

CIBEC/INEP



B0007936

CAÇÃO E CULTURA

SUBSÍDIOS AO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

TEXTOS SELECIONADOS

14.542

1s

RIE PLANEJAMENTO 3

Presidente da República Federativa do Brasil
João Figueiredo

Ministro da Educação e Cultura
Eduardo Portei la

SUBSÍDIOS AO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

TEXTOS SELECIONADOS

Secretário Geral
João Guilherme de Aragão

Subsecretário-Geral

Pedro Demo

Secretário de Planejamento

Antenor Manoel Napolini

SÉRIE PLANEJAMENTO

1. Subsídios para a elaboração do **III** Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto
2. Indicadores Educacionais no Contexto do Desenvolvimento Social — textos selecionados
3. Subsídios ao Planejamento Participativo - textos selecionados



B823s Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria-Geral.

Subsídios ao planejamento participativo. Brasília, MEC/ DDD, 1980.

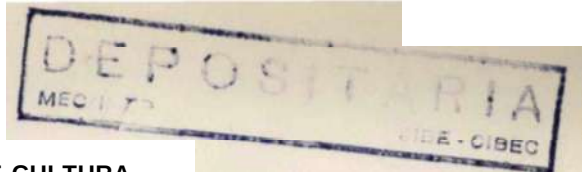
117 p. il. (Planejamento, 3)

Textos selecionados.

1. Educação — planejamento. I. Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Documentação e Divulgação. II. Série. III. Título.

CDU. 37.014.5

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
SECRETARIA-GERAL



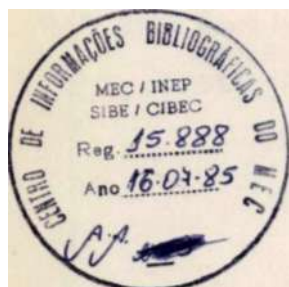
SUBSÍDIOS AO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

TEXTOS SELECIONADOS

ORGANIZADOR
Elizeu F. Calsing

Departamento de Documentação e Divulgação
Brasília, D F - 1980

Planejamento Intitucional
Planejamento educacional
Política Social
Currículo



SECRETARIA GERAL

Esplanada dos Ministérios — Bl. L, 4º andar
Brasília, DF - 70.047

Uma edição do Departamento de Documentação e Divulgação

Impresso pela APEX Gráfica e Editora Ltda. — Rio de Janeiro

SUMARIO

INTRODUÇÃO

Elizeu F. Calsing. 7

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO - Elementos de uma Discussão Preliminar

Pedro Demo. 15

SUBSÍDIOS SOBRE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Seno A. Cornely. 27

MICROPLANEJAMENTO EDUCACIONAL PARTICIPATIVO E INTERSE- TORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DAS ÁREAS UR- BANAS MARGINALIZADAS - Pautas Metodológicas

Gustavo Lopes e Juan Chong. 39

IMPLANTAÇÃO DO CURRÍCULO ABERTO EM ÁREAS CARENTES DO MEIO URBANO

Juan Chong. 69

RELEVÂNCIA DA DIMENSÃO CULTURAL PARA A POLÍTICA SOCIAL

Pedro Demo. 83

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: ASPECTOS BÁSICOS DE UMA TRAN- SIÇÃO DE MÉTODOS E CONCEITOS

Divonzir Arthur Gusso. 101

INTRODUÇÃO

O III PSECD - Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980—1985) assume uma linha de planejamento considerada muito importante no momento atual brasileiro, à medida que se volta para um dos pontos centrais da política social — a saber, seu compromisso com a pobreza —, através de ações básicas que visam a diminuir as desigualdades sociais e regionais. Tais ações representam o resultado de discussões realizadas em diversos seminários e encontros com os mais diferentes níveis de órgãos federais, estaduais, regionais e municipais preocupados com a educação, a cultura e o desporto no País.

Na verdade, esse enfoque participativo e descentralizado, que busca inaugurar uma nova linha de planejamento do MEC, tenta colocar o processo de formulação e execução de planos, programas e projetos também nas mãos dos estados, municípios e comunidades não só para dividir responsabilidades, mas, e principalmente, por acreditar que se pode enriquecer todo o planejamento educacional e cultural com maior conteúdo, menos formalidade e, talvez, até conseguir fazer o mesmo, ou muito mais, com menores recursos.¹ O que se propõe a nível do III Plano Setorial, vale esclarecer, não só é difícil de executar a curto prazo — porque exige uma série de modificações de mentalidade, de legislação, de normas, do próprio sistema tradicional de planejamento, etc. —, como requer uma integração e adequação da política educacional e cultural à política social, e essa à política econômica.

Trata-se, sem dúvida alguma, de ensaiar um novo processo, uma nova organização da política coordenada pelo MEC, tendo em vista adequar a educação à necessidade de redução das desigualdades sociais e regionais num contexto participativo e descentralizado.

É freqüente encontrar, hoje em dia, seja na literatura especializada, seja nas análises das experiências de planejamento educacional, referências quanto à urgência de se introduzir mudanças significativas nos aspectos conceituais e metodológicos e no próprio enfoque e natureza do planejamento educacional levado a cabo nos países da América Latina, de modo especial. Essa urgência pode ser explicada por dois fatos bastante evidentes: *em primeiro lugar, o tradicional planejamento educacional não tem produzido os resultados esperados, no sentido de contribuir eficazmente para o desenvolvimento dos sistemas educacionais,*

dentro do contexto mais amplo de desenvolvimento econômico, social, cultural e político do País. Persistem vários problemas, como as disparidades de acesso aos serviços educacionais; a escassa adequação da educação às características e necessidades da realidade nacional, regional e local; o oferecimento de conteúdos estranhos na escola; a estrutura de professores muitas vezes inadequada às necessidades dos alunos; as formas de alienação e imposição cultural, etc.

Em segundo lugar, porque produziram-se mudanças substanciais no conteúdo conceitual da educação, atribuindo-lhe uma função social importante e inserindo-a dentro do princípio de educação permanente e do desenvolvimento cultural.

É evidente que tais preocupações fazem parte do planejamento educacional atual, merecendo, no entanto, todo um conjunto de estudos e análises, além de uma intensa participação comunitária, para permitir uma intervenção mais certa na realidade, e voltada para o propósito maior e específico da política social de diminuir as desigualdades sociais e regionais.

Subsídios ao Planejamento Participativo representa, neste sentido, uma coletânea de textos que procura discutir as principais questões teóricas e metodológicas não só deste processo de planejamento — numa perspectiva acima de tudo crítica ao que tem sido feito de um modo geral pelo Poder Público em sua atuação e ação —, mas também de um novo conceito de educação voltada para a satisfação das necessidades básicas da população mais carente e pobre.

Os sucessivos fracassos na área do planejamento, vale acentuar, têm produzido autocríticas até certo ponto severas e que chegaram a colocar a seguinte interrogação principal: o planejamento tem sido apenas (ou muito mais) uma demonstração de conhecimentos teóricos e técnicos dos planejadores, ou se constituiu, de fato, num processo de efetivas mudanças sociais?

O que tem acontecido, na maioria das vezes, e também em relação ao planejamento educacional, assim pode ser resumido:²

a) falta de uma "aprendizagem social", que implica ir aos lugares onde ocorre a ação e os conflitos;

b) falta de um plano que motivasse mudanças estruturais nos sistemas econômico, político, social, educacional, etc.;

c) excessivas preocupações com a velocidade do crescimento do produto e não com a direção assumida pelo processo de desenvolvimento;

d) introdução de uma tecnologia intensiva de capital, marginalizadora dos abundantes recursos humanos existentes;

e) importação de produtos (ou soluções) gerados nos países desenvolvidos, sem que se aprendessem os meios, os processos de utilização dos recursos potenciais e efetivos existentes;

f) baixa mobilização dos agentes capazes de provocar mudanças na sociedade, em geral, e em segmentos pouco favorecidos sócio-economicamente, em específico;

g) em suma, pequena mobilização da população na produção e gestão de medidas de política capazes de atenuar as desigualdades e promover a ascensão social.

É um erro muito grande supor que o Governo Federal, Estadual ou Municipal é o único agente capaz de produzir, conduzir e induzir transformações na

sociedade. Aliás, esta visão decorre da falsa suposição de que o Governo, além de único responsável pelas transformações, é o único agente capaz de produzi-las.

Esta visão pode ser justificada por duas razões principais: a primeira, decorre de um problema cultural, próprio de países com constantes crises no seu sistema político-administrativo. A forma paternalista de governo, com razão mais importante, corre em geral o risco de cometer graves erros por falta de diálogo, fundamental, para interpretar adequadamente o interesse coletivo e da nação.

A segunda razão decorre, por vezes, de um problema estrutural, caracterizado por uma excessiva centralização de poderes e decisões. O poder demasiado, conferido aos técnicos, por exemplo, quando afastados do processo de realimentação de suas decisões, implica graves enganos e prejuízos, que levam muito tempo para serem corrigidos.

Por isto, uma das tarefas básicas do planeamento deve ser o de transacionar com os diversos agentes em condições de produzirem transformações na realidade sócio-econômica. Isto significa que estes agentes devem ser convocados e colocados em sintonia com as diretrizes do Governo, e o Governo em sintonia com os seus interesses e motivações e, a partir da delegação de certas funções de relevo para ambos os lados, deve haver uma indução recíproca de alocação de forma seletiva de todos os seus recursos.

É básico, no entanto, que a participação de comunidades e da população em geral também seja estimulada e respeitada, haja vista que esta é uma das formas mais eficazes de redução das desigualdades sociais, porque emergiria um relativo equilíbrio entre as forças do capital e do trabalho, ao mesmo tempo em que se promoveria igualdade de oportunidades a todos.

A pobreza nada mais é do que uma repressão às vantagens sociais, em face de um modelo de sociedade em que as oportunidades sócio-econômicas estão concentradas.

Deste modo, o fomento à participação social e política garantiria fundamentos mais sólidos à Política Social, no sentido de que se conseguiria uma melhor adequação dos programas e projetos às necessidades básicas dos grupos majoritários e pobres.

A literatura especializada sobre planeamento comunitário e participativo coloca como pressuposto básico para o sucesso do planeamento a participação das comunidades e da população. A participação significa e implica tomar parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens e serviços produzidos na sociedade.

A produção implica gerar os meios capazes de satisfazer as necessidades dos elementos integrantes de um grupo (comunitário, por exemplo), de uma região, de um espaço.

A gestão implica gerir o processo. Isto é, em tomar parte das decisões necessárias para que o processo seja dinâmico e contínuo, ao mesmo tempo em que adquira eficiência e eficácia.

O usufruto nos bens e serviços implica participar nos resultados do processo de produção e gestão. A quantidade, a qualidade e a capacidade de cada um usufruir de resultados depende, grandemente, de suas necessidades e potencialidades de participação anterior. Isto é, de quanto produziu e das decisões anteriormente tomadas para ampliar a capacidade de produção.

Portanto, o usufruto não é automático pura e simplesmente. As condições

de posse, ou o acesso aos bens e serviços gerados pela comunidade (ou população) ou seu meio circundante, são dadas menos pelo quanto e como alguém reivindica, mas, e preponderantemente, pelo seu grau de inclusão, de afetação e do sentimento de pertença de cada um ao movimento comunitário ou ao planejamento participativo.

Dessa forma, a participação das bases desde o início do processo de planejamento é de fundamental importância para que se consiga a sua efetividade, que seria medida pelo alcance dos objetivos da política sócio-econômico-educacional proposta. Em outras palavras, e exemplificando, a redução das desigualdades sociais não é apenas um produto sócio-econômico, mas talvez seja até mesmo antes de mais nada um produto político, ou, por outra, uma conquista política, não uma dádiva do Estado e muito menos da classe alta.

Esta questão é discutida no primeiro ensaio de Pedro Demo, acrescentando que, "sem participação política, a pobreza tende a ser apenas objeto e não sujeito da política social, ficando à mercê do assistencialismo ou da exploração do capital".

Na verdade, a capacidade de participação, de organização política da base implica sempre, ou quase sempre, uma decisão superior deliberada para o estabelecimento de mecanismos de participação — em todos os níveis — para a população. Isso significa, por mais que não se queira aceitar tal pressuposto, que todo planejamento tem traços impositivos, porque acredita em coordenação, em influência, em condução.

De todo modo, "programas sociais podem ser altamente maximizados através da participação". Se pensarmos que lideranças centralizadoras podem se dar facilmente à corrupção, à malversão de recursos, à deturpação das finalidades essenciais, o controle através da base pode mesmo significar um menor e melhor dispêndio dos recursos, além de incidir positivamente na qualidade da oferta de serviços. Assim, a participação tem uma argumentação também técnica a seu favor. A associação de produtores pode melhorar a produtividade, além de aumentar a renda. A sindicalização pode colaborar no cumprimento das determinações legais trabalhistas, poupando ao Estado sistemas complicados, dispendiosos e talvez inócuos de controle. A participação dos estudantes pode melhorar o padrão de ensino...

"De tudo isto, pode-se concluir que a educação, ao lado de transmitir valores sociais e conhecimentos profissionais, precisa propor também elementos que despertem e acionem o potencial associativo, cooperativo e solidário da população pobre, como oportunidade não só de trazer à percepção as condições reais de vida e seus problemas, mas também de participar da estrutura do País, no sentido de comprometê-la também com a satisfação das necessidades básicas da população majoritária."

O segundo trabalho, de Seno Cornely, apoia amplamente tal discussão, fundamentando o planejamento participativo dos inúmeros insucessos de planos, programas e projetos que não contaram com qualquer tipo de participação comunitária. No entanto, enumera uma série de riscos incorridos por diversas experiências de planejamento participativo, cabendo destacar o fato de que, para muitos programas e projetos destinados às populações carentes de serviços públicos, a população-alvo é induzida a executar tais obras, liberando o Poder Público das mesmas. Com isto, comete-se uma dupla injustiça: enquanto o Governo oferece ser-

viços urbanos à população cêntrica, já privilegiada econômica e espacialmente, induz as populações periféricas, desprivilegiadas, a suprir essas carências com seu esforço e trabalho.

Esse fato remete para algumas questões muito importantes: qual é, realmente, a parcela de recursos postos à disposição da política social que chegam a beneficiar exatamente o segmento mais necessitado? Qual é a capacidade da população-alvo de fazer uso das "vantagens sociais" (bens e serviços) colocadas a sua disposição? Por que quanto mais distante um certo grupo ou, região do centro de poder e decisão menor a qualidade dos bens e serviços oferecidos?

Responder a estas e outras questões desta natureza não se constitui tarefa muito fácil, nem o objetivo desta coletânea. No entanto, e sem muito esforço, é possível tirar a conclusão de que políticas sociais setorializadas e isoladas — ou quando abandonadas a si mesmas — assumem uma tendência inevitavelmente seletiva, excluindo aquelas pessoas que mais necessitam da política social.³ Ora, isso significa que é extremamente difícil conceber e implementar uma política econômica e social com características redistributivistas sem a participação dos grupos pobres ou da população-alvo.

Neste sentido, o trabalho de Gustavo Lopes e Juan Chong, sobre "Microplanificación educacional participatória e intersectorial para el desarrollo integrado de las áreas urbanas marginadas: pautas metodológicas", constitui um excelente referencial para alcançar um desenvolvimento integrado e integral, que efetivamente responda às características próprias das populações-alvo da política social, através de uma forte participação das comunidades.

O planejamento participativo e o conseqüente microplanejamento da educação — abordagem específica do ensaio — deve possuir as seguintes características principais: *ser integral e integrado*, no sentido de considerar ações dentro da educação em seu conjunto, e estar fortemente vinculadas com o processo de desenvolvimento econômico e social; *ser interdisciplinar*, enquanto abordagem ampla da problemática, que requer a busca de soluções e ações alternativas de modo a permitir o desenvolvimento global da comunidade e não apenas setorializado; *ser um instrumento de fácil manejo*, para que a comunidade mesma possa analisar os problemas do seu meio, utilizando sua própria linguagem para descrevê-los, e assim buscar soluções originais, tendo em conta a natureza de sua realidade física e ambiental e as características e origens sócio-culturais de seus moradores; *ser um instrumento que exija a participação dos diferentes grupos populacionais*, para que as soluções correspondam efetivamente aos interesses, aspirações e necessidades de cada comunidade, da forma como os definem e percebem; *permitir uma ação permanente e contínua*, tendo em vista evitar as constantes mudanças na estrutura de poder que possam experimentar; e, *basear-se em objetivos e não apenas em recursos*, no sentido de evitar que os programas sociais se tornem inviáveis para os grupos mais pobres, problema esse que o modelo de livre mercado ainda não conseguiu resolver, ou, na melhor das hipóteses, superar satisfatoriamente.

O ensaio seguinte, de Juan Chong, procura descrever, através de uma experiência de currículo aberto para as populações de áreas carentes do meio urbano, os procedimentos metodológicos sinteticamente descritos acima. Na verdade, a experiência passa a ter um outro objetivo não menos importante, qual seja o de extrair de um meio sócio-econômico e culturalmente pobre todas as condições ne-

cessárias para emprestar ao fenômeno educativo um caráter de melhoria das condições de vida desta população.

Esse ponto de vista é mais fortemente defendido por Pedro Demo no ensaio "Relevância da dimensão cultural para a política social", girando a argumentação no princípio da educação comunitária, que "significa, sobretudo, repor o elemento participativo no processo pedagógico. Significa recuperar a perspectiva etimológica do termo 'educar': retirar de dentro, promover as potencialidades próprias do educando, sem impor. Significa jogar na conquista da autonomia e auto-sustentação, como componente fundamental da política social. Significa dizer que o fenômeno da ascensão social existe de modo satisfatório somente onde o pobre é o sujeito principal do processo. Significa aceitar que a vida comunitária é referência educativa mais importante que a própria escola, mesmo porque esta é simples expressão daquela. Significa recolocar a necessidade de adequação da educação ao contexto social da comunidade, evitando-se o atrelamento a propostas estranhas ou impostas. Significa valorizar mais os recursos próprios, ainda que modestos, do que outros mais sofisticados, mas de vocação colonialista...

"Esta ótica leva igualmente a ver a escola para além de suas paredes, em sentido formal, e a torna um instrumento de gestação da cultura participativa e comunitária. Baseia-se sobre a perspectiva da educação permanente, porque aquela escola estereotipada, reservada para certa idade e para certas horas, não condiz com o ritmo de vida, que sempre, em todos os momentos, é educação ou deseducação. O conteúdo estudado na escola é sobretudo a própria vida da comunidade, seus valores, conflitos e aspirações. Por isto dizemos que a cultura perfaz o ambiente próprio da educação, um ambiente também não-formal, de todo dia e em cada circunstância."

O último trabalho apresentado nesta coletânea, de Divonzir A. Gusso, intitulado "Planejamento educacional: aspectos básicos de uma transição de métodos e conceitos", analisa parte da trajetória do planejamento educacional no Brasil e América Latina, destacando a perda do significado e conceito de planejamento numa retórica avançada. O que tem existido, na verdade, é um conjunto de programas que a tecnoburocracia formula apenas, ou, muito mais, para fins de controle e programação, sem que haja qualquer tipo de preocupação maior para com as necessidades da população mais carente, de modo especial.

Nesse sentido, se as atenções prioritárias são os grupos sociais mais carentes, as estratégias devem ser condizentes com tal realidade, especialmente através de uma ambiência política e social que lhes confira pertinência e factibilidade. Caso contrário, o planejamento estará fadado, novamente, a um grande fracasso.

Todos estes ensaios, como se colocou anteriormente, estão de acordo com a necessidade de se exercitar um planejamento cada vez mais participativo e descentralizado, mormente na época atual. Isto significa, sem dúvida alguma, poder transacionar com todos os agentes capazes de produzir transformações, de modo a se chegar num acordo para que a realidade se transforme da melhor forma possível e segundo uma proposta de futuro à altura da dignidade humana.

Por esse motivo, os trabalhos aqui apresentados sugerem um ponto de partida e uma abertura ao debate sobre um tipo de planejamento por vezes difícil de

abordar — especialmente ao nível teórico e metodológico — e mais difícil ainda de realizar — o planejamento participativo.

Elizeu F. Calsing

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Pedro Demo. Planejamento participativo: possibilidades e limitações. In: *Subsídios para a elaboração do III plano setorial de educação, cultura e desportos*. Série Planejamento 1, Brasília, MEC/DDD, 1979. p. 70.

²Elizeu F. Calsing. A organização espacial na perspectiva da política social. In: *Indicadores da conjuntura sergipana*, Aracaju, Secretaria do Planejamento do Estado de Sergipe, n. 2, 1979, v. 3.

"Ou seja, não estuda na realidade quem precisa, mas estuda, no fundo, quem pode. Ora, o nosso pressuposto da política educacional seria exatamente o contrário: privilegiar aquele que mais precisa de educação, exatamente a pobreza extrema." Pedro Demo, op. cit., p. 68.

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

— Elementos de uma Discussão Preliminar

Pedro Demo*

I. INTRODUÇÃO

Sem nenhuma pretensão de especialista, ajuntamos aqui algumas idéias incipientes sobre a questão do planejamento participativo, a título de abertura de um debate que promete ser longo e proveitoso. Em tempos de abertura, anda solta a democracia, mas é um caminho tortuoso e difícil realizá-la. A educação pode desempenhar aí grande papel, se entendida também como transmissora, preservadora e fortalecedora das *regras democráticas de jogo*. Neste contexto, o debate é igualmente um fim em si, porque é ingrediente específico da participação. Todavia, existem nele muitas idéias desencontradas, entre outras precipitadas ou tímidas. Particularmente, o planejamento, que sempre será um fenômeno impositivo, porque acredita em coordenação, em influência, em reorientação, etc, pode ter dificuldades de um equacionamento justificável em face das exigências de abertura democrática. Geralmente tende a ser dominador, mas é possível, igualmente, por ânsia participativa, esquecer a necessidade de coordenação. Em si, ambas as partes se necessitam: não há coordenação satisfatória sem participação das bases, e não há participação condizente das bases sem o elemento coordenador. Esta discussão, manifesta ou latentemente, é velha como a humanidade. Neste sentido, não há por que atribuir-lhe traços de total originalidade ou de invenção de uma nova história, mesmo porque o planejamento participativo pode se tornar facilmente outra via eficaz de controle das bases ou de justificação de sua inépcia.

II. A DIMENSÃO POLÍTICA

Em tempos de III PND, a Política Social ressaltou o papel estratégico da variável sócio-econômica, condensada no binômio "ocupação/renda". Atribuindo-se a condução da Política Social como sendo exclusiva do Estado, é claro que a dimensão política permaneceria à sombra, quando não coibida. Apesar disto, a posição do II PND teve méritos inegáveis.

* O autor é Subsecretário-Geral do Ministério da Educação e Cultura. As opiniões não refletem, necessariamente, o ponto de vista e a política do Ministério.

Em primeiro lugar, estabeleceu uma ótica mais capaz de superar o assistencialismo, porque a inserção satisfatória no mercado de trabalho não proporciona diretamente o acesso aos bens, mas garante propriamente as *condições de acesso*, o que dispensa a dádiva e a dependência de um doador. Mais importante que o acesso gratuito ao remédio, à merenda, etc. é a capacidade de poder adquiri-los em condições adequadas a seu poder aquisitivo.

Ao mesmo tempo, significa uma política mais compatível com a ótica econômica, porque pode ser unida ao aumento da produtividade e ao processo de industrialização do País, além de ter reflexos positivos na ativação do mercado interno. A força de uma economia também está em função da capacidade aquisitiva de seus consumidores.

Assim, esta ótica acentua o papel estratégico da participação econômica, através da redistribuição da renda e da participação social, através de uma estrutura ocupacional condizente. Um grande mérito desta posição está em insistir no fato de que, sem participação econômica, a Política Social é inócua ou concentradora; quer dizer, sem o compromisso declarado da estrutura produtiva, não é possível diminuir as desigualdades sociais através apenas de iniciativas de estilo "social", tais como: preparar mão-de-obra, educar, proporcionar acesso a certos serviços de saúde, alimentação, lazer, etc. Se o problema focal é a criação de novos e melhores postos de trabalho, está claro que as iniciativas sociais, sozinhas, não conseguem tocar a questão em profundidade.

Todavia, esta era a ótica do II PND. Em momento de abertura, é inevitável e necessário repor a dimensão política. Para colocarmos com tranquilidade a questão, que à primeira vista pode parecer perigosa, basta pensarmos no caminho seguido pelos países avançados em Política Social. Sem exagerar a comparação, que sempre tem muito de forçado em se tratando deste problema, é límpida a conclusão, segundo a qual a redução das desigualdades sociais não é explicável sem a participação política dos trabalhadores. Deixando de lado a querela metodológica, se a variável política é mais ou menos importante que a econômica, é preferível acentuar a convergência das duas na tradução de um resultado que pode ser reconhecido como importante dentro da esfera capitalista: o surgimento de sociedades relativamente equilibradas em termos de pirâmide sócio-econômica. São, sem dúvida, sociedades desiguais, mas existe relativa distribuição desta desigualdade, de sorte que os estratos baixos chegam a ser minoria residual em alguns casos, preponderando de longe os estratos médios.

Esta análise não pode ser desvinculada dos problemas transferidos para o Terceiro Mundo, porque o alto bem-estar em sociedades avançadas está também em função da sua condição política e economicamente privilegiada. Ou seja, a redução real da desigualdade se compensa através do acirramento relativo delas em sociedades subdesenvolvidas. Mas, sem desconhecer esta problemática fundamental, é notável o grau de desenvolvimento social obtido nos países desenvolvidos, onde a variável econômica e a política alcançaram alto grau de convergência.

Assim, à medida que o processo de industrialização avançou, incorporando a liberação de mão-de-obra agrícola e evitando a "inchação" do terciário, os trabalhadores se organizaram politicamente, emergindo relativo equilíbrio entre as forças do capital e as forças do trabalho. Ajudou muito o processo não somente a taxa reduzida de crescimento demográfico que estabeleceu em certos momentos

seu papel importante, porque, embora sempre propenso mais a favorecer ao capital do que ao trabalho, conduzido por estruturas políticas voltadas aos anseios do trabalhador, tomou mais a sério o projeto de redução das desigualdades, surgindo a figura já comum do *welfare state*. Em tudo isto, porém, detém a função mais central a convergência da variável econômica com a variável política, o que equivale a dizer que, pelo menos em parte, a diminuição da pobreza foi conquista do pobre e não dádiva do Estado ou comiseração do empregador.

E, por incrível que pareça, já que as ideologias adversas ao capitalismo prometiam o fracasso total do confronto entre capital e trabalho, estas sociedades se aproximaram muito dos ideais democráticos e em consequência, se tornaram as mais persistentes já conhecidas. Aprendeu-se a conviver com o conflito e a controlá-lo, estabelecendo-se regras democráticas de jogo que, embora sempre muito criticáveis, realizaram um ambiente relativamente real de igualdade de oportunidades. Não se trata aqui de encobrir, sob nenhuma forma, os problemas típicos de sociedades capitalistas avançadas, que sempre serão suficientemente problemáticas, como o são as sociedades socialistas, mas trata-se apenas de mostrar, muito sumariamente, que a variável política é ingrediente essencial, embora jamais exclusivo ou auto-suficiente, da Política Social. Obter uma inserção satisfatória no mercado de trabalho donde se retire uma renda acima de subsistência é central; mas não é menos central poder defender esta posição diante da estrutura produtiva e do complexo de forças da sociedade. E isto, produzindo não o caos, a anarquia, a contestação pela contestação, mas comportamentos democráticos regrados, ao mesmo tempo produtivos e livres. Esta democracia é ainda pequena, certamente; mas já é um grande valor e uma finalidade social em si.

Existe certamente uma tendência a principalizar mais a variável econômica, no que as sociedades capitalistas foram muito influenciadas pela ideologia socialista, na qual o político aparece na supra-estrutura. Não é por acaso que todo governo se concentra na política econômica, concedendo-lhe prioridade formal ou informal, mesmo nos momentos em que declara ser a Política Social prioritária. Normalmente, as soluções sociais são visualizadas à deriva de soluções econômicas, tanto na ideologia capitalista quanto na socialista, embora se saiba hoje muito bem que o crescimento econômico possa vir atrelado a um processo de acirramento das desigualdades sociais. Isto coloca a Política Social como um esforço necessário, ao mesmo nível que o esforço econômico, porque um crescimento que já não contiver em si mesmo o projeto de redistribuição terá toda a probabilidade de favorecer a concentração de renda. Ora, o que realmente leva a produção econômica a se desconcentrar ou a se adequar às necessidades básicas da população majoritária não é alguma vocação inata sua — muito pelo contrário — mas a capacidade desta mesma população de forçar a estrutura produtiva e os interesses dominantes a aderirem a um equilíbrio relativo.

Por outra, não se deixa de reconhecer a propensão muitas vezes demobilizadora que acarreta o acesso à renda, bem como a situação de extrema pobreza, razões que recolocam certamente a importância essencial da variável econômica. São muito reconhecidos os fenômenos de conformismo dos pobres, bem como de adesismo dos altos salários. Todavia, permanece o problema: sem participação política, a pobreza tende a ser apenas objeto e não sujeito da Política Social, ficando

à mercê do assistencialismo ou da exploração do capital; do mesmo modo, os estratos altos, a par de propenderem à cooptação, podem aderir às ideologias mais bizantinas e repressoras, desde que se paguem bons salários. Ademais, a variável política, sozinha, não é condição suficiente; a pobreza pode ser apenas "consciente". É mister associá-la à capacidade de produção econômica. E vale o reverso: produzir sem participar significa sempre um projeto repressivo de sociedade.

III. UTOPIAS DEMOCRÁTICAS

O ideal de uma sociedade igual sempre volta na história, como a própria esperança. Embora como ideal, como utopia, não se realize, por definição, representa um elemento essencial da realidade, no sentido de ser a crítica permanente das condições concretas que historicamente vivemos. Sem utopia, temos apenas a sociedade reacionária, voltada para conservar, não mais para mudar e melhorar. Se tomarmos como parâmetro a história conhecida, ela nos apresenta apenas sociedades desiguais. Isto, porém, não é um argumento definitivo, porque de fato não se pode concluir um dever ser e porque o passado jamais traduz todas as potencialidades do futuro. Por isto mesmo é sempre possível superar as fases históricas e aperfeiçoar a sociedade em que vivemos. Mas, embora a história passada não tenha lavrado a sentença final da história, porque isto já seria precisamente negar o caráter histórico da realidade, o passado apresenta possíveis regularidades que devem ser tomadas em conta. Uma delas certamente é a impossibilidade, pelos menos por enquanto, da utopia democrática.

Não há sociedade que não seja desigual, mas não precisa ser tão desigual. Embora esta ótica possa conter tendência conservadora, não é necessário que isto suceda, porque o fenômeno da dominação não expressa apenas a linha do dominador, mas do mesmo modo a linha do dominado, que significa sempre a possibilidade concreta de mudança de lados. No fundo, democracia em boa parte é isto: acesso igual ao poder, alternância no poder, controle do poder, ou seja, parte-se de que poder é fenômeno congênito, mas pode-se construir uma configuração menos desigual dele.

Entre as utopias democráticas destacam-se algumas que, mesmo revelando em última, instância sua inviabilidade prática, conservam a mensagem perene de uma história melhor, no sentido participativo. Há aquelas de caráter religioso, que chegam ao extremo de assumir uma total falta de regulamento para se evitar a dominação, embora seja fácil demais mostrar que, não havendo poder formal, surge o informal, pois nenhuma organização se mantém e funciona, ou se muta, sem estrutura de poder. Há aquelas de caráter literário, que buscam imaginar alternativas dentro de um gênero de ficção, quase sempre projetadas para fora da realidade histórica (numa ilha, em espaço indeterminado, etc). Há aquelas de caráter mais propriamente político, onde a participação popular se tornaria a mola mestra, seja no sentido da comuna, seja no sentido da autogestão.

O modelo da comuna, na sua versão original após os eventos de 1870 em Paris, representa o problema com muita propriedade; ao mesmo tempo em que é talvez um dos projetos mais democráticos jamais concebidos, deixa escapar várias vezes a necessária convivência com o poder central. Se pensarmos que a ideologia socialista admite a morte do Estado e a solução dos problemas sociais a partir da

escassez de mão-de-obra e a decorrente elevação dos salários, mas também a proliferação de partidos políticos fomentadores da ideologia do bem-estar social e compromissados com as camadas populares. O Estado, neste sentido, também teve abundância material, o que se diz aí é contraditório. Isto denota certamente a dúvida que pairava sobre a perspectiva futura, dentro da qual a utopia se chocava com a prática.

Mais interessante que isto ainda é o apelo constante à "responsabilidade" dos mandantes, numa alusão clarividente de que o poder tem por tendência congênita sua concentração e privilegiamento em detrimento dos mandados. Ao contrário da variável econômica, que se supunha manipulável ao nível de "leis férreas" e por isto mesmo objetivas, o compromisso dos mandantes em favor dos mandados é uma questão moral, de boa vontade e que, por isto, depende da responsabilidade, que alguns podem ter, mas a maioria não tem. Isto torna importante a questão ideológica, certamente postergada pela teoria marxista original, mas muito recuperada posteriormente, quando se passou a atribuir à variável política papel tão decisivo quanto o econômico, sobretudo a partir do momento em que se começou a levantar forte crítica contra as tendências ditatoriais da ideologia socialista. Assim como, de um lado, a ideologia capitalista pode vender sob a capa de democracia a mais vil exploração do Terceiro Mundo, assim também a ideologia socialista pode encobrir sob o discurso da comuna e da autogestão a mais tacanha ditadura estatal-partidária.

Da discussão sobre a comuna resta, sem dúvida, a impressão de que, por mais que uma sociedade seja aberta, ela sempre contém suficientes traços impositivos, sem os quais ela sequer se organizaria. Em termos duros, o resultado é este: o que existe são apenas formas diversas de manipulação dos mandados; estamos buscando aquela que seja a forma mais democrática. No fundo é uma teoria contra o povo, aquela que prega o governo puro e simples do povo, pois este não governa, embora possa participar sob muitas formas relativas.

As características da comuna podem ser sumariadas da seguinte forma:

- a) o poder é definido como autoridade ministerial, no sentido de que o comando se faz para servir;
- b) o poder é concebido de baixo para cima, porque somente a comunidade é a detentora efetiva dele;
- c) o acesso ao poder está aberto para todos, sem exceção, consagrando-se o voto geral ativo e passivo;
- d) os mandantes devem contínua prestação de contas e podem a cada momento ser depostos.

A possibilidade de implementação deste modelo somente se verifica, de maneira apenas aproximada, em pequenas comunidades, onde existem predominâncias de relações primárias e grande homogeneidade do grupo. Além disto, este modelo se afasta um pouco da preocupação com a produtividade, incidindo numa das questões mais árduas da autogestão: é certamente democratizante, mas pouco produtiva, porque privilegia a participação em detrimento da produtividade. Embora seja muito válida a opção pela participação, no sentido de que seria mais importante participar do que produzir, geralmente isto não se aplica ao caso da pobreza, que, ao lado da mobilização, precisa igualmente sobreviver e superar os níveis de mera satisfação de necessidades básicas.

Para muitos não seria, assim, o caso de autogestão, mas de co-gestão, na linha de uma abertura participativa no processo decisório. Discutimos, pois, formas mais participativas de planejamento e de condução da sociedade, e não de participação em sentido total, não só porque isto não seria viável, mas sobretudo porque isto seria nada mais que maquiavélica manipulação. Buscamos algum meio-termo. Embora no meio esteja a virtude e a mediocridade, como hipótese de trabalho partimos da idéia de que democracia perfeita é uma proposta ditatorial, fora do ambiente próprio democrático do conflito, do risco, do dissenso e do choque de interesses.

Não há democracia sem lideranças democráticas, que assumam o compromisso ministerial do exercício do poder e valorizem o controle por parte da base. O problema da democracia não está somente na participação do povo, sempre problemática e facilmente obstaculizada, mas também no estilo de liderança, propensa mais a mandar que a servir. Planejamento participativo significa, assim, mais que tudo o esforço de impor o menos possível, sabendo-se que todo planejamento é inevitavelmente um fenômeno impositivo. Porquanto, sem esta condição, o planejamento sequer existe.

IV. PLANEJAMENTO CO-PARTICIPATIVO

Se observarmos bem, as sociedades ocidentais capitalistas apresentam uma democracia muito relativa. É evidentemente uma farsa sem tamanha a idéia de que qualquer cidadão pode ser presidente da República, porque, para ser presidente, condição fundamental é não ser "qualquer cidadão". Todo acesso ao poder é, por definição, elitista. O povo não governa. No máximo, elege, esporadicamente, seus representantes, que o podem trair com muita facilidade. A realidade do voto, que certamente tem valor inestimável e representa uma conquista histórica das mais relevantes, é uma expressão de reduzida dimensão. Não se vota em quem se queira, mas dentro de algumas *chances* marcadas, onde as alternativas são diminutas. Embora exista certo controle dos mandantes por parte da base, conhecendo-se mesmo deposição deles por força do próprio ambiente democrático, ele é exercido em termos apenas aproximativos.

Conseguiu-se a possibilidade de rotação no poder, o que é grande vitória, mas anda solta a capacidade de manipulação da massa, seja através do efeito-demonstração, seja através das modernas técnicas de propaganda, seja através dos meios de comunicação, seja através da ideologia do consumo. Nossas consciências são pré-formadas, dentro de um laboratório onde somos muito mais comandados que comandantes. Existe liberdade de expressão e de associação, o que significa sempre valores centrais, mas em tudo há limites. A oposição dificilmente não sucumbe à cooptação, porque pode contestar tudo, menos o sistema como tal, do qual é parte integrante. É muito conhecido o fenômeno do sindicato dominador e elitista, do intelectual justificador da burguesia, do tecnocrata corrupto, da esquerda legitimadora, que faz da contestação um bom negócio.

Apesar de tudo, existe co-participação, e isto já é suficiente para tornar a democracia a meta de uma conquista diária. Respeitadas as regras de jogo, desde que democráticas, é possível viabilizar participação expressiva da base, com extremo proveito para a Política Social. É muito comum o temor diante da participa-

ção, atribuindo-se à base incapacidade decisória, conformismo, violência contestatória, permeabilidade a qualquer ideologia, etc; tudo isto pode acontecer, porque, como vimos, não há como garantir absolutamente que as lideranças sejam "responsáveis". O temor diante da participação coincide muitas vezes com o temor de ser julgado e de perder privilégios, porque é mais fácil mandar de cima para baixo dentro de um contexto de obediência cega. Mas isto nada tem a ver com Política Social, comprometida com a redução das desigualdades econômicas e políticas. A participação pode tornar-se caótica e incontrolável, mas, por isto mesmo, são importantes as regras democráticas de jogo. Democracia não é fazer o que bem se entende, mas fazer segundo regras comunitariamente aceitas de conduta, onde não há apenas direitos, mas também deveres. Não se trata de contestação pela contestação, de incitar ao anarquismo e de pôr fogo no circo. Regras democráticas de jogo significam também, que, por mais que haja contestação, a democracia está em primeiro lugar, o que representa um projeto de construção, e não de destruição, pura e simplesmente.

Programas sociais podem ser altamente maximizados através da participação. Se pensarmos que lideranças centralizadoras podem se dar facilmente à corrupção, à malversão de recursos, à deturpação das finalidades essenciais, o controle através da base pode mesmo significar um menor e melhor dispêndio dos recursos, além de incidir positivamente na qualidade da oferta de serviços. Assim, a participação tem uma argumentação também técnica a seu favor. A associação de produtores pode melhorar a produtividade, além de aumentar a renda. A sindicalização pode colaborar no cumprimento das determinações legais trabalhistas, poupando ao Estado sistemas complicados, dispendiosos e talvez inúteis de controle. A participação dos estudantes pode melhorar o padrão de ensino.

E mais que tudo: se o necessitado é quem mais sabe de suas necessidades, ele pode oferecer um corretivo importante a metas facilmente viciadas da Política Social. O planejador busca diminuir a pobreza, mas trata, na verdade, de um problema que conhece apenas em teoria ou por contato orientado. Tende a incutir nos programas mais soluções de seus problemas do que dos problemas dos pobres. Os indicadores de que lança mão são indicadores a partir de sua ótica, ou seja, de quem intervém, de quem administra, de quem investe, de quem manipula; não está aí a ótica do beneficiário, considerado como sujeito, e não apenas como objeto. É claro que não é o necessitado carente que deveria fazer o planejamento, porque isto seria teórica e praticamente inviável, além de transmitir a ele uma ilusão participativa; mas pode co-planejar, à medida que se abrem possibilidades de aparecer também como agente, como influente, como controlador, como parceiro do diálogo, como sujeito do processo. A manipulação pode descer a patamares menores possíveis.

Teríamos aí um meio-termo? É difícil responder, porque democracia não é uma fórmula, nem um esquema rígido, que já seria, por si mesmo, antidemocrático. Mas há alguma condição de reduzir a manipulação, porque o planejador se aceita, de antemão, como elemento impositivo. Só faz democracia quem está sempre muito consciente de suas tendências antidemocráticas. Democracia não é resultado objetivo de processos automáticos, mas conquista diária e consequência da "responsabilidade".

V. EDUCAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Tantas vezes se chama a atenção para o traço etmológico do termo "educar", que significa retirar de dentro, a partir das potencialidades do educando. O educador apareceria mais como motivação do que como dominação. Contudo, esta "boa vontade" que ao próprio termo emana é aquilo que ele, na prática, menos realiza. Educação é serva do poder; é intrinsecamente processo de manipulação, de dominação, de adestramento.

Na perspectiva da socialização, a educação aparece como um dos componentes mais centrais, porque realiza profundamente a reprodução dos privilégios já embutidos na cultura e no sistema de valores, normas e sanções. A educação forma a pessoa à imagem e semelhança da sociedade; gera o comportamento esperado e pré-formado; coíbe tendencialmente a dimensão das alternativas. Esta é a clássica perversidade do educador: vender-se como vocacionalmente democrata, para escamotear a imposição que pratica.

É comum a imagem do educador que se crê imbuído da missão histórica de mudar as mentalidades, dentro de uma visão monolítica de verdade apologética. Não se trata apenas de uma supervalorização do fenômeno educativo, porque a história não é feita sequer principalmente de intenções, e sim de condicionamentos objetivos, mas, sobretudo, da típica empáfia de quem não desconfia do quanto atrapalha a formação de uma personalidade democrática. Sob a ânsia pedagógica de quem acredita mudar o mundo pela doutrinação, está sobretudo o autoritarismo desenfreado, fora de qualquer contexto de pluralismo e de participação.

Assim, cremos que, para se poder imaginar uma educação participativa, é preciso partirmos realistamente de sua tendência não-participativa. Do contrário, caímos na contradição clássica: sob a perspectiva do planejamento participativo escondemos a estratégia mais refinada de manipulação das bases.

Todavia, isto tudo em nada diminui a importância da educação. Pelo contrário, ao levantar os riscos e gargalos, buscam-se condições mais realistas de participação. Como víamos, não temos condicionamentos objetivos diretos que forcem a educação a colocar em primeiro plano o educando, não o educador. Mas temos condicionamentos subjetivos, que é precisamente a formação ideológica, adquirindo traços de objetividade quando se coagula em valores culturais. Tais traços têm normalmente menor resistência histórica do que determinantes econômicos e são menos generalizáveis que estes, mas são de importância capital, porque não se é democrata de graça. Para tanto, é mister implantar atitudes de abertura, mundivisões pluralistas, comportamentos solidários, respeito a oposições, capacidade de convivência com o conflito. A educação assume aí papel estratégico central, na qualidade de influência participativa. Poderíamos conceber, nesta linha, a educação como o lugar próprio da gestação da abertura democrática, em termos políticos. E não precisamos esconder nada: ela continua impositiva, neste caso também, mas é possível mostrar que esta imposição é aquela que tem maiores probabilidades de não coibir a participação.

Aqui temos, igualmente, a oportunidade de recuperar a importância da educação no desenvolvimento do País, muito questionada, hoje, a partir da ótica sócio-econômica. Sem desmerecer sua relevância como preparadora de mão-de-obra

e transmissora de conhecimentos, ela desempenha aí, indiscutivelmente, um papel secundário, porque sua influência na estrutura produtiva é pequena. Se tomarmos ainda a sério seu aspecto socializador, pode emergir sobretudo como processo de adestramento do trabalhador, cuja participação salarial estará sempre muito aquém dos aumentos de produtividade e da margem de lucro. A força da educação está em outra direção, a saber: na dimensão política, como incubadora da cidadania e cristalizadora das regras democráticas de jogo.

Esta ótica costuma levantar, imediatamente, a suspeita de que se estaria contrabandeando a subversão. É preciso discutir seriamente esta suspeita, que tem toda a *chance* de ser apenas pavor de um processo participativo que inevitavelmente diminui as oportunidades de manipulação e de privilégio. Mas pode também coincidir com manipulações ideológicas extremistas.

Como todo sistema, o sistema democrático não sugere sua superação; pelo contrário, busca sua recuperação e aperfeiçoamento. Não cabe, pois, aqui, uma visão de mudança estrutural, porque seria incoerente o planejamento propor a superação do sistema; se assim fosse, não estaríamos planejando, mas antiplanejando. Isto pode ser feito por quem se acha prejudicado no sistema ou excluído dele, mas não pelo planejador, que, mesmo criticamente, está comprometido com ele. Assim, a participação política está orientada a sedimentar regras democráticas de jogo, particularmente direcionadas a oportunidades preferenciais em favor da população pobre, e não a forças manipulativas imbuídas de elementos ideológicos considerados estranhos aos do sistema.

A educação à cidadania e à participação, ao tentar incutir nas pessoas e famílias a noção de direitos fundamentais, não pode estar dissociada da de deveres e de espaço legal de atuação. A contestação faz parte da democracia, é componente necessário, é indicador central de participação; deve mesmo ser extrema, quando a injustiça for extrema. No caso de injustiça extrema, não havendo já democracia, cabe a contestação extrema, a fim de se restaurar o jogo democrático. Assim, é importante o direito de greve, porque sem ele o direito tende a ser letra morta, mas deve estar incorporado num contexto legal de seu uso e de sua concepção.

A democracia não pode excluir todo o risco, por definição. Trata-se, antes de mais nada, de manejo tal do risco, que ele não chegue a destruir o sistema e não se corporifique em privilégio tendencioso para apenas uma parte. Neste sentido, o trabalhador e o dono do capital precisam ter condições iguais de pressão e de defesa de seus interesses. Do ponto de vista do trabalhador, a articulação política é a via essencial para se atingir a capacidade de enfrentamento do capital em igualdade de condições. Com exceção da escassez da mão-de-obra, que sempre pode pressionar o capital a ceder, dificilmente se encontraria outro mecanismo capaz de conferir ao trabalhador força real de participação no jogo de poder. Como víamos, a preparação da mão-de-obra não tem esta virtude; a transmissão de conhecimento não precisa favorecer a participação, podendo mesmo tender ao contrário e assim por diante. A educação política, contudo, quando entendida como abertura à participação, num contexto de Política Social comprometida com a redução da desigualdade, pode ser o cerne do fenômeno pedagógico, transformando-o em real motor do desenvolvimento, ao se ligar às propriedades do complexo produtivo. Produzir e participar é uma fórmula democrática que, em toda a sua simplificação, traduz a potencialidade real da educação.

O projeto de educação política será, pois, sempre um projeto reformista. Como toda reforma, pode sempre ser a maneira sutil de conservar a estrutura anterior de privilégios. Por isto mesmo é essencial insistir no planejamento participativo, à medida que se comprometer a quebrar a tendência congênita ao favorecimento dos favorecidos. Tal compromisso é sempre uma questão ideológica, assim como a educação é fundamentalmente transmissão de ideologia. É possível transmitir através dela as ideologias mais espúrias, bem como a ideologia democrática. Não se é democrata de graça, mas, em grande parte, por educação, entendendo-se educação aqui também como toda a ambiência cultural impregnada de valores e de concepções propensos ao convívio solidário num contexto de conflito e de oposição.

Educar à democracia contém, em si, uma contradição nos termos. Tomando-se a sério seu caráter sempre pelo menos um pouco impositivo, é incoerente "forçar" a pessoa a ser livre. Como, porém, não existe o convívio perfeito, mas diferentes formas de manipulação, fica bem claro que a democracia terá tanto mais *chances* quanto menos impositiva for a educação. Aí ressurge a importância do planejamento educacional participativo não na linha simplória que esconde sob a participação a *chance* renovada de manipulação refinada ou que abandona o processo à espontaneidade, mas na linha de uma proposta autocrítica e de conquista diária da prioridade da maioria sobre os privilégios da minoria.

Muitas vezes se levanta a objeção clássica de que o Estado não pode propor a participação, porque neste caso já seria por definição ou cooptada, ou inócuo. Esta objeção é importante e reconhece-se a tendência imensa que tem a Política Social do Estado de ser assistencialista, provocando no assistido um traço forte de dependência à manipulação. Mas isto não precisa ser. Em primeiro lugar, o Estado poderia pelo menos não atrapalhar. Ele atrapalha certamente quando pratica uma educação adestradora e impositiva; quando propõe programas que mais controlam do que privilegiam o pobre; quando exaspera o traço concentrador do sistema. Em segundo lugar, propor a participação não é atentado à abertura democrática; muito pelo contrário, é propor aquilo que simplesmente faz parte essencial do processo de redemocratização. Em terceiro lugar, se o planejamento não se interessar por isto, "outros" se interessarão, a saber, outras ideologias, que, com certeza, irão agradar ao sistema muito menos ainda. Em quarto lugar, a força do planejamento não está na imposição, mas no exemplo.

De tudo isto, pode-se concluir que a educação, ao lado de transmitir valores sociais e conhecimentos profissionais, precisa propor também elementos que despertem e acionem o potencial associativo, cooperativo e solidário da população pobre, como oportunidade não só de trazer à percepção as condições reais de vida e seus problemas, mas também de participar da estrutura produtiva do País, no sentido de comprometê-la com a satisfação das necessidades básicas da população majoritária.

VI. POTENCIALIDADE COMUNITÁRIA

Muitas teorias da comunidade exageram sua potencialidade mobilizadora, como se fossem entidades autônomas e capazes de realizar sozinhas o desenvolvimento. A pobreza não se erradica apenas pela tomada de consciência dela. Assim, a variável política se dilui, se não vier unida à variável sócio-econômica.

Cremos mesmo que pode haver um elemento de perversidade nas teorias que tentam comprovar a espontaneidade da massa. Estas teorias possuem, sem dúvida, o mérito de acentuar a necessidade de se comprometer o poder com a massa e de estabelecer que ele é propriedade, em si, do povo. Mas, pelo próprio fato de que a massa não chega ao poder, transmitir-lhe sensação de poder significa preparar a decepção, o desespero e o conformismo.

Assim, a simples articulação política da comunidade jamais seria proposta suficiente, porque não precisa ir além da "pobreza consciente". Não cremos que a comunidade não participe apenas porque não "sabe" de sua força e de sua potencialidade, ainda que isto seja componente central. Em termos duros, é preciso também visualizar que seria mais efetivo transmitir que a capacidade política está condicionada pela capacidade econômica, e vice-versa. O sentimento de solidariedade grupai e a capacidade de articulação jamais serão algo desprezível; mas sem participação econômica, sem capacidade produtiva, a participação política se esvazia. E vale o contrário: sem participação política, a proposta de participação econômica não se realiza.

Ademais, não existem comunidades "virgens", como se elas tivessem a definição pura de suas necessidades. Dentro de um ambiente de forte propaganda consumista, intensa comunicação e pressão do efeito-demonstração, a comunidade tende a definir como necessidades suas aquelas veiculadas pela televisão, por exemplo, e por outros instrumentos do poder econômico e político. Esta consideração é importante para conseguirmos uma resposta mais adequada à alienação do planejador. É certo que o planejador é uma pessoa alienada, porque não é pobre e é um instrumento do sistema para se impor. Mas a comunidade também possui sua forma de alienação, porque é matéria propícia de manipulação ideológica. Assim, nem o planejador sozinho pode definir as necessidades básicas da população, nem esta sozinha pode fazê-lo também. É preciso o confronto crítico de ambas as partes. Aí ressurgem a importância capital do compromisso do planejador em favor da população pobre, já que sua tendência é contrária.

Tendo em vista a propensão forte do planejamento de ser impositivo, dificilmente se exagera a importância da participação comunitária. Todavia, o entusiasmo por este tipo de mobilização não pode desconhecer a outra face da mesma medalha: o planejamento participativo e a mobilização comunitária podem facilmente encobrir o fato de que, sem inclusão satisfatória na estrutura produtiva, não há condições reais de redução da pobreza. Vimos que a ação pedagógica, sozinha, não tem força suficiente para forçar o desenvolvimento econômico a convergir com o desenvolvimento social. Precisamente, por causa disto, o pedagógico deve vir unido ao político. Mas o político, sozinho, é também letra morta, porque não há o que distribuir, sem produzir. Pobreza participada não é menos pobreza. É tão errôneo afirmar que a pobreza se soluciona apenas com o crescimento econômico (ele pode agravá-la), como é errôneo garantir que a pobreza se supera através da consciência política. Assim, a resposta comunitária, que muitas teorias pintam como suficiente em si, significa apenas a troca de unilateralismo, a saber, do economicismo para o ativismo.

Ademais, colocar o desenvolvimento em cima dos ombros da comunidade é isentar os "outros" da responsabilidade do processo. Em última instância, esta atitude comete o mesmo percalço de ver o problema apenas ao nível do trabalhador,

como se a ascensão social dependesse apenas de sua movimentação. Esta é, sem dúvida, essencial, mas não é menos essencial a consecução política de um estilo de crescimento voltado também para as necessidades básicas da maioria da população. E mais que isto: o componente político da educação consiste tanto na capacidade de articulação e de mobilização, quanto na capacidade de co-gerir o crescimento econômico não somente dentro da comunidade, mas principalmente do País. A industrialização não seria conduzida apenas por interesses econômicos, mas igualmente pelo projeto conjunto sócio-político-econômico de redução das desigualdades sociais. *Participação econômica e participação política, dentro de regras democráticas de jogo*: esta seria a meta e o próprio conteúdo da educação.

SUBSÍDIOS SOBRE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO*

Seno A. Cornely**

I. INTRODUÇÃO

Parece conveniente, preliminarmente, tentar conceituar planejamento participativo.

Entende-se que o planejamento participativo não significa apenas uma ação momentânea em que os planejadores do Governo chamam o povo ou algumas de suas categorias para legitimar determinados projetos, para coonestar determinadas decisões tomadas a nível técnico ou político ou para cooptar simplesmente com medidas já decididas fora do âmbito da comunidade. Não significa, igualmente, apenas chamar setores comunitários para a execução de tarefas decorrentes de planos elaborados sem a participação da comunidade.

Entende-se que p planejamento participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria.

Sabe-se que tal visão, muito mais abrangente do que apenas o desenvolvimento da produção, a prestação de serviços ou o remanejamento espacial, implica profundas transformações estruturais.-

Entende-se que os interesses da maioria da população contrariarão alguns interesses de certas minorias e que estas dificilmente abrirão mão de seus privilégios.

É, portanto, fundamental que essas maiorias tomem consciência de sua situação e de sua força numérica, que se organizem, se mobilizem, se coordenem e ajam politicamente.

* Trabalho já publicado nas revistas da EMPLASA — Empresa de Planejamento Metropolitano da Grande São Paulo e do IBP — Instituto Brasileiro de Planejamento.

** O autor é Assessor do Presidente da METROPLAN e Presidente da Associação Latinoamericana de Escolas de Serviço Social — ALAESS.

Uma das formas dessa ação se verifica através de grupos de pressão da base, que poderão forçar os grupos dominantes a tomar decisões que beneficiem as maiorias, como demonstra Galli¹, ao referir-se a margem de tolerância existente em qualquer sistema. O importante pareceria que todos os grupos se organizassem para participar mais ativamente do Governo na linha pluralista que Kasberson e Breitbart denominam de "poliarquia". Dentro dessa visão poliárquica, haveria sempre um conjunto de centros hegemônicos e periferias radiais, todos em constante movimento e muitas avenidas de acesso ao centro e de repulsão do mesmo.

Tal atuação das periferias não se fará espontaneamente, como fruto milagroso dos céus, mas é um produto a demandar insumos em forma de assistência técnica e outros. E o Poder Público a serviço da maioria da população deverá assumir referida assessoria. Mas as decisões substantivas deverão ser tomadas pela população, cuja participação é o ingrediente principal do planejamento participativo.

O planejamento participativo passa a ater em seu bojo, então, um conjunto de instrumentos técnicos a serviço de uma causa política. Seu escopo é obter a participação co-responsável e consciente das maiorias a favor de mudanças estruturais. A co-responsabilidade dessas maiorias atinge também o processo decisório. A serviço dessas decisões e buscando atingir seus objetivos de maneira mais rápida, racional e eficaz, é que se colocam as técnicas de planejamento.

Mas a população participa igualmente no próprio processo de planejamento. Com efeito, o planejamento participativo difere aí de uma das linhas do chamado *advocacy planning*³, o qual busca representar indiretamente os interesses dos grupos-clientes ou das maiorias carentes, mas sem a participação direta desses.

Esta linha de planejamento advocatício correrá o risco de manipular os interesses das maiorias, pois pode carrear no seu bojo os valores de seus advogados e não os da comunidade. Dispensará a participação comunitária nas etapas de elaboração do plano, considerada tarefa técnica, e na defesa e controle do mesmo, entendidos como papel advocatício. Não participando dessas tarefas, não as vivendo, corre a população o risco de ser manipulada pelo advogado, que lhe dirá sempre o que, como, quando e por que fazer...

Outra linha do *advocacy planning*⁴, entretanto, preceitua a participação direta da comunidade em todas as fases do planejamento, inclusive naquelas classificadas de mais nitidamente técnicas (pesquisa e elaboração dos planos).

O planejamento participativo se aproxima muito das modernas teorias de "liberação humana", de Ivan Illitch⁵, que propõe o processo de "diálogo facilitado" pelas "teias de aprendizado", ou do "planejamento humanista", de Erich Fromm⁶, e utilizará as linhas básicas da pedagogia da libertação, desenvolvidas por Paulo Freire⁷.

Partindo da fé no potencial humano, propõe que o povo seja encarado como sujeito da história, como ator e não como mero espectador e aceita que o "desenvolvimento não é um pacote de benefícios dados à população necessitada, mas um processo através do qual a população adquire maior domínio sobre seu próprio destino"⁸.

II. FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

É cada vez maior o número de planejadores que descobrem, na prática,

que seus planos, feitos por vezes com requintes técnicos, não são levados à prática. Seu destino é inglório: quando publicados — e muitos não chegam a sê-lo — não logram converter-se em lei. Mesmo quando aprovados pelo Legislativo, sua implementação depende de uma série de medidas administrativas que raramente são efetivadas. Faltam-lhes, na mais risonha das hipóteses, recursos financeiros que os levem à total implantação.

Pesquisas feitas recentemente⁹ demonstram que tais planos não contavam, quase nunca, com participação da comunidade na sua elaboração. Não se tratava de um planejamento amplamente dialogado e decidido pela maior parte das forças vivas da comunidade. Sendo esta uma das causas de pouco sucesso dos planos, em especial, dos planos locais, a mesma poderá ser afastada pelo processo de participação comunitária¹⁰.

Com efeito, o processo de planejamento participativo apresentará uma série de aspectos vantajosos em termos de eficácia operacional, alguns dos quais serão, sumariamente, enumerados.

a) Já desde a decisão de se elaborar determinado plano, programa ou projeto local, a participação de grande parte da comunidade proporcionará ao menos uma imagem popular favorável, com foros de credibilidade ante os olhos da população e com a legitimidade da coisa desejada, que corresponda às necessidades sentidas da população.

b) Durante as diversas fases da pesquisa, a mesma será participada por setores da comunidade, técnicos e líderes, aportando dados mais realistas e elementos qualitativos; evitará, portanto, que o conhecimento da comunidade se baseie exclusivamente em dados quantitativos, que retratam apenas parte de sua realidade e escamoteiam, muitas vezes, informações qualitativas importantes para o processo de mudança social.

c) No seu processo verdadeiramente pedagógico, estimula a comunidade a tomar consciência de seus problemas reais e a desenvolver sua criatividade na busca de soluções, na verdadeira construção de capacidades, a que se refere Jay Wollenberg.¹¹

d) O produto desse processo participativo será um plano de metas mais realistas, mais adaptado à realidade concreta que se quer mudar e ao modelo que se deseja atingir e mais consentâneo com os meios de que a comunidade pode dispor.

e) Este mesmo processo pedagógico ajuda a agregar novas vontades ao plano e, por isso mesmo, fortalece as forças favoráveis à mudança; da mesma forma e pelas mesmas razões, ajuda a minar as forças de resistência que sempre se opõem a qualquer plano.

f) Aprofundando as raízes populares nas quais se imbuí o plano, amplia e fortalece o foco decisório, incorporando-lhe novos contingentes populacionais.

g) Os conflitos existentes não significarão obstáculo intransponível para o plano; ao contrário, através da ação dialógica, da discussão e do debate, da negociação e da barganha, dos pactos e coalizões, se poderá garantir a canalização positiva dos conflitos de interesses; a visão será sempre pluralista, com predomínio dos interesses das maiorias.

h) Se é verdade que grande parte dos planos contratados, aprovados e decididos por determinada administração são abandonados pela próxima, não é me-

nos verdade que o apoio popular maciço, a decisão da maioria da comunidade e do maior número possível de forças vivas diminuirá o risco de descontinuidade; o próximo prefeito, os próximos vereadores poderão estar sentados em torno das mesas-redondas em que a comunidade terá discutido o plano e decidido levá-lo avante; além disso, é possível que a comunidade, devidamente organizada, tenha condições de pressionar os administradores a levarem avante os planos, diminuindo os riscos de descontinuidade que tanto têm prejudicado o processo de planejamento no Brasil e em outros países.

i) Este tipo de pedagogia de participação tem, em seu bojo, forte conteúdo motivacional; terá, pois, muitas condições de motivar a comunidade a se mobilizar para a implantação das metas do plano que ela mesma decidiu e a enfrentar os sacrifícios que qualquer plano exigirá.

j) De outro lado, o planejamento, participado intensamente em todas as suas fases e decidido pela maioria do povo, será um dos elementos importantes para a formação de um *feedback* de cidadãos, a que faz menção Kenneth Webb,¹² a acompanhar, fiscalizar, assessorar e exigirem algo da ação do administrador e do legislador; não é isto que é o processo democrático de Governo?

Esses são alguns dos argumentos favoráveis ao planejamento participativo sob o enfoque da eficácia operacional. Sem essa participação, os planos, mesmo os tecnicamente mais sofisticados, correm o risco de dormir um sono plácido nas prateleiras ou atender apenas exigências de governos fortemente centralizados e inspirados nos mitos da racionalidade, tão argutamente criticados por Fanny Tabbak.¹³

Mas, ao lado desses argumentos, há outros, de razão ética, que parecem ainda mais substantivos. Com efeito, muitos técnicos e pensadores, entre os quais cabe mencionar Marcuse,¹⁴ Paulo Freire,¹⁵ Fernando Guillén,¹⁶ Carlos Acedo Mendoza,¹⁷ Kasperson e Breitbart,¹⁸ Franz Fanon,¹⁹ C. Wright Mills²⁰ atribuem valores éticos à participação da população no planejamento de seu destino. Vários deles acusam de abertamente imoral o processo de planejamento que, sob o pretexto da neutralidade, alija o povo das decisões, avocando-as ao técnico.

Segundo estes pensadores, o planejamento tecnocrático retifica os homens, ao considerá-los objetos e não sujeitos da ação planejadora, ao reduzi-los ao papel de espectadores, roubando-lhes a função de atores. Com esta atitude, está oprimindo sua essência de pessoa humana, antologicamente participante. E qualquer opressão é um ato clamoroso de imoralidade.

Isso também vale para a famosa neutralidade do planejamento e de seus agentes técnicos, os planejadores. Sabe-se que ninguém é totalmente neutro, e o planejamento é um instrumento intimamente relacionado com a distribuição dos recursos na sociedade. Nesta ação, conforme Bruce Bartnett,²¹ ou favorece as maiorias carentes ou se põe a serviço das minorias.

Outra afirmativa comumente feita é de que apenas o conhecimento técnico pode resolver os complexos problemas sociais, e, como o povo não está tecnicamente habilitado, caberia ao planejador decidir por ele. Com essa decisão aliando o povo da decisão, completa-se, conforme Marcuse,¹⁴ b círculo repressivo.

Decorrente dessa concepção elitista, outro elemento a desmistificar é o relativo ao interesse geral, a ser melhor defendido pelo técnico não envolvido. Entretanto, conforme Kasperson e Breitbart¹⁸ não há interesse geral, mais interesses de muitos grupos, geralmente em conflito. Isso significará contendas na arena política,

à qual todos os grupos deverão ter acesso, com ampla e completa informação para instrumentar a defesa de seus interesses.

III. ALGUNS RISCOS DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Algumas experiências do chamado planejamento participativo incorrem, consciente ou inconscientemente, em alguns riscos ou laboram em certos equívocos.

Parece, pois, útil, sintetizar alguns neste ensaio preliminar.

O primeiro e o mais abrangente é o risco da manipulação da comunidade. Os órgãos da administração pública "vendem" o plano à comunidade, utilizando, para tanto, todas as técnicas de informação e comunicação. Obtêm, dessa forma, a cooptação de amplos setores da comunidade. Estes setores tenderão a aceitar passivamente tudo que os técnicos do Governo lhe propuserem em nome de um suposto interesse geral ou da chamada solidariedade social.

Henrique Fattner²² mostra a disjuntiva em que se coloca o planejador-entre sua obrigação contratual de contribuir para uma administração eficiente e racional e sua consciência moral de conceder maior participação ao povo na decisão dos negócios públicos.

Dentro da linha de manipulação, caberia acentuar as manobras diversionistas a que podem apelar os planejadores. Consultando o povo num sistema de *public hearing* sobre problemas locais ou aspectos secundários, manter-se-á intocado o sistema global, gerador dessas distorções locais ou setoriais.

Essa aparência de participação, essa participação concedida, limitada, vigiada e tutelada pode corresponder ao interesse dos centros hegemônicos, como forma de aliviar tensões e pressões e, assim, perpetuar suas posições privilegiadas. É o que Ugalde²³ apoda de participação dependente, por fugir dos temas vitais.

Decorrente dessas manobras manipulatórias, surge uma segunda linha de raciocínio, qual seja a do risco de se buscar a adesão acrítica a programas oficiais, a se manifestar num ativismo irreflexo.

É o que ocorre com alguns programas de desenvolvimento de comunidade, que localizam os problemas básicos na própria comunidade e a impulsionam para a solução tópica desses problemas.²⁴

Quijano²⁵ chama a atenção para o fato de que tais programas incidem mais sobre as populações carentes de serviços públicos, as quais são induzidas a executar essas obras, liberando o Poder Público das mesmas. Quijano alerta para o que considera dupla injustiça: enquanto o Poder Público oferece serviços urbanos à população cêntrica, já privilegiada econômica e espacialmente, induz as populações periféricas, desprivilegiadas, a suprir essas carências com seu esforço e seu trabalho.

Ao lado disso, cabe considerar que grande parte desse trabalho comunitário é executado em fins de semana, proporcionando aos moradores da periferia uma ilusão de utilidade social e evitando que reflitam criticamente sobre sua situação de miséria e privação. No fim de semana, fatigado, o morador da periferia se sentirá gratificado por haver sido útil, mas não terá condições de descobrir que as causas de sua privação continuam intactas.

Não se prega obviamente que tais trabalhos não sejam feitos. O que se sugere é que os mesmos, ao serem executados, sirvam de instrumentos de conscientização e não de alienação da comunidade.

Poder-se-ia continuar essas reflexões, examinando a habilidade do sistema dominante em se perpetuar através de processos de consenso, a que se refere Galli,²⁶ elidindo a situação de conflitos de interesse.

Parece oportuno alertar os que pretendem se aventurar pelas sendas do planejamento participativo para estes e outros riscos.

IV. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Parece conveniente apresentar, muito sumariamente, alguns elementos da metodologia do planejamento participativo. Os mesmos serão necessariamente muito genéricos, não podendo contemplar todas as nuances de sua aplicação prática. Tratar-se-á mais de grandes lances da metodologia, buscando situar apenas as fases gerais.

Os grandes passos são os mesmos de qualquer planejamento, mas o que caracteriza a planificação participativa é exatamente a presença ativa, consciente, deliberada e decisiva da comunidade, através dos líderes mais autênticos das diversas categorias que a compõem.

Assim, a *anamnese* se caracteriza pelo conhecimento da realidade, conhecimento esse que é co-participado pelo maior número possível de membros da própria comunidade. A equipe técnica não se baseia exclusivamente em dados estatísticos e estudos formais sobre a comunidade. Na coleta desses dados e especialmente no levantamento de elementos qualitativos, de percepções subjetivas da vida comunitária, participarão técnicos e líderes da própria comunidade. Pode-se dizer mesmo que, já na etapa anterior, naquela em que se decide iniciar uma ação planejada na comunidade, deverão participar membros da comunidade com poder de decisão.

A *diagnose* será feita igualmente com líderes da comunidade e, de preferência, deverá ser discutida em seminários, fóruns e reuniões públicas, em que qualquer pessoa tenha acesso e possa ajudar a radiografar a realidade.

O mesmo se diga da *prognose*, na qual, além de ajudar a prever o que será determinada comunidade num período "x", é importante que se examine o que a comunidade deseja ser. Aí haverá oportunidade para que o maior número possível de pessoas desenvolvam e apresentem seu modelo *in mente*. Têm sido usadas sessões de grupo, em que se estimulam os participantes a expressar seu modelo mental da comunidade, em discussões, verbalizando suas expectativas e seus temores. Da mesma forma, tem-se solicitado mm desenhem modelos *in mente* da sua comunidade para períodos determinados. Outras formas de expressão têm sido estimuladas, tais como dramatizações, manifestações lúdicas, teatrais e artísticas. Todas essas manifestações são atentamente observadas pelos técnicos e por líderes comunitários, pois terão valor profundamente importante para o planejamento.

Este deverá atentar para os desejos verbalizados ou manifestados pictoricamente, no sentido de tentar incorporar o maior número possível no modelo a ser planejado. Deverá ainda ter em conta os temores existentes na comunidade, buscando prevenir ou atenuar suas causas.

A *elaboração do plano, dos programas e projetos* que o compõem deverá ser feito, como já foi referido, em íntima colaboração entre a equipe técnica e os comúnes.

Cabe aqui dizer que o planejamento participativo demanda insumos em forma de educação. Trata-se de tarefa eminentemente pedagógica, de *capacitação progressiva*. É provável que os primeiros projetos realmente participativos deixem muito a desejar em termos de rigor técnico. Isso não importa muito. O que importa realmente é que a comunidade e seus líderes aprendam fazendo. Aprendam a participar efetivamente da elaboração dos projetos, se capacitem das tarefas técnicas, ajudem a decidir e cresçam como pessoas que sabem o que querem.

É bastante provável que a comunidade cometa erros, ao ver do técnico, na escolha das alternativas. O técnico não é, evidentemente, um elemento neutro e tem a responsabilidade de argumentar com a comunidade e defender seus pontos de vista. Mas isso deverá ser feito de forma clara, demonstrando o caminho do raciocínio e instrumentando a comunidade a decidir melhor. Mas a decisão final é da comunidade e não lhe poderá ser imposta, sob pena de se trair todo o processo educativo e pedagógico do planejamento participativo.

Embora se pudesse terminar aqui a exposição da metodologia do planejamento participante, é importante repetir que se trata de um processo que não termina, que se renova permanentemente. À elaboração dos planos, programas e projetos segue-se, normalmente, a discussão dos mesmos, suas correções, sua aprovação, para daí passarem à implantação. É óbvio que essa divisão em fases é apenas para efeito didático, pois não se pode compartimentar um processo que é, por natureza, continuado e dinâmico.

Na execução dos planos, é geralmente solicitada a participação ativa da comunidade, seja em idéias, seja em trabalho, seja em material, dependendo do tipo de projeto.

Para essa execução de projetos é necessário que a comunidade se *organize*. Muitas vezes, essas organizações não serão estruturadas da mesma forma que os órgãos que participaram do processo de planejamento. Surgirão novos grupos-tarefa, comissões de trabalho, grupos *ad hoc* ou outras formas de organização, em que se engajem as pessoas e os subgrupos motivados para o trabalho executivo.

Geralmente se demanda, numa comunidade de base, relativamente pequena, adstrita a um bairro, por exemplo, uma organização coordenadora, que pode ser uma Sociedade de Amigos do Bairro, um Conselho Comunitário, ou qualquer outro tipo de organização de segundo grau. Essa entidade tratará de mobilizar os diversos grupos existentes na comunidade para tarefas específicas e se preocupará ainda em estimular o surgimento de novos grupos para tarefas que ninguém esteja preparado para enfrentar.

A experiência tem demonstrado que estes grupos de base devem ser muito simples, sem burocracia, sem esquemas sofisticados de organização e se basear em critérios de grande flexibilidade e coesão social, além de estarem bem motivados para tarefas específicas.

Já o organismo coordenador deverá estar bem estruturado, ter caráter mais permanente, ter um programa de trabalho de prazo mais longo e contar com respeitabilidade e credibilidade na comunidade, pré-condições importantes para legitimar sua ação coordenadora.

O ideal será, mesmo, que progressivamente a comunidade assuma o comando das ações. Dentro da dinâmica do processo pedagógico aqui proposto, po-

der-se-ão contemplar gradientes de participação, semelhantes à "escala de participação comunitária" de Arnstein.²⁷

À medida que se executarem os projetos e se transformarem de idéias e papéis em obras, serviços e bem-estar da comunidade, a avaliação dos mesmos é mais importante.

É claro que essa avaliação é permanente, embora formalmente incida mais nos períodos de execução e realimentação.

É claro que o processo do planejamento participativo não se esgota nesse primeiro ciclo. É da própria natureza do processo social que novos problemas e novas necessidades surjam à medida que determinadas situações-problema encontram solução.

Poderá haver, aí, o risco de a comunidade atingir as metas originalmente fixadas e então sentir-se satisfeita. A organização original, criada para conseguir determinados níveis de bem-estar, tenderá a esvaziar-se, por já se haverem conseguido referidos níveis.

Entrará aí, novamente, o trabalho da equipe técnica, com seu papel de realimentador do processo. Novo ciclo começará. A comunidade voltará a tomar conhecimento de novos problemas, que demandarão, igualmente, seu esforço planejado e organizado para solucioná-los.

Convém ainda acentuar que todo este processo se subordina a uma dinâmica muito própria, muito peculiar, que poderá ser caracterizada, em grandes linhas, pelos seguintes elementos principais.

Normalmente no início do processo haverá um elemento de *sensibilização* da comunidade, que alguns técnicos chamam de aproximação sensorial. A equipe técnica, ainda sem nenhum plano preconcebido, se aproxima da comunidade para "senti-la". É o chamado "contacto global" a que se referia tão seguidamente o Pe. Lebrete.²⁸ O técnico vai à comunidade, observa-a, conversa com pessoas, pergunta sobre aspectos da vida local, tudo sem um roteiro rigidamente prefixado. Mas, à medida que ele sente a comunidade, esta também o sente. É, muitas vezes, o "estranho sociológico" que perturba um pouco a normalidade da vida social, a paz das coisas normais.

À medida que ele conversa com as pessoas, estas o informam e, para isso, começam a pensar em alguns dos aspectos sobre os quais conversam. É provável que alguns não queiram conversar sozinhos e chamem pessoas de suas relações, passando a conversar em grupo. Mesmo quando o técnico deixa o grupo, é provável que este continue dialogando. Verifica-se um processo pouco formal de sensibilização da comunidade. Boris Lima,²⁹ entre outros, desenvolve grandemente este tipo de abordagem.

É claro que nesse elemento de sensibilização estão entrando os canais de comunicação de massas. Faltam ainda estudos, em número e profundidade suficientes, a detectar a real contribuição dos *mass media* na sensibilização, conscientização e motivação da comunidade.

Alguns ensaios vêm sendo feitos em nosso meio, merecendo citação a Associação Brasileira de Teleducção.³⁰

Admite-se, de outro lado, certa visão preconceituosa de alguns setores técnicos, temerosos da massificação do povo a que tais instrumentos poderiam levar.

Outro elemento muito importante nessa dinâmica do processo é a *cons-*

cientização. Este processo foi definido pela OMS³¹ como aquele que "permite aos indivíduos ter uma clara consciência da realidade em que vivem, desenvolvendo um sentimento de crítica, destinado a melhorá-la com sua participação".

Parte do povo tem uma consciência mágica, ingênua, da realidade que o circunda. Esta consciência transitivo-ingênua³² poderá adquirir elementos de criticidade à medida que os homens dialogarem. É através do diálogo, de grupos de debate, de sessões de discussão, de seminários e mesas-redondas, e de atividades informais de grupo que os homens vão modificando sua visão ingênua das coisas e adquirindo uma consciência mais crítica, capaz de detectar as causas mais profundas de problemas. Passarão, assim, da simples aparência para a transparência, enxergando os processos sociais por dentro, descobrindo sua mecânica e sua dinâmica próprias.

À medida que as pessoas descobrem a realidade em que vivem, o mundo real, desmistificado em que se movem, surge dentro deles um mecanismo psicossocial que faz com que almejem modificar essa situação. Trata-se da *motivação*. Através do exame da realidade, através da tomada de consciência de sua situação, através do debate e do diálogo dessa situação, o homem sente-se motivado para transformar a realidade na qual se move.

Enquanto se motiva, o homem tenderá a mobilizar-se, a engajar-se em organizações existentes ou a fundar referidas organizações que, dentro dessa dinâmica, o ajudem a melhorar essa situação.

Caberia, ao final dessas considerações sobre aspectos metodológicos, confessar o que já se percebeu: a metodologia do planejamento participativo está apenas ensaiando os primeiros passos. Carece ainda de um arcabouço teórico-sólido que lhe permita utilizar categorias de trabalho científico. Faltam-lhe experimentos empíricos devidamente analisados e criticados que permitam inferir uma metodologia de ação de características universais.

V. IDÉIAS SOBRE A ASSESSORIA TÉCNICA AO PROCESSO

Convém acentuar que a participação da comunidade geralmente não é espontânea durante todo o processo. Pode sê-lo em determinados momentos de maior apelo, em que setores da comunidade estejam mais sensibilizados. Deixará de sê-lo nos momentos menos gratificantes, ou que exijam maior esforço.

Lawrence Moore³³ afirma que a participação comunitária é um produto e, como tal, demanda insumos em forma de assistência técnica. Poder-se-á acrescer que este "produto" exigirá outros tipos de insumos, tais como educação social, colaboração financeira do Poder Público, apoio político, estímulo ao sentimento de estima social dos membros da comunidade e expectativa de melhores condições de vida.

O que nos interessa de momento, porém, é a assessoria técnica.

Entende-se aqui por assessoria técnica a atividade profissional mediante a qual um ou mais especialistas ajudam uma comunidade a mover-se eficazmente na direção que ela escolheu. Geralmente estes técnicos são externos à comunidade e, em muitos casos, estão vinculados a órgãos públicos igualmente interessados na referida assessoria.

Modernamente se está propondo que a assessoria seja constituída de equi-

pe interdisciplinar de técnicos, cobrindo as áreas essenciais da vida comunitária. Ao se tratar de assessoria ao processo de planejamento, pareceria conveniente sugerir a presença de, pelo menos, um especialista de cada uma das quatro áreas em que convencionalmente se divide essa matéria, isto é, na área social, na econômica, na físico-territorial e na político-administrativa.

Esta equipe-cerne, permanente, terá responsabilidade maior em acompanhar todo o processo de planejamento participativo, podendo ser completada por especialistas em outras áreas ou por consultores em determinados momentos do processo.

Em outro trabalho,³⁴ este autor já alertou que boa parte dos insucessos de experiências de desenvolvimento de comunidade se devem à falta de habilidade, à insuficiência ou à má composição da equipe técnica.

Alguns dos papéis dessa assessoria técnica merecem ser aqui citados.⁵

a) O papel inicial da assessoria técnica em qualquer trabalho comunitário e, portanto, também no planejamento participativo, é o do *ativador*. É quando se levantam os problemas, se anima a comunidade, se ativam suas forças vivas, se estimulam discussões, se incentiva a busca de soluções, se cria um clima comunitário. Aqui, a assessoria terá um papel indutor, enquanto estimula a comunidade, mas cabe a esta tomar as decisões.

b) A função *planejadora*, mediante a qual a equipe ajuda a comunidade a desempenhar as atividades técnicas na elaboração formal de projetos, é importante. O autor espota a idéia de que a comunidade deverá não apenas decidir seu futuro, mas igualmente designar alguns membros para colaborar nas atividades meio, isto é, na elaboração dos projetos. Tal convicção tem fundamento no enfoque pedagógico do planejamento participativo.

c) Murray G. Ross³⁶ aponta o papel de *guia*, de orientador, no sentido de ajudar a comunidade a decidir quais, entre várias alternativas, são as mais eficazes. Ressalta-se que o termo guia ou orientador admite diversas gradações, podendo ser mais ativo no início do processo, quando a comunidade estiver menos instrumentada, repassando-se gradativamente maior responsabilidade à própria comunidade.

d) Isso nos leva ao papel de *habilitador*, de ajudar a comunidade a se capacitar. A capacitação é encarada como processo ativo, mediante o qual a comunidade se autocapacita e o técnico passa a ser mais o viabilizador, o indicador de possibilidades, de instrumentos, de medidas. Lembra-se a importância da capacitação para a própria tarefa substantiva de atuação comunitária. Esta capacitação poderá ser técnica, social e política. Será política à medida que fizer emergir novos valores, líderes potenciais, capazes de verbalizar os problemas e aspirações de seus grupos. Politicamente, a comunidade se organizará como força atuante e poderá agir no sentido de criar o "poder comunitário",³⁷ capaz de dialogar com os demais poderes.

e) Decorrentes dessa linha de raciocínio estará o papel de *consultor*, mediante o qual se assume o papel de perito, de *expert*. Trata-se geralmente de área específica para a qual a comunidade chama um especialista. Resolvido o problema específico, poderá o mesmo ser dispensado.

f) O papel de *realimentador* se prende ao fato de que todo o processo necessita ser constantemente avaliado. À medida que se constatarem falhas no mesmo, é vital a participação da equipe técnica no sentido de corrigir essas distorções,

atualizar os programas, incorporando-lhes novos elementos e realimentando todo o processo.

g) Função *catalisadora* de recursos externos é hoje cada vez mais apontada na literatura técnica. Durante todo o processo, a assessoria técnica ajuda a comunidade a identificar, na comunidade maior, recursos humanos, institucionais e materiais que preencham determinadas necessidades e a orientem para a atração dos mesmos.

h) Ross^{36, 38} lembra ainda o papel de *terapeuta social* que deveria ser desenvolvido pela assessoria técnica. O mesmo parece aplicar-se mais a outros contextos do que à realidade brasileira.

Estes são alguns dos principais papéis lembrados pela literatura especializada, mas não esgotam as funções específicas de assessoria técnica. Cabe, em cada caso, adaptar essas funções e gerar novas.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ GALLI, Augusto. Desarrollo de la comunidad — participación y dominación. In: *Cuadernos de la Soc. Venezolana de Planificación*, Caracas, 1974. p. 106-7.
- ² KASPERSON, R. & BRETTBART, M. Participation, decentralization and advocacy planning. In; *Resource Paper*, Washington, Association of American Geographers, 25, 1974.
- DAVIDOFF, Paul e Linda. & GOLD, Neil. Suburban action; advocate planning for an open society. *Journal of the American Institute of Planners*, 36, 1970.
- BUNGE, William. *The first year of the Detroit geographical expedition; a personal report*. Detroit, DGE, 1969.
- ⁵ ILLTCH, Ivan. *Deschooling society*. Nova Iorque, Harper & Row, 1970.
- ⁶ FROMM, Erich. Hermanist planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 38, 1972.
- ⁷ FREIRE, Paulo. *Pedagogia dos oprimidos*. Vozes, 1969.
- ⁸ GOULET, Denis. *The cruel choice*. Nova Iorque, Atheneum, 1971.
- CORNELY, Seno A. A utilização de alguns instrumentos de D. C. na implantação de planos locais integrados. Tese apresentada ao III Seminário Estadual de Política de Desenvolvimento Urbano. Porto Alegre, 1973.
- Sobre o assunto, recomenda-se a leitura de recente livro de BAPTISTA, Myrian Veras. *Desenvolvimento de comunidade*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1976.
- ¹¹ WOLLENBERG, Jay. Capacity building. In: *EKISTICS*, 42 (251), 1976.
- ¹² WEBB, K. & HATRY, H. P. Obtaining citizen feedback. In: *EKISTICS*, 42 (251), out. 1976.
- ¹³ TABBACK, Fanny. Centralismo autoritário y autonomia local — opciones para el desarrollo nacional. *Revista Inter. de Plan.* Bogotá, STAP, 9 (33), mar. 1975.
- MARCUSE, H. *One dimensional mon.* Boston, Beacon Press, 1964.
- ¹⁵ FREIRE, Paulo. Op. cit.
- ¹⁶ GUILLÉN, Fernando. *Planeación y participación social in America Latina*. Ponencia libre al X Cong. Inter. Plan. Panamá, 1974.
- ACEDO, M. Carlos. *Diseno preliminar para un estudio historico-estructural de poder local en Venezuela*. Ponencia libre al X Cong. Inter. Plan. Panamá, 1974.
- ¹⁸ KASPERSON & BRETTBART. Op. cit.
- ¹⁹FANON, Frantz. *The Wretched of the earth*. Nova Iorque, Grove Press, 1963.
- MILS, C. Wright. *The sociological imagination*. Nova Iorque, Oxford, University Press, 1957.
- HARTNETT, Bruce. Advocacy planning and bureaucratic guerillas. In: *EKISTICS*, 42 (251), out. 1976.

- ²²RATTNER, Henrique. Desenvolvimento de comunidade no processo de urbanização. In: *Revista Brasileira de Planejamento*, 1. Porto Alegre, Instituto Brasileiro de Planejamento, 1976.
- ²³UGALDI, Luiz. El locus político del desarrollo de la comunidad en Venezuela. In: *Cuadernos de la Soc. Venez. de Plan.* Caracas, 1974. p: 106-7.
- Sobre o assunto, recomenda-se consultar OMMANN, Safiraz. *Participação social*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1977.
- AWIJANO, Anibal. La formación de un universo marginal en las ciudades de America Latina. In: CASTELS, Manuel (compil). *Imperialismo y urbanización en America Latina*. Barcelona, Ed. Gustavo Gilli, 1973.
- GALLI, Augusto. Op. cit.
- ARNSTEIN, Sherry. A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 1969.
- LEBRET, L. J. *Dynamique concrète du développement*. Paris, Ed. Ouvrières, 1962.
- LIMA, Boris. *Contribuição à metodologia do serviço social*. Trad. Ivonne Grossi. Belo Horizonte, Interlivros, 1975.
- REVISTA BRASILEIRA DE TELEDUCAÇÃO. Rio de Janeiro, ano 5, n. 11, 1976.
- ³¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Conceitos modernos sobre planificação-participante. Doc. HP-HE. 12, Washington, 1975.
- FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. 2. ed. Paz e Terra, 1969.
- MOORE, Lawrence. La programación de desarrollo de la comunidad. In: *BID desarrollo de la comunidad — teoria e prática*. México, 1966.
- ³⁴ CORNELLY, Seno A. *DC no planejamento microrregional*. Tese apresentada ao I Congresso Brasileiro de Planejamento. Porto Alegre, IBP, 1975.
- ³⁵ Para um estudo mais detalhado da matéria, veja-se CORNELLY, Seno A. *Serviço social; planejamento e participação comunitária*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1976.
- ³⁶ ROSS, Murray G. *Organização da comunidade*. Porto Alegre, PUCRGS, 1964.
- ³⁷ HAWLEY & WIRTH. *The search for community power*. Nova Jersey, Prentice-Hall, 1968.
- ³⁸ CORNELLY, Seno A. Op. cit.

MICROPLANEJAMENTO EDUCACIONAL PARTICIPATIVO E INTERSETORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DAS ÁREAS URBANAS MARGINALIZADAS

— Pautas Metodológicas*

Gustavo Lopez**
Juan Chong***

I. INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, a política social e, em especial, a educacional, está dando ênfase ao atendimento das necessidades básicas dos grupos sociais de baixa renda ou grupos sociais marginalizados. Dentro deste enfoque, o planejamento educacional tem como preocupação fundamental a realização de esforços para apoiar as populações rurais e urbanas marginalizadas, na obtenção de um desenvolvimento integrado que responda às características próprias dessas populações e com uma forte participação de seus próprios moradores.

A luz da experiência do planejamento educacional para o desenvolvimento integrado, propuseram-se mudanças substanciais no campo do planejamento educativo, fazendo com que este instrumento seja aplicado em micronível ou em nível de base, com um forte conteúdo de participação da população envolvida e através de um esforço intersetorial.

A luta contra a pobreza constitui um dos problemas prioritários expostos no estabelecimento da nova ordem econômica internacional¹ dentro da qual a educação tem um papel importante a cumprir. "A linha de demarcação entre pobreza e riqueza não separa somente os países, como também ocorre no plano nacional e no geográfico."²

Ao falar de micro planejamento educacional participativo e intersetorial para o desenvolvimento integrado de uma área urbana marginalizada, é necessário, em primeiro lugar, um esclarecimento, ainda que em termos gerais, dos principais componentes-chave que configuram este conceito.

* Documento elaborado para o Seminário de Microplanejamento Educacional da Ceilândia, Distrito Federal-Brasil (6 a 16 de fevereiro e 12 a 23 de março de 1979).

** Representante da Unesco no Brasil.

*** Perito da Unesco em Planejamento Educacional junto ao projeto de planejamento de Recursos Humanos, PNMD-BRA./7O-550.

Nota: as opiniões que aparecem aqui são de exclusiva responsabilidade dos autores e não comprometem necessariamente a instituição na qual trabalham.

O microplanejamento educacional, que é um instrumento de desenvolvimento aplicado a nível local ou de base, não é um processo isolado para contribuir na obtenção do bem-estar social de uma comunidade, deve participar do progresso da região econômica e da sociedade em seu conjunto. O planejamento a nível micro ou microplanejamento está mais próximo à realidade, e esta aproximação é indispensável para a solução dos problemas concretos.

O caráter participativo e intersetorial do microplanejamento se entende, principalmente, pela necessidade de envolver, no processo, os diferentes grupos sociais que vivem uma realidade e que devem ser protagonistas do progresso de suas próprias populações. Neste ponto é importante citar o que se aponta na experiência centro-americana, na formulação das necessidades educativas básicas da população rural: "... Normalmente, essas necessidades básicas são definidas de maneira uniforme para todo o país ou para grandes regiões do mesmo, por grupos de funcionários e especialistas da administração central na capital. São eles também que definem as respostas a estas necessidades e tratam de transmiti-las aos rurícolas. Mas a realidade mostra que essas respostas, por sua generalidade, poucas vezes correspondem efetivamente aos interesses ou aos problemas das comunidades rurais, tal como são percebidos pelos próprios." Esta consideração leva-nos a formular algumas perguntas fundamentais. A primeira se refere à noção mesma da necessidade básica. É possível definir as necessidades básicas do homem em caráter absoluto de tal maneira que a definição se aplique a todos os homens em qualquer tempo e situação? Ou, ao contrário, não será esta uma noção relativa que muda segundo as conquistas materiais e espirituais alcançadas pela comunidade e ainda pelo homem ao longo de sua vida? Se admitimos que as necessidades básicas ou o modo de perceber estas necessidades podem mudar substancialmente de uns para outros grupos humanos, surge outra indagação: quem tem direito a definir quais são as necessidades básicas de uma comunidade concreta? A identificação de suas "necessidades básicas" não deve ser, por definição, um direito dos homens que as sentem? E, finalmente, não é natural que sejam esses mesmos homens que identifiquem as respostas e participem na sua aplicação à comunidade?³

Dentro deste mesmo enfoque, o livro *O porvir do mundo* assinala: "Tem que haver confiança no engenho das massas e oferecer-lhes, simultaneamente, meios para que ensaiem suas inovações, e uma segurança sem a qual não é possível o êxito."⁴

Se assumimos como válidas as indagações feitas, é fora de dúvida que a microplanificação educacional, para ser efetiva, deve dar ênfase às componentes participação e intersetorialidade; esta última, no sentido de uma ação coordenada nas diferentes etapas do processo de planejamento, principalmente como animadores e agentes de apoio da comunidade.

A conceituação do *desenvolvimento integrado* é muito complexa; no entanto, uma adequação do exposto a este respeito, no Departamento Regional sobre Metodologia do Planejamento da Educação para o Desenvolvimento Integrado de Áreas Rurais, pode ajudar a compreender o sentido que se atribui ao progresso integrado de uma área urbana marginalizada:

"O desenvolvimento integrado se concebe como um processo sócio-econômico, político e cultural das populações com intenções de melhorar suas condições de vida. Este processo se realiza através da participação consciente e crítica

das populações marginalizadas, na análise de seus problemas, nas necessidades e interesses, na exposição de soluções, nas decisões e na atuação para transformar sua situação e superar os problemas da sua comunidade, dentro do contexto global da sociedade.

O desenvolvimento integrado implica, entre outros aspectos, os seguintes:

- i) a preservação e criação dos valores sócio-culturais;
- ii) a modificação das estruturas que propiciam a marginalização das populações;
- iii) a mobilização e organização dos membros da comunidade;
- iv) a utilização dos recursos próprios da comunidade; e
- v) a ação conjunta dos diferentes setores institucionais que atuam na zona.⁵

Fica entendido que esta conceituação se refere unicamente aos objetivos perseguidos pelo desenvolvimento integrado, complementado com alguns elementos que o caracterizam. É importante destacar, além disso, que a educação é somente um dos setores que contribui com o progresso integrado.

Sem pretender aprofundar a análise das características de uma *área urbana marginalizada*, é conveniente delimitar o contexto no qual se pretende aplicar o microplanejamento educacional participativo e intersectorial.

A respeito, cabe mencionar a existência de diversos estudos que fazem referência às variadas definições sobre marginalidade social, realizados principalmente pela CEPAL. Aqui, se trata simplesmente de enfatizar que as populações urbanas marginalizadas no seu sentido ecológico são agrupações populacionais que se localizam na periferia dos centros urbanos (especialmente dos grandes centros urbanos), em condições ambientais e de bem-estar sumamente precários. Em termos gerais, pode apontar-se que uma área urbana marginalizada conta com uma população numa alta porcentagem de baixa renda, a maioria da população economicamente ativa tem que se dirigir para trabalhar em outras localidades com problemas de subemprego e desemprego. Além disso, estas populações estão formadas por uma alta porcentagem de migrantes especialmente procedentes das zonas rurais. Existe uma forte relação de dependência com os centros urbanos.

Ademais, os serviços básicos são insuficientes e precários, as condições habitacionais insatisfatórias, os serviços de saúde não são suficientes qualitativa e quantitativamente para atender à população; os serviços de transporte e comunicações são incipientes e o nível educacional da população é baixo, com serviços educacionais que muitas vezes não oferecem o tipo de educação requerido.

No caso das cidades-satélites do Distrito Federal, por exemplo, o alto fluxo migratório, associado à falta de medidas e de prioridade para reter a massa migrante no próprio Plano-Piloto, acarretou a transferência de boa parte da população para os limites de Brasília, ocasionando a formação de populações urbanas marginalizadas.⁶

As oito cidades-satélites de Brasília têm uma população que representa quase 2/3 da população total do Distrito Federal, com taxas de crescimento demográfico muito mais altas que as do Plano-Piloto, assim como uma densidade demográfica maior e população jovem em alta porcentagem.

Nas cidades-satélites um alto número de famílias vive em barracos, e a maioria delas se caracterizam por ser "cidades-dormitórios". A atividade industrial é incipiente e a atividade comercial é pouco diversificada e de pequeno porte. A

atividade artesanal é escassa e uma alta porcentagem da população é considerada de baixa renda (menos de dois salários mínimos).

Em termos ecológicos, o bem-estar comunitário é precário (alimentação, higiene, saúde, vida cultural e produção), com carência de vegetação, urbanização pouco desenvolvida e serviços básicos de segurança pública e sociais precários.

Quanto aos problemas culturais e educacionais, pode-se destacar a existência de grupos com diversos valores culturais, a escassa possibilidade de preservação e criação de valores culturais, assim como pouca atenção às necessidades das comunidades e dos educandos no que se refere ao sistema educacional, produzindo desajustes entre o tipo de educação e as necessidades da comunidade, com rara vinculação entre escola e comunidade, representando a população analfabeta uma alta porcentagem.

Certamente, a generalização das características problemáticas das cidades-satélites não permite distinguir se existe uma variedade quanto a níveis de desenvolvimento de umas cidades em relação a outras. Taguatinga e Guará são as mais desenvolvidas.

Por outro lado, existem nessas cidades-satélites um conjunto de características positivas que permitem favorecer um futuro desenvolvimento. Entre estas características, podem-se citar as seguintes:

i) na maioria delas existe uma tendência decrescente nas taxas demográfica e de mortalidade; portanto, a população, em termos relativos, tende a reduzir-se com relação à do Plano-Piloto;

ii) existe possibilidades de mudar as estruturas da população economicamente ativa, principalmente com o progresso do setor informal, a manutenção do trabalhador no seu meio e o fortalecimento da ação comunitária;

iii) concentração de inversões para a melhoria da infra-estrutura básica e serviços sociais, assim como a aplicação de um programa de melhoramento do meio ambiente;

iv) estímulo e promoção da população na realização de ações para melhorar sua comunidade;

v) existência de uma alta potencialidade cultural dos habitantes;

vi) aumento na criação de oportunidades educacionais para a população, principalmente pela criação dos serviços educacionais e a experimentação de novos enfoques na oferta educativa para a população; e

vii) promoção da participação da comunidade no conhecimento de seus interesses, necessidades e problemas, e nas soluções para a melhoria do bem-estar comunitário.

Em segundo lugar, a aplicação do microplanejamento educativo a nível de uma área urbana marginalizada possibilita a elaboração de diversas alternativas educacionais. Tradicionalmente, o tipo de educação oferecido nas áreas urbanas marginalizadas não responde às características, necessidades e problemas das populações carentes e, portanto, não aproveita os múltiplos aspectos positivos das comunidades, que podem ser úteis para obter o desenvolvimento integrado destas áreas.

Com a finalidade de apoiar a formulação de alternativas educacionais mais adequadas às áreas urbanas marginalizadas, convém ter presente algumas linhas orientadoras que fundamentam as inovações e os novos enfoques educacionais. Es-

tas linhas orientadoras serão úteis no microplanejamento educacional, quando na etapa de programação participativa e intersetorial se tenha que definir os objetivos, as ações e estratégias do tipo de educação que se ajuste à realidade concreta das populações marginalizadas.

No livro *O porvir do mundo* apontam-se medidas que permitem visualizar a integração da educação nos outros aspectos sociais, o ajuste da educação às características próprias da realidade, o enfoque integral que considera a educação no seu conjunto; os aspectos vinculados com a relação educação-trabalho produtivo com o problema do analfabetismo, com a melhora da eficiência do sistema educacional e como enfoque de planificação e administração.

Estas medidas, entre outras, que podem servir de linhas orientadoras no processo de microplanejamento educacional, são as seguintes:

i) elaborar políticas de educação que se permitam harmonizar com o trabalho geral do desenvolvimento;

ii) modificar os sistemas educativos atuais, para que tenham mais em consideração as realidades econômicas e sócio-culturais de cada país, contribuindo, em particular, para formar homens e mulheres que tenham raízes no seu próprio meio, mas que sejam capazes de promover as mudanças necessárias com vistas ao progresso da totalidade das comunidades a que pertencem;

iii) elaborar programas de caráter formal e não-formal, escolar e extra-escolar, que permitam a todos e a cada um adquirir técnicas utilizáveis nas suas atividades de trabalho, desenvolvendo sua capacidade de iniciativa e de mudança;

iv) associar o trabalho produtivo para a educação, com objetivo de:
a) contribuir para a formação do caráter e para a aquisição de uma habilidade manual revalorizando o trabalho manual, concebido como um elemento indispensável da formação íntegra da juventude; b) associar os alunos nos programas de desenvolvimento econômico e social do País, como produtores, contribuindo, deste modo, com seu trabalho, para proporcionar uma parte dos recursos necessários à sua própria subsistência; c) estreitar os laços entre trabalhadores intelectuais e trabalhadores manuais (operários e camponeses), já que a convergência de seus esforços em uma mútua compreensão é um fator essencial do desenvolvimento nacional...;

v) dada a amplitude do analfabetismo, o estabelecimento de uma nova ordem econômica significa sua eliminação;

vi) melhorar a eficiência do sistema educacional, mediante o emprego de estruturas vinculadas ao desenvolvimento, ao fomento da formação do pessoal docente, ao estabelecimento de métodos, de material e equipe adequada;

vii) planejar e administrar a educação em nível nacional e local e intensificar o trabalho de "pesquisa e desenvolvimento".⁷

Outro conjunto de idéias e reflexões que podem ser úteis na procura de inovações e alternativas educacionais, e que também são válidas para as áreas urbanas marginalizadas, são propostas no Informe Faure, que expõe como idéia matriz das políticas educativas, o princípio de educação permanente.

E dá um forte conteúdo à participação da comunidade na criação de alternativas inovadoras de educação.

Para fins do presente documento só são utilizadas as recomendações do

mencionado informe, que marca importantes linhas orientadoras, úteis no processo de microplanejamento educacional participativo e intersetorial.

Recomendação 1

Propomos a educação permanente como idéia reitora das políticas educativas nos anos futuros, sendo esta medida tanto para os países desenvolvidos como para os países em vias de desenvolvimento.

Recomendação 2

As instituições e meios educativos devem multiplicar-se e serem mais acessíveis, devem oferecer possibilidades de escolha muito mais diversificadas. A educação deve ampliar-se até alcançar as dimensões de um verdadeiro movimento popular.

Recomendação 3

Permitir a cada um escolher seu caminho com maior liberdade em uma faixa mais elástica que a que existe em muitos países, sem estar obrigado, em caso de deixar os estudos, a renunciar para toda a vida aos serviços da instrução.⁸

Recomendação 4

Abolir as barreiras artificiais ou antiquadas entre as diferentes ordens, ciclos e níveis de ensino, assim como entre a educação formal e a não-formal, implantar gradualmente, e em primeiro lugar, para certas categorias de população ativa, possibilidades de educação interativa (de "educação recorrente").

Recomendação 5

O desenvolvimento da educação das crianças na idade pré-escolar deveria inscrever-se entre os objetivos principais da estratégia dos anos setenta.

Recomendação 6

A política educativa dos anos setenta deveria inscrever na primeira linha dos seus objetivos estratégicos a generalização da educação elementar sob formas diversas, de acordo com as possibilidades e as necessidades.

Recomendação 7

Tender a abolir as distinções rígidas entre os diferentes tipos de ensino - geral, científico, técnico e profissional - conferindo à educação, desde a primária e a secundária, um caráter simultaneamente teórico, tecnológico, prático e manual.

Recomendação 8

Desenvolver, no seio do ensino secundário, as escolas de formação profissional ou técnica; fazer seguir seu ensino por uma formação prática nos lugares de trabalho é, sobretudo, completar o conjunto desta formação por uma educação "recorrente" e uma reciclagem.

Recomendação 9

Interessa sublinhar o fosso que subsiste constantemente entre os estabelecimentos de ensino e as empresas tanto públicas como privadas, que constituem um elemento primordial do sistema global da educação; seu papel não deveria limitar-se à formação de operários, senão estender-se o mais possível à formação de técnicos e à pesquisa...

Recomendação 10

Fazer do rápido desenvolvimento da educação de adultos, escolar e extra-escolar, um dos objetivos primordiais da estratégia educacional dos próximos dez anos.

Recomendação 11

Deve conferir-se um lugar importante à alfabetização em todo programa concernente às populações adultas, em todos os países onde ainda exista uma taxa acentuada de analfabetismo.

A ação deve orientar-se em dois sentidos; com prioridade, a alfabetização funcional das categorias da população ativa fortemente necessitadas dela: a alfabetização maciça quando as condições sejam favoráveis, e, sobretudo, onde as condições sociais do desenvolvimento — político, econômico e cultural — favoreçam uma participação ativa de grandes camadas da população.

Recomendação 12

Incluir em todos os sistemas de educação, instituições e serviços encarregados de ajudar à aprendizagem individual: laboratórios de idiomas ou de formação técnica, centros de documentação, bibliotecas e serviços bibliotecários diversos, banco de dados auxiliares de ensino programado e individualizado, auxiliares audiovisuais, etc.

Recomendação 13

1) Levar em consideração, desde o primeiro momento, a concepção e planejamento geral dos sistemas educativos, a possível contribuição das novas técnicas, com a perspectiva de um processo unificado que busque a máxima eficiência dos meios e recursos disponíveis.

2) Adotar, para pôr em funcionamento, sistemas com suporte tecnológico, estratégias diferenciadas segundo o nível de desenvolvimento tecnológico.

Recomendação 14

1) Modificar os programas de formação pedagógica, de forma que os educadores estejam dispostos a assumir as funções e os papéis novos que se possam incumbir-lhes como resultado da difusão das tecnologias educativas.

2) Reservar uma parte do crescimento do custo da educação ao desenvolvimento racional das novas técnicas.

Recomendação 15

Adotar medidas no plano legislativo, profissional, sindical e social a fim de reduzir gradualmente e acabar por abolir as distinções hierárquicas mantidas, sem razão válida, entre as categorias docentes.

Recomendação 16

Modificar profundamente as condições de formação dos educadores, a fim de educadores mais que especialistas na transmissão de conhecimentos programados; adotar o princípio de um primeiro ciclo de formação acelerada seguida de ciclos de aperfeiçoamento.

Recomendação 17

Recorrer, ademais, aos educadores profissionais, a auxiliares e profissionais de outras áreas (operários, técnicos, diretores, etc); recorrer também ao concurso de alunos e estudantes, em condições tais que se eduquem eles mesmos ao instruir a outros e se compenetrem de que toda aquisição intelectual importa, para o seu beneficiário, o dever de partilhá-la com outros.

Recomendação 18

Declarar, como princípio, que o educando ocupa o centro do ato educativo e que à medida que ele vai adquirindo maturidade deve ser cada vez mais livre de decidir por si só o que quer aprender e, inclusive, onde quer instruir-se e formar-se.

Se no plano de conteúdo e de métodos o educando deve apegar-se em certas obrigações de ordem pedagógica e sócio-cultural, estas deverão definir-se considerando, sobretudo, a livre eleição, as disposições psicológicas e as modificações de quem aprende.

Recomendação 19

Os alunos, jovens e adultos, devem poder exercer responsabilidades quando sujeitos não só de sua própria educação, senão da empresa educativa em seu conjunto.⁹ Seguindo a apresentação de linhas orientadoras para a procura de alter-

nativas educacionais apropriadas às áreas urbanas marginalizadas, J. M. Gurriarán destaca que: "é possível apontar o surgimento de novos enfoques, de novas tendências e de certas tentativas orientadas na reformulação das políticas educativas, com o propósito de prestar uma atenção específica à educação nestas áreas, podendo destacar-se como mais relevantes as seguintes correntes:

"a) Adoção de estratégias encaminhadas a incorporar às reformas educativas como parte integrante de mudanças estruturais mais amplas.

b) Estímulo do setor educação à organização social das populações urbanas marginais, para a localização de soluções a seus problemas, "necessidades e interesses de ordem econômica, social e cultural.

c) Capacitação laboral da população urbana marginal, de acordo com os avanços da ciência e da tecnologia e com os requerimentos do desenvolvimento econômico e social.

d) Ampliação dos serviços educacionais para atender a crianças, jovens e adultos da família e das organizações comunitárias, dentro de um conceito de educação permanente.

e) Conseqüentemente, transformação da estrutura educacional, incluindo modalidades extra-escolares que tenham em consideração as condições de vida e as necessidades básicas da população urbana marginal.

f) Desenvolvimento de um planejamento local, de caráter intersetorial, com participação de representantes da população, com o propósito de estimular a utilização das potencialidades da área num processo de desenvolvimento autônomo, de dentro para fora.

g) Um novo conceito de formação do educador, que o faça capaz de assumir papéis significativos no progresso integral da área.

h) Adoção de novas formas de administração e acordo com as características locais, tendentes a reforçar as relações entre o setor educação, a população urbana marginal e suas organizações de base e que facilite a incorporação dos problemas locais à dinâmica educacional."¹⁰

Antônio Cabral de Andrade, ao propor algumas reflexões sobre a política educacional para os grupos de baixa renda, mostra que, para que a educação alcance de forma efetiva aqueles grupos, é necessário ter em conta dois pontos:

"a) *Não devem exagerar-se as expectativas sobre o papel da educação na elevação do nível de vida daqueles que se encontram próximos à situação de pobreza absoluta.* A educação pode desempenhar uma função importante se estiver associada a outras medidas de caráter econômico e social, especialmente as que se relacionam com o emprego, renda e nutrição. Atuando isoladamente, desperta expectativas que não podem ser atendidas e gera frustrações; em outros casos, não tem maior impacto.

b) *O esforço por alcançar uma clientela especial com características diferentes e com desvantagens em relação aos demais grupos* obriga a adoção de medidas de dois tipos:

- para compensar a desvantagem em que se encontram tais grupos (p. ex., bolsas, alimentação escolar, etc.);

- para adaptar os conteúdos, tecnologias e métodos de ensino às características desta clientela.

O esforço compensatório dificilmente pode alcançar todos os grupos ca-

rentes, devido à escassez de recursos disponíveis. Por outro lado, a adaptação da educação à clientela corre o risco de consolidar a situação em que ela se encontra (uma educação para o pobre, diferente de uma educação para o rico ou para as pessoas de classe média pode constituir-se em um instrumento de discriminação social).¹¹

Por outro lado, apresenta para a reflexão uma lista de requisitos que os programas destinados aos grupos de baixa renda devem observar:

"a) *os programas devem ter ampla cobertura.* É muito comum encontrar programas que funcionam adequadamente, em caráter experimental, para atender a pequenos grupos. No entanto, a maioria desses programas, por seus custos, pela metodologia empregada e outros recursos altamente especializados que requerem, não são generalizáveis;

b) *os programas devem funcionar em um sistema de crescente complexidade, hierarquizado,* em que as comunidades locais — especialmente em zonas rurais — utilizam pessoal de baixo nível (o único disponível), tecnologias simples, recebendo apoio dos núcleos situados em aglomerações de tamanho médio, quanto à supervisão, material didático e treinamento, devido à concentração de pessoal mais especializado e recursos pedagógicos mais sofisticados;

c) *a flexibilidade dos programas deve ser muito elevada, facilitando o acesso, a promoção e o reconhecimento dos conhecimentos e habilidades adquiridos fora da escola.* Esta flexibilidade e integração de formas escolares e extra-escolares, que a UNESCO recomenda para todo sistema educacional, independentemente da clientela, devem ser mais acentuadas nos programas destinados aos grupos de baixa renda, porque para esta clientela:

— é mais significativa a contribuição da unidade produtiva na aquisição de conhecimentos e habilidades específicas;

— é menor o tempo disponível para atender às atividades tipicamente escolares;

— a necessidade de trabalhar para obter renda que permita a satisfação das necessidades básicas é mais aguda, fazendo com que as exigências escolares (horário, calendário, etc.) só possam ser cumpridos quando se encontrem compatibilizados com as exigências do trabalho.

O fato de que muitos dos programas elaborados, principalmente para os grupos de baixa renda, sejam abertos a qualquer membro da comunidade (incluindo pessoas de alta renda) pode levar a distorções, como as que se indicam:

— no ensino supletivo, por exemplo, observa-se que grande parte de sua clientela está constituída por pessoas da classe média, que se aproveitam das vantagens do sistema para substituir os cursos regulares do 1º e 2º graus. Assim, a classe média tomou de assalto uma modalidade de educação concebida, essencialmente, para facilitar o acesso à educação daquelas pessoas que, em condições normais, não poderiam concluir o 1º ou 2º graus;

— também as escolas técnicas, que deveriam ter caráter terminal para os grupos de baixa renda que alcancem o nível de segundo grau, foram "invadidas" por estudantes de classe média, que as utilizam como uma forma de acesso aos cursos de engenharia e similares de nível superior.

Os exemplos apresentados sugerem a conveniência de estudar alternativas, como a terminalidade de programas ou de medidas de política educacional criadas

para favorecer os grupos pobres (ainda que seja em caráter *transitório*, a fim de garantir que estes sejam os beneficiários das mesmas:

d) *a vinculação educação-atividade produtiva deve ser mais acentuada nos programas destinados à clientela de baixa renda, que aqueles orientados para outros grupos*. A escola não deve ser vista apenas como um pré-requisito para a obtenção de um emprego qualificado que permita garantir a renda para a satisfação das necessidades básicas. Deve ser concebida como uma unidade produtiva, que tome do trabalho os ingredientes para a atividade educativa e, por outro lado, possibilite aos alunos, em maior ou menor medida — dependendo da idade e do nível — a obtenção de uma renda complementar, com a venda dos bens e serviços produzidos. Esta proposta, apesar de que possa escandalizar alguns pedagogos pela previsão do "trabalho infantil", parece ser uma forma realista de permitir maior acesso à escola.

Reduzir a evasão e racionalizar um processo que na prática se verifica sobre formas mais graves: a necessidade de que a criança trabalhe, para complementar a renda familiar.

O perigo maior desta proposta se encontra no fato de que podem surgir dois tipos de escolas: uma, na qual o aspecto produtivo seja mais importante, destinada ao pobre, e a outra, na qual o trabalho entraria como "iniciação profissional" ou aquisição de "habilitações básicas" para as pessoas de classe média e alta. Esta diferenciação deveria ser transitória, sob o risco de consolidar um sistema de discriminação e de desigualdades;

e) *Os programas não devem concentrar-se somente nas áreas de produção* (p. ex., pólos de desenvolvimento), sob pena de contribuir para a formação de tumultos e aumentar as desigualdades em relação a outras regiões onde se apresentem as "áreas de pobreza" ¹²

Com o fim de ilustração também se podem propor objetivos gerais ou linhas de orientação para a formulação das políticas no campo educacional, para orientar o microplanejamento educativo, participativo e intersetorial, aplicado a uma área urbana marginalizada. Entre outras, cabe apontar as seguintes linhas de orientação:

i) a ampliação e diversificação das oportunidades educacionais que comporta o desenvolvimento de diversas alternativas para atender aos diferentes grupos populacionais de uma área urbana marginalizada, tendo em conta as características, necessidades, interesses e problemas dessas populações. Como consequência, consegue-se garantir a formação integral, que inclui a formação para a vida comunitária, a elevação do nível educativo da população e o combate à marginalização educacional;

ii) a transformação da estrutura educacional para uma melhor atenção da população, oferecendo diversas possibilidades dentro do princípio da educação permanente e favorecendo a oferta da educação de base através, principalmente, da introdução do currículo aberto;

iii) a promoção de uma maior participação da comunidade no processo educativo não somente quanto ao apoio que pode oferecer os membros da comunidade, para o desenvolvimento das atividades educativas, mas também na orientação e determinação do tipo de educação mais adequado a estas populações;

iv) o estabelecimento de uma maior relação educação-produção, com a fi-

nalidade não só de contar com recursos financeiros adicionais para o desenvolvimento dos programas educacionais, mas, também, como uma forma de contribuir para a complementação da receita monetária familiar, a valorização do trabalho como função educativa e a atenção de determinadas necessidades da comunidade;

v) a experiência com inovações educacionais que garantam um melhor atendimento às populações, procurando uma efetiva vinculação com os demais setores para proporcionar respostas mais adequadas aos requerimentos das populações;

vi) a valorização do trabalho educativo e a conseqüente importância que deve ter a solução dos problemas profissionais, econômicos e sociais do pessoal que desempenha funções educativas; e

vii) a utilização de todos os recursos que têm potencialidade educativa e o aumento de facilidades educacionais e de administração para apoiar o desenvolvimento das atividades educativas. Dentro desta linha é importante destacar, também, a utilização de recursos próprios da comunidade durante o processo de aprendizagem, através de tecnologias apropriadas.

II. DIAGRAMA DE FLUXO DA METODOLOGIA DE MICROPLANEJAMENTO EDUCACIONAL PARTICIPATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE UMA ÁREA URBANA MARGINALIZADA

No diagrama de fluxo, que se apresenta abaixo, pode-se observar os passos metodológicos que se utilizam no microplanejamento da educação para o desenvolvimento integrado de uma área urbana marginalizada.

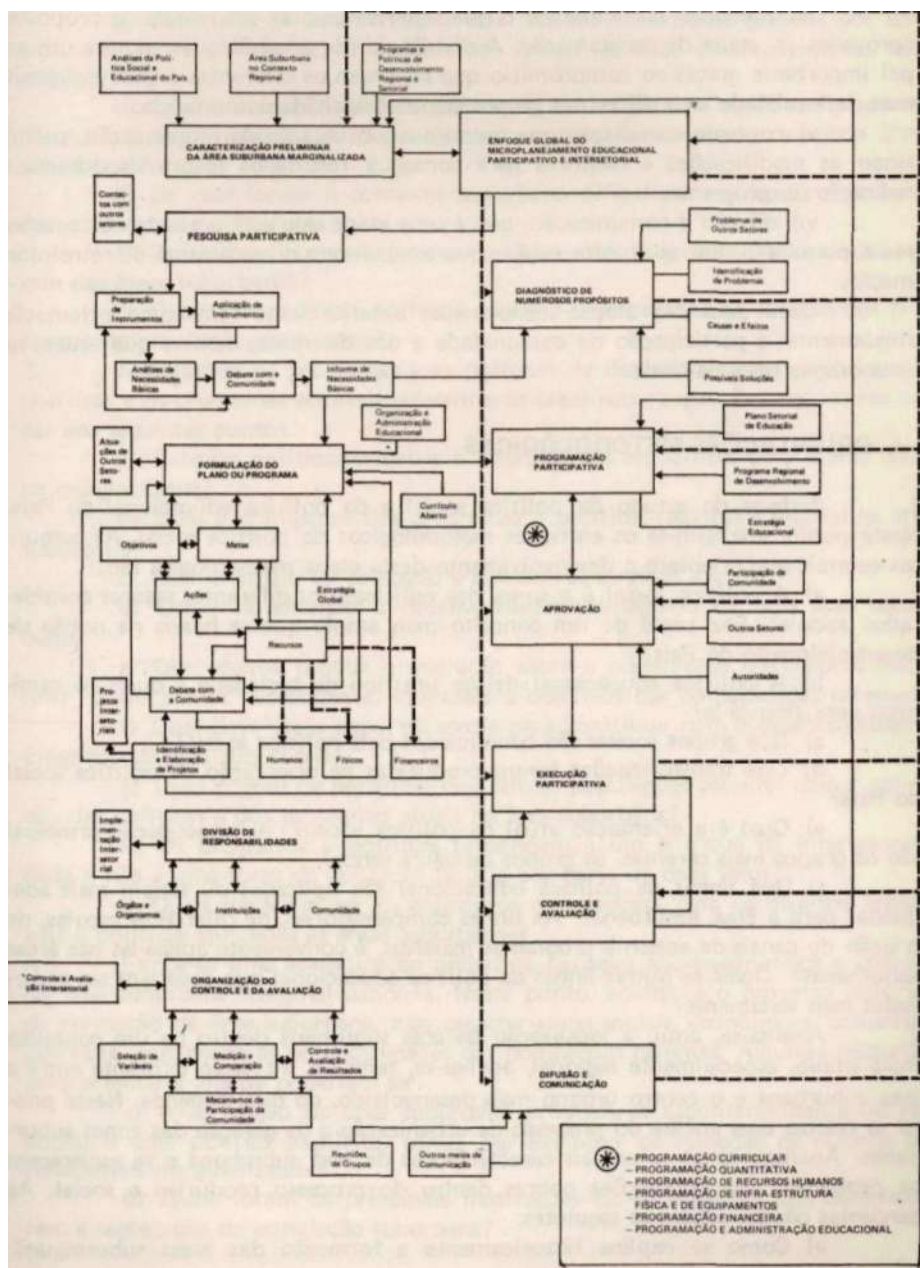
Parte-se de uma caracterização global da área urbana marginalizada dentro do contexto da política social e educacional, considerando, ademais, a localização da área dentro do contexto regional como setorial, que tem algum impacto na mencionada área suburbana.

A aplicação do microplanejamento educacional participativo e intersetorial compreende seis etapas:

i) diagnóstico de propósitos múltiplos, elaborado com base no levantamento das necessidades, interesses e problemas da comunidade;

ii) programação participativa na qual se determinam os objetivos, metas, recursos e estratégias, com uma ampla participação da comunidade e sobre a base dos resultados da pesquisa-participativa. Aqui tem lugar a programação curricular, quantitativa ou de expansão do sistema, a programação dos recursos humanos, infra-estrutura física e de equipamento, programação financeira e, finalmente, a programação organizacional e administrativa;.

DIAGRAMA DE FLUXO DA METODOLOGIA DE MICROPLANEJAMENTO EDUCACIONAL PARTICIPATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE UMA ÁREA URBANA MARGINALIZADA



iii) aprovação ou aceitação do plano, programa ou projeto, nos quais o instrumento de planejamento assume um caráter legal e onde se produzem as decisões políticas com relação à programação. Nesta etapa também deve realizar-se a participação intersetorial e da comunidade;

iv) execução participativa, o que significa colocar em marcha as propostas aprovadas na etapa de programação. A divisão de responsabilidades adquire um papel importante graças ao compromisso que assumem os diferentes órgãos e organismos da localidade e os diferentes grupos populacionais da comunidade;

v) controle e avaliação que permite a continuação da programação, permitindo as modificações e reajustes para conseguir resultados favoráveis durante a aplicação do programa;

vi) difusão e comunicação, que é uma etapa que está presente nas anteriores e permite contar com informações que estabelecem o mecanismo de retroinformação.

Cada uma das etapas mencionadas anteriormente tem como orientação fundamental a participação da comunidade e dos diferentes setores que atuam na área urbana marginalizada.

III. ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS

1. Parte-se do estudo da política social e da política educacional do País. Neste ponto, analisam-se os enfoques metodológicos da política social. As perguntas centrais que orientam o desenvolvimento desta etapa metodológica são:

a) A política social é a soma das políticas dos diferentes setores considerados sociais? Faz parte de um conceito mais amplo que se baseia na noção de desenvolvimento do País?

b) A política educacional define um tipo de sociedade e quais os caminhos para alcançá-la?

c) Que grupos sociais são beneficiados pela política social?

d) Que transformações foram produzidas na orientação da política social do País?

e) Qual é a orientação atual da política social? A preocupação principal são os grupos mais carentes, os grupos de baixa renda?

f) Que linhas da política educacional são aplicadas ou seriam mais adequadas para a área suburbana? As linhas compensatórias, de diferentes escolas, de criação de canais de acesso e programas massivos, é conveniente aplicá-las nas áreas suburbanas? Quais as outras linhas da política educacional que deveriam ser observadas mais seriamente?

2. Analisa-se, aqui, a localização da área suburbana dentro de um contexto mais amplo, especialmente regional, analisa-se, também, a relação existente entre a área suburbana e o centro urbano mais desenvolvido, do qual depende. Neste ponto se realiza uma análise do processo de urbanização e de geração das zonas suburbanas. Analisam-se as principais características da área suburbana e se esclarecem os problemas das populações pobres dentro do processo produtivo e social. As perguntas básicas seriam as seguintes:

a) Como se explica historicamente a formação das áreas suburbanas?

Qual é a relação existente entre os processos produtivos e a geração das áreas suburbanas?

b) Qual é o grau de marginalidade e a relação de dependência aos centros urbanos?

c) Quais são as características dos núcleos suburbanos gerados por uma economia agroexportadora, de crescimento industrial e de desenvolvimento econômico?

d) Qual é a função da área suburbana dentro de uma região sócio-geoeconômica? Existem relações de dependência com os centros urbanos e outras áreas suburbanas?

e) De que forma o contexto suburbano dificulta e resolve os problemas das populações mais carentes?

f) Os centros urbanos provocam a marginalidade social? Como eles se servem das áreas suburbanas?

g) Quais são as linhas políticas a serem consideradas na solução dos problemas da população mais pobre?

3. Analisam-se os programas e as políticas de desenvolvimento regional e as políticas e os programas setoriais referentes às áreas suburbanas. Pretende-se responder aos seguintes pontos:

a) Existem políticas setoriais e intersetoriais específicas para a área urbana marginalizada?

b) Qual é o impacto dos programas e políticas regional e setorial na área suburbana?

c) Que se espera da educação e dos outros serviços sociais?

d) Como se entende o desenvolvimento integrado de uma área suburbana?

e) Que efeitos produz a migração sobre a preservação dos valores culturais? Quais são as necessidades, interesses e objetivos das comunidades carentes?

f) Qual deve ser o papel da escola para contribuir com o desenvolvimento integrado da área suburbana?

g) Qual o grau de benefício que têm as populações carentes com a aplicação das políticas e dos programas atuais na área suburbana?

h) Os programas e políticas respondem a um enfoque de intersectorialidade e não a uma soma de aplicação isolada por parte de cada setor?

i) Quais deveriam ser os elementos orientadores para os diversos programas e políticas aplicáveis às áreas suburbanas?

4. Expõe-se uma aproximação global da situação sócio-econômica e cultural da área suburbana marginal concreta. Neste ponto, analisa-se o processo histórico de formação da área suburbana, suas características sociais, econômicas, culturais e políticas, bem como as potencialidades das populações carentes. Algumas perguntas para orientar a análise poderiam ser:

a) A formação da área suburbana produziu-se espontaneamente ou respondeu a uma política explícita, como, por exemplo, de remoção de núcleos populacionais marginalizados?

b) Quais foram as principais motivações ou os objetivos que determinaram a segregação da população suburbana?

c) Quais são as principais características sócio-econômicas destas populações?

d) Quais são as principais características físicas e geográficas da área suburbana?

e) Quais são os níveis de aspiração dos diversos grupos populacionais?

f) Quais são os principais problemas em termos demográficos sócio-econômicos e ecológicos da área suburbana?

g) Quais são as grandes linhas que "desenham" a imagem objetiva da área suburbana?

h) Quais são os valores culturais e potencialidades da população que nos incentivam um desenvolvimento integrado na área suburbana?

5. Apresentação do planejamento de base, participativo e intersetorial para o desenvolvimento integrado da área suburbana. Neste ponto se propõe a aplicação do microplanejamento¹³ como um instrumento para o desenvolvimento da área suburbana. Desenvolvem-se as principais características do microplanejamento: integral e integrada, interdisciplinar, instrumento de fácil manejo, instrumento que exige a participação dos diversos grupos populacionais, ação permanente e contínua e que se deve basear em objetivos e não somente em recursos. Analisam-se os novos enfoques das etapas do processo de microplanejamento: orientação e decisão política; formulação do instrumento; aprovação e seleção de alternativas; execução; avaliação e controle; e difusão e comunicação.

No processo de microplanejamento da educação se propõem três eixos fundamentais: a) a participação da comunidade neste processo, convertendo o microplanejamento educativo numa técnica manejada por todos; b) o cumprimento de todas as etapas do microplanejamento, ou seja, a execução é parte do planejamento, e c) a necessidade de elaboração de programas e projetos concretos que permitam resolver programas localizados, sem desvincular a comunidade de seu contexto da região geoeconômica a que pertence.

Visualizam-se as interrelações das diferentes etapas com os âmbitos e o horizonte temporal, em termos de curto médio e longo prazos, nos quais pode-se expor o microplanejamento. Adicionalmente, se aplica uma matriz de interrelações¹⁴ ao caso específico da área suburbana, nas fases de análise da situação, diagnóstico e programação por objetivos.

Dentro dos aspectos metodológicos, dá-se ênfase à necessidade de uma programação setorial na área suburbana. O desenvolvimento de uma região ou área em forma integrada implica um trabalho onde se articulam entre si as ações institucionais promovidas por diferentes setores, e estas com as da iniciativa privada e mais ainda comunitária. Na programação intersetorial, parte-se do homem, da definição de objetivos amplos orientados, no seu conjunto, para a elevação do nível de vida, bem-estar e realização da população da área suburbana, da consideração de todos os recursos disponíveis e da participação ativa da população na promoção do seu próprio desenvolvimento.

As perguntas que poderiam orientar a análise dos aspectos conceituais e metodológicos do microplanejamento seriam as seguintes:

a) As características do microplanejamento permitem sua utilização para o desenvolvimento integrado da área suburbana?

b) Quais são as grandes orientações conceituais que se devem ter em

conta num planejamento de base e com uma forte participação da comunidade?

c) Os enfoques das diversas etapas do processo de microplanejamento são adequados à área suburbana considerada?

d) Quais são os mecanismos de participação da comunidade em cada uma das etapas do processo de microplanejamento?

e) Como se realizam as interrelações entre os diversos setores, etapas e horizonte temporal no microplanejamento?

f) A matriz de interrelações permite a aplicação do microplanejamento numa área suburbana? Sua formulação ajuda no planejamento e administração do desenvolvimento integrado da área?

g) O estudo de uma realidade determinada deve dar-se numa dimensão interdisciplinária a partir da qual se caracterize a dinâmica das diversas variáveis que incidem na mencionada realidade?

h) O que se entende por programação intersetorial?¹⁵

Uma programação intersetorial dá-se simplesmente pela reunião de ações em grandes programas de desenvolvimento, localização das ações de vários setores num mesmo período e área ou por uma coordenação da implementação das ações?

i) Quais são as funções que devem cumprir os diferentes níveis político-administrativos na programação intersetorial?

j) Quais são as orientações que se devem seguir no processo de análise intersetorial, de elaboração de projeto e avaliação e controle, assim como no processo de definição de objetivos intersetoriais e de formulação de programas? Como se deve determinar a divisão de recursos?

k) Quais são os critérios a considerar na programação intersetorial e na tomada de decisões, assim como no estabelecimento de prioridades?

l) Quais são as principais limitações de caráter político e técnico que se apresentam na programação intersetorial?

m) O processo de aproximações sucessivas é explicável, e em que medida na programação intersetorial para o desenvolvimento integrado da área suburbana?

6. Inicia-se a formulação do diagnóstico através, em primeiro lugar, do estudo dos problemas, interesses e necessidades básicas da área suburbana. Neste ponto se expõem os aspectos conceituais e metodológicos da pesquisa participativa com os seguintes objetivos:

i) identificar e formular as necessidades básicas da área suburbana;

ii) ensaiar e avaliar uma metodologia envolvendo a participação da população desde a identificação das necessidades básicas até a concepção de uma estratégia educativa para respondê-las; e

iii) elaborar respostas educativas adaptadas às necessidades e possibilidades de resposta da população e das instituições envolvidas. A elaboração dos instrumentos, sua aplicação e análise dos resultados permitem ter uma maior aproximação com a problemática da área suburbana e uma melhor resposta aos problemas reais. As perguntas que se tratarão de responder são as seguintes;

a) Quais são os objetivos e postulados básicos de uma pesquisa participativa?

b) Que grau de participação da população é indispensável para o levantamento das necessidades básicas?

- c) Que aspectos deverão ser considerados na pesquisa participativa que permitam ter um levantamento adequado das necessidades básicas?
- d) Como se organizará e aplicará a pesquisa participativa?
- e) Que aspectos essenciais ter-se-ão em conta ao elaborar a análise dos resultados?
- f) Como se organizará a discussão com a comunidade sobre as necessidades básicas e as estratégias educacionais?
- g) Que estratégias de educação permitirão responder às necessidades básicas?
- h) Que prioridades ter-se-ão em conta na implementação das estratégias?

7. Expõe-se a organização da comunidade e sua participação no processo de planeamento e administração para o desenvolvimento integrado da área suburbana. Neste ponto trata-se de visualizar os níveis de participação da comunidade nas diferentes etapas do processo de microplaneamento. Também se analisam, de maneira concreta, os aspectos conceituais do desenvolvimento da comunidade e as condições básicas da participação no que se refere à participação consciente, organizada, permanente ou contínua e solidária. Inclusive, são analisadas as diferentes experiências em matéria de participação da comunidade que se tenham efetuado na área suburbana. Algumas perguntas importantes seriam:

- a) O que se entende por desenvolvimento integrado da comunidade?
- b) O que se entende por participação da comunidade no processo de microplaneamento da educação?
- c) Quais seriam as exigências que apresentam o enfoque de participação consciente, organizada, contínua e solidária?
- d) Em que consiste a participação consciente, organizada, contínua e solidária?
- e) Quais são os requisitos básicos para atuar numa área suburbana marginalizada?
- f) Quais são as experiências de participação da comunidade na área?
- g) Que limitações existem para a implementação da participação numa área suburbana determinada?

8. Realiza-se a análise interdisciplinar dos aspectos demográficos, económicos, sociais, culturais, políticos, ecológicos e educacionais. Sobre a base dos resultados do levantamento das necessidades básicas elaboram-se as análises de situação e diagnóstico da área suburbana, com um enfoque interdisciplinar. Algumas das perguntas a considerar seriam:

- a) Quais são os principais problemas da área suburbana em termos demográficos, económicos, sociais, culturais, políticos, ecológicos e educacionais?
- b) Quais são as principais causas que ocasionam os problemas antes mencionados?
- c) Que efeitos produzem os problemas na área suburbana?
- d) Como a comunidade pode participar na solução dos seus problemas?
- e) Qual é o papel da educação para a solução dos problemas da área?

9. Considerando a análise interdisciplinar elaborada com base no levantamento das necessidades básicas com participação da comunidade, procede-se à determinação dos objetivos da educação para o desenvolvimento integrado das áreas suburbanas.¹⁶

Os objetivos permitem enunciar o que se deseja alcançar num prazo prefixado. Alguns dos critérios a serem considerados se referem à compatibilização com os objetivos do setor; às respostas para resolver os problemas detectados no levantamento das necessidades básicas, à estratégia educacional exposta para a área e a sua formulação em forma clara, precisa e entendível pela comunidade. Algumas das perguntas que orientam esta etapa seriam:

a) Quais são as bases ou critérios que se devem considerar na determinação de objetivos para a área suburbana?

b) Em termos metodológicos, que tipo de objetivos se podem distinguir? A nível de microplanejamento cumprem um papel importante os objetivos doutrinários, gerais e operacionais?

c) Na prática, a determinação de objetivos deve partir do levantamento das necessidades básicas, das prováveis causas, dos efeitos e prováveis alternativas de solução do problema?

d) A determinação de objetivos requer uma ação conjugada, intersetorial e com uma forte participação da comunidade?

10. Com base nos objetivos expostos, procede-se à sua quantificação ou descrição, com a intenção de formular as metas ou indicadores de desenvolvimento e visualizar, assim, em que medida se pretende alcançar os objetivos. No microplanejamento da educação, onde o componente mais importante é a participação da comunidade, as metas devem se referir não somente aos aspectos considerados na educação formal, mas também aos de não-formal ou informal. Entre as perguntas que orientam esta etapa poderiam formular-se:

a) Que tipo de objetivos podem se expressar através de metas quantitativas? As metas qualitativas, em que termos explicitam os objetivos não-medíveis?

b) Existem modelos simples para a determinação das metas que podem ser utilizados no processo de microplanejamento?

c) Quais são os indicadores de desenvolvimento educacional mais utilizados no processo de microplanejamento?

d) Como se poderia elaborar os indicadores que permitam medir a participação da comunidade no processo de microplanejamento?

11. Procede-se à programação da expansão do sistema. Esta fase está muito unida à determinação de metas e se fundamenta na estrutura educacional¹⁷ exposta para a área suburbana, explorando alternativas de cobertura e fluxos de matrículas, assim como outros indicadores que permitam alcançar as metas estabelecidas. Entre as perguntas que se poderiam formular, encontram-se as seguintes:

a) A estrutura educacional atual responde às características da comunidade? Qual deveria ser a estrutura educacional que se deve implantar?

b) Quais devem ser os níveis de atenção de matrícula? Qual a evolução dos fluxos de alunos?

c) Que níveis de produtividade e rendimento se esperam do sistema?

d) Quais são as estratégias para alcançar uma cobertura que responda às necessidades da área?

12. Inicia-se a programação curricular. Para área suburbana se expõe a aplicação do currículo aberto, que responde não somente às necessidades, interesses e problemas do aluno, como também aos da comunidade aonde realiza-se o processo de aprendizagem. Trata-se de analisar os alcances metodológicos e conceituais do currículo aberto, assim como as possibilidades de implantação na área suburbana.¹⁸ As perguntas-chave poderiam ser:

a) Quais são os princípios básicos do currículo aberto?

b) Quais são as principais deficiências do sistema antigo quanto aos aspectos curriculares?

c) Quais são as diferenças entre ensino e aprendizagem? Que resulta da comparação entre um currículo de ensino e um currículo de aprendizagem?

d) Quais são os elementos que se consideram na natureza da aprendizagem?

e) Quem seleciona as experiências de aprendizagem? Em que se baseiam essas seleções? Onde se inserem os alunos no processo, e onde a comunidade?

f) Quais são as mudanças que se produzem ao introduzir-se um currículo aberto?

g) Que significa a Unidade de Aprendizado Integrado (UAI)? Quais são seus objetivos? Que critérios há de ter-se em consideração?

h) Como se organiza a Unidade de Aprendizado Integrado? Em que consistem as etapas de planejamento, organização, execução e análise da programação do processo curricular?

i) Quais são os elementos a considerar no processo de programação curricular?

j) Que passos se seguem na elaboração do currículo aberto?

k) Como elaborar a metodologia para a implantação do currículo aberto na área suburbana?

l) Que resultados se esperam ao introduzir o currículo aberto?

13. Realiza-se a programação dos recursos humanos considerando-se a programação curricular e a expansão do sistema. Ademais, serão expostas as funções do professor, não somente no seu papel de docente, como também como elemento promotor da comunidade. Parte-se da análise da situação atual do pessoal envolvido no processo educativo e se determinam os níveis que se quer alcançar.

Visualizam-se os requerimentos quanto aos recursos humanos. Algumas das perguntas às quais se deve responder são as seguintes:

a) Quais são as características dos recursos humanos com que conta o sistema educacional?

b) Quais são os perfis profissionais frente aos novos requerimentos?

c) Quais são as ações que se derivam das necessidades de recursos humanos para a implementação dos planos, programas ou projetos de educação a desenvolver-se?

d) Que requerimentos se geram em relação com a formação, qualificação ou aperfeiçoamento dos recursos humanos?

14. Em seguida, se procede com a programação da infra-estrutura física e de equipamento. Trata-se de visualizar as necessidades em termos de recursos físicos. Nesta parte se inicia o estudo da situação atual da infra-estrutura física e de equipamentos, assim como o grau de utilização dos mesmos. Quantificam-se as necessidades de recursos, considerando-se também os recursos da comunidade que tem potencialidade educativa.

Determinam-se as necessidades adicionais de estudar ao máximo o aproveitamento da infra-estrutura física e de equipamentos existentes. As perguntas que permitiriam discutir os aspectos de infra-estrutura física e de equipamentos seriam as seguintes:

a) Qual é a situação atual da infra-estrutura física e do equipamento na rede de estabelecimentos da área?

b) Qual é o grau de utilização da infra-estrutura física e do equipamento tendo em vista a programação curricular e extracurricular, assim como a utilização de intercomplementaridade?

c) Que recursos da comunidade podem ser aproveitados com fins educacionais?

d) Quais são as necessidades de recursos físicos e de equipamento derivadas da expansão prevista e do desenvolvimento das atividades?

e) Que alternativas poderiam utilizar-se para aproveitar ao máximo a infra-estrutura física e o equipamento?

f) Quais são as necessidades adicionais em termos de ampliação, melhoria e conservação? Qual a contribuição da comunidade com relação aos recursos com potencialidade educativa?

15. Procede-se a programar em termos organizacionais e de administração da educação. Trata-se de elaborar um modelo institucional capaz de levar adiante as propostas e as inovações, tendo em vista a expansão do sistema, o currículo aberto, a participação da comunidade em todo o processo e a descentralização do sistema. Aqui é importante visualizar o funcionamento e a organização atual da administração, tratando de identificar os principais problemas. À luz dos trabalhos de diagnóstico e das propostas expostas, procede-se a redefinição das funções dos que participam na administração educacional e ao estabelecimento das alternativas de organização educacional em nível da área. De forma igual, procede-se ao estabelecimento das relações com outros níveis da administração. Um ponto importante a tratar é o da análise das decisões. Algumas das perguntas seriam:

a) Quais são os critérios e bases que atualmente regem a organização e administração educacional na área urbana marginalizada?

b) Que alternativas de organização e administração educacional permitiriam uma maior e melhor participação da comunidade, a implementação do currículo aberto e a atenção às necessidades, interesses e problemas da comunidade?

c) Qual é a função do administrador educacional nas áreas urbanas marginalizadas?

d) Que categorias de administradores da educação para áreas urbanas marginalizadas são requeridas tanto a nível de base quanto a nível central e de base?

e) Quais são as funções básicas dos administradores educacionais em áreas urbanas marginalizadas?

f) Quais são os níveis de participação dos administradores educacionais e dos membros da comunidade de decisões em matéria educacional?

16. Procede-se à elaboração da programação financeira. Nesta fase é importante estudar as diversas fontes de financiamento, dando-se ênfase às fontes não-tradicionais. Por outro lado, estabelecem-se as necessidades financeiras derivadas do plano, programa ou projeto. A tradução, em termos financeiros, dos diversos componentes considerados na programação constitui a tarefa fundamental nesta fase. É importante destacar as fontes originadas na mesma comunidade, consistentes em contribuições de serviços pessoais, espécies, contribuições e utilização de recursos da comunidade. As perguntas-chave seriam:

- a) Quais são as fontes de financiamento tradicionais e não-tradicionais?
- b) Qual é o nível de aportação financeira que pode concretizar-se através da escola e das famílias?
- c) Que recursos com potencialidade educacional podem converter-se em fontes financeiras para a educação?
- d) Quais são as necessidades em termos de recursos financeiros que se originam das ações e projetos específicos programados?
- e) Quais são as necessidades financeiras em termos de gastos de inversão e de consumo?
- f) Como proceder a compatibilização dos recursos financeiros com as metas e objetivos programados?

17. Elabora-se a estratégia para facilitar a implementação do plano ou programa. Esta é uma fase importante no processo de microplanejamento.

Trata-se de visualizar as formas e mecanismos que permitam o cumprimento, durante a execução, das ações programadas para conseguir os objetivos e metas. Convém ter presente as seguintes perguntas:

- a) Que alternativas se apresentam para poder implementar o plano ou programa elaborado?
- b) Quais poderiam ser os aspectos limitadores na implementação do plano ou programa tanto do tipo legal quanto institucional, político, informativo, financeiro, técnico ou cultural?
- c) Qual ou quais são os enfoques que orientarão a implementação do plano ou programa?
- d) Que mudanças serão necessárias introduzir para levar adiante as propostas expostas?
- e) Que tipo de decisões são requeridas para assegurar a implementação do plano ou programa?
- f) Que ações estratégicas são relevantes para viabilizar a execução do plano ou programa?

18. Concretiza-se a identificação e formulação de projetos específicos.¹⁸ Esta é uma tarefa importante por constituir uma primeira desagregação da programação, ou seja, busca-se viabilizar as ações contidas na programação que tem um grau de homogeneidade, com o propósito de obter as metas e objetivos expostos. Analisam-se os aspectos conceituais dos projetos educacionais expostos dentro de um enfoque de intersectorialidade. Revisam-se as etapas para a formulação de projetos. As

perguntas que orientam esta parte poderiam ser:

- a) Como podem identificar-se os projetos em função das ações programadas?
- b) Em que consistem cada uma das etapas na formulação de projetos educacionais?
- c) Que tipos de projetos são gerados tendo em vista as inovações expostas para a área suburbana?
- d) Como se consegue a intersectorialidade e a participação da comunidade na formulação de projetos educacionais?
- e) Quais são os níveis de desagregação que podem ter os projetos?
- f) Qual deve ser o tamanho do projeto em função de sua operatividade para assegurar o cumprimento dos objetivos?
- g) Como se procede para a divisão de responsabilidades e de recursos financeiros, tendo em vista a participação da comunidade?
- h) Quais são os mecanismos de controle e avaliação que devem utilizar-se durante a execução de um projeto?

19. Uma vez elaborado o plano ou programa, se procede a submetê-lo a discussão com os membros da comunidade. Para isto devem-se buscar mecanismos que permitam uma ampla discussão. Nesta instância se dá uma primeira aprovação e se consegue que a comunidade se comprometa na sua execução.

Posteriormente, pode ser submetido às autoridades ou instâncias que têm que ver com sua aprovação legal. Nesta etapa se assumem as decisões de política educacional e se estabelecem os níveis ou graus de aceitação do programado, tanto por autoridades educacionais quanto por responsáveis de outros setores e por diferentes grupos sociais da comunidade. Algumas das perguntas seriam:

- a) Que meios de convocação são os mais adequados para a discussão do plano ou programa?
- b) Quais são os objetivos que se perseguirão?
- c) Como deve preparar-se a apresentação do plano ou programa à comunidade?
- d) Que temas motivadores serão necessários para promover a discussão com a comunidade?
- e) Como aproveitar as opiniões da comunidade para aperfeiçoar o plano ou programa?
- f) Como apresentar o plano ou programa aperfeiçoado com a opinião dos membros da comunidade para a sua aprovação final?

20. O plano, programa ou projeto aprovado deve ser posto em execução. A execução é uma etapa chave no processo do microplanejamento. Isto significa a aplicação dos recursos humanos, físicos e financeiros sob a responsabilidade do pessoal que assume a realização das atividades correspondentes. Neste ponto deve ressaltar-se o compromisso que assume a comunidade para a execução do programado e por lógica do cumprimento dos objetivos e metas. Algumas perguntas importantes seriam:

- a) Como iniciar o funcionamento do plano, programa ou projeto?
- b) Que instituições e grupos da comunidade têm responsabilidade na execução do programado?
- c) Como organizar a execução de maneira que seja uma ação coordenada

intersetorial, sem duplicação e de mais baixo custo?

d) Quais são os papéis que devem cumprir os diversos órgãos, organismos, instituições e grupos sociais da comunidade na execução do plano, programa ou projeto?

e) Como desagregar o plano, programa ou projeto para obter uma maior concretização e operacionalização das propostas?

f) Que dificuldades são previsíveis e que tipos de soluções se poderiam expor para o funcionamento do programado.

21. Durante a execução do plano, programa ou projeto se procede ao seu controle e avaliação. O esforço primordial deve estar orientado a organizar a comunidade para sua participação no controle e avaliação de microplanejamento. O controle segue a execução do programado para efetuar modificações sobre a marcha. A avaliação mede os resultados esperados em função dos objetivos e metas propostas. Algumas das perguntas-chave seriam:

a) Como organizar a comunidade para o controle e avaliação no processo de microplanejamento?

b) Em que momentos da execução do programado se deve realizar a avaliação? Que tipos de subprodutos e produtos são esperados?

c) Como deve realizar-se o controle permanente durante a execução?

d) Que medidas são requeridas para ter uma correta avaliação das ações programadas?

e) Como proceder com a reformulação do programado com base nos resultados obtidos mediante o controle e avaliação?

22. Finalmente, a difusão e comunicação no processo de microplanejamento é uma etapa muito importante. Pretende-se organizar mecanismos de difusão e informação durante todo o processo, especialmente nas etapas de execução, controle e avaliação. Assim, a comunidade se encontra informada das ações que se pretendem realizar, das mudanças que se produzirão e de interiorizar-se nos problemas que requeiram sua participação. Os meios mais adequados de informação devem considerar as características dos diferentes grupos sociais da comunidade.

Reuniões grupais e outros meios de comunicação massiva são importantes para manter um canal de informação entre os responsáveis diretos e os membros da comunidade que devem participar nas decisões que afetam seu futuro. Algumas das perguntas seriam:

a) Como organizar a informação e que meios devem utilizar-se para contar com canais de difusão e comunicação permanentes com os membros da comunidade?

b) Como organizar a população para obter efeito multiplicador na difusão e informação durante o processo de microplanejamento educacional?

c) Como aproveitar ao máximo os recursos comunitários para efeitos de comunicação da informação?

d) Que meios de massa devem ser utilizados e como devem ser elaborados os conteúdos, considerando-se a realidade da comunidade?

IV. PROGRAMA INTERSETORIAL

A necessidade de uma programação intersetorial para o desenvolvimento integrado de uma área urbana marginalizada surge dos fundamentos básicos que se consideram importantes na sua orientação, tais como:

O desenvolvimento deve ser formulado segundo as necessidades, aspirações, direitos e capacidades da população, segundo os meios realmente disponíveis. Ao mesmo tempo se aceita que o desenvolvimento é um processo social global e que somente por razões metodológicas se estabelece uma classificação entre o econômico e o social.

Desta forma, conclui-se que o estudo de uma realidade determinada, como uma área suburbana, por exemplo, só pode dar-se numa dimensão interdisciplinar a partir da qual se caracterize, a dinâmica que gera todas as variáveis que incidem em tal realidade. A formulação da problemática em termos interdisciplinares permite visualizar a integração de dois ou mais setores sobre o mesmo "campo-problema" da realidade estudada, facilitando, assim, o dimensionamento de uma programação intersetorial.

A programação intersetorial deve basear-se no homem; a problemática intersetorial, na definição de objetivos amplos que orientam, em seu conjunto, a elevação do nível de vida, bem-estar e realização da população, consideram todos os recursos disponíveis e a participação ativa da população para a promoção de seu próprio desenvolvimento.

Um pré-requisito do desenvolvimento integrado é a programação intersetorial. Portanto, desde o ponto de vista político-administrativo, ela deve ser considerada em todos os níveis, mantendo um grau de correspondência e articulação necessários frente ao marco global da política e programação nacional e, às realidades específicas sobre as que diretamente se espera atuar. Distinguem-se os níveis nacional ou federal, regional, estadual, microrregional, municipal e local. Enfatiza-se que dentro do planejamento microrregional os níveis municipal, distrital e local são os mais importantes.

Por outra parte, devem-se considerar as funções básicas para cada um dos níveis, levando-se em conta as implicações que uma programação intersetorial como: fixação dos objetivos, determinação de programas, divisão de recursos, seleção e elaboração de projetos, implementação das ações e projetos, continuidade, avaliação e controle dos mesmos.

Na programação intersetorial existem dois aspectos de muita importância: a tomada de decisões e o estabelecimento de prioridades. No que se refere à tomada de decisões espera-se que se dêem dentro dos seguintes critérios: Visão interdisciplinar, processo sistemático que assegure a continuidade e a integralidade e processo participativo. Em termos de prioridades as ações que devem ser promovidas não impedem o caráter intersetorial e se fundamentam nos objetivos mais amplos do desenvolvimento integrado.

Programar para o desenvolvimento integrado é uma tarefa complexa, pois, ademais de existir processos burocráticos e hábitos tradicionais que a dificultam, existe uma mentalidade que não a aceita, em toda sua amplitude e com todas suas implicações. Sobre este ponto podem apresentar-se limitações de ordem técnica, administrativa e política.

Finalmente, deve-se ressaltar que a implementação deste processo de programação intersetorial se realiza por aproximações sucessivas, tanto a nível global como setorial e por zonas, para o que a formulação de projetos dentro desta dimensão constitua elementos decisivos.

V. FORMULAÇÃO E ELABORAÇÃO DE PROJETOS

Na formulação de projetos, destaca-se a estratégia adotada na estruturação da programação, já que através dela se garante o dimensionamento e ordenamento mais apropriado das diferentes ações e a obtenção das metas do plano de ação, determinando, até certo ponto, em número, alcance e significado dos projetos.

Neste sentido apresentam-se várias direções na estruturação da programação. Assim, programar na base de "campos de ação" de carácter intersetorial; programar com base em "microrregiões"; programar a partir dos diversos "tipos de educação"; programar a partir dos "problemas observados"; etc.

Considera-se que o projeto é a unidade de concretização física do projeto de planeamento. Os projetos surgem como instrumentos condutores da programação e das medidas de eficácia do planeamento. Através deles os planos se convertem ou não em uma realidade.

O ciclo dos projetos se caracterizam pelas seguintes fases: seleção, elaboração, execução, continuidade, avaliação e controle. Sobre este ciclo atuam alguns elementos que fazem referência tanto ao processo de planeamento como aos fundamentos que orientam a formulação dos planos.

Eles são: os resultados do diagnóstico através do qual se identificam os campos de ação dos projetos; o produto educacional esperado; a estratégia de ação global do setor; a programação de outros setores; os recursos disponíveis; as prioridades de desenvolvimento integrado; a participação da comunidade e a participação administrativa e organizacional.

Na estruturação dos projetos devem distinguir-se aqueles integrados que se propõem alcançar "objetivos de conjunto"; os intersetoriais que se correlacionam com dois ou mais setores; os múltiplos que conseguem uma articulação horizontal entre diversos projetos individuais, e, os independentes, nos quais o grau de especificidade leva-os a um isolamento dentro de uma programação mais ampla. Em termos de direcionamento os projetos podem ser de pré-inversão e de execução.

A caracterização dos projetos pode-se dar através dos resultados de três variáveis principais: tamanho, processo e localização dos mesmos. Sobre cada uma delas devem se fazer considerações detalhadas. Igualmente, no referente aos aspectos financeiros dos projetos devem se destacar os recursos de instalação e funcionamento propriamente ditos.

Quanto à execução, avaliação e controle dos projetos devem ser enfatizados os aspectos ligados ao manejo das informações disponíveis e resultantes no desenvolvimento do projeto; a sua direção e administração das diferentes tarefas e atividades. Em termos de controle deve-se realizar o segmento principal das variáveis: execução física, execução financeira, e resultados de outros projetos (especialmente quando se trata de projetos integrados ou coordenados).

VI. ESQUEMA: METODOLOGIA DE MICROPLANEJAMENTO EDUCACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE UMA ÁREA URBANA MARGINALIZADA

1. Política Social e Política Educacional do País
 - 1.1. Evolução do enfoque de política social
 - 1.2. Beneficiários da política social
 - 1.3. Orientação atual da política social no País
 - 1.4. Linhas de política educacional para problemas carentes
2. Caracterização das Áreas Suburbanas Marginalizadas
 - 2.1. Explicação histórica da formação das áreas suburbanas marginalizadas no País
 - 2.2. Marginalidade e dependência com relação aos centros urbanos
 - 2.3. Localização da área suburbana dentro do contexto da região geoeconômica de que faz parte
 - 2.4. Formação da área suburbana marginalizada
 - 2.5. Elementos que caracterizam as populações suburbanas
 - 2.6. Principais problemas da área suburbana
 - 2.7. Níveis de aspiração dos diversos grupos populacionais
 - 2.8. Tradições e potencialidades para o desenvolvimento integrado da área suburbana
3. Programas e Políticas de Desenvolvimento Regional e Setorial que Atuam na Área Suburbana
 - 3.1. Impacto dos programas e políticas regionais e setoriais na área suburbana
 - 3.2. Orientação da educação e de outros serviços sociais
 - 3.3. Migração e preservação dos valores culturais
 - 3.4. Papel da educação para contribuir no desenvolvimento integrado das áreas suburbanas
 - 3.5. Atuação intersetorial na área suburbana
4. Enfoque Global do Microplanejamento Educacional, Participativo e Intersetorial
 - 4.1. Características do microplanejamento educativo
 - 4.2. Eixos fundamentais que orientam o processo de microplanejamento educacional participativo
 - 4.3. Etapas do processo de microplanejamento educacional
 - 4.4. Microplanejamento intersetorial e participação da comunidade nas diversas etapas do processo
5. Organização e Participação da Comunidade no Processo de Microplanejamento
 - 5.1. Conceito de desenvolvimento integrado da comunidade
 - 5.2. Formas de participação da comunidade no processo de microplanejamento educacional

- 5.3. Características da participação comunitária
 - 5.4. Experiências de participação da comunidade na área suburbana
 - 5.5. Problemas e limitações para obter uma efetiva participação da comunidade
6. Formulação do Diagnóstico de Propósitos Múltiplos
 - 6.1. Enfoque do diagnóstico de propósitos múltiplos
 - 6.2. Pesquisa participativa para o levantamento das necessidades básicas
 - 6.2.1. Objetivos e postulados básicos da pesquisa-participação
 - 6.2.2. Preparação dos instrumentos para o levantamento das necessidades básicas
 - 6.2.3. Aplicação dos instrumentos para o levantamento das necessidades básicas
 - 6.2.4. Análise dos resultados da pesquisa-participação
 - 6.2.5. Discussão dos resultados com a comunidade
 - 6.2.6. Preparação do informe sobre necessidades básicas educacionais
 - 6.3. Elaboração da matriz de interrelações de situação e diagnóstico com base no levantamento das necessidades básicas
7. Programação Participativa
 - 7.1. Enfoque conceitual da programação participativa
 - 7.2. Formulação do plano, programa ou projeto
 - 7.2.1. Elaboração dos objetivos
 - 7.2.2. Determinação das metas
 - 7.2.3. Programação das ações
 - 7.2.4. Estimação das necessidades de recursos humanos, físicos e financeiros
 - 7.2.5. Formulação da estratégia global
 - 7.2.6. Identificação e formulação de projetos específicos
 - 7.3. Componentes que orientam a formulação do plano, programa ou projeto
 - 7.3.1. Currículo aberto
 - 7.3.2. Estratégia educacional e estrutura do sistema educacional
 - 7.3.3. Plano setorial e programa de desenvolvimento da região sócio-geoeconômica
 - 7.4. Discussão do plano, programa ou projeto com a comunidade
8. Aprovação do Plano, Programa ou Projeto
 - 8.1. Níveis de aprovação
 - 8.2. Participação da comunidade na etapa de aprovação
 - 8.3. Participação intersetorial
 - 8.4. Aprovação legal
9. Execução Participativa
 - 9.1. Organização para a implantação do plano, programa ou projeto
 - 9.2. Divisão de responsabilidades
 - 9.3. Tomada de decisões durante a execução

- 9.4. Divisão de responsabilidades
- 9.5. Participação da comunidade durante a execução

- 10. Controle e Avaliação
 - 10.1. Enfoques utilizados na etapa de controle e avaliação
 - 10.2. Organização do controle e avaliação
 - 10.3. Mecanismos de participação da comunidade na etapa de controle e avaliação
 - 10.4. Técnicas de controle e avaliação

- 11. Difusão e Comunicação
 - 11.1. Canais de comunicação
 - 11.2. Preparação e apresentação do conteúdo à comunidade
 - 11.3. Participação da comunidade nas tarefas de comunicação e informação

- 12. Reformulação dos Planos, Programas ou Projetos
 - 12.1. Aspectos que se devem considerar
 - 12.2. Finalidades da retroalimentação
 - 12.3. Processo de reformulação

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ UNESCO. *O porvir do mundo; reflexões sobre a nova ordem econômica internacional*. Paris, 1976. 146 p.

² Id., *ibid.*, p. 14.

³ PROGRAMA de Cooperação UNESCO/UNICEF. *Necessidades Básicas da população rural da área centro-americana*, informe de atividades, set. 1976 e set. 1977. 239 p. 9-10.

UNESCO. *O porvir do mundo, reflexões sobre uma nova ordem econômica internacional*. UNESCO, Paris, 1976. 146 p. p. 67.

SECRE.TARIA-GERAL. Ministério da Educação e Cultura, Departamento Regional de Educação da UNESCO para América Latina e o Caribe. *Departamento regional sobre metodologia do planejamento da educação para o desenvolvimento integrado de áreas rurais*. Brasília, 6.10 nov. 197a 97 p. 15.

Maiores detalhes em: Aldo Paviani e Ignez Costa Barboza Ferreira, *Cidades-satélites: organização do espaço urbano no Distrito Federal em: Senado Federal, Comissão do Distrito Federal, I seminário de estudos dos problemas urbanos de Brasília, estudos e debates*. Brasília, DF, 5-21 ago. 1974. p. 41-50 (366 p.)

⁷ UNESCO. *O porvir do mundo*. Op. cit. p. 91-3.

⁸ Como casos ilustrativos apresenta, entre outros, diferentes tipos de estabelecimentos, como por exemplo: "as escolas comunitárias, que acolhem alternativamente as crianças e adultos; os centros escolares que agrupam a diferentes categorias de estabelecimentos e facilitam assim a passagem de um ensino a outro no seio de um mesmo complexo; os centros culturais ou centros de animação, cujos locais e meios materiais podem utilizar-se desde o amanhecer até a meia-noite por diversos grupos e nos quais os animadores são, simultaneamente, produtores' e 'consumidores' das mensagens educativas; os centros de formação técnica, que oferecem programas de estudos a diversos níveis consecutivos (operários especializados, operários qualificados, mestres de obra etc.) as universidades populares, as universidades livres e outros estabelecimentos análogos amplamente abertos ao público." {Informe Faure, p. 272}.

⁹ As recomendações foram extraídas de Edgar Faure e outros. *Aprender a ser*. Aliança universidade, UNESCO, Paris, 1972. p. 265-308 (426 p.).

GURRIARÁN, J. M. *Uma alternativa de administração e organização educacional em áreas urbanas marginalizadas*, 23 p. (Documento preparado para o curso de planejamento e administração da Educação para o Desenvolvimento Integrado da Ceilândia.)

Cabral de Andrade, Antônio. Brasil: política social e política educacional, em: *Revista Educação*, Brasília ano 7, n. 26, jan./mar. 1978. 144 p. p. 82-3.

¹² Cabral de Andrade, Antônio. Brasil: política social e ... Op. cit. p. 82-3.

¹³ Entende-se por microplanejamento a aplicação de todas as etapas do planejamento, circunscrita a uma área geográfica geralmente coincidente com um ou vários grupos populacionais, comunidade ou nível local.

¹⁴ É um instrumento de análise e programação que relaciona, num enfoque sistêmico, os distintos fenômenos que se produzem numa realidade concreta.

¹⁵ A programação intersetorial se desenvolve com mais detalhes no item IV deste documento.

¹⁶ A partir deste momento, a metodologia dá ênfase aos aspectos setoriais, considerando as limitações existentes, em termos práticos, para a aplicação de uma programação e execução intersetorial. Em caso de obter a superação dessas limitações, o desejável seria uma programação e execução intersetorial-formulada e realizada conjuntamente pelos diferentes setores.

¹⁷ A proposta de transformação da estrutura educacional é um processo anterior à etapa de programação e que condiciona não somente a programação quantitativa, como também a programação curricular, planta física, financeira e administrativa.

¹⁸ Em contraposição ao currículo tradicional, o currículo aberto se elabora na mesma base a partir das necessidades, interesses e problemas do educando e da comunidade.

¹⁹ Maiores considerações sobre a formulação e elaboração de projetos se apresentam no ponto V deste documento.

IMPLANTAÇÃO DO CURRÍCULO ABERTO EM ÁREAS CARENTES DO MEIO URBANO

Juan Chong*

I. ABORDAGEM GERAL

O propósito deste documento é o de apresentar, em termos resumidos, alguns aspectos conceituais sobre o currículo aberto ou flexível e a descrição de sua aplicação na cidade-satélite de Ceilândia.

A implantação de um estilo de currículo que se inicie de baixo para cima é apresentada de maneira mais detalhada num documento elaborado por Donald A. Lemke, especialista do Escritório Regional de Educação da UNESCO.¹ O que aqui se apresenta é quase na sua totalidade fruto de seminários, reuniões, troca de idéias com professores, diretores, membros da comunidade, todos em grande parte preocupados com uma educação mais participativa. Assim sendo, este documento pretende simplesmente resumir os aspectos mais relevantes que permitam visualizar o sentido ou enfoque do currículo aberto.

Por outro lado, uma vez que se iniciou em 1978, na cidade-satélite de Ceilândia, uma experiência de aplicação do currículo aberto, no presente documento tratar-se-á de esquematizar a maneira como foi desenvolvida a sua implementação durante seus dois anos de vigência, com a finalidade de ilustrar a reformulação do processo ensino-aprendizagem numa área carente da zona urbana.

As críticas mais generalizadas no campo de currículo são as que dizem respeito ao caráter hierárquico, de cima para baixo, a ser seguido pelo professor, e que este currículo não leva em consideração as características locais e, portanto, é estruturado à margem da realidade regional e local. Como uma forma de introduzir mudanças no processo educacional, as experiências sobre currículo aberto mostram a possibilidade de desenvolver as atividades curriculares mais adequadas à realidade local, baseada nas necessidades, interesses e problemas dos alunos e da comunidade.

No caso da Ceilândia, foi decidido experimentar o currículo flexível ou aberto com base nas necessidades, interesses e problemas da clientela,

* Perito da UNESCO em Planejamento Educacional junto ao Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, PNUD/BRA/70/550.

operacionalizando-o através de Unidades de Aprendizagem Integradas, com apoio e orientação técnica da UNESCO. A experiência foi e continua sendo desenvolvida com os alunos de 3ª a 8ª série do 1º grau.

II. ASPECTOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS SOBRE CURRÍCULO ABERTO (FLEXÍVEL)²

Em primeiro lugar, é importante fazer a distinção dos termos "ensino" e "aprendizagem". O ensino é um processo organizado, através do qual uma pessoa trata de comunicar ou fornecer a outra seus conhecimentos, destrezas e habilidades. Existem dois papéis diferentes: uma pessoa fornece e a outra recebe. A aprendizagem é mais que um processo de recepção. É um processo que permite a uma pessoa compreender. É um processo de internalização no qual existem forças ativas. É um processo de compreensão ou percepção de situações-problema. É um processo experimental e, portanto, ajuda a mudar a percepção do indivíduo que participa no processo.

Neste sentido, o currículo de ensino, ao contrário do currículo de aprendizagem, é estruturado a partir de situações que são totalmente alheias ao aluno. A seleção do conteúdo num currículo de ensino leva em consideração: i) conteúdo sobre o tema; ii) conteúdo que o aluno repete ao professor (exames, declarações); iii) elementos que o estudante aceita dentro de seu eu interior, etc; iv) aquilo que o aluno mantém dentro de seu eu interior para seu futuro; e v) aquilo que o aluno apresenta no seu eu exterior ou no ambiente, mas fora do contato com o professor.

A seleção de tarefas num currículo de aprendizagem leva em consideração: i) a identificação das necessidades básicas; ii) a. busca de informações para ajudar a satisfazer as necessidades; b. exploração de soluções possíveis; c. comprovação de soluções alternativas; d. seleção de uma solução tentativa; iii) internalização da solução (percepções, normas, etc.); e iv) externalização de algumas dessas percepções, em forma de comportamento.

Existem notáveis diferenças entre um currículo de ensino e um currículo de aprendizagem. Algumas outras são apresentadas a seguir:

i) num currículo de ensino, o controle e a organização estão nas mãos dos adultos; no currículo de aprendizagem, o controle cooperativo está nas mãos do grupo;

ii) num currículo de ensino, as crianças são conduzidas para atingir objetivos fixados pelos adultos; no currículo de aprendizagem as crianças trabalham de forma aberta e inteligente para atingir seus próprios objetivos;

iii) num currículo de ensino, o objetivo final é a acumulação de conhecimentos; no currículo de aprendizagem o objetivo da aprendizagem é uma ação social inteligente e a maturação individual;

iv) num currículo de ensino, às crianças são ensinadas experiências alheias em partes, com a idéia de atingir a unificação mais tarde; no currículo de aprendizagem as crianças aperfeiçoam partes de suas próprias experiências, mas num contexto imediato global e total.

No currículo flexível, o aluno deve incorporar-se desde a primeira etapa do processo de currículo. Ele ajuda na seleção da orientação, da atividade e das

razões de suas próprias experiências de aprendizagem. Participa conjuntamente com seus companheiros, com o professor e a comunidade. Oferece ao processo curricular um elemento muito especial, que ninguém mais pode oferecer: *suas próprias necessidades*. Estas necessidades, expressadas em forma de problemas, interesses ou experiências, são as que modificam a organização curricular, que, de controlada autoritariamente pelos adultos, passa a ser organizada em forma cooperativa pelos alunos, trabalhando conjuntamente com professores e outros adultos.

A implementação do currículo aberto se produz através das Unidades de Aprendizagem Integradas (UAIs), as quais são formuladas levando em consideração os resultados da "pesquisa participativa" que permite o levantamento das necessidades, interesses e problemas dos alunos e da comunidade.³

As UAIs são integradas em dois sentidos: i) combinam conteúdos de matéria em torno de temas amplos de interesse do aluno; e ii) incorpora o aluno ao processo de planejamento curricular, desde o início. São unidades de aprendizagem, porque dão um enfoque à aprendizagem do ponto de vista daquele que aprende, diferente da unidade que focaliza o ensino do ponto de vista do professor.

As UAIs são diferentes de outras unidades pelo fato de que não constituem um programa fixo que deva ser realizado pelo professor e o aluno, mas devem ser sugestões que podem ser graduadas, adaptadas ou modificadas segundo o nível de aprendizagem. As unidades expõem idéias que podem (ou não) ser de utilidade para o professor ou para o aluno, à medida que ambos desenvolvem unidades concentradas em problemas, interesses ou necessidades dos indivíduos de um grupo determinado.

As UAIs não podem ser iguais no que se refere a sua utilização. Isto fica mais evidente se se considera que as UAIs permitem:

"i) sugerir materiais, atividades e metodologias para ajudar na organização do processo de aprendizagem a nível local;

ii) apresentar padrões que provoquem uma mudança rápida de uma filosofia pedagógica de orientação tradicional para um programa de aprendizagem ativa;

iii) mostrar uma forma simples que permita ao professor e ao aluno organizar situações de aprendizagem que não dependam do uso exclusivo da palavra, do quadro-negro, do caderno e do livro de leitura;

iv) servir de guia para que o professor e o aluno incorporem valores importantes, necessários para o desenvolvimento da educação numa democracia;

v) sugerir o aproveitamento de pessoas e recursos da comunidade, como parte das experiências de aprendizagem;

vi) economizar tempo- do professor e alunos concentrando-se **nos** elementos críticos do processo de aprendizagem;

vii) ajudar a centralizar o interesse do aluno e do professor no processo integrado de aprendizagem;

viii) sugerir ao professor possíveis problemas ou áreas de interesse dos alunos em cada nível dos diferentes graus."

Alguns direcionamentos são importantes para organizar a UAI e a seleção de materiais a utilizar. É importante salientar os seguintes:

"i) a UAI deve apresentar e mostrar a forma pela qual os interesses, os problemas e as necessidades dos alunos possam ser utilizados na estrutura da escola formal ou em qualquer situação de aprendizagem;

ii) os estudantes devem participar do planejamento, do desenvolvimento e da avaliação da UAI;

iii) a UAI deve fornecer os conteúdos e as atividades para o desenvolvimento social do aluno;

iv) a UAI deve explorar as comunidades como fonte principal do desenvolvimento do processo de aprendizagem;

v) na **UAI** as atividades do estudante devem centrar-se nos princípios básicos da aprendizagem, integrando a ação e o processo;

vi) todas as atividades devem ser realizadas de acordo com os recursos reais que a comunidade possui e onde serão aplicadas;

vii) a **UAI** deve basear-se numa sólida filosofia da educação e numa interpretação psicológica que reflita a situação real do País;

viii) a UAI deve refletir, desenvolver e implantar o processo científico, dando ordem e orientação às dúvidas do aluno;

ix) a UAI deve estar organizada de forma tal que o professor e o aluno possa aplicá-la sem perder tempo, desnecessariamente, no processo de planejamento;

x) a UAI deve introduzir mais atividades e sugestões do que as que poderiam ser utilizadas num grupo individual, permitindo, desta forma, uma boa seleção e adaptação de experiências de aprendizagem; e

xi) a UAI deve refletir o nível de amadurecimento daqueles que aprendem."

As UAIs têm como base a variedade de atividades e a utilização de recursos, fundamentalmente, da comunidade local. A seleção de atividades deve realizar-se de acordo com alguns critérios, tais como:

i) toda atividade deve refletir-se para cada aluno numa forma direta de seus interesses, problemas e necessidades;

ii) toda atividade deve desenvolver conhecimentos, habilidades e aptidões, mediante um processo de aplicação e não de repetição ou decoreba;

iii) toda atividade deve refletir um problema proposto pelo aluno e que ele seja capaz de resolver dentro de um determinado tempo;

iv) não é necessário que a atividade seja difícil de realizar para que tenha um alto valor de aprendizagem;

v) as atividades na comunidade devem dar ao aluno a oportunidade de melhor inferir na realidade local;

vi) deve haver uma grande variedade de atividades para que correspondam aos diversos interesses de cada aluno;

vii) cada atividade constitui um meio para alcançar um fim, não sendo um fim em si mesmo; e

viii) cada atividade deve indicar o número provável de participantes.

Em geral, existem três fases — podem ser mais ou menos — para a organização da Unidade de Aprendizagem Integrada. Estas fases não estão separadas, mas sim unidas umas às outras. A fase I refere-se à procura de uma

direção, isto é, a busca de identificação das necessidades, interesses e problemas; a fase II abrange o planejamento e a execução; e a fase III refere-se à análise experiencial. É importante salientar que a UAI somente aponta sugestões, seqüências, idéias; as fases não são consecutivas, mas podem ser superpostas parcialmente e também podem ser combinadas entre elas; a UAI serve para aquele que aprende e não somente para o professor.

Na fase I procura-se uma direção na base do levantamento das necessidades, interesses e problemas dos alunos e da comunidade. Isto se realiza por intermédio de uma série de atividades iniciais, que têm uma base de motivação e exploração. Nas séries iniciais, a identificação das necessidades, interesses e problemas é realizada através de trabalhos artísticos, criativos, visitas à comunidade, discussões sobre atividades favoritas durante as férias, festinhas de confraternização, jogos educativos, desempenho de papéis, etc. Nas outras séries, podem ser utilizados também diálogos, discussões, questionários, redação, etc.

Nesta fase, o ponto básico é determinar o tema central do estudo. "Ocorre então uma exploração ampla dos problemas cotidianos que os membros de grupo enfrentam, tentando-se analisar quais são aqueles que constituem problemas ou necessidades individuais e quais poderiam ser explorados como área comum de concentração do grupo. O papel do professor, nesta etapa, consiste simplesmente em ajudar os que aprendem, no processo de identificação e análise. É um trabalho cooperativo, de aceitação, de análise e identificação e, portanto, de aprendizagem... O grupo identifica, no rol inicial, diversos problemas fundamentais e verifica qual a melhor forma de resolvê-los. Aqui já se efetua uma certa seleção, vendo quais os que efetivamente podem ser organizados em uma área comum de atuação para o grupo."⁴

Na fase II identificam-se as atividades de desenvolvimento, visualizam-se os recursos necessários para atingir as atividades (fundamentalmente recursos disponíveis na comunidade) e identificam-se os objetivos, metas ou aspirações para as atividades.

O direcionamento básico para a seleção das atividades é que estas devem estar vinculadas diretamente com o interesse específico ou tema específico. Cada atividade deve ajudar a encontrar soluções dos problemas, interesses ou necessidades. Isto significa fornecer informações (conhecimento novo), fornecer ferramentas ou instrumentos para aplicar a informação (habilidade) e estabelecer situações para combinar ambos os elementos. Cada atividade deve ser de desenvolvimento.

Nas atividades de desenvolvimento, no currículo flexível, existem duas situações diferentes com relação à programação curricular convencional. Em primeiro lugar, o papel dos conteúdos é complementar e não principal. O interesse fundamental é o desenvolvimento social, emocional, físico e psicológico do educando. Em segundo lugar, os objetivos específicos situam-se depois das atividades. Usualmente as atividades são desenvolvidas para atingir um determinado objetivo específico, de maneira que os elementos que poderiam resultar em atividade estão limitados somente ao especificado pelo objetivo. No currículo flexível interessa a atividade em forma integrada e global e a subordinação dos objetivos específicos às atividades facilita a decisão conjunta do aluno e do professor sobre o que *fazer e por quê*.

São assinalados sete direcionamentos com relação à fase II:

i) o rascunho inicial da fase II, que pode ser elaborado pelo professor,

como exemplo, deve ser revisado e aperfeiçoado pelos professores, alunos e membros da comunidade para sua implementação;

ii) cada unidade deve ter muito mais atividades que as necessárias para um grupo;

iii) as atividades devem possibilitar diversas oportunidades de trabalho individual, com um companheiro, em pequenos grupos de cinco a oito pessoas, em grupos maiores e de realizar algumas atividades com a aula na sua totalidade;

iv) as atividades devem ser de duração variável. Algumas podem utilizar um ou dois períodos de aulas; outras podem abranger toda a unidade;

v) as atividades devem utilizar todo o período de tempo, dentro ou fora do horário das aulas. É muito mais adequado que os educandos realizem algumas atividades no seu próprio tempo livre, na comunidade; outras exigem o uso do material da escola;

vi) as atividades devem incluir aos membros da comunidade de todas as faixas etárias e especialidades; e,

vii) a natureza, o tempo e a localização das atividades devem ser variáveis. Algumas atividades podem realizar-se com as mãos, outras com a mente, e outras com combinação de ambas.

Enquanto se completa a seleção de atividades, numa operação conjunta de professor e alunos, o professor pode ter muitas sugestões preparadas de antemão para discuti-las com os alunos. Isto é importante quando os alunos são de pouca idade, quando se dá início à utilização da UAI. Uma vez que os alunos entendam o processo, poderão, então, ter idéias para serem acrescentadas, nascidas de seus próprios interesses.

As atividades podem incluir visitas e observação da comunidade, entrevistas a pessoas da mesma, uso de fotografias, tabelas, diapositivos, filmes, mapas e pinturas (muitos feitos pelos mesmos alunos), trabalho com outros grupos da escola, exposições visuais ou orais a grupos da escola ou da comunidade, trabalho com livros e outros materiais escritos, foros, debates, dramatizações, trabalho com grupos pequenos, trabalho individual, relatórios orais ou escritos, trabalho na granja da escola e muitas outras. Todas as atividades devem contribuir para o desenvolvimento do tópico que se está estudando, e, portanto, para a solução das necessidades, interesses e problemas dos alunos.

A fase III, denominada "análise experimental", é um intento de analisar tudo o que se passa na unidade; portanto, é permanente e não pode ser algo que se realiza ao final. Esta fase se sobrepõe às demais. Esta fase foi denominada "avaliação" e tradicionalmente centrava-se apenas na avaliação do aluno. Na "análise experimental" trata-se de avaliar o aluno e também o professor, as contribuições da comunidade e do processo como um todo.

A fase III compreende as atividades finais que podem ser de dois tipos: i) as que servem de meio para revisar as idéias centrais, os principais objetivos e as atividades da UAI; e ii) as que ajudam a avaliar o trabalho do aluno, do professor e da própria UAI. Deste modo, ainda que as atividades finais possam focalizar a ação do processo ao final da unidade, a verdadeira avaliação é um *processo contínuo*, presente durante todo o desenvolvimento da UAI.

A análise experimental pode realizar-se nas atividades finais e, por outro lado, pode incluir alguns dos resíduos formais do antigo sistema, com exames ou

provas de diversos tipos. O importante é que devem fazer parte do processo completo e não dominar o processo, tal como no passado. Devem ser tão naturais como as atividades iniciais e podem compartilhar algumas de suas características, de modo que, se as atividades finais completarem uma experiência de aprendizagem, também podem iniciar outra mais fecunda.

É óbvio que as atividades finais devem ser planejadas pelos alunos, professores e outras pessoas participantes do desenvolvimento da UAI e não constituem um segredo. Podem incluir coisas tais como a exibição formal de elementos elaborados na unidade, uma dramatização, um resumo escrito individual, uma apresentação oral a cargo de indivíduos ou grupos pequenos, um debate, um modelo, etc. Isto será cada vez mais claro para os professores e alunos, à medida que se trabalhe com as UAIs e veja com maior nitidez a diferença entre a avaliação no sistema formal e a análise experimental utilizadas dentro destes limites.

III. IMPLANTAÇÃO DO CURRÍCULO ABERTO OU FLEXÍVEL

No documento de Lemke, anteriormente citado, que está servindo de base para este resumo, assinalam-se quatro etapas para estabelecer a mudança curricular a nível escolar. Não são fixados prazos determinados. A experiência pode variar de escola para escola, segundo as características e condições locais:

Etapas 7: Organizar uma comissão curricular de cinco a oito membros, com participação dos alunos, dos professores e da comunidade. As funções iniciais deveriam ser:

- i) estudar e analisar as pressões curriculares provenientes de níveis superiores à escola, como do sistema mais amplo, por exemplo;
- ii) realizar um estudo das necessidades, interesses e problemas dos alunos e da comunidade;
- iii) comparar o currículo vigente com as necessidades, interesses e problemas identificados.

Etapas 2: Iniciar na escola uma mudança curricular que reflita os elementos encontrados na etapa 1. Poderia ser:

- i) a nível experimental: um ou dois professores poderiam, voluntariamente, iniciar a experiência de imediato;
- ii) a nível escolar: isto exigiria um seminário ou laboratório de *shock* ou algum tipo de formação prévia fornecida aos professores.

Etapas 3: Avaliação da mudança curricular: seria da responsabilidade da comissão curricular. A avaliação poderia fazer-se em termos de:

- i) comparação, em termos académicos, dos alunos que participaram do programa experimental com aqueles que não participaram;
- ii) investigação para determinar se foram satisfeitas as necessidades, os interesses e os problemas dos alunos;
- iii) estudo das reações dos pais dos alunos que participaram na experiência curricular para introduzir mudanças.

Etapas 4: Ampliação da mudança curricular com o pressuposto de que a avaliação revelou resultados positivos:

j) treinamento dos demais professores da escola ou escolas que fizeram a experimentação;

ii) contato e retroinformação permanentes com os supervisores, pessoal das Secretarias de Educação e de outros níveis, membros da comunidade e alunos;

iii) programa de relações públicas para apresentar, claramente, aos pais de família, educadores e alunos as idéias fundamentais do novo programa, do processo e suas implicações. Pode ser operacionalizado através de folhetos, artigos nos jornais, publicações em revistas ou utilização de meios de comunicação social acessíveis pela escola.

No caso da implantação do currículo aberto na Ceilândia o procedimento utilizado foi diferente, levando em consideração a necessidade de uma implementação mais rápida de mudança curricular. Em termos resumidos, podem-se assinalar os seguintes passos:

i) treinamento de professores e diretores de escola, técnicos da Fundação Educacional do Distrito Federal e alguns líderes comunitários em Administração e Planejamento para o desenvolvimento integrado da Ceilândia, incluindo orientações sobre currículo aberto;

ii) levantamento das necessidades, interesses e problemas dos alunos e da comunidade;

iii) estruturação das Unidades Integradas de Aprendizagem;

iv) execução da programação de atividades para o desenvolvimento do programa;

v) treinamento complementar em serviço social;

vi) avaliação preliminar da experiência.

O *treinamento dos professores* foi realizado com a orientação técnica da UNESCO.⁵ Em período anterior à realização do curso sobre currículo aberto e técnicas de trabalho, foi desenvolvido o treinamento de um grupo de técnicos em supervisão e currículo, pertencentes à administração central da Fundação Educacional do Distrito Federal alguns dos quais foram selecionados para atuar como instrutores de aproximadamente 250 professores da Ceilândia.

No que diz respeito ao treinamento em currículo aberto, uma pequena parte do tempo foi utilizada para introduzir o tema no curso de planejamento e administração para o desenvolvimento integrado da Ceilândia, destinado aos diretores dos complexos escolares e das unidades de ensino, pessoal técnico e líderes comunitários. Um maior aprofundamento foi realizado com os professores de 3ª a 8ª série do 1º grau. Aproximadamente 60 das 80 horas do curso foram destinados à identificação de necessidades, interesses e problemas da clientela escolar e sua adaptação ao currículo aberto.

Já em 1979, durante a realização do Seminário de Microplanejamento Educacional, que contou com uma clientela única composta por diretores, técnicos, representantes da comunidade e um grupo de professores, foi destinado um tempo para a avaliação da aplicação das unidades de aprendizagem integradas e revisão da pesquisa participativa aplicada aos alunos e à comunidade para a estruturação das UAIs. Posteriormente, realizaram-se reuniões de trabalho para orientar os participantes do Seminário e um grupo adicional de professores e multiplicadores (encarregados da orientação do desenvolvimento sobre currículo aberto na Ceilândia). Também o trabalho foi ampliado aos professores e multiplicadores encarregados diretamente destes aspectos nas

unidades de ensino, com o objetivo de aprofundar e fazer exercícios práticos sobre os aspectos principais do currículo aberto, para a melhoria na sua implementação.

O levantamento das necessidades, interesses e problemas foi realizado através da pesquisa participativa. Num primeiro momento, este instrumento foi empregado durante a realização do curso, principalmente com fins de treinamento, para identificar as NIPs da comunidade. Num segundo momento, foi organizada uma equipe que elaborou o "questionário de situação", aplicado pelos professores à quase totalidade da população escolar de 3ª à 8ª série (22 mil alunos).

O questionário de situações considerava 90 situações iniciais agrupadas nos seguintes campos: saúde, ecologia, sócio-econômico, cultural, esporte, artes, recreação, psicossocial e curricular. Os resultados foram utilizados com base para as reuniões com a comunidade, onde as informações foram coletadas oralmente.

Posteriormente, foi elaborada uma matriz de problemas, conseqüências, soluções e sugestões. Os resultados do levantamento das NIPs permitiram que cada grupo de alunos, por classe, com apoio e orientação do professor, analisasse, refletisse, discutisse e identificasse os problemas fundamentais, agrupando-os em áreas comuns de atuação.

"O Grupo de Coordenação do Projeto de Educação Ambiental da Ceilândia, que acompanha, passo a passo, o desenrolar das atividades, verificou que os problemas selecionados e agrupados por uma escola em geral se repetiam nas demais. Este fato levou a Coordenação do Projeto a propor a adoção de três temas básicos com enfoques diversos para as diferentes séries, como alternativa para diminuir a angústia gerada pela diversidade de conteúdos e ações que pareciam surgir em um sistema escolar até então uniforme, bem como sentir melhor os resultados do trabalho a ser desenvolvido na fase seguinte."⁶

No que diz respeito à *elaboração das UAIs e sua execução*, os professores, conjuntamente com os alunos, passaram à seleção das atividades, levando em consideração o contexto da comunidade e a disponibilidade de recursos, bem como a especificação das razões para sua realização.

Nesta fase, Gladis Marques assinala algumas considerações:

- i) os professores, em geral, não confiam na capacidade do aluno em sugerir atividades;
- ii) os professores têm medo de fugir do "programa" e depois este lhe ser cobrado;
- iii) os professores não têm o hábito de trabalhar com os alunos, ou deixá-los trabalhar fora da sala de aula;
- iv) os professores consideram que alguns conhecimentos já foram ensinados aos alunos e que seria perda de tempo repetir, mesmo que estes não tenham sido aprendidos.

As limitações acima assinaladas foram consideradas para minimizá-las ao máximo. Assim, sugestões foram solicitadas aos alunos, por alguns professores, mas, em sua grande maioria, as atividades foram planejadas por grupos de professores, onde a principal preocupação foi a integração das disciplinas. Surgiram UAIs bastante interessantes e criativas.

Durante 1978, o currículo flexível foi aplicado, na sua etapa de transição, principalmente da 3ª à 6ª série. Em 1979, foi ampliado de forma substantiva até a 8ª série.

"As atividades finais também foram, em grande parte, definidas pelo grupo de professores e envolveram tanto atividades cívicas como exposições, peças teatrais e algumas ações junto à comunidade. Convém ressaltar que esta forma de trabalho ainda está sendo desenvolvida de forma paralela, ou seja, problemas são identificados como prioritários pela comunidade e outras pela clientela escolar, desencadeando-se conseqüentemente ações que só eventualmente coincidem. Isto porque ainda não alcançamos uma integração correta entre escola e comunidade."⁷

Quando da aplicação do currículo aberto foi necessário realizar *atividades de treinamento complementar*, uma vez que muitos dos professores treinados anteriormente foram assumir funções fora da Ceilândia; conseqüentemente, os novos professores requeriam um treinamento prévio para possibilitar o andamento adequado da mudança curricular. Também foram realizadas reuniões de diretores e professores com a finalidade de reforçar a nova sistemática do trabalho.

Quanto à *avaliação da experiência* de implantação do currículo flexível ou aberto, pode-se assinalar que nos dois anos de aplicação os avanços foram significativos, ainda que existam grandes limitações e problemas. A aplicação do currículo aberto encontra-se numa fase de transição; isto significa que ainda resta desenvolver esforços substantivos para uma implantação adequada do currículo flexível.

Gladis Marques assinala: "A idéia de um currículo flexível (aberto), no caso Ceilândia, foi recebida com ceticismo e mesmo com a impressão de que se estaria propondo um ensino de qualidade inferior para a região. Alguns aceitaram a proposta, mas para ver o que era possível fazer, uma vez que a situação já era difícil e outros vislumbraram uma forma de trabalho mais real, mais livre e mais criativa.

"Convém ressaltar que todo o grupo preocupou-se com a elaboração de uma 'Proposta Curricular' para o ensino do Distrito Federal: como fica a proposta curricular? ; ela deve ser abandonada? ; como elaborar provas a nível de complexo escolar se cada escola ou professor poderá estar desenvolvendo assuntos diferentes? ; como integrar disciplinas se os professores têm horários diferentes para reuniões? ."

A aceitação da implantação do currículo aberto e a elaboração de soluções alternativas aos problemas derivados de sua implantação foram trabalhados através de cursos, seminários e reuniões de reflexão para o aperfeiçoamento da implantação da nova metodologia.

Segundo os resultados obtidos junto aos professores e diretores a partir do levantamento das NIPs, com a aplicação do "questionário de situações" em 1978, assinalou-se, entre as realizações, que as informações sobre necessidades, interesses e problemas foram importantes para os professores, a direção da escola e do complexo escolar, bem como para os alunos e as comunidades educativas, permitindo a elaboração de ações educativas e administrativas e um maior entrosamento escola-comunidade.

Entre os problemas e limitações foi assinalada a insuficiente preparação dos professores e que a maioria deles não participaram da elaboração do instrumento de coleta de informações dos alunos e comunidade. As críticas ao questionário foram as seguintes: apresentavam um número excessivo de situações, muitas delas de difícil interpretação, e havia questões muito diretas, não deixando aos alunos liberdade para responder.

Na base dos resultados da análise crítica da metodologia empregada para o levantamento das NIPs, em 1979 introduziram-se modificações para uma participação mais efetiva do professor, com envolvimento dos alunos e da comunidade em todo o processo, começando pela definição das áreas de pesquisa e meios para o levantamento dos dados, fazendo com que o instrumento fosse mais flexível e que a apresentação dos resultados e sua utilização fossem mais adequados.

A avaliação das UAIs foi realizada por amostragem, envolvendo 1.976 alunos e 60 professores de 3ª à 6ª série de seis escolas. Quanto aos professores 33% deles fizeram o curso em fevereiro, 100% foram orientados pelo diretor e multiplicador e 86% participaram da elaboração das UAIs; 53% dos professores opinaram que a UAI é uma forma mais difícil de trabalho e 37% gostariam de continuar a trabalhar com UAIs.

Dos entrevistados, 89% gostariam de fazer um curso sobre técnicas de elaboração das UAIs; 79% dos professores disseram que as NIPs coincidiram totalmente, ou em parte, com o que pensavam sobre a classe e que os dados sobre as NIPs ajudaram a trabalhar melhor com os alunos.

Quanto à UAI, 37% dos professores responderam que as atividades selecionadas foram adequadas ao nível da classe e todos observaram que os objetivos propostos na UAI foram atingidos total ou parcialmente. No mesmo sentido, todos opinaram que as atividades apresentaram uma integração disciplinar total ou parcial. A única disciplina que apresentou dificuldade de integração foi a Matemática.

Quanto ao aluno, os resultados refletem que todos eles tomaram conhecimento do resultado das NIPs, e 85% deles assinalaram que, com a nova metodologia, passaram a participar mais ativamente da sua realidade comunitária.

Os diretores de escola informaram que os resultados obtidos com aplicação do currículo flexível foram muito positivos. Entre as dificuldades assinaladas, encontram-se a falta de integração da disciplina Matemática, falta de tempo para planejamento conjunto das atividades, falta de material, falta de orientação sistemática, dificuldade de correlacionar as NIPs com as atividades e a falta de participação dos pais. Foram apontadas como soluções a elaboração de exercícios de Matemática; reunião periódica dos professores, duas vezes por mês; dispensa dos alunos com trabalhos para fazerem em casa; utilização das bibliotecas dos complexos escolares e do Serviço Social da Indústria (SESI); utilização de materiais e sugestões de atividades de outras escolas; reuniões e debates com pais de alunos.

Os professores informaram que os pais consultados sobre a proposta de trabalho, ao início de 1979, consideraram que a nova metodologia era boa e que gostavam da forma de atuação da escola junto à comunidade, mas solicitaram maior contato entre as duas.

Finalmente, em face dos resultados atingidos na implantação do currículo aberto durante os dois primeiros anos, poder-se-iam assinalar duas linhas orientadoras para futuros programas de implantação de currículo aberto:

- i) fortalecer as atividades de treinamento dos recursos humanos, especialmente dos professores, para o aperfeiçoamento na estruturação das UAIs e no levantamento das necessidades, interesses e problemas dos alunos e da comunidade; e
- ii) introduzir maior flexibilidade ao processo curricular e estabelecer mecanismos para um melhor entrosamento escola-comunidade.

Nestas duas linhas, a utilização adequada do Projeto de Pedagogia Audio-

visual (Comunicação Social) que também está sendo desenvolvido na Ceilândia, com apoio da UNESCO, constitui um meio muito importante, tanto para o treinamento dos professores, através de módulos de VT, como para a difusão e motivação da nova metodologia, bem como para o envolvimento da comunidade.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Donald A. Lemke, *Pasos hacia um currículo flexible*, Escritório Regional da Educação para América Latina e Caribe (OREALC), UNESCO, Santiago de Chile 1978, 172 p., com anexos.

O documento analisa alguns erros do currículo vigente na América Latina e Caribe, para centralizar-se, a seguir, no novo currículo. Em primeiro lugar, trata de desenvolver as bases do currículo flexível, posteriormente, apresenta as proposições principais e, finalmente, exemplos de instrumentos de currículo e os locais onde estas idéias estão implantadas. O temário abrange os seguintes pontos: i) um teste para o leitor; ii) erros do currículo atual; iii) bases para a nova mudança curricular; iv) proposições para uma estrutura curricular flexível; v) natureza da aprendizagem; vi) identificação de Necessidades, Interesses e Problemas (NIP); vii) a Unidade de Aprendizagem Integrada (UAI) para uma avaliação individualizada; viii) etapas de transição; e ix) formação e treinamento do pessoal para programas curriculares flexíveis. Em anexo, são apresentados estudos de caso de programas curriculares flexíveis a nível nacional e a nível local.

² Elaborado com base no documento *Pasos hacia... op. cit.*

³ Uma abordagem mais detalhada é apresentada no documento: *A pesquisa participativa; instrumento para a programação de ações sócio-educativas e culturais*, Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano, Brasília, jan. 1980. 11 p.

⁴ Gladis A. Bottaro Marques, *Currículo aberto (flexível), estudo de caso*. Projeto de Educação Ambiental de Ceilândia, SEC/FEDF, Brasília, 73 p.

⁵ Em 1978, foram realizados cinco cursos de treinamento. O curso de Planejamento e Administração para o Desenvolvimento Integrado da Ceilândia contou com a participação, entre outros, de especialistas do Escritório Regional da Educação da Unesco, do Projeto de Planejamento de Recursos Humanos PNUD-BRA/70/550 e do Projeto Red de Sistemas Educativos para el Desarrollo en Centroamérica y Panamá RLA/72/100. O curso de currículo aberto e técnicas de trabalho foi orientado pelo especialista Donald Lemke, do Escritório Regional da Educação da UNESCO.

Em 1979, foi realizado o Seminário de Microplanejamento Educacional sobre o tema principal: "Programação integrada e participativa das ações educacionais para o desenvolvimento de Ceilândia" com a condução e orientação técnicas de especialistas da Fundação Educacional do Distrito Federal, do Centro Nacional de Recursos Humanos do IPLAN/IPEA, do Projeto de Planejamento de Recursos Humanos PNUD-BRA/70/550 e do Escritório Regional da Educação da UNESCO.

⁶ Gladis A. Bottaro Marques, *op. cit.* p. 21.

⁷ Gladis A. Bottaro Marques, *op. cit.* p. 27.

BIBLIOGRAFIA

FUNDAÇÃO Educacional do DF, Complexo Escolar B/Ceilândia Sul DF. *Relatório* 1978. dez. 1978. 230 p.

- FUNDAÇÃO Educacional do DF/Secretaria de Educação, IPEA/IPLAN/CNRH, UNESCO, PROJETO PNUD/BRA/70/550. *Relatório final sobre o curso de planejamento e administração educacional para o desenvolvimento integrado da Ceilândia*. CNRH/Projeto PNUD BRA/70/550, Brasília, mar. 1978. 2. v.
- . *Relatório final do seminário de microplanejamento educacional: programação integrada e participativa das ações educacionais para o desenvolvimento da Ceilândia*. Maio 1979. v.1.
- . *Documentos utilizados durante a realização de seminário de microplanejamento educacional*. Maio de 1979 v. 2.
- LE BOTERF, Guy. *Descripción dei método de encuesta participativa utilizada*. Proyecto PNUD/ UNESCO: Red de sistemas educativos para ei desarrollo de Centroamérica y Panamá, 24 p.
- LEMKE, Donald. *Pasos hacia un currículo flexible*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), UNESCO, Santiago do Chile, 1978. 172 p. anexos.
- MARQUES, Gladis. *Currículo aberto (flexível)*. Projeto de Educação Ambiental de Ceilândia, Secretária de Educação e Cultura do Distrito Federal/Fundação Educacional do DF, Brasília, 1979. 73 p.
- PROGRAMA de Cooperação UNESCO/UNICEF. *Necesidades educativas básicas de la población rural del área centroamericana*. Informe de actividades, set. 1976 a set. 1977. UNESCO, UNICEF, CEC, 239 p.

RELEVÂNCIA DA DIMENSÃO CULTURAL PARA A POLÍTICA SOCIAL

Pedro Demo

Tentamos esboçar aqui alguns pontos fundamentais de uma *política social da cultura*. Temos como objetivo básico mostrar a possibilidade de entender a cultura como ambiente próprio da educação, conferindo-lhe propriedade muito mais densa do que a tradicional, voltada preponderantemente para o aspecto da preparação da mão-de-obra. O reconhecimento da ambiência que a cultura empresta ao fenômeno educativo, entendendo-o como nela envolvido, e não ao contrário, não significa que cada termo não tenha sua ótica própria. A acentuação da perspectiva cultural é uma das formas atuais para se fundamentar a volta da educação como variável essencial da política social, entendida como o planejamento do processo de redução das desigualdades sociais. É hoje amplamente reconhecido o papel superestimado conferido à educação, dentro da tendência histórica de emprestar-lhe força autônoma e auto-suficiente na busca da redução dos níveis de pobreza. Sem dúvida, o povo padece mais de pobreza que de analfabetismo, o que torna os condicionamentos sócio-econômicos e políticos mais importantes que os da profissionalização.¹

Para além do objetivo de mostrar o condicionamento cultural da educação, temos também o de fundamentar a relevância da ambiência cultural para o desenvolvimento *sócio-econômico* e *político*. Tradicionalmente, a cultura sempre foi tomada como variável *supérflua* e *elitista*, e, neste sentido, não teríamos por que perder tempo com ela. Num ambiente de pobreza aguda, como é o caso de vastas populações da América Latina e do Terceiro Mundo em geral, defender como proposta política relevante a cultura da elite não é somente alienação, mas sobretudo escárnio da pobreza. Assim, é claro que utilizamos um *conceito alternativo de cultura*, particularmente voltado à caracterização das populações carentes, ressaltando-se três linhas principais: *cultura como processo de identificação da comunidade*; *cultura como criatividade da sobrevivência*; *cultura como gestação de uma sociedade democrática*.

As hipóteses de trabalho aqui levantadas e discutidas são, certamente, ainda muito preliminares. Neste sentido, restringimo-nos em grande parte a uma indagação teórica, interessada sobretudo em fundamentar sua coerência e sua consistência como quadro de referência da intervenção social na realidade. Embora não percamos de vista a necessária operacionalização concreta, mesmo porque isto

somente tem sentido no quadro de propostas de formas concretas e viáveis de política social, não podemos, num primeiro momento, ir muito além do que colocar o problema da forma mais clara possível².

I. CULTURA COMO MANIFESTAÇÃO ELITISTA

É comum a opinião, segundo a qual "o povo não tem cultura". Não aprecia o teatro, o cinema reflexivo, a música clássica, os monumentos históricos e as línguas antigas. Pratica uma linguagem rude, não tem boas maneiras, não cultiva a estética. Não gosta da leitura, não visita museus, não reverencia heróis históricos.

Como consequência desta ótica, a possível proposta de uma política da cultura orienta-se normalmente para trazer ao povo tais preocupações da elite. Programam-se festivais de música clássica, imaginam-se preços populares para o teatro, fazem-se concursos de poesia e de literatura, e assim por diante. Conclama-se o povo a conhecer uma orquestra sinfônica, incute-se nele a admiração pelos feitos históricos da elite, usa-se a propaganda audiovisual em favor daquilo que seria um necessário "refinamento" do espírito.

Em grande parte, a definição elitista de cultura procura identificá-la com o cultivo do intelecto e do espírito, o que a aproxima muito do seu caráter *intellectualista* ou *erudito*. Normalmente, o erudito é uma pessoa que conseguiu acumular respeitável saber, na linha da "cultura geral", significando sempre o domínio vasto de conhecimentos generalizados na esfera do saber clássico. Entram aí ingredientes da história geral, da história antiga, da mitologia, da filosofia, do conhecimento de línguas mortas, da sensibilidade pela arte, pela poesia, pela literatura, e assim por diante.

À medida que esta postura intelectualista está ligada à necessidade de formação universitária, aproxima-se da cultura elitista, porque a formação superior é um bem de acesso raríssimo. Todavia, é mister perceber também que, à proporção que tal cultivo do intelecto se prende às dimensões universitárias de estilo clássico (literatura, filosofia, estética, etc.), são em grande parte uma compensação pela dificuldade de enfrentar o mundo técnico e tecnológico, donde surgem as melhores oportunidades de ganhar a vida.

Isto pode explicar o fenômeno comum de que políticas culturais correspondam ao tratamento seletivo de um grupo erudito sem outras oportunidades maiores na vida, porque só sabem escrever obras literárias, dar aulas filosóficas, compor música, produzir pinturas, etc. Assim como a cultura se restringe por vezes ao apreço de remanescências históricas, assim também pode estar voltada às remanescências da erudição, dentro de um mundo cada vez mais técnico, matemático e racional.

É também traço típico da cultura de elite a idéia de que a história passada é feita de heróis representantes da elite dominante, principalmente em termos econômicos (ricos da época), políticos (reis, governantes, príncipes, etc), e intelectuais (sábios). O povo não teria história, porque dele praticamente nada se conta; aparece tendencialmente como participante do Exército, como multidão gregária ou revoltada, como componente do grupo escravo ou dominado, e assim por diante. A vida dos governantes é acompanhada passo a passo; deles tudo se torna relíquia. Assim, muitos museus esmeram-se em guardar objetos de uso pessoal, dos

quais se faz ainda uma descrição histórica detalhada sobre origem, modos de usar, etc, enquanto que o trabalho do povo perde-se na rotina diária anônima. Do rei tudo é memória histórica; do povo, apenas amnésia coletiva. Assim, a história é muitas vezes entendida menos como processo de desenvolvimento de um povo e de uma sociedade do que referência seleta aos dignatários da época.

Da superestimação da cultura de elite não segue a conclusão de que a devamos reprimir ou eliminar. Ela tem sua razão de ser, senão por outras razões, pelo próprio fato de ser de elite. Não se poderia, igualmente, deixar de atribuir importância histórica e atual a manifestações do burilamento do espírito e do intelecto, tais como: cultivo das letras; formação musical e artística; produção da expressão teatral, cinematográfica, etc; apreço aos monumentos físicos e pessoais da história nacional; estudos clássicos, já sem vinculação com o atual mercado de trabalho; e assim por diante.

Neste trabalho não se combate a cultura de elite; apenas procura-se mostrar que ela é somente uma parte do conceito de cultura e geralmente menos importante do que se imagina. Como parte, porém, merece tratamento adequado, até mesmo porque seria falta de espírito crítico e científico contribuir para que a formação tecnicista do mundo contemporâneo arrase com a formação clássica, pura e simplesmente. Há, assim, valores que podem ser conservados, mesmo que sejam mantidos por um grupo tendencialmente elitista, como são os cultivadores da música clássica, de línguas antigas, do folclore, da filosofia, etc. Justifica-se que o Governo proteja tais iniciativas, mas não pode atribuir a ela o estilo preponderante de sua política cultural.

De todos os modos, é importante desmistificar o elitismo deste tipo de cultura, porque não seria sustentável, particularmente depois dos trabalhos antropológicos e estruturalistas, a afirmação de que o "povo não tem cultura". O povo não tem apenas a cultura da elite, mas tem "sua" cultura; tem sua erudição; tem seu refinamento do espírito; tem sua sabedoria. Sua linguagem não é rude; é própria. Pode haver música popular, teatro popular, literatura popular, arte popular, e assim por diante.³

É traço característico do elitismo afirmar o contraste da desigualdade social, confundindo-o com a meritocracia, como se o acesso às vantagens sócio-econômicas e políticas fosse questão de mérito. Neste sentido, o acesso à cultura de elite é extremamente seletivo. Podem-se levantar três condicionantes principais deste acesso. O mais típico de nossos tempos é o condicionante da riqueza material, porque ela "basta" para fazer de alguém um "doutor". Embora a base econômica não seja nunca a única fonte de acesso ao poder e à influência, ela é, em nossa era capitalista, a mais relevante. Um segundo condicionante está na esfera política, obviamente, e um terceiro estaria na esfera da intelectualidade, já que o acesso ao saber especializado pode proporcionar condição de raridade suficiente para participar da elite. Muitos intelectuais participam da cultura da elite não porque a poderiam consumir (há aí suficientes intelectuais com precárias condições de vida, porque o mercado de trabalho lhes é adverso), mas porque a produzem, na qualidade de teatrólogos, músicos, literatos, artistas, etc.

Esta seletividade, precisamente como fenômeno muito conhecido no quadro da estratificação social, confunde, em termos científicos, a constatação de uma diferença com sua inexistência. A cultura popular é diferente, por certo. Mas isto

nada tem a ver com sua presumível inexistência. Não é correto dizer que uma criança pobre não fala bem a língua; ela apenas não fala bem a língua "dominante". Não se pode afirmar que seu universo de linguagem é restrito em si; ele apenas não tem aquela amplitude praticada pelo mundo dominante. Como, porém, na escola pratica-se a linguagem do mundo dominante, porque ela é representante da socialização dominante, o fato de a criança pobre não ter o domínio normal da linguagem dominante será um empecilho, por certo; mas isto não porque seja restrita, mas porque sua riqueza, que sempre existe e pode ser surpreendente, não corresponde aos traços dominantes da cultura de elite.

Esta peculiaridade torna quase todos os testes de inteligência inúteis e inadequados, porque não medimos, através deles, a inteligência do pobre, mas a expectativa de inteligência do rico, que o pobre obviamente não tem. Dizemos que ele é inculto, ignorante, analfabeto, quando ele pode cultivar seu espírito e seu intelecto de outra maneira, que jamais poderíamos comprovar como sendo necessariamente "inferior". O povo não sabe da vida menos que o rico e o intelectual; tem sua arte de viver e de se comunicar. Em face de nossa concepção de racionalidade ele nos parece "irracional". Facilmente o descrevemos como "selvagem" (no caso do índio), como ignorante (no caso do analfabeto), como interiorano (no caso da pessoa simples do interior), como inimigo (no caso de ter ideologia oposta), e assim por diante. Na verdade, a questão aqui não é propriamente de estilo cultural, mas de estilo psicossocial, no sentido do complexo de superioridade. "Culto" não é tanto cultivador do espírito, da erudição, do intelecto, mas aquele que nos parece "superior". Aí se confunde ignorância com falta de acesso ao poder.

A questão torna-se ainda mais precária, quando o interesse cultural se prende ao mimetismo de traços alienígenas, coincidindo com o desprezo por traços característicos do modo de vida autóctone. Aí a cultura não cultiva tanto o intelecto quanto a dependência externa.⁴ As coisas se tornam ainda mais problemáticas, quando o Governo é conclamado a financiar a produção e o consumo de manifestações culturais estranhas. Pode-se massacar a cultura popular exuberante de um país, em respeito a uma elite que quer consumir a música popular dos países dominantes. O mesmo pode acontecer com o filme nacional, com as artes em geral, com a literatura, com a preservação da memória, e assim por diante.

A estas alturas, a cultura de elite pode assumir a conotação própria de profunda alienação social não somente no sentido de manter seus privilégios às custas da maioria popular, mas sobretudo no sentido de descaracterizar o desenvolvimento social, econômico e político de um povo, reeditando uma espécie de colonialismo cultural. Este traço pode ser camuflado na universidade, cuja formação é feita à base de bibliografia estrangeira, que solidifica o atraso histórico e impede a produção própria de tecnologia. Pode também ser camuflado no estilo de industrialização voltada fortemente ao consumo conspícuo de um grupo capaz de imitar os padrões de países avançados; este grupo frequenta as metrópoles do centro do sistema, prefere educar seus filhos por lá, e passa facilmente a confundir a criatividade popular com mau gosto e ignorância. Pode ser camuflado na produção artística, quando tais expressões oriundas de fora são sempre preferidas, em face da produção nacional ou de grupos étnicos pobres ou minoritários. Ao longe confunde-se com a cultura consumista, que homogeneiza tudo ao sabor do consumo dominante, arrasando com as florações particulares de comunidades locais.

II. CULTURA COMO MANIFESTAÇÃO SUPÉRFLUA

Não se pode contestar que, no quadro do planejamento governamental, a preocupação cultural sempre aparece como secundária e à mercê das sobras orçamentárias. O esforço de produção econômica é abertamente privilegiado, até ao ponto de conceber o desenvolvimento social e político como consequência natural e secundária. Esta ótica fez com que se fortificasse exageradamente a tecnocracia economicista, tão sensível a altas taxas de crescimento quanto insensível aos componentes sociais e qualitativos das condições de vida. A partir deste ponto de vista, a preocupação cultural é algo tendencialmente "poético".

Todavia, quando a questão é visualizada da ótica do planejamento social e político, a acentuação exclusivista do crescimento econômico é caracterizada como vício analítico e metodológico, desde que o desempenho econômico é instrumento de desenvolvimento e não a própria finalidade em si. É certamente instrumento indispensável, porque sem produção não existe distribuição e participação material, mas não é difícil entender que a meta do desenvolvimento é a construção de uma sociedade menos desigual economicamente e mais participativa politicamente. Esta meta não se viabiliza sem o crescimento da produção, mas este permanece sempre ao nível das instrumentalidades e não das finalidades.⁵

Sociólogos, sobretudo, conhecem uma discussão relativamente interessante, na versão althusseriana, sobre a importância dos condicionamentos econômicos. Tem seu lado pernóstico, quando ingressa em preciosismos eruditos e começa a se interessar mais pela legitimação de determinadas posições ideológicas que pela adequação à realidade concreta. Mas como preocupação metodológica é correta e decide fundamentalmente sobre o papel da cultura no desenvolvimento.⁶

Embora seja um bem igualmente capitalista, foi o socialismo que mais contribuiu para instalar a visão, segundo a qual, numa formação social qualquer, a variável econômica é de longe a mais decisiva, explicativa e politicamente. A linguagem inicial girou em torno da "infra-estrutura" econômica, sugerindo-se que a primeira comanda a segunda. Toda a polêmica passou a girar em torno do tipo de dependência entre as duas categorias, emergindo um leque que vai desde o materialismo crasso que reduz a superestrutura à infra-estrutura, até à busca de valorização suficiente dos componentes superestruturais. A bem da verdade, a discussão é interminável, sendo possível interpretar o marxismo como "economicista", bem como tentar isentá-lo deste vício.

Concretamente, todos os governos são pelo menos tendencialmente "economicistas", no sentido de que a preocupação central é a "política econômica", ficando para um plano bastante secundário a preocupação com o "social" ou com qualquer outro componente adjetivado como "qualitativo". Sem podermos nos aprofundar nesta discussão e sem torná-la desnecessariamente complexa e abstrata, é reconhecida a importância da variável econômica, pelo menos como característica de nossa sociedade, mas não é menos importante a variável política, mesmo porque o "econômico" não representa algo em si, mas o instrumento mais seguro de acesso ao poder.

Nesta ótica, a parte quantitativa é importante, mas não é completa, caso não contenha ou redunde em componentes qualitativos; mas que isto, ela é vista

sempre como apenas instrumental, como base; contudo, como instrumento, é absolutamente indispensável. E, pois, congruente a preocupação com elementos qualitativos, sobretudo em países avançados, onde a saturação material tende a tornar-se fim em si mesmo. Compreensível é igualmente a preocupação de inserir dentro das condições de vida a questão dos direitos humanos, do lazer, da privacidade, da religião, etc. A reação contra o consumismo se baseia vastamente sobre a recusa de conceber o homem como simples produtor, trabalhador, consumidor, sufocando dimensões mais qualitativas.

Ademais, é claro que não podemos cientificamente comprovar que uma necessidade quantitativa seja mais importante para a pessoa e a comunidade do que uma necessidade qualitativa. A necessidade de sobrevivência material não pode ser colocada, *strícto sensu*, acima de necessidade de afeto, porque a falta de satisfação adequada de qualquer uma delas produziria inevitavelmente uma personalidade mutilada. Assim, a acentuação exagerada da determinação econômica provoca uma visão distorcida do desenvolvimento da pessoa e da comunidade.⁷

Não obstante isto, tratando-se da pobreza, é mister aceitar que, em termos de prioridade (o que não significa exclusividade), as preocupações materiais superam a premência das outras, de modo geral. Aí, o problema da qualidade de vida é principalmente uma questão de quantidade, porque é pernóstico colocarmos questões de "qualidade" para uma família ainda presa ao mínimo de subsistência material. Mas, convenhamos, trata-se apenas de uma questão de prioridade: diante de recursos sempre escassos e da proporção expressiva de população de baixa renda, é absolutamente necessário detectar os pontos nevralgicos e começar por eles. Neste sentido, a proposta de atendimento preferencial às necessidades básicas é correta e coloca a preocupação cultural como certamente secundária.

Na verdade, entendida a cultura de modo tradicional, é algo supérfluo no quadro da pobreza, precisamente porque seu traço elitista é preponderante. Despertar o gosto pela música clássica num quadro de miséria, pode parecer escárnio da pobreza. Falar do bom uso do ócio a trabalhadores de salário mínimo pode significar um acinte. Cultivar o lazer num ambiente de subemprego crônico, pode parecer diversão com o trágico.

Isto não retira a razão de ser da política cultural, mesmo em sentido tradicional, porque ela é componente natural da política social. Não se poderia, igualmente, desconhecer a importância de dimensões sociais, como a do lazer. Nele se esconde uma perspectiva educativa da criatividade de grande profundidade, motivo pelo qual aparece como componente constante de programas da área social. Nele está igualmente uma noção fecunda da superação do dia de trabalho, na procura de definir a pessoa para além do trabalhador. E, como conteúdo mais específico do lazer, aparece normalmente uma oferta cultural. Não se pode, em hipótese alguma, negar que esta concepção tem sentido, mesmo porque o pobre também tem direito e tem necessidade do lazer e do desdobramento dos dotes culturais. E não, somente isto: ele também se diverte, tem sua música preferida, cultiva valores da comunicação e da linguagem, etc. Também tem cultura.⁸

O caráter supérfluo da cultura toma *duas* dimensões principais. *Numa*, trata-se de uma esfera com características muito distantes das da esfera econômica: pouco manipulável operativamente, geralmente fora do contexto de investimento e de produção, etc. *Noutra*, trata-se do contraste entre o mundo da elite e da po-

breza; para esta, dada a sua situação de carência material, a cultura da elite é obviamente supérflua. Assim, em termos de prioridade, é mister reconhecer que para o pobre é mais importante sobreviver do que aprender a tocar violino, exceto se o violino puder ser instrumento de sobrevivência. Somente a uma pessoa com alto salário poderia ocorrer a idéia de que a base material não é tão importante assim. A lamentação de que o povo não aprecia a cultura coincide muitas vezes com o desconhecimento ingênuo e acrítico de que o desfrute cultural supõe, normalmente, outras condições de vida. Degustar uma sinfonia supõe não somente o interesse cultural pela música clássica, mas principalmente renda suficiente e o conseqüente nível intelectual para poder pertencer ao estrato social, que pode permitir-se tal nível de consumo. É evidente que a sinfonia é supérflua para o pobre, porque, além de não poder consumi-la, nada lhe diz, porque seu mundo cultural pode ser outro.

Todavia, mesmo caracterizando tais expressões culturais como supérflua, ainda assim seriam importantes, porque são um óbvio enriquecimento do espírito e da personalidade, além de significar uma expressão da criatividade humana, como são certamente as sinfonias. Este legado precisa ser conservado e cultivado, mesmo que seja através de uma elite.

Nosso problema aqui é, pois, outro. Ele advém do fato de relacionarmos cultura com política social. Nesta ótica, a cultura tradicional dificilmente encontraria lugar justificado entre as necessidades básicas da população de baixa renda. E, mais que isto, a cultura pode adquirir neste contexto uma dimensão alternativa, que a traz para o centro das variáveis essenciais ao desenvolvimento social. Perde aí a cultura seu tom elitista e supérfluo, assumindo a postura de *ambiente próprio da educação*, na linha da participação política. É através do conceito alternativo de cultura que a educação pode diminuir sua tendência histórica e social de adestramento socializador a serviço dos estratos dominantes. É claro que a cultura não esgota suas virtualidades em seu relacionamento com a política social, porque ela tem razão própria de vigência. O que dizemos é que, uma vez comprometida com a política social, ela alcança dimensão realmente alternativa e torna-se variável essencial do desenvolvimento, emprestando à educação um quadro de referência muito mais criativo e concreto do que usualmente se imagina.

III. POSIÇÕES BÁSICAS DA POLÍTICA SOCIAL

Três concepções principais de política social são consideradas errôneas. A *primeira* refere-se à concepção residualista, que imagina ser o desenvolvimento social resultado não-problemático do crescimento econômico. Esta visão economicista acarreta normalmente também uma ótica instrumentalista, segundo a qual a política social serve para contornar tensões deflagradas pelos desmandos da política econômica, bem como para preparar a mão-de-obra para as empresas, a fim de aumentar-lhes a produtividade. A história tem-se incumbido de mostrar na prática a falsidade desta posição, porque não poucas vezes vimos coincidirem épocas de maior crescimento com os maiores índices de concentração da renda, como é o caso do Brasil. Por volta de 1972 e 1973, o País obteve taxas das mais elevadas do mundo de crescimento do PNB (por volta dos 13%), enquanto que liderava igualmente o processo de concentração de renda.

A *segunda* volta-se contra a concepção autônoma e auto-suficiente da política social, como se pudesse ser conduzida à revelia da política econômica ou contra ela. Ainda que o crescimento, em sentido estrito, seja apenas instrumento de participação material, ele é absolutamente indispensável. Não há maneira mais certa de liquidarmos qualquer política social do que colocando-a contra a necessidade da produção. A história também mostra que, por exemplo, uma reforma agrária sem contexto econômico, no sentido de não levar em conta a fertilidade das terras distribuídas, os esquemas de financiamento, de comercialização e de tecnologia de plantio, cultivo e colheita, tem toda a *chance* de fracassar. Ao mesmo tempo, a ativação política de comunidades pobres pode tornar a pobreza apenas consciente, mas não resolvê-la, porque a superação da pobreza econômica passa necessariamente pela economia. Se a comunidade não produzir e se auto-sustentar economicamente, a movimentação política pode esvaziar-se.

A *terceira* significa o repúdio ao assistencialismo, porque é propriamente a imagem viva da antipolítica social, no sentido de negar ao pobre as condições de auto-suficiência e de conquista de sua posição social. A política social, como dádiva, cria dependências perigosas, desconhece que o problema seja da maioria da população, apenas aplaca topicamente o mal e cria normalmente uma sofisticação perversa dos mecanismos de dominação e controle.⁹

Deixando de lado infundáveis polêmicas ligadas à política social, assumimos que ela seja o esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais, ou, mais operativamente, de reduzir os níveis de pobreza. Esta conceituação é imprecisa e polêmica, mesmo porque dificilmente chegaríamos a um acordo sobre o que seja desigualdade social e se ela é passível apenas de redução, ou também de eliminação. Dentro do contexto do capitalismo aceita-se normalmente que a desigualdade social possa ser reduzida, mas não eliminada, conforme mostraria o percurso histórico dos países avançados, que diminuíram bastante os conflitos oriundos da estratificação desigual da sociedade. Continuam sendo sociedades desiguais, mas a desigualdade teria assumido um contorno de relativo equilíbrio, tendo em vista que a maioria das pessoas se situaria no corpo intermédio da pirâmide sócio-econômica.

A formação de uma pirâmide sócio-econômica com estratos médios majoritários seria, em grande parte, a meta do desenvolvimento social capitalista, valendo, neste sentido, como desafio também para as nações subdesenvolvidas. É claro que a situação histórica atual do Terceiro Mundo é estruturalmente diversa daquela vivida pelos países industrializados, mesmo porque o atingimento de condições favoráveis de vida por lá não se explica sem a posição colonialista exercida desde os fins do século passado e mantida até hoje de fato. Por isto mesmo, a possibilidade de construir uma sociedade com oportunidades democratizadas em países atrasados é um autêntico desafio, não se podendo, em absoluto, ignorar as posições que são até mesmo totalmente contrárias a esta meta. Para o planejador, de modo geral, mas sobretudo para o planejador governamental, o ponto de partida será normalmente o da viabilidade da política social, embora sempre com olhos muito críticos.

Uma vez assumidas tais premissas, pode-se discutir a questão das variáveis mais importantes que condicionam tal processo de redução das desigualdades sociais, ou, em termos simplificados, da pobreza. Vemos, ademais, a pobreza em duas

dimensões essenciais: *pobreza econômica*, voltada para a carência material e indicada sobretudo pelo deficiente acesso à renda; e *pobreza política*, voltada para a carência participativa por parte dos pobres. Pergunta-se, pois: o que faz a pobreza diminuir?

De acordo com uma tradição preponderante, a redução da pobreza seria funçãoprecípua e muitas vezes exclusiva do crescimento econômico. Esta ótica, na verdade, é bem comum do capitalismo e do socialismo, pois ambos vêm a solução dos outros problemas à deriva da abundância material. Como se sabe e o processo de crescimento latino-americano o comprova, o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente do desenvolvimento social, já que pode perfeitamente conviver com o acirramento da pobreza da maioria da população.

De todos os modos, esta perspectiva explica em boa medida o papel tradicionalmente secundário e assistencialista desempenhado pela política social, que é chamada à cena na medida das sobras econômicas, ou ao sabor da necessidade de controlar tensões, ou sob pressão de momentos históricos esporádicos. É mister reconhecer que as leis de mercado capitalista não têm vocação distributivista e que, portanto, é mister forçá-lo a favorecer também os desprivilegiados do sistema. Ademais, a política social, quando vista isoladamente como esforço apenas setorial, não escapa do assistencialismo e do residualismo, o que leva à conclusão essencial de que a redução da desigualdade precisa ser um projeto conjunto de toda a sociedade, em dimensão *social, econômica e política*.

Dentre as variáveis que condicionam fortemente a pobreza, emerge, sem dúvida, a renda, o que caracteriza em grande parte as iniciativas voltadas para a população de "baixa renda", onde a própria designação sugere o problema tido como central. Como, porém, a renda é auferida do trabalho, na verdade nos referimos aí ao complexo "ocupação/renda", que, num rasgo de extrema simplificação, descreveria a prioridade programática da política social na ótica sócio-econômica. Em grande medida, poucas coisas hão de influenciar tanto a ascensão social das famílias quanto uma inserção satisfatória no mercado de trabalho, da qual se extrai uma renda acima dos limites da subsistência.

Esta perspectiva teve outro resultado importante na área da educação. Esta não aparecia em primeiro plano, embora detivesse, como profissionalizadora e preparadora de mão-de-obra, uma função relevante, como sempre. Mas, sem dúvida, ao acentuarmos que a variável sócio-econômica da ocupação e da renda seria uma mola mestra importante da ascensão social, a educação voltou a ser vista com olhos bastante críticos. As pesquisas insistem em mostrar que a preparação da mão-de-obra tem impacto muito mais positivo para o empregador do que para o trabalhador. Além de se aceitar que a questão dos recursos humanos para a empresa é menos grave do que se supunha, porque ela mesma os prepara e substitui, o possível aumento de produtividade é incorporado muito mais sob a forma de aumento de lucro do que de aumento de salário. Com isto, percebe-se que a educação, sozinha, não consegue influenciar a estrutura produtiva, para que esta se adapte à qualidade e à quantidade da mão-de-obra disponível, não tem capacidade em si de criar empregos e de reduzir a abundância de trabalhadores.¹

Por outro lado, na perspectiva política, a política social tem como fulcro central o problema da participação. Nos países avançados dificilmente a política social seria definida como propriedade do Estado, porque foi muito mais uma

conquista do trabalhador do que dádiva estatal ou comiseração do empregador. É claro que a redução da pobreza teve outros ingredientes muito peculiares e que acentuam a desvantagem estrutural nossa, porque, ao lado de um crescimento demográfico diminuto, houve um desenvolvimento industrial considerável, capaz de absorver os excedentes rurais e de evitar a inchação urbana. Mas, mesmo assim, sem a articulação política do trabalhador não seria explicável a transformação bastante acentuada que sofreu a pirâmide sócio-econômica de tais nações. Sem tentar aqui discutir se uma coisa é mais importante que a outra, a redução da desigualdade social é um projeto sócio-econômico e político. Sem participação econômica e política, não há democratização de oportunidades. Qualquer variável social, considerada isoladamente, significa um esforço perdido, tendencialmente assistencialista e muitas vezes até mesmo concentrador. Preparar a mão-de-obra é importante, mas não é menos importante forçar a estrutura produtiva a se adaptar às necessidades básicas da população de baixa renda. Não há sociedade capitalista aceitável sem pelo menos dois componentes fundamentais da política social: *salário e participação*. Está fora de dúvida que a educação é mais decisiva como condição de participação do que como condição de acesso à renda. É preciso, pois, repor a questão participativa dentro de regras de jogo democráticas, o que se consegue, de modo criativo e eficaz, através de uma política alternativa da cultura.

Estamos entendendo cultura, entre outras coisas, como ambiente próprio da educação, sobretudo na linha da educação permanente e não-formal, Dnde se destaca a preocupação participativa como formação democrática. Simplificamos muito a problemática aqui, porque seria um exercício abstrato e diletante percorrer todos os sentidos possíveis do termo, bem como as polêmicas intermináveis em torno dele. Ressaltamos somente os aspectos que dizem respeito à política social, particularmente três: cultura identificadora; cultura da subsistência; cultura democrática. Parece-nos que daí pode surgir uma recuperação oportuna da educação como instrumento de democratização de oportunidades, algo que lhe é quase impossível na ótica clássica de formadora de recursos humanos, dada a mesquinhez de nossos mercados de trabalho.

IV. IDENTIFICAÇÃO DA COMUNIDADE

Sem recair no nacionalismo, é verificável que toda sociedade produz manifestações de criatividade própria. Tais manifestações podem ser de estilo material ou não-material, embora tendamos a atribuir à cultura sobretudo o conteúdo de cultivo do espírito e do intelecto. Podemos distinguir características gerais da sociedade, como a cultura latina, a cultura indígena, a cultura negra, ou características comunitárias, referidas a grupos menores e até mesmo a minorias étnicas.

É mister acentuar a vocação comunitária da cultura, ao contrário do nacionalismo que tende a sacrificar as diferenças locais em benefício de estruturas rígidas de dominação central. Esta vocação comunitária se especifica sobretudo em *dois* níveis: *num deles*, trata-se de privilegiar a propriedade local e regional sobre as homogeneizações extensivas, fugindo das médias nacionais, que sempre são vazias e socialmente injustas; *noutro*, trata-se de ressaltar o aspecto associativo, na direção do maior índice possível de participação dos membros da comunidade, apa-

recendo como princípio fundamental da política social, ou seja, o desenvolvimento social como conquista própria e auto-sustentada.

A perspectiva identificadora opõe-se frontalmente ao mimetismo usual de comunidades despersonalizadas, sugadas pela voracidade de comunidades prepotentes. Dentro do contexto da ideologia do consumo, da propaganda e do efeito-demonstração, as comunidades pobres não dispõem de condições de autodefesa, acarretando um processo irreversível de descaracterização cultural e de dependência externa profunda.

Não podemos nos opor ao fenômeno normal da comunicação entre comunidades e países, o que traz como consequência a necessidade compulsória de imitação. A originalidade comunitária não pode ser levada ao extremo da incomunicabilidade, o que nada teria de democrático, além do mais. O mundo moderno é devassado irremediavelmente, e esta característica não tem apenas lados negativos. O fato de o mundo ser hoje uma "grande aldeia" facilita a comunicação, mas, sem dúvida, arrasa com as particularidades locais e regionais, que não podem resistir à força avassaladora da prepotência dos centros maiores.

Assim, não há como negar os lados deficientes desta faceta. Podemos apontar, por exemplo, para a questão universitária, onde a vida acadêmica, em grande parte, é puro mimetismo cultural. Difícilmente existe produção científica própria, montagem adaptada dos créditos e currículos, integração da vida acadêmica nos problemas da comunidade, defesa política da região, entre outros aspectos. A universidade, na pretensão de ser "universal", acirra a característica de simples transmissora de conhecimentos, assumindo posição eminentemente conservadora e alienada, em face das exigências históricas locais. Em vez de tentarmos produzir uma universidade correspondente aos traços culturais da região, levamos ao paroxismo a imitação do mestre estrangeiro, da maneira francesa ou americana de ministrar cursos, da leitura clássica obrigatória, dos modismos europeus ou socialistas, etc. Idolatramos os graus acadêmicos, as discussões abstratas que significam momentaneamente atualização científica, os exemplos retirados de livros estranhos. E assim ainda não descobrimos uma universidade que menos imite seus modelos externos, que se volta às necessidades sociais, econômicas, políticas e científicas das regiões e comunidades, mesmo que isto acarrete o abandono dos textos clássicos, dos graus de mestre e doutorado, da composição tradicional de créditos e currículos, etc.

Algo semelhante pode-se dizer do estilo de crescimento econômico e tecnológico. Um país que é apenas absorvedor de tecnologias estrangeiras está certamente se desenvolvendo. É claro que não podemos colocar a perspectiva de libertação tecnológica como meta fácil, nem se trata de produzir uma tecnologia necessariamente "crioula". Mas é importante valorizar as soluções tecnológicas próprias, à medida que são possíveis, principalmente em áreas estratégicas, como a de energia, da produção em geral. Um dos problemas fundamentais emerge na difícil compatibilização entre a necessidade da tecnologia de ponta, inevitavelmente internacional e tendencialmente causadora de dependência externa, mas capaz de polarizar de modo suficiente regiões atrasadas, e a necessidade da tecnologia intermediária, adequada ao nível dos recursos humanos locais, normalmente apenas semiqualeificados.

Nesta ótica, a perspectiva cultural pode sugerir caminhos mais adaptados e

mais baratos, porque a vocação econômica de uma comunidade não precisa ser exclusivamente a da tecnologia de ponta, às vezes comprometida com fortes poluições e agressivamente destruidora das propriedades locais dos mercados de trabalho. Há certamente formas mais simples e por vezes muito eficientes de conservar alimentos, sem que seja obrigatório o uso da geladeira; ou formas de morar adaptadas ao clima regional, sem a necessidade de impor padrões típicos de firmas multinacionais; ou formas de tratamento médico à base da farmacopéia popular, sem a injunção de medicamentos que são usados ainda somente em países atrasados, enquanto que os países avançados já os baniram do mercado.

Tudo isto, apesar dos limites óbvios para um país subdesenvolvido dependente, pode, pelo menos, contribuir para aproximar o crescimento econômico da satisfação das necessidades básicas da maioria da população, reduzindo a tendência açambarcante de o consumo estar voltado para uma pequena minoria capaz de manter um padrão cultural semelhante ou igual ao dos centros do sistema. A própria tendência de definir a cultura de modo elitista encaixa-se nesta problemática, justificando erroneamente as iniciativas que arrasam com as particularidades locais e comunitárias, sob pretexto da superioridade da cultura central. E, por extensão, as comunidades são taxadas de incultas, passando a ser cultas, na proporção da absorção da moda, do consumo citadino, da desestruturação ambiental, e assim por diante. Devastam-se minorias étnicas; provoca-se uma urbanização deseconômica, desintegradora e pobremente homogênea; identifica-se o desejo de preservar traços culturais com obscurantismo e resistência à modernização.

Ademais, nota-se que o desrespeito à identificação cultural pode coibir profundamente o crescimento econômico. É verdade que as variáveis culturais são menos incisivas em termos imediatos e, por isto mesmo, são sempre colocadas à deriva das outras variáveis sócio-econômicas e políticas, que, por serem muitas vezes de caráter material, tornam-se mais visíveis e manipuláveis. Sem cair no culturalismo, a longa distância as variáveis culturais podem até mesmo ter maior influência que as outras, dependendo das circunstâncias, não será difícil reconhecer a problemática cultural que cerca a inserção no mercado de trabalho por parte da população indígena; ou a problemática das burocracias latino-americanas, que certamente afligem o funcionamento das multinacionais; além de outras constatações. Mesmo reconhecendo a importância da infra-estrutura econômica na condução do processo social, é mister ver que certas florações culturais desafiam mudanças econômicas, como é o caso da religião (o candomblé no Brasil, de origem africana), da identificação racial, etc.

Pertence a este contexto também o cuidado político de valorizar as manifestações da criatividade local e comunitária. É preciso defender a música popular nacional e local, o artesanato local, a ecologia local, a arte própria, etc. Nesta linha trata-se de compromisso direto e ostensivo no sentido de coibir a devastação causada pela ingerência da cultura alheia, muitas vezes secundada pela elite nacional. É preciso cuidar para que o País não perca sua memória histórica, para poder resistir ao mimetismo que arrasa os traços próprios do desenvolvimento histórico, econômico, social, político, artístico e cultural do País e das comunidades integrantes.

Sem levar a autonomia cultural ao exagero, é necessário incentivar a produção cultural própria, especialmente voltada para a cultura popular, mas sem esquecer a cultura de elite, bem como o consumo de bens culturais, geralmente mo-

nopolizado pelos estratos dominantes. A identificação cultural possui, ademais, os elementos psicossociais que contribuem para que as pessoas e comunidades se caracterizem como sujeitos reais de seu processo de desenvolvimento, à medida que se sentem partes insubstituíveis. Neste sentido, é componente essencial de integração, solidariedade e auto-sustentação. A falta de identidade coincide com o fenômeno da manipulação total, dentro do qual a comunidade se constitui apenas como objeto de exploração e de uso, perdendo a própria dimensão histórica de seu processo de desenvolvimento. Assim, a identificação tange igualmente a dimensão criadora da comunidade, perceptível nas suas formas de expressão, de comunicação, de convivência e também de produção e de subsistência. Todas são, de alguma maneira, caracterizáveis através de traços culturais.

Em última instância, emerge o problema fundamental de que qualquer processo de desenvolvimento somente será autêntico "desenvolvimento" se corresponder ao quadro de necessidades básicas da comunidade, resultando em benefício auto-sustentado a seus membros. Adequar o crescimento a este quadro concreto de vida não é somente uma questão de adequação tecnológica, mas sobretudo uma questão de identidade cultural. Assim, todo projeto que não for culturalmente adequado é estranho, imposto e deturpante. Com a mesma sabedoria com que aprendemos modelos estranhos e dele podemos nos servir, devemos saber revesti-los das particularidades locais e comunitárias, sem perder a coragem de jogá-los fora, quando desfiguram as *chances* de autocrescimento. Destarte, a dimensão cultural dos planos é um aspecto essencial, geralmente menosprezada pelo planejador que, identificando-se com a comunidade pretensamente universal do saber e da tecnologia, pratica um mimetismo servil, que nada mais é que incentivo à cultura de elite, prepotente e desfigurante. A qualidade técnica de um plano pode, pois, estar profundamente divorciada de sua viabilidade cultural e significar um atentado às pretensões de desenvolvimento da comunidade. Sem esta preocupação, os planos tendem a ser esquemas hábeis de imposição de modelos externos. Em vez de termos uma industrialização culturalmente absorvida e digerida, e sobretudo culturalmente enriquecida e até mesmo original, podemos ter no País uma sucursal ordinária do consumo estrangeiro, juntamente com sua sucata tecnológica, atrelada a dependências políticas e a endividamentos talvez irrecuperáveis.¹²

Não se pretende aqui supervalorizar a dimensão cultural, mesmo porque, como acentuávamos, qualquer variável isolada não tem efetividade real. Mas é mister reconhecer que, uma vez redefinida de modo alternativo, pode ter influência maior do que se imagina ou se espera, sem que tenhamos com isto de reproduzir a monótona discussão sobre qual seria a variável em última instância mais ou menos decisiva.

V. CULTURA DA SUBSISTÊNCIA

Cultura da subsistência significa a arte de sobreviver num quadro de pobreza. Embora este conteúdo cultural possa ferir os pudores da cultura de elite, porque pobreza e falta de cultura para ela se identificam, na verdade consiste num dos traços mais importantes do ponto de vista da política social.

Usa-se, muitas vezes, o termo "estratégia de sobrevivência", imaginando-se que o pobre, em boa medida, reinventa sua vida a cada dia. A própria análise dos

dados que temos sobre a realidade nos leva a este posicionamento, porque a estatística segundo a qual mais de 1/4 das famílias ganha até um salário mínimo mensal não é tanto um dado quanto um atestado de óbito. E matematicamente inexplicável a sobrevivência de uma família geralmente numerosa com tais níveis de renda. Daí suspeita-se que deve haver por trás esquemas informais de subsistência, à base de recursos ao mercado informal, das horas extras de trabalho, da mendicância, do autoconsumo, e de outros expedientes. Na verdade, nossos dados de renda tendem a representar apenas o universo da renda monetária do chefe de família. Ora, existem rendas também não-monetárias, além de haver aquelas rendas monetárias não declaradas, seja porque a fonte é excusa, seja porque é pouco importante, ou por qualquer outro motivo.

Embora este raciocínio não deva ser exagerado, porque acabaríamos mistificando a vida do pobre à base de estratégias sofisticadas, como se fosse super-herói, está claro que existe aí uma dimensão importante de criatividade. E se cultura é criatividade, dificilmente haverá maior criatividade que a de sobreviver dentro de um mercado de trabalho tão adverso. Ao mesmo tempo, muitas manifestações culturais realizam aí a dupla função de ser expressão da arte e instrumento de sobrevivência.

Sem pretendermos aqui discorrer profundamente sobre o mercado informal, ele tem, em grande parte, a conotação de invenção de postos de trabalho, dentro de um mercado saturado. É tendencialmente pobre, porque corresponde ao esforço básico de sobrevivência material, embora possamos encontrar nele outras florações com níveis mais elevados de vida (profissões liberais, contrabando, pequenas empresas, etc.). Tomando-se de forma realista a problemática fundamental de nosso mercado de trabalho, onde são altos os índices de subemprego, é forte e inevitável a propensão do agricultor a migrar para a cidade, existe inclinação ostensiva de os níveis de produtividade se afastarem demais do ritmo de absorção da mão-de-obra disponível, o mercado informal é simplesmente o espaço inventivo que a pobreza encontra e força na sociedade. É, pois, uma floração necessária.

Em parte corresponde à estrita necessidade de sobrevivência, porque, de outra forma, não haveria trabalho e renda. Em parte, é via necessária de ascensão social, porque, para adquirir renda mais elevada e assim subir na vida, o pobre precisa trabalhar mais, e esta oportunidade existe somente no setor informal. Podemos, assim, encontrar casos em que até mesmo 1/4 da mão-de-obra trabalha aí, sem contar com o outro grupo de trabalhadores do mercado formal pobre.

Podemos distinguir, para fins de análise, *três categorias* de atividades informais. Na *primeira*, colocamos aquelas que correspondem a uma fase em extinção, como é o caso daqueles trabalhadores que vendiam à porta das casas peixe, leite, verdura, bem como dos alfaiates. Estas atividades são substituídas hoje pelo supermercado, ou pelas empresas modernas que fabricam e vendem roupa em série. Esta figura muitas vezes folclórica, porque já pertencia à paisagem da cidade, dificilmente pode ser mantida e possivelmente seria erro histórico montar programas a ela destinados, porque não corresponderiam ao dinamismo econômico atual. O mesmo poderíamos dizer, por exemplo, da manutenção de charretes a cavalo em certas cidades, que servem ao turismo, ao transporte em geral e à decoração visual; sua capacidade de sobrevivência é restrita e, por mais que possa por vezes constituir-se em atração real, as facilidades modernas tendem a arrasá-las.

Esta consideração é importante, para não incorrermos na impropriedade de querer salvar uma manifestação cultural a ferro e fogo, quando ela já não corresponde a possibilidades reais de subsistência.

Na *segunda* categoria colocamos as atividades opostas, ou seja, aquelas que fazem eco direto ao dinamismo atual da economia. Compreendem aí atividades de conserto e manutenção de objetos eletrônicos (rádio, televisão, máquinas de calcular, etc), de automóveis (oficinas mecânicas), de instalações por encomenda (armários embutidos, boxes de banheiros, portas decoradas e janelas especiais, etc), entre outros. Inclui-se aí igualmente o artesanato voltado ao turismo, que se constitui, certamente, em manifestação cultural de primeira ordem. Extensas populações podem viver desta atividade, muitas delas já formalizadas, atribuindo a comunidades e a países identificação cultural inconfundível.

Na *terceira* categoria colocamos as atividades intermediárias. Sobressai, num primeiro momento, o serviço doméstico, que será mantido enquanto a economia não guarnecer a sociedade de substitutos, ou enquanto tais substitutos forem mais caros. Num segundo momento, são importantes as formas de comércio ambulante e de pequeno comércio, algumas certamente arcaicas e sem potencialidade futura, mas outras ainda capazes de resistir. Esta resistência existe, por exemplo, nos casos em que tal comércio é capaz de se adaptar melhor ao poder aquisitivo dos pobres ou às maneiras de apropriação da renda. Para quem ganha pouco e é assalariado, é importante poder comprar em retalho e a prazo, sem as complicações do crédito formal ou as exigências do supermercado que vende em quantidade. Muitas vezes isto encobre preços extorsivos, já que o comerciante compra nos supermercados e revende na periferia, com margem própria de lucro, mas pode ter esta faceta interessante de compatibilização com a situação financeira dos pobres. Não deixa de impressionar a inventividade encontrada em termos de tentar vender tudo o que se possa imaginar, desde peças e alimentos, dentro de uma organização às vezes rígida de divisão de mercado.¹³

Num terceiro momento, são relevantes as ofertas de serviços de reparação caseira, em termos de eletricidade, móveis, portas, fechaduras, secadores de roupa, etc. Num quarto momento, ressalta-se a proliferação de microunidades de produção, geralmente de estilo apenas familiar. Produzem-se roupas, comida, artesanato, etc. É claro que o dinamismo moderno de mercado tende a suprimir tais atividades, mas ainda há espaço para elas por algum tempo.

Sem nos atermos a maiores categorizações, são de grande importância a formação da farmacopéia popular, onde pode esconder-se imensa sabedoria e arte no fabrico de remédios realmente eficazes e baratos, além de representarem uma tradição cultural que vale a pena preservar. Pode-se afirmar algo semelhante em relação à alimentação, quando é possível produzi-la localmente, com os recursos da comunidade, aproveitando-se de tecnologias próprias, com muita arte e cultura. Neste sentido, não deixa de ser uma ingerência anticultural a idéia de oferecer às crianças do campo merenda de estilo urbano, à base de produtos artificiais, às vezes intragáveis, enquanto que ela poderia ser feita no próprio contexto da escola, inserida na vida agrícola das pessoas e da comunidade. Ao mesmo tempo, tem imenso valor cultural, além de econômico, a característica produtiva de certas comunidades especializadas em artesanato têxtil, como o fabrico de malhas, de redes, de rendas, de bordados. Imensas populações podem viver disto e são capazes de atri-

buir à região não somente movimentação econômica à base sobretudo do turismo, mas também identificação cultural atraente.

Na esfera da arte propriamente dita, existem florações de grande relevância, embora aos olhos da arte elitista depurada possa parecer mau gosto, como é o caso da literatura popular, da música interiorana, da pintura primitiva, etc. De todos os modos, o mínimo que se poderia dizer é que tais expressões da criatividade popular correspondem muito mais a seu universo de necessidades básicas do que a arte sofisticada. Isto mostra que ao povo não falta criatividade; apenas os condicionantes de sua expressão são outros; até mesmo a dose de "bom gosto" nem sempre é menor na arte popular. Neste sentido, o conceito de "cultura de subsistência" nada tem de forçado, porquanto o pobre é necessariamente um "artista"

VI. CULTURA DEMOCRÁTICA

A interpretação do fenômeno educativo no quadro da cultura é uma das formas aptas e interessantes para recuperarmos a importância da variável política, e é precisamente por causa disto que o conceito de cultura se torna central no contexto da política social. A educação não se esgota na ótica da profissionalização, embora esta venha fortemente acentuada em qualquer política social da educação, porque se não chegar a ser instrumento de melhoria das condições de vida, não será nada para o pobre. Mas, ao lado desta insistência sobre a dimensão sócio-econômica, aparece com vigor a proposta de participação, porque, no fundo e em última instância, estamos mais interessados no *cidadão* do que no *trabalhador*. Porquanto pessoa educada não é somente aquela que sabe ler e escrever e que domina uma profissão, mas, mais que tudo, aquela comprometida com uma cultura democrática. A educação, entendida como componente cultural, é a gestação de uma cultura, na linha de característica fundamental da sociedade; e a cultura que nos interessa é a democrática, que tem, entre outros traços, o cultivo de uma sociedade menos desigual, ou seja, mais aberta social, econômica e politicamente.¹⁴

Coloca-se no centro de atenção o princípio da educação comunitária, porque um dos traços mais profundos da cultura é a expressão da criatividade comunitária, através da qual ela se identifica e se caracteriza. Educação comunitária significa sobretudo repor o elemento participativo no processo pedagógico. Significa recuperar a perspectiva etimológica do termo "educar": retirar de dentro, promover as potencialidades próprias do educando, sem impor. Significa jogar na conquista da autonomia e auto-sustentação, como componente fundamental da política social. Significa dizer que o fenômeno da ascensão social existe de modo satisfatório somente onde o pobre é o sujeito principal do processo. Significa aceitar que a vida comunitária é referência educativa mais importante que a própria escola, mesmo porque esta é simples expressão daquela. Significa recolocar a necessidade de adequação da educação ao contexto social da comunidade, evitando-se o atrelamento a propostas estranhas ou impostas. Significa valorizar mais os recursos próprios, ainda que modestos, do que outros mais sofisticados, mas de vocação colonialista.

Esta perspectiva não pode estar dissociada da preocupação econômica, porque não tem sentido promover o desenvolvimento político sem desenvolvimento econômico, ou realizar um às custas do outro. Trata-se de uma proposta partici-

pativa viável dentro do capitalismo, porque este é o quadro de referência aqui assumido, deixando-se de lado agora outras polêmicas certamente pertinentes. A exemplo dos países capitalistas avançados, o que contribui para o surgimento de um pacto social aceitável, entre outras coisas, foi a perspectiva da participação econômica e política, através da qual o trabalhador passou a sentir-se cidadão. Com isto não ganhou apenas o cidadão, mas também o sistema, que alcançou condições de maior estabilidade política e de maior dinamismo econômico.

Esta ótica leva igualmente a ver a escola para além de suas paredes, em sentido formal, e a torna um instrumento de gestação da cultura participativa e comunitária. Baseia-se sobre a perspectiva da educação permanente, porque aquela escola esteriotipada, reservada para certa idade e para certas horas, não condiz com o ritmo da vida. que sempre, em todos os momentos, é educação ou deseducação. O conteúdo estudado na escola é sobretudo a própria vida da comunidade, seus valores, conflitos e aspirações. Por isto dizemos que cultura perfaz o ambiente próprio da educação, um ambiente também não-formal, de todo o dia e em cada circunstância.

Muitas vezes entende-se o elemento participativo como sendo de caráter político-partidário ou necessariamente envolvido com a contestação desregrada. São momentos possíveis, porque não há participação sem margem de risco, mas não necessários, e muito menos os mais importantes. O elemento participativo está sobretudo ligado ao aspecto comunitário e associativo das pessoas e grupos, através do qual assumem-se como sujeitos de seu próprio destino, coibindo formas acirradas de desigualdade e cultivando estilos de organização que partam da influência das bases. Trata-se, antes de mais nada, de cultivar a vida em comum, o trabalho em comum, a possibilidade de resolver seus problemas, na medida do possível, com os próprios meios disponíveis. Busca-se concretizar uma formação social tal que as oportunidades econômicas e políticas sejam tendencialmente iguais para todos. No fundo, a meta é solidificar regras democráticas de jogo, estabelecidas em acordo comum, que passam a reger tanto o convívio quanto o conflito.

Esta ótica acentua igualmente a necessidade de incutir nos programas sociais a indispensável participação dos atingidos, algo que nem sempre é levado em conta pelo planejador. Não pode haver solução suficiente dos problemas da pobreza, sem que o pobre seja o sujeito principal deste processo. Aí pode-se ver que a distribuição de bens, sem a concomitante distribuição de poder, pode recair em protecionismo estatal ou em assistencialismo, obstaculizando a formação de um processo auto-sustentado de desenvolvimento. São igualmente parciais e às vezes enganosas as avaliações de programas feitas apenas pelos administradores e técnicos, porque passa a ser critério mais decisivo o funcionamento físico-financeiro, não o necessário resultado em termos de redução da pobreza. Pertence à cultura democrática que o menos privilegiado deva ser o mais favorecido.

A cultura comunitária solidifica-se sobretudo em *duas* dimensões fundamentais: o *convívio comum*, que torna a todos participantes da riqueza e do poder, em termos relativos; e a *solução dos problemas a partir de projetos auto-sustentados e dentro das próprias potencialidades*, sempre que possível. A cultura, por ser criatividade e participação, baseia-se em sujeitos, não em objetos. É por isto mesmo o ambiente próprio da sociedade possível. É, ao mesmo tempo, a forma de dinamismo econômico e de estabilidade política. É a maneira inteligente de legiti-

mar o processo de desenvolvimento social, político e econômico.

A partir daí, a educação pode reduzir seu aspecto de socialização e adestramento, no sentido de instrumento de obediência e submissão. Supera igualmente a noção do trabalhador como simples recurso a serviço do crescimento econômico. Afasta-se da tendência de ser transmissora de conhecimentos alheios e estranhos, solidificando dependências e mimetismo. Restringe a propensão a ser instrumento de reprodução de um grupo privilegiado e sistema de impiedosa seleção contra os pobres.

Destarte, pode-se mostrar que este conceito alternativo de cultura é componente essencial da política social, desde que se secundarizem os aspectos elitistas e supérfluos. Claramente, a cultura não se esgota em tais dimensões. Mas, uma vez assim entendida, contém potencialidade suficiente para solidificar políticas sociais mais adequadas ao contexto da pobreza, mais realistas e mais democráticas.

BIBLIOGRAFIA

- ¹ DEMO, P. *Desenvolvimento e política social no Brasil*. Ed. Tempo Brasileiro, Rio, 1978. CEPAL, Desarrollo social y planificación social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina. In: *Boletín Económico de América Latina*, n. 1. abr. 1966. v. 11. A SOLARI e outros. *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo Veintiuno, 1976.
- ² MALINOWSKI, B. *Uma teoria científica da cultura*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- ³ LEVI-STRAUSS, C. *O pensamento selvagem*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1970.
- ⁴ IANNI, O. *Imperialismo e cultura*. Ed. Vozes, Petrópolis, 1976.
- ⁵ OIT. *Employment, growth, and basic needs; development strategies in three worlds*. Geneva, ago. 1975.
- ⁶ ALTHUSSER, L. *La revolución teórica de Marx*. Siglo Veintiuno, 1971.
- ⁷ JAGUARIBE, H. *Introdução ao desenvolvimento social; as perspectivas liberal e marxista e os problemas da sociedade não-repressiva*. Rio, Paz e Terra, 1978.
- ⁸ DUMAZEDIER, J. *Questionamento teórico do lazer*. PUC-Porto Alegre, CELAR, s.d. DUMAZEDIER, J. *Lazer e cultura popular*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1973. MANNHEIM, K. *Sociologia da cultura*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1974.
- ⁹ DEMO, P. *Política social no Brasil após 1964*. CEPAL, abr. 1979. DEMO, P. *Desenvolvimento e política social no Brasil*, op. cit. KOWARICK, L. *Estratégias do planejamento social no Brasil*, *Cadernos CEBRAP*, 2.
- ¹⁰ CENTRO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS SOCIALES. *Situación social de América Latina*. Solar/Hachette, 1969. CEPAL. *Desarrollo social de América Latina en la post-guerra*, Solar/Hachette, 1966. R. DAHRENDORF, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. RIALP, 1970. MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e Status*, Rio, Zahar, 1967. GRACIARENA, J. *O poder e as classes sociais no desenvolvimento da América Latina*. Rio, Mestre Jou, 1971. MANNHEIM, K. *Liberdade, poder e planificação democrática*. Rio, Mestre Jou, 1972.
- ¹¹ PEREIRA L. & FORACCHI, M. M. *Educação e sociedade*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1969. CUNHA, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, Rio Ed. Francisco Alves, 1977. CASTRO, C. M. *Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade*. Univ. do Estado da Guanabara, Tempo Brasileiro, 1972.
- ¹² IANNI, O. *Imperialismo e cultura*. Op. cit.
- ¹³ SOUZA, G. A. A. de & CARVALHO, I. *Condições de emprego no estado da Bahia; possibilidades e limites de uma ação do governo estadual orientada para o chamado setor informal do mercado de trabalho*. SETRABIES, Salvador, 1977. mim. MARTINE, G. & PELIANO, J. C. P. *Os migrantes nos mercados de trabalho metropolitano*. Relatório de Pesquisa, Ed. IPEA/SEPLAN, 1979. DEMO, P. *Desenvolvimento e política social no Brasil*, op. cit., p. 144 ss.
- ¹⁴ AMMANN, S. B. *Participação social*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1977.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

— Aspectos Básicos de uma Transição
de Métodos e Conceitos

Divonzir Arthur Gusso

I. INTRODUÇÃO

Assiste-se, desde a metade da década, a uma transição no conceito e na organização do planejamento educacional. Não se trata exatamente da adoção de padrões novos, mas talvez da síntese entre as inovações e progressos trazidos pelas metodologias que dominaram este campo nos anos sessenta e a antiga tradição sócio-pedagógica. Ou, em outros termos, pela articulação e integração entre a lógica do crescimento — que se expressou no planejamento "econômico" dos sistemas educacionais — e a formulação pedagógica da reforma educacional.

Com efeito, durante os últimos quinze anos, os sistemas educacionais tiveram seu acelerado crescimento conduzido, em maior ou menor grau, por um planejamento calcado conceitualmente nas "necessidades de recursos humanos para o desenvolvimento" ou na "rentabilidade dos investimentos em educação". Ou, pelo menos, por uma política governamental que esposava as doutrinas derivadas destes modelos "econômicos". Ainda que, ao longo desse período, as proposições de "reformas" estivessem sempre em evidência, as decisões e, assim, os recursos, concentraram-se na expansão e ampliação dos serviços educacionais, e em particular, do ensino técnico e universitário.

No caso brasileiro, essa observação geral também se aplica, embora com nuances próprias. Os maiores feitos exprimem-se nas taxas elevadas de crescimento do ensino médio e superior, e, embora a expansão do ensino primário tenha sido relativamente menor, o aumento absoluto da matrícula alcança cifras notáveis. Não obstante, os problemas de fundo — hoje denominados de "qualitativos" — permaneceram, e, em alguns casos, foram agravados pela heterogeneidade com que se fez expandir as redes escolares.

A chamada "crise da educação", em que desembocam praticamente todos os sistemas educacionais nos últimos anos, pode ser vista sob, pelo menos, dois ângulos: o da dimensão e custos da escolarização em massa, e o da própria pertinência da formação escolar em face dos requerimentos educativos deste final de século.

Com efeito, têm encontrado obstáculos intransponíveis as várias tentativas de oferecer, ao mesmo tempo, universalização escolar e extensão de escolaridade

nos países em desenvolvimento. Em geral, os sistemas escolares tradicionais possuem, de modo inerente à sua estrutura, mecanismos que inevitavelmente levam a índices elevados de deserção ou à queda dos padrões de qualidade quando estendidos a grandes massas de clientela diferenciadas. Ademais, os custos por graduado aumentam de forma insuportável em face das metas estabelecidas, e o manejo e controle de grandes burocracias educacionais torna-se virtualmente impossível.

De outro lado, cabe constatar que já não se pode encarar a educação como produtor apenas da/e através das modalidades escolares de educação. Quando menos, os avanços nas comunicações sociais e na informática, e o que se sabe da teoria de conhecimento, da filosofia e da psicologia da aprendizagem permitem conceber sistemas e processos educativos com maior eficácia — em alcance quantitativo e relevância social e cultural — do que se possa esperar da melhor escola formal conhecida.

E não são outros os temas de debate nos centros mais avançados do pensamento sócio-educativo: educação permanente, educação não-formal, educação recorrente, auto-educação, redes de oportunidades educativas, etc. A complexidade das sociedades contemporâneas e do que ainda está por vir requer educação para clientela variadas, com objetivos específicos os mais diversos, em momentos diferentes de suas vidas, especialmente em nações como o Brasil, que ainda se defrontam com notáveis contingentes sociais a integrar e desenvolver.

À medida que esta nova dimensão dos fatos vai sendo problematizada — ao nível das clientela, como dos responsáveis pela política educacional — verifica-se que os modelos tradicionais de planejamento não atendem às novas necessidades dos centros decisórios do sistema de educação. Torna-se, assim, imperioso contar com métodos que permitam conduzir a expansão de modo estrategicamente coerente com as inovações que se fazem necessárias para o desenvolvimento dos processos e da organização educativos, e para que se torne possível atender ao variado conjunto de objetivos propostos à educação.

II. PERSPECTIVAS DA CRISE

Conviria, de partida, estender um comentário sobre a natureza da referida "crise da educação", conforme ela é vista em diferentes momentos, tendo em vista suas implicações para a política e o planejamento educacional atual.

II.1. Da Expansão à Inovação

Quando em 1967 reuniu-se em Williamsburg, EUA, uma Conferência Internacional sobre a Crise Mundial da Educação, seu documento básico, redigido Por Philip Coombs, colocava como ponto central, definidor da natureza de crise, o descompasso entre o crescimento da procura por educação e o dos recursos (materiais e técnicos) disponíveis para oferecê-la.

Em suas próprias palavras, a crise consistia no seguinte quadro:

"Entre as diversas causas particulares que a explicam, há quatro a serem destacadas. A principal é a intensificação acentuada da demanda por educação que, literalmente, submergiu as escolas e universidades. A segunda é a grave penúria de meios que impede os sistemas de ensino de melhor responderem às novas exigên-

cias. A terceira é a inércia, inerente a estes sistemas, de onde decorre a excessiva lentidão com que eles se adaptam, internamente, às necessidades externas, mesmo que não estejam limitadas pelas insuficiências de recursos. A quarta causa é a inércia do próprio corpo social que, manietado por suas tradições, suas crenças, sem sistema de valores e estímulos e por suas instituições, revela-se incapaz de utilizar ao menos o ensino e o pessoal instruído no interesse do desenvolvimento nacional" (Coombs, 1968).

Isto, com efeito, correspondia a um modo de ver o problema desde a perspectiva da época e dos agentes decisórios com sua respectiva ótica. E as medidas propostas correspondiam, logicamente, a esta identificação de "causas". Tratar-se-ia de:

- a) modernizar as atividades docentes;
- b) modernizar os processos de aprendizagem;
- c) ampliar os meios de financiamento dos sistemas educativos;
- d) dar maior importância à educação não-escolar.

Ou seja, se a crise é vista como um problema de estratégia de expansão, as respostas teriam que ser predominantemente *logísticas*. Em outros termos, caberia aumentar a *eficiência* dos meios (propostas em a e b), ampliá-los e encontrar modos de utilizá-los com economias de escala (proposta d).

Não entrava ainda em cogitação questionar, na essência, o sentido histórico e as funções reais que os sistemas educativos centrados na *escola* vinham desempenhando. Mesmo quando fazia referência à "educação não-escolar", limitava-se a estimular campanhas ou movimentos de educação de massa ou de adultos nos moldes tradicionais, ou apoiados em meios tecnologicamente "modernos" (televisão, equipamentos audiovisuais, etc).

Dois eventos colocarão em tela de juízo esta forma de encarar o problema. De um lado, a difusão e debate sobre as obras de Illich, Reimer, Goodman, Bourdieu e outros, que faziam críticas radicais não mais sobre a eficiência da escola ou dos sistemas escolares, mas sobre a própria natureza e relevância dos processos escolares. De outro lado, a eclosão da "crise de maio", em 1968, na França, e movimentos congêneres em várias partes do mundo, e as acesas controvérsias sobre os estilos de desenvolvimento, as desigualdades sociais decorrentes da distribuição da renda e os problemas das minorias e dos grupos pobres nas grandes cidades e em zonas rurais deprimidas.

O Informe Faure pode ser visto como uma profunda revisão das posições assumidas na Conferência de Williamsburg pelas autoridades educacionais. Partindo de um retrospecto da história da educação, conclui que;

"Primeiro, que a educação tem um passado muito mais rico do que permite pensar o panorama de relativa uniformidade de suas estruturas atuais. As civilizações ameríndias, as culturas africanas, as filosofias da Ásia e muitas outras tradições ocultam valores em que se poderiam inspirar não apenas os sistemas de educação herdados delas, mas também o pensamento educativo universal. É certo que bens eminentemente preciosos foram perdidos, às vezes antes da época colonial, como consequência de uma degenerescência interna, mas também foram destruídos ou desnaturados pela ação de forças externas, principalmente pelo colonialismo. Não obstante, é importante observar que numerosas nações que conheceram a tutela estrangeira, entre as quais se encontram as que mais se preocupam em afirmar sua independência, assumiram, especialmente em matéria de educação, a maior par-

te das disciplinas intelectuais e da cultural chamada clássica, que elas haviam assimilado da época de sua colonização.

"A segunda consequência é que a educação atual suporta uma carga de dogmas e usos antiquados, e que, por várias razões, as velhas nações padecem de tantos anacronismos em seus sistemas educativos como os Estados jovens que os herdaram como modelos importados. Portanto, a história da educação (...) parece convidar a uma dupla tarefa: de restituição e de renovação ao mesmo tempo" (Faure, 1970).

Mais adiante, após analisar o quadro presente, refere-se às posições de Williamsburg:

"Desde há alguns anos tomou corpo uma nova problemática que se reduz, essencialmente, a estas três perguntas:

"São capazes os sistemas escolares de satisfazer a demanda mundial por educação?; é possível dar-lhes os meios formidáveis de que necessitam? ; em resumo: é possível continuar o desenvolvimento da educação pelo caminho traçado e no ritmo fixado?

"Na atualidade, convém acrescentar a estas perguntas, tão pertinentes, interrogações de outra ordem, a fim de esclarecer mais a fundo as dimensões do problema em suas relações com o destino do Homem.

"Nós devemos e podemos, no atual estado de coisas, interrogar-nos sobre o sentido profundo de que se reveste a educação no mundo contemporâneo, sobre suas responsabilidades em face das gerações atuais, que deve preparar para o mundo de amanhã, sobre os poderes e seus mitos, suas perspectivas e suas finalidades" (Faure, 1970).

Sob o tom retórico, aparece uma inquietação fundamental sobre a validade das práticas reais dos sistemas educativos em face das necessidades e aspirações da sociedade contemporânea. Já não se trata de melhorar os instrumentos de planejamento para viabilizar um "uso mais racional e eficiente dos recursos escassos", mas de encontrar os *modos* de reconstruir os sistemas de educação sob novos padrões de igualdade, eficácia social e relevância cultural.

Por isso, quando enuncia suas propostas sobre uma nova estratégia educativa, destaca uma crítica às políticas meramente expansionistas:

"As estratégias de expansão linear já não podem justificar-se nem do ponto de vista de seus resultados, nem do ponto de vista metodológico. Desde o momento em que o sistema educativo se aplica a efetivos muito numerosos, convém modificar as estratégias, passar do quantitativo ao qualitativo, da imitação e reprodução à busca de inovações, de um procedimento uniforme e procedimentos diversificados em função de alternativas" (Faure, 1970).

II.2. Da Escola à Educação e ao Desenvolvimento Cultural

O essencial a retirar, desta sucessão de idéias, é que os setores dirigentes dos sistemas educacionais vão absorvendo as críticas e reconhecendo os equívocos e falhas das políticas adotadas, abrindo caminho a novas concepções e modos de intervenção sobre a educação. Em especial, admitindo que o monopólio desta pelas instituições escolares se torna insustentável e improdutivo, mesmo nos quadros atuais dos sistemas políticos e econômicos predominantes.

Se no final da década, ao se falar em educação não-escolar, ficava implícito que a educação escolar ainda seria a modalidade dominante e paradigmática no momento atual, ainda que na prática muito pouco haja mudado, admite-se que a tendência num futuro próximo será a de estruturar-se um pluralismo de modalidades educativas.

Com efeito, os avanços da teoria do conhecimento, da psicologia da aprendizagem e da antropologia cultural levam a superar o antigo "consenso" de que há um "tempo escolar" privilegiado e único da vida do cidadão. E que a esta "fase da vida" deve corresponder uma ação uniforme e finita por parte da sociedade, a partir de uma instituição especializada e legitimada pelo Estado.

Esta concepção, derivada do modo como, ao final do século XVIII, as funções educativas se destacam da estrutura familiar e do âmbito corporativo,¹ praticamente sustentou toda a doutrina e a prática educacional destes últimos dois séculos. Segundo ela, a criança é socializada, primariamente, pela família, até que alcance "maturidade" para incorporar, formal e ritualisticamente, os padrões culturais dominantes da sociedade civil a que se incorporará ao final da adolescência. Até aí, não assume uma posição de sujeito, mas de objeto a receber uma forma e uma função que a habilite a integrar-se a um papel nessa sociedade. E este papel lhe será atribuído na medida do processo a que tenha sido submetido; medida esta que só será reconhecida se conferida pela instituição escolar. Fica aí implícito que, não tendo sido admitido ou não havendo completado o processo, na escola, terá perdido ou terá sido irremediavelmente mal-aproveitado aquele "tempo escolar" e, portanto, não estará devidamente preparado e credenciado para muitas das funções e atividades da vida social.

Ao contrário, porém, a prática social tem demonstrado que, por um lado, raramente todos os conhecimentos, destrezas e capacidades necessárias à vida em sociedade são adquiridos pela via escolar, e que, por outro lado, nem todo conhecimento ou habilidade transmitidos pela escola são realmente úteis para o desempenho social do indivíduo. Ou, em outras palavras, pode-se dizer que há muitas oportunidades educativas "fora da escola" e que podem ser aproveitadas antes, durante e depois daquele pretendido "tempo escolar".

A psicologia piagetiana tem demonstrado como a fase anterior aos sete anos é fundamental para que haja um desenvolvimento a partir desta idade. "A idade *média* de sete anos, que *coincide* com o começo da escolaridade propriamente dita da criança marca uma modificação decisiva no desenvolvimento mental. Em cada um dos aspectos complexos da vida psíquica, quer se trate da inteligência, quer da vida afetiva das relações sociais ou da atividade propriamente individual, observa-se o aparecimento de formas de organização novas, que *completam* as construções esboçadas no decorrer do período precedente, assegurando-lhes um equilíbrio mais estável e que também inauguram uma *série ininterrupta de novas construções*" (Piaget, 1972).

Os estudos relativos à estrutura e à mobilidade ocupacional, por outro lado, demonstram que é reduzida a influência da educação formal sobre a aquisição de destrezas e conhecimentos necessários à ascensão profissional. Como a observação das atividades rurais evidencia que, apesar (ou, talvez mesmo, por causa) da baixa escolaridade ou do analfabetismo, os indivíduos e grupos tornam-se capazes de gerar, criativamente, soluções específicas para seus problemas, em condições

bastante adversas quanto a recursos materiais e técnicos. A rapidez das mudanças tecnológicas e organizacionais, por sua vez, tem exigido a implantação de processos educativos não-formais não apenas para o adestramento e formação de novas destrezas operacionais, mas também para a adoção de comportamentos mais dinâmicos e adaptativos. E, ainda, a análise de fatos e movimentos políticos tem comprovado que é relativamente baixa a relação entre "nível de escolaridade" e capacidade de discernimento e auto-orientação de muitos grupos nesse tipo de ação.

Obviamente, não obstante todas estas observações, não se descarta a evidência de que vários conhecimentos fundamentais, habilidades e padrões de comportamento podem ser eficientemente desenvolvidos através de processos escolares. Ao contrário, a educação escolar pode e deve ser cenário em que se proporcionará, ainda por muito tempo, a educação básica de crianças e adolescentes. Contudo, é provável que se atine, também, que outras modalidades educativas terão que complementar essa atenção escolar, colocando-a como uma dentre muitas alternativas válidas para atingir todo o complexo de objetivos que se colocam para a educação nesta fase da vida.

E aí está uma constatação fundamental. A crescente percepção de que há um virtual pluralismo de modalidades educativas válidas e legítimas só pode ser compreendida quando relacionada a dois condicionantes: a *fase da vida* e a *situação social* dos educandos. O paradigma escolar só se impôs à medida que se apresentou como a forma mais racional de realização da pedagogia, voltada para uma determinada fase (em fases) da vida. Mas enfrenta, também as críticas mais contundentes, porque tem falhado em se ajustar e manter-se eficaz quando proporcionada a clientela situada em condições sociais diversas e acentuadamente díspares ou desiguais.

Na realidade, isso pode parecer tautológico, mas é quase sempre uma condição esquecida da educação: a de que é um processo socializador/aculturador e que, portanto, está permanentemente em *relação* com a sociedade global. Ou seja, se esta muda, também deveria mudar a educação, em seus conteúdos, objetivos, métodos e formas de organização. E a mudança social não pode ser pensada apenas na variação de seus modos de ser, idealmente concebidos, mas enquanto variações nos modos de ser de seus membros, enquanto grupos, categorias, classes, estratos, etc, ou enquanto indivíduos. E, em cada mudança, seja no contexto geral, seja em contextos específicos dessa sociedade, deveriam conter mudanças no modo de ser dos segmentos afetados, requerendo ajustamentos e adaptações; e estas poderão se realizar espontaneamente, ou através de processos sistemáticos a que chamamos de educação.

Assim, as mudanças impactarão as pessoas e grupos em distintos estágios de suas vidas, exigindo, em algumas destas ocasiões, aqueles processos de "atualização" e mesmo, ao longo destas trajetórias, um crescimento contínuo de suas capacidades, de sua estrutura pessoal e de suas aptidões para captar e processar o fluxo contínuo e permanente de informações a que estão expostas.

Por outro lado, é forçoso lembrar que tais mudanças, ao contrário das versões correntes da sociologia do desenvolvimento, não se resumem a variações "agregadas" sem sujeitos concretos. São transformações que atingem diferencialmente os vários segmentos da sociedade, a cada etapa histórica, tanto no que se refere à contribuição relativa de cada segmento para o desenvolvimento, como

principalmente no que respeita aos benefícios e às condições de participação de cada qual nesse processo. Em outros termos, as transformações são essencialmente mudanças na situação social (portanto, na posição relativa) de cada segmento participante do processo de desenvolvimento.

A ser uma estrutura dinâmica da sociedade, almejando ser democrática e democratizante, não poderia deixar de ser diferenciada, de acordo com as necessidades globais e com as específicas de cada segmento, segundo a situação social em que se encontra no tempo. Ao deixar de ser assim, ou ao não assumir a imperiosidade de pôr-se constantemente em dia, perde, enquanto instituição social, a eficácia como instrumento eminente do desenvolvimento cultural da sociedade a que pertence e sujeita-se à crítica de seus próprios fundamentos e, em consequência, a processos de descrédito, de contestação e, pois, de pressões por sua transformação.

III. O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: CRÍTICA E TRANSIÇÃO

Estas mudanças no conteúdo das discussões conceituais e de macropolíticas, ultrapassando a antiga noção de "crise" de oferta, levam a uma nova postura em relação a uma "crise de relevância social". Em nível prático, correspondem à busca de novas tomadas de posição das autoridades e das burocracias governamentais responsáveis pela condução dos sistemas educativos diante dos rumos que vêm tomando as reivindicações sociais, a opinião pública e os novos interesses societários e dos próprios governos em relação ao papel da educação em suas estratégias de desenvolvimento.

Obviamente, este não é um processo completado, explícito e com um discurso logicamente articulado. Ainda está em gestação, revelando-se através de medidas parciais ou de novas formulações retóricas por parte dos aparatos governamentais, de movimentos incipientes de mudança tanto nos padrões de comportamento de alguns segmentos sociais como da organização de alguns setores da própria área educacional (estudantes, professores, pesquisadores, etc), com propósitos reivindicatórios, críticos ou mesmo contestatórios, e de experimentos educativos inovadores ativados por setores da sociedade civil ou do Estado.

Isto seguramente deverá levar a uma revisão dos conceitos e dos métodos de planejamento educacional (como, de resto, do próprio sistema de planejamento em geral), com repercussões sobre a organização em que se assenta e sobre as relações que mantém com outras áreas organizacionais da Administração da Educação e com a própria sociedade civil. Daí a pertinência de uma indagação prospectiva, sobre que rumos tomará esta revisão e quais condições terão que ser atendidas para torná-la operacionável e eficaz.

III.1 A Acepção Dominante

Um primeiro passo, certamente, seria uma crítica metodológica ao conceito de planejamento predominante nos dias atuais, contrapondo-o com um exame do que ele realmente é, enquanto processo político e tecnoburocrático.

Pode-se tomar, para isso, quaisquer dentre os vários conceitos de planejamento educacional propostos nos textos mais conhecidos, visto que todos oferecem, mais ou menos, sempre a mesma significação. Como afirma um mais geral:

"O planejamento da educação é o exercício da previsão que tem em vista determinar a política, as prioridades e os custos de um sistema de ensino, tendo em conta as realidades políticas e econômicas, o potencial de expansão deste sistema, assim como as necessidades do país e dos alunos por ele servidos" (Beeby, 1969).

Ou, com maior amplitude explicativa, o conceito seguinte, muito difundido na América Latina e, mais recentemente, no Brasil:

"... o processo e o método para formular e executar uma política que responda às seguintes características:

- objetivos explícitos a serem alcançados em prazos determinados;
- objetivos referidos ao conjunto dos meios e processos de que a sociedade disponha e necessita para desenvolver a função educacional;
- objetivos coerentes entre si e com os objetivos das políticas concebidas para outros aspectos do desenvolvimento nacional;
- objetivos identificados prontamente através de um processo metódico de análise da situação e previsão das necessidades em matéria educacional;
- objetivos adotados em função das necessidades educacionais diagnosticadas e dos recursos de que se possa dispor para satisfazê-las e admitida a participação de todos os setores sociais interessados.

"Denomina-se 'plano educacional' a formulação explícita e, em termos operacionais, desses objetivos, da natureza e da sequência das ações indispensáveis para realizá-las e dos instrumentos e recursos que implicam" (Romero Lozano e Ferrer, s.d.).

Estas definições refletem, em seus próprios termos, três características fundamentais do conceito que, sob certo consenso, orienta a atitude dos planejadores educacionais:

a) que o planejamento educacional é parte integrante de um plano global de desenvolvimento, articulando-se com seus propósitos mais gerais e com os dos demais "setores"; a educação é, pois, também um "setor";

b) que o planejamento (ou a formulação técnica dos planos) *determina* as políticas governamentais, ou os planos refletem decisões tomadas expressamente com base nos argumentos técnicos dos órgãos de planejamento e são executadas de acordo com elas;

c) que o planejamento consiste em exercícios (ou processos técnicos de projeções quantitativas) de previsão das necessidades futuras, de sua magnitude e composição, destinados a mensurar os esforços requeridos e as prioridades de atenção para aproximar-se, num certo lapso de tempo, de metas consideradas como expressão do atendimento daquelas necessidades.

Ao se identificar o planejamento educacional, deste modo, projeta-se sobre seu campo específico os mesmos conceitos dominantes no planejamento econômico do desenvolvimento. Qual seja o de que se deve ter um plano globalizante — abrangendo o conjunto da estrutura econômica do País — para orientar as decisões governamentais e do setor privado, numa perspectiva de longo prazo, em relação às medidas prioritárias para aumentar a renda nacional e *per capita* e a eficiência econômica em geral.

Ainda que pouco viável a sua plena operacionalização, esta acepção foi a que realmente conduziu as ações da maioria dos organismos de planejamento eco-

nômico em todo o mundo. Mesmo quando, por suas próprias limitações técnicas e/ou por construções políticas, estes órgãos, na prática, elaboravam planos plurisetoriais ou baseados em conjunto de projetos (ou programas) estratégicos, cobrindo apenas parte das estruturas econômicas de um país (Waterstone, 1972).

De qualquer modo, sempre se agia *como se fosse* global o plano de desenvolvimento. Pelo menos a nível de diagnose, procurava-se analisar todo o sistema, e ainda no enunciado dos objetivos gerais, fazia-se referência às metas de caráter agregado como balizamento do plano. E limitava-se, ao nível da programação, a estabelecer metas mais precisas, prazos de realização e detalhamento de meios e instrumentos para os setores considerados estratégicos para o alcance das metas agregadas, ou para a eliminação dos principais "pontos de estrangulamento" do processo de expansão e eficiência econômica.

Por outro lado, o planejamento de longo prazo (dez, quinze anos) jamais se colocou como um processo efetivamente "para valer", salvo em raras exceções. Quando muito — e esta seria talvez sua função própria —, alguns destes planos foram preparados como exercício técnico dos próprios organismos de planificação ou, em alguns casos, como documentos de feitos imediatamente políticos. Na realidade, o horizonte técnica e politicamente tratável chegava não mais que aos seis ou sete anos Waterstone. 1969).

Sendo esta a realidade do planejamento global, outra não poderia ser a do planejamento *setorial* da educação. Poucos planos de desenvolvimento econômico agregaram o adjetivo "e social"; conseqüentemente, o tratamento explícito e extensivo da educação tornava-se impertinente ao nível destes planos. Regra geral, reserva-se um capítulo para a "infra-estrutura social", para os "programas sociais" ou, mais freqüentemente, para os programas sociais específicos: saúde, educação, previdência social, etc, sem maiores vínculos integradores ou relações quantificadas entre as metas globais e setoriais econômicas e as dos setores sociais.

Diante disso, cabia ao planejamento setorial *deduzir*, por sua própria conta e sob seus próprios critérios, as relações entre os objetivos econômicos gerais e os objetivos setoriais. E, por outros canais de aceitação e legitimação, obter o título integrado. Como os planos de desenvolvimento, na realidade, se formulavam em torno de objetivos de crescimento dos agregados e de setores ou ramos de produção, nada mais lógico do que expressar a relação global-setorial, como ajustamento e expansão dos produtos setoriais. Ou seja, em termos de recursos humanos supostamente requeridos pelos processos de expansão econômica, em termos de aumento de eficiência produtiva, para atender critério de maximização de resultados no uso de recursos escassos que definia o plano, e, às vezes, como geração de pré-requisitos para o êxito das transformações econômicas planejadas.

Ao processar, deste modo, a integração, o planejamento educacional adquire, em verdade, um caráter "autônomo". Em parte porque as metas econômicas serão alcançadas independentemente do plano educacional, pois apenas parte da "produção" educacional interessará realmente à sua realização. Mas, principalmente porque, não perturbando esta reduzida margem de integração, qualquer conjunto de objetivos específicos e de programas para alcançá-los poderá ser escolhido pelo próprio setor. Ademais, como o plano geral cinge-se às metas de crescimento e, geralmente, aos elementos produtivos e infra-estruturais deste processo, os objetivos sociais e políticos - que mais diretamente condicionariam, a política educacio-

nal — ou não são explicitados, ou situam-se à parte do núcleo essencial do planejamento.

De ser assim, entende-se por que a maior parte dos planos globais resumem seus objetivos educacionais a poucas referências geralmente expressas em termos incrementais, como aumento da escolarização, ampliação dos estoques de profissionais com tal e qual nível de ensino, número de pessoas qualificadas em certos níveis de formação, etc.

Enquanto isso, os planos setoriais, repetindo estas metas, acrescentavam-lhes outras relacionadas a reformas de ensino, melhoria de pessoal docente, introdução de inovações educacionais, assistência aos educandos e assim por diante, sem relação expressa ou mais evidente com aqueles.

A experiência brasileira não escapa a esta trajetória. As proposições teóricas — desde a polêmica Simonsen/Gudin até os ensinamentos dos atuais programas de capacitação de planejamento, passando pelos cursos pioneiros da Fundação Getúlio Vargas e do Centro CEPAL/BNDE — fundam-se quase sempre nessa concepção globalista; enquanto a prática do planejamento governamental — desde a Comissão Mista Brasil/Estados Unidos até a recente fase dos PNDs — se dá em planos plurisetoriais (com ênfase nos setores industrial e de infra-estrutura) formulados estritamente na "ótica econômica".

Esta é uma constatação freqüente nos poucos estudos mais aprofundados sobre a experiência brasileira de planejamento. "A história do planejamento federal brasileiro está jungida ao curso do planejamento setorial. Essa mesma dependência é também verificada no planejamento regional e estadual". E as perspectivas que coloca são vistas como sombrias, desde há algum tempo: "O enfoque setorial, tomado como solução única, sem pelo menos a complementação de medidas sistematicamente dirigidas a transformações comportamentais, está fadado a constituir-se em fórmula obsoleta para a solução dos problemas de desenvolvimento" (Costa, 1971).

Neste contexto, seria surpreendente se o planejamento da educação tomasse rumo diverso. Ele teria, naturalmente, que ser feito como parcela do total. Seus objetivos gerais seriam os resultados agregados contidos no plano global, e deles seriam *deduzidos* os objetivos específicos ou internos do setor; no caso, de conformidade com os objetivos agregados de emprego (ou de requerimentos de recursos humanos) e de oferta de serviços sociais.

No aspecto substantivo, o planejamento educacional era concebido como um processo destinado a delinear as medidas necessárias para ampliar a oferta de ensino e, pois, dos contingentes de pessoas com determinados níveis de educação e de qualificações requeridos pelas estratégias de crescimento econômico. Apesar da polêmica travada entre "educadores" e "economistas" em torno dessa colocação, é óbvio que os planos realmente elaborados jamais se limitaram aos exercícios de projeções de requerimentos de recursos humanos. Antes, trataram de conciliar a chamada "demanda econômica" com a "demanda sócio-cultural".

Isto pode ser constatado quer nos vários textos sobre métodos de planejamento educacional, quer nos planos divulgados em vários países. No Brasil, a combinação entre estes dois critérios se fez, inicialmente, no detalhamento do plano setorial e, mais recentemente, já no próprio plano global de desenvolvimento.

No "Plano de Metas" constava como Meta nº 30 "intensificar a formação

de pessoal técnico e orientar a Educação para o Desenvolvimento, enquanto o elenco de políticas do setor se orientava tanto para este objetivo "econômico" como para expandir e modernizar os vários ramos e níveis de ensino demandados principalmente pelos crescentes contingentes sociais urbanos.

Do mesmo modo, o Plano trienal para 1963-1965 estabelecia um programa de "Pré-Investimentos para Aperfeiçoamento do Fator Humano", relacionado a seus objetivos de educação e saúde. Já aí, ao lado do escopo econômico (educação como pré-investimento), propugnava-se uma ampliação da escolarização e da escolaridade primária e maior oferta de ensino médio, de acordo com as pressões sociais do momento.

Concomitantemente, era aprovado o primeiro Plano Nacional de Educação, formulado pelo recém-criado Conselho Federal de Educação, como um plano eminentemente setorial. E sua concepção era fundamentada predominantemente nos critérios de "demanda social" e da reforma do ensino de 1961.

E, no final da década, o Plano Decenal e o Programa Estratégico traziam, já ao nível do plano global, a combinação destes critérios. Os quais se consolidarão na própria tessitura do I Plano Setorial de Educação e Cultura para 1972-1974.

Igualmente, o caráter centralizante persiste em toda essa longa evolução do planejamento educacional brasileiro. Trata-se sempre de planos formulados e aprovados no nível hierarquicamente mais alto do sistema, com pouca ou nenhuma participação efetiva dos órgãos de menor hierarquia ou das unidades federadas e menos ainda de órgãos ou agentes representativos dos vários segmentos sociais envolvidos ou afetados pelos planos (Debrun, 1971).

Isto, apesar do propósito descentralizador da Lei nº 4.024/61 (LDB) e da expressa vontade do CFE, manifestada no Parecer de Anísio Teixeira, onde se preconizava a complementação do plano nacional por planos elaborados pelos sistemas estaduais de ensino para os níveis estaduais e locais.

Engendrados neste contexto, os planos continham-se em uma metodologia básica, que não poderia ser outra senão a de talhe logístico. Tanto quanto eles eram a formalização da ótica centralista do Governo Federal, seu modo de ver e interpretar a realidade educativa condicionava-se aos objetivos reais da logística do crescimento acelerado.

Em primeiro lugar, deve-se atentar para a gênese ideológica e política do planejamento. Do mesmo modo que se formava estrutura teórica e técnica da política econômica, a da política educacional assentava-se na transposição acrítica das concepções e "modelos" em voga nos países desenvolvidos.

O enfoque metodológico implícito nas técnicas de projeção de requerimentos humanos e nas proposições de "educação para o desenvolvimento" derivava, a sua vez, da interpretação e das políticas formuladas pelos europeus em face de seus problemas sócio-econômicos e educacionais, no pós-guerra e na fase de crescimento acelerado subsequente ao Plano Marshall. Estas formulações serão adotadas por órgãos técnicos do MEC e dos estados, através de sua difusão pelos Colóquios Estaduais para a Organização dos Sistemas de Ensino (CEOSE) e pelos primeiros cursos de treinamento de planejadores patrocinados pela UNESCO e INEP/CRPE-SP.

Da mesma forma, veio ganhando corpo a metodologia explícita da análise de custo-benefício. Ainda quando não se incorporasse operacionalmente às tarefas

do planejamento setorial mais abrangente, essa concepção — ou as proposições de política dela derivadas — interferiam fortemente noutras correntes técnicas. Como é o caso da EATEP e, depois, da EPEM; via peritos da USAID, os planejadores brasileiros tomavam contato e se condicionavam às técnicas de elaboração de projetos requeridas por aquela agência para formular os programas de expansão e melhoria do ensino médio.

No entanto, exatamente por não serem esses métodos congruentes com os imperativos da realidade educacional brasileira e porque os resultados dependeriam menos dos planos e projetos do que das decisões políticas tomadas centralizada e autocraticamente por centros específicos de poder, eles passam por um acentuado processo de ritualização, reduzindo-se cada vez mais a práticas meramente formalísticas (Cintra, 1977).

Nas áreas centrais da administração — notadamente a nível federal — os planos setoriais acabaram realizando-se em conjuntos desequilibrados de projetos, com pouca ou nenhuma determinação clara ou explícita de prioridade. Além disso, vários projetos "novos" poderiam entrar em cena e até com ênfase real (recursos, prestígio e repercussão) maior do que o dos constantes do Plano.

A nível estadual e local, dada a centralização dos recursos para investimentos e custeio de "expansão e desenvolvimento", o ritual de planejamento obrigava-se a reproduzir o elenco programático do Plano Setorial e os projetos "novos" preconizados pelo Governo Federal, deixando-lhe margem muito estreita para adequar-se às demandas específicas de seu espaço sócio-educativo (Andrade, 1976).

Com isso, acentuava-se o formalismo do planejamento e da administração, o que repercutia, perversamente, em redundância de seus padrões técnicos e no escasso aperfeiçoamento metodológico. Na realidade, limitando-se a legitimar os processos decisórios centralizantes que apenas visavam a um expansionismo mecanicista das redes escolares, os órgãos de planejamento concentravam seus esforços e destrezas na acumulação de dados quantitativos (estatísticas correntes e administrativas), nos exercícios de projeções e de cálculos de ampliação de espaços físicos escolares e, marginalmente, na formalização de projetos previamente concebidos nos organismos federais.

Quando o planejamento se ritualiza, apenas reproduzindo objetivos e modelos de ação que lhe são previamente determinados, ele se transforma em apenas mais uma modalidade de controle formal e execução a que os funcionários estão habituados a atender. E tudo continua como antes, acentuando o imobilismo do sistema educacional diante das pressões sociais por sua transformação.

Em suma, o largo período de predomínio de políticas voltadas para a expansão de serviços educativos tradicionais e para uma contida modernização de seus padrões de desempenho e organização leva os sistemas de planejamento à ineficácia e à ritualização, limitando, por sua vez, as possibilidades de operacionalizar as novas linhas de ação requeridas pelas mudanças sócio-políticas impostas pelos desequilíbrios e tensões geradas pelo próprio desenvolvimento.

Seria difícil afirmar, com segurança, se esta concepção e prática teve ou teria maior ou menor sucesso do que outra qualquer. Por uma parte, seu papel foi decisivo no encaminhamento de arrazoados por maiores financiamentos para a educação; suas demonstrações sobre as metas a alcançar e os dramáticos índices de baixo rendimento dos fluxos escolares que precisariam ser superados constituíram

sempre um bom pano de fundo para as negociações orçamentárias.

Entretanto, é pouco provável que suas "normas" tenham servido efetivamente para conduzir as políticas de curto e médio prazos de modo coerente e satisfatório. Numa primeira fase, porque se concentrou atenção e esforços no planejamento global de longo prazo; e, numa segunda, porque "desceu" a nível de projetos específicos, deixando deliberadamente de lado as preocupações com estratégia, compatibilização global, etc.

Ademais, o fato de ter-se atribuído ao plano, geralmente, um caráter normativo, a partir das decisões dos órgãos centrais, significou esquecer que estas deveriam ser complementadas por "redes decisórias" ao longo das complexas organizações educacionais e que as flutuações das políticas parciais ou específicas de curto prazo fazem parte integrante e influente do curso dos acontecimentos. Deste modo, encontraram-se obstáculos, oposições e até conflitos na "fase" de execução, determinantes, em muitos casos, do abandono dos planos ou de sua substituição por outros mais "aceitáveis". Ora porque os subcentros decisórios conseguiam impor novas orientações, ora porque os centros principais viam-se pressionados por demandas políticas contraditórias.

Contudo, isto não pode ser tomado apenas como uma "falha técnica", como dão a entender algumas análises organizacionais, mas, sim, como um reflexo da própria natureza deste estilo de planejamento (ou de elaboração de planos). Em primeiro lugar, porque tomou uma das partes (a programação) pelo todo (formulação de políticas); em seguida, porque supunha que a realidade cabia dentro dos "modelos" e poderia ser manobrada como um sistema programado.

III. 2. Planejamento como Instrumento de Política

Assim, o primeiro passo para retirar da crítica uma nova orientação para a ação é encarar o processo de planejamento como algo mais amplo e integrante de um sistema abrangente. Ou seja, como parte de um sistema político, em que exerce uma função instrumental ao longo da formulação de decisões e de sua implementação e de sua realimentação.

E refletir sobre uma das mais importantes afirmações do Relatório Faure: "Toda política em matéria de educação reflete as opções políticas, as tradições e os valores de um país, assim como a idéia que ele se propõe acerca de seu futuro; é, portanto, essencialmente, uma função que compete à soberania nacional". E não bastaria — como tem sido usual —, formulá-la em termos apenas formais e genéricos; ela "deve abarcar um conjunto de objetivos específicos, solidamente estruturados: primeiro, os objetivos gerais de ordem espiritual, filosófica e cultural que reflitam uma certa concepção do homem; os objetivos políticos, que se referem às grandes opções da comunidade nacional; os objetivos de ordem econômico-social por que se fixam as metas a alcançar em função de uma dada concepção da sociedade e do desenvolvimento; enfim, os objetivos educativos amplos, que definem as grandes orientações a dar ao sistema educacional, com o fito de alcançar os objetivos extra-educacionais que lhe são atribuídos; e, por último, os objetivos propriamente educativos, que traduzem as orientações recebidas, para os diferentes tipos e diversos níveis de instituições e de atuação daquele sistema" (Faure, 1970).

Seria a partir destas definições de objetivos, em diferentes dimensões e em

vários níveis, que se procuraria desenhar uma *estratégia* de intervenção de modo a permitir a concretização da "imagem-objetivo" resultante do confronto e interação dos componentes desse conjunto. E este parece ser o aspecto fundamental olvidado nas concepções mecanicistas de planejamento. A estratégia não é dada pelo modelo de programação, mas sim o contrário. "A estratégia tem por objeto traduzir as políticas em um conjunto de *decisões condicionais* determinantes dos atos a realizar, em função de diferentes situações que podem apresentar-se no porvir. A tradução dos objetivos políticos em termos operacionais faz aparecer: a finalidade concreta; os recursos suscetíveis de alocação; os critérios de decisão; os modelos que integram o leque de possibilidades" (Faure, 1970).

Daí é que se concretizam dois elementos fundamentais para o planejamento:

- a) a explicitação das políticas;
- b) a metodologia de planejamento.

O primeiro depende de que a estratégia seja *global*, ou seja, que tome em conta todos os níveis, modalidades, formas, enfim, oportunidades de educação disponíveis no espaço social considerado. E que permita relacioná-las *integrativamente* com os demais conjuntos de objetivos (políticos, culturais, econômicos, etc.).

Para o segundo, exige-se seja a estratégia *determinada* ou *claramente exposta*, para que seja possível aplicar as correspondentes técnicas de programação; e *dinâmica*, para fornecer o acompanhamento da evolução e das mudanças de modo a permitir a revisão e reprogramação no curso mesmo da trajetória escolhida.

A estratégia tem, portanto, uma função mediadora entre a(s) formulação(ões) de políticas e sua expressão operacionalizada em programas e projetos.

Assim colocada a questão, vê-se que se está adotando um outro conceito de planejamento, que consiste em uma série de atividades visando a apoiar a formulação de políticas e o desenho de estratégias para chegar a decisões cuja execução deva ser programada, para alcançar o máximo de eficácia, com a maior eficiência. Ou seja, compreende a aplicação da ciência social aliada à sensibilidade política para detectar os problemas de uma sociedade e propor-lhes alternativas de solução e, em seguida, ordenar, segundo critérios explícitos de racionalidade, os meios para concretizar as soluções eleitas como as mais desejáveis.

O alcance e a efetividade do planejamento estão, portanto, condicionados pela natureza do sistema político a que serve como instrumento. E da opção feita, neste sistema, no sentido de controlar em maior ou menor medida os processos de desenvolvimento da sociedade.

No caso específico da educação, dependerá da importância relativa que se atribua a este setor, no contexto da estratégia global de desenvolvimento de uma dada sociedade, em cada momento de sua história; e dos resultados específicos que se espera da educação em face desta estratégia. Vale dizer que, por maior importância que lhe possam atribuir os educadores e especialistas, uma sociedade planejará o desenvolvimento de suas estruturas educativas apenas à medida que seus resultados sejam percebidos pelos vários segmentos da sociedade como valiosos para o alcance de outros objetivos de natureza social, econômica ou política. Ou, ainda, procurará soluções apenas para aqueles problemas educacionais julgados pertinentes para o alcance de tais objetivos.

Sendo assim, conquanto se deva buscar tais soluções através da análise glo-

balizada dos sistemas educacionais e de sua consideração dentro de uma estratégia totalizante do desenvolvimento educativo, os planos efetivamente aprovados serão orientados para a solução de problemas determinados. Fato que diferencia notavelmente esta concepção de planejamento daquelas que visavam a elaborar planos globais ou totalizantes para o setor, segundo modelos, aprioristicamente elaborados, de projeções de efetivos e de requerimentos exógenos para sua expansão.

III.3. Planejamento Orientado por Problemas

Esta concepção leva, necessariamente, a uma revisão metodológica. Não se trata, como foi dito, de elaborar "planos globais", nem tampouco de conjuntos de projetos específicos derivados de projeções tomadas como trajetórias normativas e para cuja realização apenas se exija o suprimento de meios, na postura logística.

Seguindo um esquema dado por Waterstone, poder-se-ia visualizar o processo em suas diferentes etapas:

- 1) determinação dos problemas sociais básicos a resolver;
- 2) adaptação dos recursos disponíveis a estes problemas;
- 3) seleção de projetos e políticas que contribuam para resolvê-los;
- 4) formulação da estratégia para resolver os problemas;
- 5) fixação das metas e prazos de tempo;
- 6) seleção dos objetivos gerais conforme os grandes problemas a resolver.

Esta concepção, no entanto, implica reestruturação mais ampla do sistema e dos métodos de organização e gestão da área a ser planejada; e, obviamente, de ambiência política e social que lhe confira pertinência e factibilidade.

Não caberia aqui estender uma digressão sobre esta questão da ambiência. É um pressuposto evidente de que se trata de um processo de planejamento que ocorre *pari passu* com o desenvolvimento político, com a conquista de maior amplitude democrática dos processos políticos, notadamente no que se refere à legitimidade e representatividade do regime, à eficácia social do Governo e à eficiência de desempenho das organizações públicas.

Como corolário, o planejamento — imbricado, como se disse antes, à formulação de políticas — deixaria de ser um rito conduzido por equipes tecnoburocráticas supostamente oniscientes e hipercapacitadas (como convém à sustentação do mito), situada nos núcleos centrais de decisão do Governo. Para fazer-se um comportamento presente em todos os níveis da organização governamental e articulado com os entes de representação e participação dos vários níveis e segmentos da sociedade civil.

Naturalmente, isto implicará maior agilidade dos organismos tecnoburocráticos encarregados da formalização técnica e administrativa dos planos e políticas parciais; seu papel passaria, mais propriamente, a ser o de "sensor/monitor" dos modelos de ação politicamente determinados. E suas atribuições — que hoje incluem, virtualmente, a discussão e escolha de estratégias — teriam que cingir-se à de "produtores de insumos" informacionais para as *redes decisórias* operadas ao longo das organizações, envolvendo os níveis intermediários e operacionais de gestão do sistema administrativo.

Neste contexto, verifica-se que os tradicionais procedimentos de "preparação do diagnóstico e prognóstico" seriam inadequados. Ter-se-ia que pensar em

um "processo de diagnose", compreendendo a *captação dos problemas* — tanto a nível das clientelas por eles afetadas como nos níveis superiores do sistema governamental onde se definem os objetivos mais gerais da sociedade global — e a sua *identificação*, em termos de variáveis que os explicam ou determinam e das possibilidades de intervenção sobre elas; e, finalmente, na avaliação das ações já desencadeadas para resolvê-los. O que implica um caráter de continuidade e especificidade não contemplado nos "diagnósticos" globais e intermitentes, e a incorporação dos processos de acompanhamento e controle dos planos e projetos como elemento de informação para avaliar a efetividade e eficácia de soluções ou medidas de intervenção antes escolhidas para enfrentar estes problemas.

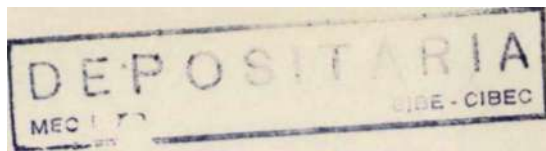
Também aí seria necessário contar com uma explicitação dos canais de interação e interinfluência entre o sistema de planejamento e as suas populações-alvo. Seria um equívoco de grande repercussão imaginar que se pudessem captar problemas sociais apenas com o instrumental técnico-científico de que são portadores os especialistas da área. Afinal, *problema* e *problematização* são categorias que se concretizam em processos sociais; portanto, com entes sociais concretos, que podem informar-se, julgar e agir em relação aos fatos sociais que, mais adiante, se colocam como objeto de planejamento.

Assim, a captação de problemas — em que se fundamenta a função "sensora" dos órgãos de planejamento — implica identificar, no contexto sócio-político, os fatos que, avaliados pelos diferentes segmentos da sociedade em relação às suas expectativas, valores e interesses concretos, são considerados passíveis de intervenção modificadora. Ou, em outros termos, se transformam em fatos políticos que podem evoluir para um nível de densidade suficiente para mobilizar os entes decisórios públicos, segundo o peso político específico dos entes que estão afetados por aqueles fatos.

Tampouco a identificação dos problemas é integralmente técnica; ao atingirem o espaço da discussão pública, os problemas já estão, em geral, formulados mais ou menos sistematicamente; e, evidente, de acordo com as imagens, pontos de vista padrões ideológicos dos grupos que os apresentam. Ao nível da diagnose elaborada pelos órgãos de planejamento (ou por outras agências de governo), os termos de problematização estarão sendo reelaborados, em grau maior ou menor, de acordo com aquelas formulações ou como alternativas a elas. Daí que possa haver diferentes graus de representatividade dos diagnósticos ou análises técnicas; ou que estas funções sejam tanto mais pertinentes e eficazes quanto mais se aproximem de um consenso social a respeito da evolução, dos fatores determinantes e das perspectivas dos fatos problematizados. E isso será possível, quando tais diagnoses se fundamentem num *diálogo social*, numa ampla circulação e intercâmbio de informações e em eficiente acesso aos canais de comunicação social.

Igualmente, a formulação de estratégias teria que se dar tanto a nível central, no sentido de harmonizar e factibilizar o conjunto de políticas, como nos níveis descentralizados para especificar as possibilidades de soluções nos seus contextos próprios. Do mesmo modo, a fixação de objetivos, deveria ser realizada segundo o nível que corresponde à capacidade de intervenção de cada agente do sistema.

Nos aspectos organizacionais, este tipo de planejamento requer uma estrutura de descentralização que permita, nos níveis "periféricos", a captação dos pro-



blemas e seu primeiro equacionamento em face dos recursos e possibilidades deste nível e, nos níveis "centrais", a formulação de estratégias de consolidação e harmonização dos programas e projetos requeridos para cada região, subsetor, ramos ou modalidades educativas. Ou seja, o sistema de planejamento se comporia de agentes técnicos e decisórios em vários níveis, desde os ministérios até os estabelecimentos ou agências de serviços educativos, cada qual habilitado e responsável pelo seu âmbito específico de competência.

Muito evidentemente, estas afirmações não constituem um "receituário", muito menos uma "previsão" do que possa vir a suceder no desenvolvimento político e na melhoria dos instrumentos governamentais de planejamento. São, antes, pressupostos de uma reconstrução dos sistemas de planejamento educacional, no contexto de um processo de aperfeiçoamento democrático e de busca de novos estilos de desenvolvimento com ênfase na redução das desigualdades sociais e na generalizada melhoria da qualidade de vida.

De resto, o mundo — e o nosso país em particular — está em busca de novos conceitos de vida e de sociedade que não podem ser traçados como extrapolação dos estilos e métodos e teorias dominantes nos últimos decênios. Serão, talvez, caminhos novos; e como colocou Antônio Machado, "caminhante, não há caminho! o caminho se faz ao caminhar..."

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, L. A. G. Planejamento e desenvolvimento, nota sobre o caso de Minas Gerais. In *Revista de Administração Pública*, Rio, 10(2), abr./jun. 1976.
- BEEBY, C. E. *L'Administrateur de L'éducation face a la planification*, Paris, UNESCO/IIPE (serie Principes de Planification de L'Éducation n. 4), 1969.
- CINTRA, A. O. Sistema de planejamento, modernização e comportamento inovador na administração. In *Revista de Administração Pública*, Rio, 11(4), out./dez. 1977.
- COOMBS, P. *La crise mondiale de l'éducation*. Paris Presses Universitaires de France, 1968.
- COSTA, J. G. *Planejamento governamental; a experiência brasileira*. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- DEBRUN, Michel. A reforma das secretarias estaduais de educação. In *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio, 56(123), jul./set. 1971.
- FAURE, E. (coord.) *Aprender a ser*. Madrid, Alianza Editorial/UNESCO. 1970.
- ROMERO LOZANO, S. & S. Ferrer, M. *O planejamento da educação* (tradução de Hélio Pontes). Brasília, MEC/ILPES, s. d.
- WATERSTONÉ, A. *Planificación del desarrollo; lecciones de la experiencia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- WATERSTONE, A. En busca de la solución del triple dilema de la planificación. In *Finanzas y desarrollo*, Washington, 9(2), jun. 1972.