

Significado do Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação (México, 1990)¹

Significance of the International Congress on Educational Development Planning and Management (Mexico, 1990)

Significado del Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación (México, 1990)

FABIANA SILVA FERNANDES

Resumo: Este artigo analisa documentos elaborados para o Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Educacional, realizado no México, em 1990, por iniciativa da UNESCO. O evento foi um marco histórico nos estudos internacionais sobre planejamento e gestão da educação, situado no âmbito das mudanças políticas e sociais que se descortinavam na América Latina e que incentivaram numerosos eventos internacionais e uma redefinição dos rumos da educação.

Palavras-chave: Planejamento educacional; gestão da educação; América Latina.

Abstract: This paper discusses documents prepared for the International Congress on Educational Development Planning and Management, held in Mexico, in 1990, under the auspices of UNESCO. The event stands out as an historical landmark in the international studies on educational planning and management. The article positions the Congress within the overall political and social changes that characterized Latin America and encouraged a number of international events on educational development and a redefining of educational directions.

Keywords: Educational planning; educational management; Latin America.

Resumen: Este artículo analiza documentos elaborados para el Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación que tuvo lugar en México, en 1990, bajo los auspicios de UNESCO. El evento fue un marco histórico en los estudios internacionales sobre planeamiento y gestión de la educación. El artículo sitúa el Congreso en el ámbito de los cambios políticos y sociales en América Latina y que incentivaron un sin número de eventos internacionales sobre desarrollo educativo y la redefinición de los rumos de la educación.

Palabras clave: Planeamiento educacional; gestión de la educación; América Latina.

¹ Este artigo é derivado da tese de doutorado da autora (UNESP, 2006); e em versão anterior foi apresentado no V Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação, Portugal, 2004.

O Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação, organizado pela UNESCO, foi realizado no México, no período de 26 a 30 de março de 1990. Participaram 402 pessoas, sendo 323 especialistas procedentes de 113 países; três observadores de três estados-membros e 76 observadores e especialistas de 13 organizações não-governamentais.² Estiveram presentes também 11 representantes de organizações intergovernamentais³ e nove organismos do Sistema das Nações Unidas.⁴

O propósito do evento foi a realização de um grande debate sobre questões relativas à atividade de planificação e gestão da educação no mundo; a formulação de propostas e recomendações; e, em particular, efetuar um balanço da evolução da planificação e da gestão da educação desde a Conferência Internacional sobre Planejamento da Educação, realizada em Paris, em 1968. Tinha por base o objetivo específico de rever as atividades de planejamento e gestão, no contexto da *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, organizada em Jomtien, em março de 1990.

É importante salientar que esse evento internacional está situado no momento de discussão sobre as mudanças necessárias no âmbito educacional, de

² ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior), México; APICE (Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo), México D. F., México; AWI (Addission – Wesley Iberoamericana Siempreviva), México D. F., México; CCEA (Commonwealth Council for Educacional Administration), Birmingham, UK; CPAR, México D. F., México; FIDEA (Interamerican Federation for Adult Education), Caracas, Venezuela; FISE (Fédération Internationale Syndicale de l'Enseignement), México D. F., México; FIUC, México D. F., México; IFA (Institut Français d'Amérique), Paris, França; ITI (Instituto Internacional de Teatro – Unesco), México D. F., México; OMEP/FIUC (Organización Mundial de la Educación Preescolar), México D. F., México; SNTE/MEX (Sindicato Nacional Trabajadores Educación), México D. F., México; WITA/WATI (Union International Technical Associations), México D. F., México.

³ ALECSO (Arab League Educational, Cultural and Scientific Organization), Tunis, Tunisia; CEDCFT, Guernavaca, México; CITERPLAN (Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación)/OEA (Organization of America States), Caracas, Venezuela; COMMONWEALTH SECRETARIAT, London, Reino Unido; CREFAL (Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina), Patzcuaro, México; FLACSO (Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales), San Jose, Costa Rica; ILCE (Instituto Latino-Americano para la Comunicación Educativa), México D. F., México; ILE (Instituto Latino-Americano de Educación), México D. F., México; IRZA, México D. F., México; OEA (Organization of America States), Washington, USA; OEI (Organization of Ibero-American States for Education, Science and Culture), Madrid, Espanha.

⁴ UNDP (United Nations Development Programme), México D. F., México; CEPAL (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), Santiago, Chile; WHO, México D. F., México; UNIDO, México D. F., México; PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), México D. F., México; UNCHS – HABITAT, México D. F., México; UNHCR, México D. F., México; WORLD BANK, Washington, USA; ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, França, USA, Chile, Tailândia, Senegal, Venezuela, Jamaica, Uruguai, Jordânia, México, Suécia, Alemanha.

questionamento da subordinação dos planos educacionais aos planos nacionais de desenvolvimento econômico e de avaliação do papel dos organismos de planificação. Considerava-se que a atuação dos planejadores havia se transformado, nesse contexto, em um campo obscuro na gestão de políticas sociais. Portanto, o Congresso é um episódio importante para a revisão dos marcos teórico-conceituais do planejamento educacional e significou um lance de reflexão sobre as orientações das políticas em educação até então adotadas.

As crises institucionais e econômicas, que envolveram diversos países no decênio de 1980, desencadearam críticas às concepções desenvolvimentistas de atuação do Estado no planejamento econômico, acusadas de aprofundar problemas sociais que poderiam ser contornados mediante a educação: violência, desemprego, miséria, entre outros (GENTILINI, 1999).

Em decorrência desse cenário e da proposta do Congresso, de discutir também novas formas de cooperação internacional para a democratização da educação básica e da erradicação do analfabetismo no mundo, acredita-se que houve a necessidade de repensar os estilos de desenvolvimento praticados até então, na América Latina, marcados por forte presença da intervenção estatal, bem como a relação entre Estado e Planejamento, atrelada à idéia de desenvolvimento econômico. Da mesma forma que a atividade de planejamento não conseguiu trazer aos países latino-americanos a propagação da modernização pelo desenvolvimento da economia capitalista, o planejamento educacional – até então concebido como o principal instrumento para a elaboração de políticas educacionais que incentivassem a formação de recursos humanos ou de “capital humano” para as atividades produtivas – também falhou e foi colocado em questão (GENTILINI, 1999).

Os congressistas iniciaram a apresentação de seus trabalhos no dia 26 de março, após as sínteses regionais de balanço e perspectivas da planificação e da gestão da educação na África, nos Estados árabes, na Ásia, no Pacífico, na Europa e na América Latina; bem como dos resultados de uma investigação enviada pela UNESCO aos Estados-Membros sobre a situação da gestão da educação no mundo. Outro documento apresentado foi o texto intitulado “Por un nuevo concepto y una práctica renovada de la planificación da la educación”, preparado pela Secretaria de Educação do México.

As atividades realizadas no decorrer do Congresso foram divididas em temas de trabalho e mesas-redondas. As primeiras centraram-se nos seguintes temas:

- a) O papel da planificação e da administração da educação desde o ponto de vista da renovação e da generalização da educação básica e a eliminação de todas as formas de analfabetismo no mundo;
- b) A planificação da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos;
- c) A modernização e o desenvolvimento dos sistemas de administração e gestão da educação;
- d) Que planificação e desenvolvimento da educação em tempos de crise?

Sobre o tema “O papel da planificação e da administração da educação desde o ponto de vista da renovação e da generalização da educação básica e a eliminação de todas as formas de analfabetismo no mundo” foram apresentadas duas comunicações.⁵ A primeira discorreu sobre aspectos da Conferência de Jomtien, no que se refere à necessidade de revisão do papel da planificação e da administração da educação para universalizar a educação básica e para melhorar as condições de aprendizagem e de acesso a novos recursos. A segunda comunicação tratou da incorporação de novos atores sociais no processo de planejamento como alternativa ao modelo tradicional de planejamento.

O segundo tema, “A planificação da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos”, foi tratado pela denominada Comissão I, que teve como presidente Klaus Huefner, professor da Universidade de Berlim (República Federal da Alemanha) e como relator Jacques Velloso, professor da Universidade de Brasília (Brasil). Para referir-se à dimensão humana do desenvolvimento, a Comissão I redefiniu o conceito de recursos humanos, adicionando à dimensão econômica uma dimensão mais social, na medida em que esse conceito passaria a compreender os direitos elementares do indivíduo – como a educação, a cultura, a saúde, o emprego, as ciências e a tecnologia. Dessa forma, o desenvolvimento dos recursos humanos suporia não só a preparação para o trabalho, mas o desenvolvimento completo do homem em sua integridade. Isso traria implicações para o planejamento educacional, o qual não poderia ser considerado como algo situado em um mesmo plano que o planejamento do desenvolvimento econômico.

O terceiro tema, “A modernização e o desenvolvimento dos sistemas de administração e gestão da educação”, esteve sob a responsabilidade da Comissão II, cujo presidente nomeado foi Fleur de Lys Torres, Ministro da Educação de Filipinas e o relator foi Manuel Crespo, professor da Universidade de Montreal (Canadá). Foram discutidos pelos participantes vários aspectos: o tema da modernização da administração, a necessidade de criar um sistema de suporte informatizado de planejamento e gestão, os planejadores como decisivos no aperfeiçoamento cada vez maior dos métodos e técnicas de planejamento e gestão, as características e exigências de avaliação e, por último, a modificação do papel do Estado com respeito ao planejamento e a gestão.

Finalmente, o quarto tema, “Que planificação e desenvolvimento da educação em tempos de crise?”, foi tratado em duas sessões plenárias, nas quais foram enfatizados quatro aspectos: os objetivos-chave e as prioridades do planejamento educacional; as metodologias; conseqüências para as atividades de planejamento da educação; e conseqüências para a cooperação internacional.

- a) As seis mesas-redondas realizadas abordaram os seguintes temas:
- b) Planejamento e gestão da excelência e da eficiência do ensino superior;

⁵ Não é possível localizar no Informe Final o nome dos responsáveis pelas comunicações, pois o documento apresenta somente uma relação geral de todos os participantes.

- c) Planejamento e gestão da educação não-formal;
- d) Utilização da microinformática no planejamento e na gestão da educação;
- e) Planejamento e gestão da educação em países de pequena dimensão;
- f) Avaliação e prosseguimento de políticas, planos e reformas da educação;
- g) Planejamento da educação e das infra-estruturas e espaços educativos.

A primeira mesa-redonda foi organizada em 28 de março e contou com 50 especialistas. As questões fundamentais apontadas pelos expositores durante o debate foram:

a) Como enfrentar o problema do incremento do número de estudantes? Como controlar o crescimento dos sistemas e instituições de ensino superior e a conseqüente diversidade e complexidade?

b) Como melhorar a qualidade do ensino, da formação e dos programas de pesquisa?

c) Como tratar as duas questões anteriores, buscando melhorar o rendimento e a eficácia em uma situação caracterizada por limitações financeiras importantes?

d) Como garantir melhores condições possíveis de incorporação dos estudantes graduados ao mercado de trabalho? (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 25).

A segunda mesa-redonda, “Planejamento e gestão da educação não-formal”, realizada em 28 de março, contou com 42 especialistas procedentes de 25 países. De acordo com o Informe, a mesa trouxe um debate em torno da oposição entre um modelo de educação de pleno direito e em plena expansão e uma educação pobre para os pobres. Dessa discussão, concluíram que a planificação e a gestão da educação não-formal deveriam ser fortalecidas no plano da educação primária, da alfabetização e da educação de adultos, levando em consideração os diversos aspectos culturais da educação. Da mesma forma, a educação formal exigiria novas modalidades de planificação e gestão da educação que incluíssem as atividades de educação não-formal. Concluíram também que caberia ao Estado a racionalização e a otimização da atividade dos distintos atores sociais da ação educativa.

A terceira mesa-redonda, “Utilização da microinformática no planejamento e gestão da educação”, realizou-se no dia 28 de março e teve a participação de 30 especialistas procedentes de 18 países. Foram estabelecidos, como prioridades em matéria de utilização da informática para o planejamento, os seguintes itens:

- estabelecimento de uma rede de informação e apoio;
- elaboração de materiais de sensibilização e divulgação dirigidos a encarregados da gestão, usuários e docentes;
- elaboração de conteúdos e métodos de formação;
- elaboração de metodologias de análise de necessidades de diversos usuários (setores administrativo e pedagógico);

– elaboração de suportes lógicos para a transformação dos dados e análise da informação;

– estudo sobre a normalização dos dados em função das regiões ou grupos de países (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 29).

A quarta mesa-redonda, “Planejamento e gestão da educação em países de pequena dimensão”, ocorreu em 29 de março de 1990, com a participação de 35 especialistas procedentes de 27 países. As principais conclusões e recomendações verificadas no Informe Final do Congresso foram:

– existem mais de 100 territórios no mundo cuja população não chega a 5 milhões de habitantes;

– esses estados são diversos nos planos geográfico e cultural, mas possuem muitos pontos em comum: são vulneráveis econômica, estratégica e culturalmente e no que diz respeito ao meio ambiente; são muito dependentes do exterior; não podem beneficiar-se de economia de escala;

– esse conjunto de características incidem sobre o desenvolvimento da educação, em particular, sobre os países em desenvolvimento;

– os ministérios da educação desses países de pequena dimensão têm funções polivalentes;

– o planejamento e a gestão são diluídos diante do clientelismo e da tecnocracia;

– dadas as dificuldades, a mesa-redonda recomendou que a UNESCO e outras organizações internacionais ponham em funcionamento programas de apoio para os sistemas educativos desses países (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 30).

A quinta mesa-redonda, “Avaliação e prosseguimento de políticas, planos e reformas da educação”, reuniu-se em 29 de março e contou com 70 participantes. Os principais pontos discutidos foram:

– o papel da avaliação na investigação da qualidade da educação;

– a avaliação das políticas educacionais e sua função no planejamento ou na aplicação das reformas educativas;

– a utilização dos resultados da avaliação para otimizar as inversões educacionais e os recursos;

– o calendário da avaliação, processo contínuo, a longo prazo e adaptável, cujos resultados devem ser integrados em um sistema de informação organizado e disponível;

– a necessária participação de diferentes atores na avaliação, como fator de êxito e eficácia: pesquisadores, responsáveis pelos sistemas educacionais, professores;

– a falta de neutralidade da avaliação, que justifica a utilização de diversos métodos;

– as dificuldades da divulgação dos resultados para os responsáveis pela tomada de decisão;

– a publicidade que convém dar a estes resultados;
– a utilidade das comparações internacionais para favorecer a cooperação (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 32).

A sexta mesa-redonda, “Planejamento da educação e das infra-estruturas e espaços educativos”, ocorreu em 29 de março e contou com a participação de 25 especialistas, procedentes de 17 países. Os oradores centraram seus debates nos dez artigos da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

Na última sessão plenária, ocorrida em 30 de março, os participantes examinaram um projeto de recomendação do Congresso do México, elaborado por um grupo especial, sobre o papel que devem desempenhar no futuro o planejamento e a gestão da educação.

A partir da leitura desse Informe Final do Congresso, foi possível formular algumas dimensões de análise que serão consideradas a seguir.

Em primeiro lugar, percebeu-se que, para o estudo do processo de planejamento educacional, particularmente na América Latina, foi necessário o conhecimento da ideologia de Estado e das práticas políticas que definem os caminhos desenhados para o Planejamento. Dessa forma, o documento referiu-se ao Estado de Bem-Estar Social e ao Estado Desenvolvimentista como modelos cujas práticas intervencionistas e centralizadoras foram decisivas para o aumento significativo da dívida pública e a falência das políticas sociais. Temerosos com a falta de recursos financeiros e o descaso do Estado para com esses setores, os participantes do evento, mediante consenso, declararam a necessidade de modificação do papel do Estado no processo de planejamento, avaliação e manutenção das políticas públicas, particularmente da educação.

Dentro dessa perspectiva, afirma o documento sobre a função do Estado:

[...] él no puede ser el único responsable de los problemas de educación, sino que debe modificar su modo de acción y encontrar nuevos interlocutores, sin que esto represente en la práctica una disminución de su intervención.

Al Estado le corresponde fijar los objetivos: ¿cuál es el saber mínimo – el conjunto de conocimientos y de aptitudes – que hay que tratar de difundir, que permita a cada individuo proseguir su propia formación, en su propio medio? Le corresponde también hacer disponibles los recursos apropiados, evaluar los procesos y los resultados tomando las medidas necesarias para verificar la calidad de la educación dispensada, comunicar las informaciones, hacer frente, a través de una planificación adecuada, a las situaciones de emergencia (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 5, grifo do autor).

A citação explícita a vontade de que outros atores sociais sejam responsáveis pela política educacional. A incorporação de novos interlocutores implicaria também em mudanças na definição do papel do Estado:

[...] hay que conseguir una mayor flexibilidad, dar una mayor importancia a la negociación y a la cooperación, con otros actores en la definición de los objetivos y de los medios para, por ejemplo, mejorar las condiciones de la transición entre el mundo educativo y el mundo productivo (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 25).

Os novos atores sociais aos quais se refere o documento são outros especialistas que seriam incorporados ao processo de planificação: os encarregados pela saúde, desenvolvimento rural e assistência social; além de ministérios de saúde, ação social e fazenda e organizações não-governamentais e empresas e organizações privadas. É enfatizada a participação das organizações não-governamentais, que dariam um novo impulso, tanto financeiro como metodológico. Essas organizações poderiam auxiliar no desenvolvimento de um sistema de avaliação, na formação de formadores e planejadores, a partir de um acordo de cooperação de longa duração:

Las organizaciones no gubernamentales tienen un papel particular que desempeñar para estimular la innovación y aumentar la eficacia de los programas gubernamentales. Las ONG no son únicamente una fuente de financiación, sino que han de contribuir de manera efectiva a las actividades de planificación, aplicación y administración. Las consecuencias de la ayuda exterior pueden ser al mismo tiempo positivas y negativas. El diálogo entre los organismos de cooperación y los países receptores es necesario, si se quiere que la ayuda exterior tenga una influencia real en la superación de la crisis actual (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 22).

O incentivo à participação das organizações não-governamentais, constante nos trabalhos do Congresso, foi uma alternativa buscada por vários países ao longo da década de 1990. Foi classificada, no meio acadêmico, como uma das propostas políticas da abordagem neoliberal, cujas raízes encontram-se na teoria do Estado formulada a partir do século XVII, pelo ideário do liberalismo clássico (AZEVEDO, 2001). Uma das razões para a participação dessas organizações, assim como outras instituições de direito privado, como as empresas privadas e fundações, corresponde a discussões no Congresso Internacional sobre a busca de novas fontes de financiamento. Não obstante, de acordo com Azevedo (2001), a proposta de parceria com a iniciativa privada tem por objetivo a introdução da lógica de mercado nos serviços públicos:

Coerente com as idéias liberais, a abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino. Apregoa, contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade

na oferta dos serviços. As famílias teriam, assim, a chance de exercitar o direito de livre escolha do tipo de educação desejada para os seus filhos. Ao mesmo tempo, minar-se-ia o monopólio estatal existente na área, diminuindo-se o corpo burocrático, a máquina administrativa e, consequentemente, os gastos públicos (AZEVEDO, 2001, p. 15).

Sobre o planejamento educacional, vários aspectos foram considerados. Em primeiro lugar, a incorporação de outros atores, o que exigiria o estabelecimento de negociações coletivas entre todos os envolvidos no processo de planejamento, com o propósito de determinar os objetivos, as prioridades e os métodos para tratar dos problemas educacionais, bem como dos tipos de informação necessários.

Um segundo aspecto foi a necessidade de obter as informações básicas para a elaboração dos planos, uma vez que muitos países não dispõem de um sistema preciso de informações sobre o andamento dos rumos educacionais, que possa ser utilizado em todas as etapas do planejamento.

Há que se considerar também a metodologia de planejamento, a tradicional, que, de acordo com o documento, além de ser obsoleta, tem subestimado, com frequência, os problemas de administração e gestão da educação:

Al estar centrada en el pasado, en los insumos y los resultados, la planificación ha reconocido un papel privilegiado a los aspectos técnicos en detrimento de la dimensión humana y de la calidad y eficacia del proceso educativo; algunos problemas de la planificación son a decir verdad el resultado, esencialmente, del fracaso de las metodologías utilizadas (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 11).

O planejamento tradicional, também chamado de “planejamento racional-desenvolvimentista” (MATOS, 1988), “planejamento para o desenvolvimento econômico e social” ou “planejamento normativo” (MATOS, 1993) refere-se às metodologias de planejamento desenvolvidas e praticadas nos decênios de 1950 a 1960. Agrupa um conjunto de procedimentos que apresentam como características etapas rígidas e bem definidas, uma visão estática e economicista da realidade.

A metodologia do modelo normativo de planejamento estabelece, basicamente, as seguintes etapas: diagnóstico, fixação de objetivos e metas, previsão do comportamento das variáveis econômicas, elaboração de programas e projetos. Os diagnósticos tendem a circunscrever sua análise sobre a escassez de recursos, defendendo o planejamento para o desenvolvimento como planificação econômica.

O plano econômico resultante era o *plano-livro*, uma estrutura rígida com um detalhado conteúdo quantitativo, resultado da identificação de variáveis macroeconômicas e da crença na possibilidade de imprimir ao sistema econômico um comportamento fixado pelo plano, cuja permanência se daria durante o horizonte

de planificação estabelecido. Possui um enfoque holístico em função de uma racionalidade substantiva (fins sociais) e uma racionalidade formal ou instrumental.⁶

Não há no documento do Congresso Internacional uma proposta alternativa, formalmente elaborada, ao planejamento tradicional; mas algumas diretrizes foram estabelecidas e apontam as expectativas dos congressistas.

O planejamento foi concebido como um instrumento auxiliar para a formulação de projetos governamentais em matéria de educação e poderia ajudar a aumentar a racionalidade das decisões, reforçar a capacidade de gestão do Estado e propor diferentes opções de educação, incluindo a educação não-formal, que seria planejada e incentivada pelo Estado, em parceria com as organizações não-governamentais e empresas privadas. No que se refere à educação básica, o planejamento deveria tomar como ponto de partida o fracasso das políticas de generalização e acesso à educação básica e a análise das causas desse fracasso. Dois problemas específicos sugeridos pelos participantes foram: o planejamento educacional em situações multiculturais e de plurilingüismo; e o planejamento para migrantes e outros grupos sem assistência.

Os princípios universais que seriam o parâmetro para o estabelecimento dos objetivos e fins das atividades de planejamento e gestão foram enumerados, pela Comissão I, como educação para a cidadania e para uma participação ativa na vida democrática. Da mesma forma, foram elencadas pela Comissão três tarefas para o planejamento: estabelecer prioridades com vistas a uma descentralização que garanta uma maior autonomia; prosseguimento e avaliação da aplicação, com o propósito de introduzir os reajustes necessários; e compensar as desigualdades produzidas.

Com relação à metodologia, foram apresentados alguns princípios gerais. Discorreram sobre a necessidade de uma organização democrática e diversificada, com uma pluralidade de estruturas e atores sociais no plano regional e no local. Em decorrência, a necessidade de equilíbrio entre planificação central e planificação regional e a descentralização das funções de planificação e gestão, sem que se perca a coerência do conjunto do sistema. Trataram também sobre a necessidade de renovação de fórmulas práticas (*know how*) e de desenvolvimento e incentivo de modalidades de planejamento mais centradas na qualidade, sem perder de vista o vínculo entre planificação e aplicação, conservando certo equilíbrio entre técnica e pragmatismo. Por fim, concluíram sobre a importância do controle dos programas e seus resultados mediante um sistema eficaz de avaliação e investigação em todos os níveis e do estabelecimento de conexões entre avaliação, pesquisa e planejamento; e insistiram na criação de um sistema de suporte informatizado da planificação e da gestão.

⁶ A racionalidade instrumental refere-se à aplicação da lógica original da racionalidade científica moderna nas relações sociais, nas quais as condições materiais de produção passam a ser processo vital. Ver Habermas (1983).

Sobre a avaliação, foi definida como uma atividade relativamente extensa, na medida em que se refere ao conjunto do campo educativo:

[...] evaluación del aprendizaje de los alumnos, evaluación de la calidad de los agentes (teniendo como finalidad una política ambiciosa de formación continua del personal en servicio), evaluación de las políticas y de su aplicación, evaluación de las unidades de producción de los resultados de la educación, como las instituciones y los subconjuntos regionales donde se elaboren políticas específicas de educación” (CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, p. 10).

Esta amplitude sugerida para a avaliação aponta para o *desenvolvimento de políticas de avaliação educacional*, uma dimensão de análise que, se não for recente, na história da educação, foi muito enfatizada na década de 1990, particularmente nos países latino-americanos.

Conforme observado anteriormente, a avaliação também foi sugerida como integrante do processo de planejamento e gestão e, portanto, deveria ser realizada nas fases de formulação e aplicação de programas e projetos importantes. Para ser eficaz, deveria ter em conta as exigências que se desprendem dos contextos nacionais, regionais e locais e alguns critérios particulares como as culturas organizativas e a própria história, sem exceção da história institucional. Seus objetivos deveriam compreender tanto os indicadores quantitativos – matrículas, evasão, coeficiente de retenção escolar, resultados – como os qualitativos, embora as variáveis qualitativas possam ser de difícil definição, já que se referem, em muitos casos, a ideologias, ou estão submetidas à influência de projetos políticos. Há também o problema da medida e da interpretação dos resultados.

A questão da descentralização é considerada nas discussões sobre a avaliação, na medida em que é proposta uma sistemática de avaliação que contemple todas as instâncias de poder, respeitando os diferentes níveis organizativos. Isto seria possível mediante um processo de planejamento e gestão que permitisse a permanente negociação entre as diversas instâncias políticas, com a condição de que as instâncias superiores assumissem as funções de negociação entre as exigências do plano e da gestão e os condicionantes políticos.

Por fim, outro aspecto considerado importante foi a tentativa de uma renovação do conceito de recursos humanos, a partir da inclusão de aspectos qualitativos à definição economicista da década de 1970.⁷ O conceito de recursos humanos foi considerado o resultado de um processo social que se inicia com a satisfação das necessidades da primeira infância – saúde, alimentação, educação para o controle dos recursos naturais, seguido por melhoria constante do nível de

⁷ As discussões sobre a economia da educação e o conceito de recursos humanos podem ser consultadas em Rodrigues (1982), Freitag (1980), Castro (1973) e Sheehan (1975).

vida, formação para a cidadania, aquisição de aptidões e atitudes morais e intelectuais e desenvolvimento das atitudes e das habilidades necessárias para a inserção no mundo do trabalho.

Três questões foram destacadas a partir do conceito de recursos humanos. Em primeiro lugar, embora o Informe Final afirme que a redefinição de recursos humanos tenha por propósito o desenvolvimento pleno da mão-de-obra, a preparação para o trabalho, tal como está conceituado no documento, implica na adaptação da mão-de-obra às condições adversas do mercado econômico.

Em segundo lugar, a simples proposição de uma mudança de conceito não permitiria a alteração das condições de vida do trabalhador, uma vez que seriam necessárias mudanças no cenário econômico dos países e nas condições de trabalho, aliadas à formulação de políticas educacionais e de assistência coerentes com as necessidades da população. Sobre as mudanças conjunturais, são independentes da realização do Congresso e sobre a proposição das políticas, não foram tratadas de forma concreta, permanecendo no nível dos princípios e recomendações.

Por último, as aptidões, atitudes e habilidades cognitivas e profissionais não foram definidas pelo Informe Final, mas estão fundamentadas pelo lema “aprender a aprender”, uma expressão genérica que engloba diferentes modelos pedagógicos e permite um ideário inovador e sofisticado para as propostas apresentadas no evento.

O Congresso Internacional foi realizado num momento de efervescência econômica, política e social, quando o contexto explicitava a inadequação dos velhos modelos e a insurgência de velhos e novos princípios, os quais ainda não se definiam em ações que possibilitariam a modificação do cenário dos anos 80: crise política, com os questionamentos ao Estado de Bem-Estar Social e ao Estado Desenvolvimentista; crise econômica, a partir da crise fiscal do Estado, do endividamento externo dos países subdesenvolvidos e dos reajustes da atividade econômica mundial e crise social, mediante a manutenção de elevados índices de desigualdade social, de desemprego e de analfabetismo.

O evento teve por objetivo o esclarecimento desse contexto e a busca de caminhos para problemas que se perpetuavam ao longo da história, como o analfabetismo e o acesso restrito à educação básica; e para problemas relativamente recentes, como a democratização do ensino superior e a modernização da gestão e do planejamento educacionais. A partir das informações obtidas no Informe Final, foi possível perceber que se formularam muitas intenções e recomendações que explicitavam a necessidade de mudanças, embora não contivessem uma *proposta concreta* para as necessárias transformações no cenário educacional. Mesmo não formulando estratégias de ação, o Congresso teve um impacto nas instituições preocupadas com as políticas educacionais, como as Reuniões do Projeto Principal

de Educação, da UNESCO e as reuniões técnicas do REPLAD;⁸ no desenvolvimento das políticas educacionais na década de 90, como as propostas de descentralização, municipalização, avaliação dos sistemas educacionais e novos enfoques na área da gestão e do planejamento educacionais, bem como na produção bibliográfica das organizações inter-governamentais (UNESCO, 1993, 1993/1994, 1994, 1997 e OREALC; UNESCO, 1993).

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. M. L. *A Educação Como Política Pública*. 2. ed. Campinas: Ed. Associados, 2001. (Col. Polêmicas do Nosso Tempo).
- CASTRO, C. de M. *Investimento em Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1973. (Série Monografias, n. 12).
- CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN, 1990, México. *Documentas del Congreso Internacional: informe final*. Ciudad del México: UNESCO, 1990.
- FREITAG, B. *Escola, Estado e Sociedade*. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1980. (Col. Educação Universitária).
- GENTILINI, J. A. *Crise e Planejamento Educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização*. Campinas: UNICAMP, 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1999, Campinas.
- HABERMAS, J. *Técnica e Ciência Enquanto Ideologia*. São Paulo: Ed. Abril, 1983. (Col. Os Pensadores).
- MATTOS, C. A. de. *Desenvolvimentos Recentes Sobre o Conceito e a Prática da Planificação na América Latina*. Santiago: [s.n.], 1988. Texto mimeografado.
- MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993. 2 v. (Série IPEA).
- OREALC; UNESCO. América Latina: nova etapa do desenvolvimento educacional. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 87, p. 82–87, nov. 1993.
- RODRIGUES, N. *Estado, Educação e Desenvolvimento Econômico*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1982. (Col. Educação Contemporânea).
- SHEEHAN, J. Política e Planejamento Educacional. In: _____. *A Economia da Educação*. Tradução de Fernando Roberto da Costa Souza. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 86-102.
- UNESCO. *Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe*: hacia una nueva etapa de desarrollo educativo. Santiago: UNESCO, 1993.
- _____. World Declaration on Education for All: meeting basic learning needs. *Coordinator's Notebook*, Washington, n. 14, p. 1-7, 1993/1994.

⁸ REPLAD: Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización. Está ligada à OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe), com sede em Santiago do Chile. Seu objetivo é fomentar a capacitação e modernizar a planificação e a gestão dos países latino-americanos.

_____. *Modelo de Gestão GESEDUCA*. Santiago: OREALC, 1994.

_____. *Nueve Casos Para Preparar Planificadores de la Educación*. Santiago: OREALC, 1997.

FABIANA SILVA FERNANDES é Doutora em Educação pela Universidade Estadual Julio de Mesquita Filho (UNESP/Araraquara, 2006), tendo sido bolsista da CAPES durante o trabalho de doutoramento e no estágio no exterior. E-mail: biba.fernandes@hotmail.com

*Recebido em julho 2006.
Aprovado em janeiro 2007.*