

PLANEJAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMAZÔNIA CONTEMPORANEA

*"PLANNING AND MANAGEMENT OF HIGHER
EDUCATION IN CONTEMPORARY AMAZON"*

Maria Lúcia Gomes Figueira de Melo
Universidade do Estado do Pará (UEPA)

RESUMO

Este artigo é o resultado parcial de uma pesquisa mais ampla em que se pretende investigar o processo de planejamento como instrumento de gestão pública na Amazônia, enfatizando a coordenação das políticas públicas de educação superior pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) na região. Apresenta a tentativa de se analisar comparativamente os modelos de gestão do planejamento das políticas governamentais desde a ditadura militar ao governo de Luis Inácio Lula da Silva, com o objetivo de se verificar as continuidades e rupturas, ou seja, o que persiste e o que mudou em termos de gestão do planejamento na atualidade. A pesquisa como um todo está orientada pela ciência histórico-crítica e utiliza a abordagem teórico-metodológica do Materialismo Histórico como fio condutor de análise. Neste estudo, apresenta-se a evolução histórica dos modelos da gestão do planejamento público adotados pela SUDAM e uma visão panorâmica dos primeiros resultados da pesquisa.

Palavras-chave: Planejamento Público. Educação Superior. Gestão.

ABSTRACT

This article is the partial result of a broader research in which we intend to investigate the process of planning as an instrument of public administration in Amazonia, emphasizing the coordination of the public policies in higher education by Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) in the region. It presents the attempt to comparatively analyze the administration models regarding the planning of governmental policies starting from the military dictatorship up to the presidency of Luis Inácio Lula da Silva, aiming to verify the continuities and ruptures, that is, what persists and what has changed in terms of planning administration in the present. The research as a whole is guided by the historical-critical science and adopts the theoretical-methodological approach of Historical Materialism as the conducting wire of analysis. In this study it is presented the historical evolution of the models of public planning administration adopted by SUDAM and a panoramic view of the research first results.

Keywords: Public planning. Higher Education. Administration.

1 Introdução

Neste trabalho, apresentamos os pressupostos teórico-históricos sobre a evolução e aplicação dos modelos de gestão do planejamento público na Amazônia e alguns resultados de uma ampla pesquisa de campo. Nessa pesquisa, investigamos esse processo de planejamento como instrumento de gestão pública na Amazônia, enfatizando a coordenação das políticas de educação superior pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) na região¹, na tentativa de analisar comparativamente os modelos de gestão do planejamento das políticas governamentais desde a ditadura militar até o governo de Luis Inácio Lula da Silva, com o objetivo de verificarmos as continuidades e rupturas, ou seja, o que persiste e o que mudou em termos de gestão do planejamento na Amazônia no decorrer do horizonte temporal periodizado.

Consideramos ser este um momento bastante oportuno para aprofundarmos o debate sobre as experiências de gestão do planejamento federal na região, quando novos investimentos estão previstos na área educacional, possibilitando aos pesquisadores fontes de informações relevantes sobre o período histórico considerado, dando-nos oportunidade de estabelecer comparações entre os vários modelos de gestão que se implantaram desde aquela época até o momento histórico atual.

Como a gestão do planejamento numa perspectiva crítica significa a tomada de decisões democráticas da ação planejada de determinada atividade humana, procurando não extirpar os conflitos, mas administrá-los, consideramos que os diversos conflitos engendrados no processo de planejamento correspondem à seiva através da qual a luta pela liberdade se alimenta, estimulada pelo direito à participação e construção da cidadania.

A delimitação do período histórico da inves-

tigação atende aos nossos propósitos de estabelecer possíveis continuidades ou rupturas entre as metas e estratégias, não só no planejamento federal para a região como no estilo de gestão implementado pelos operadores burocráticos dos sistemas administrativos, levando em consideração as mudanças políticas no regime de governo ocorridas nesse espaço temporal.

Com a implantação da ditadura militar no Brasil durante o período de 1964/1985, o processo de planejamento ganhou uma “aura” de técnica neutra destinada a instrumentalizar as políticas públicas de desenvolvimento nacional e regional, com a finalidade de propiciar o crescimento econômico do país. Como prática de poder, a retórica do planejamento se comprometia a não afetar as “forças livres” do mercado nem cercar as liberdades políticas da “democracia” brasileira; quando, na verdade, tratava de fortalecer o autoritarismo do aparelho estatal e, ao mesmo tempo, favorecer, orientar e dinamizar o processo de acumulação ampliada do grande capital das potências do capitalismo mundial.

Após a queda da ditadura militar no Brasil (1985), com a restauração da democracia e do governo civil no país e, sobretudo com a retórica do orçamento participativo do 1º e 2º mandatos do governo de Luis Inácio Lula da Silva (2002/2005; 2006/2009), seria previsível uma radical mudança de rumos no processo de gestão do planejamento regional, por isso, torna-se oportuno indagarmos: Houve realmente essa mudança no modelo de gestão do planejamento praticado na Amazônia durante os governos que sucederam a ditadura Militar no país? Foi uma mudança radical ou parcial? Ou em outros termos: quais as continuidades e rupturas no processo de gestão do planejamento na Amazônia que ocorreram do governo da ditadura ao governo atual?

No caso do planejamento na Amazônia durante a ditadura militar no Brasil, planejar passou a ser a palavra de ordem, em nome da qual se exercia uma gestão autoritária, sem o conhecimento das especificidades regional e, muito menos, a participação dos amplos setores da sociedade civil. A ação governamental do planejamento regional foi exercida nos gabinetes da SUDAM, por meio de planos de desenvolvimento com as tarjas de documentos oficialmente “confidenciais” que possuíam um objetivo muito maior de legitimar o governo da ditadura por meio da ideologização de uma sistemática de planifica-

¹ A pesquisa tem como área de abrangência a Amazônia Legal, cuja região, para efeito de planejamento da ação federada por parte da SUDAM, se localiza ao norte do Brasil e abrange os Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima, além de uma parte dos Estados do Maranhão (a Oeste do meridiano de 44º graus), uma parte de Goiás, atual Estado de Tocantins (ao Norte do paralelo de 13º graus), e uma parte de Mato Grosso (ao Norte do paralelo de 16º graus), compreendendo aproximadamente 59% do território brasileiro, e um contingente que representava, durante a ditadura militar no país, cerca de 8% da população brasileira, e 10% do efetivo populacional atual, conforme dados estimados pelo IBGE/1985 e IBGE/2005, respectivamente.

ção, do que propriamente promover o desenvolvimento econômico-social da região, como incisivamente propalavam os governantes, em nível de retórica, nos seus discursos oficiais.

Foi partir da década de 1970 que o governo militar consolidou o processo de planejamento regional através da implantação de uma política econômica desenvolvimentista que priorizava a ocupação da região por grandes grupos econômicos nacionais e multinacionais, com a instalação de gigantescos complexos agropecuários, agrominerais e agroindustriais, estimulados pelas políticas governamentais do PIN², PROTERRA³ e dos incentivos fiscais na Amazônia. Com o fim da ditadura militar e a transição política realizada pelos governos civis de José Sarney e Fernando Collor de Melo, os problemas de gestão do planejamento público nacional se agravaram, exigindo ajustes macroeconômicos⁴ importantes e que foram implementados nas administrações dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Convém ressaltarmos que, embora nos concentremos no horizonte temporal de 1970/2009, qualquer retrospectiva deste período constitui um artifício metodológico diante da necessidade que temos de aprofundar o nível explicativo, com o fim de elaborarmos argumentos que nos possibilitem estabelecer comparações efetivas e consistentes entre os modelos de gestão do planejamento regional dos governos civis, especialmente com a nova política de gestão do governo petista.

2 O processo de gestão do planejamento no discurso científico

A pesquisa que realizamos sobre o processo de gestão do planejamento na Amazônia desde o governo da ditadura militar no país até o governo Lula tem utilizado as concepções teóricas demarcadas pelos parâmetros científicos histórico-

² Programa de Integração Nacional – PIN

³ Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA

⁴As políticas de contenção do aparato do Estado levaram à extinção de órgãos de desenvolvimento como a SUDAM e SUDENE que foram reativados pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva. Atualmente, sob essa administração, acena-se com a mudança de rumo em relação ao modelo de gestão anterior. Nesse sentido, importa verificar se essas mudanças se materializaram e, em que direção vem ocorrendo essa nova política de gestão do planejamento na região Amazônica, propalada pelo governo atual.

-críticos, utilizando como fio condutor de análise a abordagem teórico-metodológica da dialética materialista histórica (MARX, 1978; 1986).

A opção por essa linha de orientação teórica deve-se, entre outras razões metodológicas, por considerarmos essa abordagem, em relação aos demais paradigmas existentes, aquela que apresenta maiores possibilidades epistemológicas de dar conta de analisar as múltiplas e concretas determinações históricas de uma problemática social tão complexa e contraditória, como é o caso do processo de gestão do planejamento regional, sobretudo quando o lócus observacional recai em uma das áreas mais pobres do país, onde existem poucos trabalhos científicos críticos sobre as relações dialéticas entre os modelos de gestão do governo da ditadura e o governo atual, em termos de planejamento das políticas públicas de educação superior na Amazônia.

Estudar os modelos de gestão do planejamento regional se torna ainda mais desafiante, quando levamos em consideração que a região vive atualmente situações críticas de degradação socioambiental que ameaçam o equilíbrio de seu ecossistema natural e, ao mesmo tempo submetem suas populações a um baixíssimo nível de qualidade de vida, face ao acelerado processo de expansão capitalista na Amazônia, ainda que o governo Lula enfatize a implantação de uma nova política de gestão no processo de planejamento regional.

Os efeitos sociais negativos expressos no baixo índice de desenvolvimento humano da região (0,731 em 2000), decorrentes da política de ocupação através de grandes complexos econômicos multi e transnacionais, constituem o novo “inferno” humano e ecológico que atualmente a globalização impõe à Amazônia. No passado, o “paraíso verde perdido” impôs-se como uma “farsa”, ao considerá-la um “vazio demográfico”, negando a presença das populações tradicionais, minimizando ou ocultando a sua rica biosocio-diversidade, forçando-os a se transformarem em “objetos invisíveis não identificados”. Atualmente, o avanço das relações capitalistas na Amazônia já prenuncia o espectro do “inferno antevisto” (PINTO, 2003) que ameaça aniquilar a sociobiodiversidade, quer do ponto de vista físico, quer sob o aspecto político e cultural.

A emergência de uma nova sociedade produzida historicamente no bojo e como consequência da crise social não poderia mais ser explicada

pelo tradicional e clássico paradigma da ciência positivista, que já vinha apresentando sinais de esgotamento como forma de pensar a realidade, não dando mais conta de explicar o novo contexto social gestado naquele momento histórico.

Dessa forma, tentando superar o paradigma clássico positivista, uma plêiade de intelectuais em todo o mundo, especialmente nos Estados Unidos, formularam os pressupostos básicos do Funcionalismo, cuja característica fundamental tende a ressaltar as funções manifestas e latentes de cada uma das partes do sistema, tomados como setores ou subsistemas do sistema social global.

O paradigma funcionalista surgiu nos Estados Unidos após a 1ª Grande Guerra Mundial (1914-1918) e, mais especificamente, como produto histórico da crise social que se intensificou após a grande depressão econômica de 1929 com o *crash* da Bolsa de Valores de New York, que teve repercussões em nível mundial. Bronislaw Malinowski (1884-1942), Émile Durkheim (1858-1917), ao lado de Robert Merton (1910-2003), e mais recentemente Theodore W. Schultz (1902-1996), expoentes máximos do paradigma funcionalista, assinalam que a disfunção de uma das partes acarreta a disfuncionalidade do sistema social como um todo, considerando a necessidade funcional da interdependência que deve existir entre seus componentes constitutivo.

O interesse de Durkheim (1993) pelas características funcionais da Sociedade através de seus mecanismos básicos de diferenciação, interdependência, integração e manutenção dos sistemas sociais foi uma preocupação constante em seus trabalhos posteriores, dentre os quais se destaca a obra sobre o “Socialismo”, em que esse autor analisa as condições da ordem democrática do Estado e suas conexões com a sociedade civil, através das quais enfatiza que esse órgão político é um instrumento de tomada de decisões que estabelece e coordena os planos de ação relacionados com as necessidades dos indivíduos. Na concepção funcionalista de Durkheim (1967;1978), o Estado é considerado um órgão especial e diferenciado das demais instituições sociais, cujo papel consiste não só em canalizar e sistematizar as ideias e opiniões difusas na sociedade, como deve transcendê-las, cabendo-lhe a responsabilidade social e racional de formular planos de ação, pertinentes à manutenção da ordem social democrática. Como o

Estado é acima de tudo, um organismo moral decisivo da sociedade moderna, então não pode omitir-se do sistema educacional, cabendo-lhe assumir a gestão geral do planejamento educacional, garantindo para que seus programas de políticas públicas reflitam os ideais e os valores morais da sociedade, de modo a assegurar aos indivíduos que sejam educados nas funções que deverão desempenhar na divisão especializada do trabalho nas sociedades modernas.

Outro clássico que forneceu suportes teórico-metodológicos amplamente incorporados pelo Funcionalismo foi o sociólogo norte-americano Robert Merton (1910-2003), segundo o qual a desorganização social seria na maioria dos casos originada da falta de integração que muitas vezes existe entre os fins a serem atingidos pelo sistema e os meios utilizados para a consecução desses fins. Para explicitar a importância da integração entre os fins e os meios para o funcionamento do sistema social, esse autor desenvolveu o conceito de funções manifestas e funções latentes, enfatizando que:

As funções manifestas de um sistema social, referem-se as suas consequências objetivas, as quais contribuem para o seu ajustamento ou adaptação e, por isso são intencionais, ou seja pretendidas pelos membros da sociedade; enquanto as funções latentes dizem respeito as consequências imprevistas, ou seja não esperadas pelos interatores. (MERTON, 1968, p.130)

Assim, por exemplo, a socialização, a educação e a escolarização das crianças e jovens no mundo moderno seriam as funções manifestas da Escola, enquanto a evasão escolar, a repetência e a violência nas Escolas seriam suas funções latentes, ou seja, não esperadas nem pretendidas pelos gestores escolares. Quando as funções latentes são disfuncionais ao sistema social, transformam-se anomias ou desvios e, para neutralizá-los, as funções autorreguladoras do sistema, através das instituições sociais estatais, são acionadas para que o sistema social volte a operar em sua regularidade normal.

Como podemos deduzir, o autor deixou implícito que as instituições do Estado são mecanismos de autorregulação do sistema e devem ser acionadas todas as vezes que as forças sociais deixadas livres se desviarem de seu curso normal para operarem de forma desregulada. Esse

seu argumento está na base do processo de planejamento funcionalista das políticas públicas, cuja gestão é executada pelo Estado através de sua ação planejada em nível nacional e seus desdobramentos regionais e locais nos diferentes setores das atividades humanas, como no caso da educação, especialmente na educação superior, que, no Brasil, é prerrogativa de legislação constitucional da União.

Aplicado ao processo de gestão do Planejamento, o paradigma científico funcionalista objetiva instrumentalizar as ações de políticas governamentais, tendo em vista alcançar resultados favoráveis à funcionalidade operacional das partes setoriais, necessário ao consequente funcionamento do sistema global. Como podemos perceber, a concepção funcionalista de planejamento é operacional. Trata-se de operar a parte “doente” do sistema, administrar o “remédio” de forma adequada e correta, ou seja, eficiente, para que os setores que apresentam problemas ou desvios funcionais tenham suas anomalias sanadas, e o sistema como um todo volte a operar dentro dos parâmetros de sua regularidade, de sua normalidade.

Outro autor destacado da abordagem funcionalista, o economista da educação, norte-americano Theodore William Schultz, ampliou as ideias de uma educação funcional tecnicista. Expandindo-se nos E.U.A. e, em seguida, para o resto do mundo, essa forma de educação se baseia principalmente na teoria do “capital humano”, que ganhou contornos mais completos e definitivos com Schultz a partir da década de sessenta do século XX. De acordo com essa teoria, o planejamento do sistema de ensino deveria se preocupar com a preparação de profissionais para o mercado de trabalho, formando o especialista como uma unidade técnica e economicamente produtiva.

Como no paradigma funcionalista, o sistema social é regido funcionalmente por leis naturais cientificamente descobertas, basta as instituições de ensino e, em especial, as Universidades repassarem essas teorias científicas do ponto de vista de sua aplicabilidade técnica, exercendo a sua função de formar profissionais capazes de operar com a máquina, os quais estarão, assim, desempenhando eficientemente as funções para as quais estão destinados na nova ordem social capitalista.

Assim, o planejamento educacional deverá

priorizar programas de educação técnico-científica, repassando o seu conteúdo especificamente especializado de forma lógica e objetiva através de “instrutores-técnicos” que dominem todas as etapas do processo operacional tecnológico. Nesse sentido, o processo ensino-aprendizagem do planejamento educacional funcionalista deverá priorizar os objetivos instrucionais; o processo lógico da especialidade técnica e a execução correta do programa, reforçando as respostas satisfatórias daqueles que foram treinados, de modo a modelá-los às necessidades do sistema industrial. Assim, relegados à condição de meros executores do processo técnico, cuja concepção fica a cargo dos especialistas, tanto os gestores como os professores e alunos devem se submeter ao discurso competente da técnica.

Ainda sob a perspectiva do paradigma funcionalista, o modelo de gestão que mais se aproxima de seus pressupostos teóricos, na atualidade, é o de gestão de projetos de Berenschot que, segundo Ten Have (2003), identifica quatro aspectos que devem ser considerados na execução de qualquer projeto, de modo a torná-lo simplificado e funcionalmente operacional. Esses aspectos são: 1) *os ciclos de vida*; 2) *a hierarquia do projeto*; 3) *os fundamentos do projeto*; e 4) *o seu ciclo de gestão*. No primeiro aspecto, devem ser observadas todas as etapas de implantação do projeto, desde a definição até a sua execução, assim como seu acompanhamento, controle e avaliação. No segundo aspecto, deve-se atentar para o interrelacionamento entre os vários subprojetos de um determinado programa, identificando suas prioridades e interfaces. Quanto ao terceiro aspecto, concernente aos seus fundamentos técnicos, deve-se considerar determinadas questões cruciais do projeto, que, uma vez respondidas antes de iniciá-lo, podem assegurar o alcance de seus objetivos de acordo com o orçamento e prazo previstos. Nesse sentido, torna-se indispensável responder as seguintes questões:

- a) Qual o objetivo final do Projeto?
- b) Que meios (métodos, ferramentas e recursos humanos) se tem a disposição do Projeto?
- c) Quais as especificidades do Projeto e como os benefícios e/ou insucesso podem ser mensurados?
- d) Qual o cronograma físico-financeiro?
- e) Qual o seu orçamento?
- f) Como se vai lidar com a Publicidade do Projeto?

Finalmente, no quarto aspecto, que se refere ao *ciclo de gestão*, devem ser consideradas as fases principais do projeto, ou seja: planejar, fazer, verificar e agir. Assim, após e ter planejado e realizado as várias atividades do projeto, os resultados devem ser continuamente examinados e comparados com os estabelecidos no plano original. De todo modo, qualquer alteração que vise à eficiência do projeto pode ser implementada, conforme seja necessário, ao longo de seu processo de execução.

Como foi um paradigma elaborado para solucionar os mais graves e prementes problemas da crise social, decorrente do pós-guerra e da bancarrota econômica de 1929, objetivou dar respostas urgentes e as mais imediatas possíveis às necessidades da população. Sob esse aspecto, o paradigma funcionalista imprimiu ainda uma concepção de gestão de *planejamento funcional*, na medida em que as ações deviam orientar-se pela escolha de determinados setores, que na concepção dos gestores tecnocratas são disfuncionais e, corrigi-los é indispensável para a regularização operacional do sistema social. Como a crise abalou profundamente os alicerces da economia norte-americana com repercussões em nível mundial, não foi surpresa que, na visão dos gestores burocratas governamentais, os setores preferenciais fossem os econômicos em detrimento dos sociais.

Utilizada como paradigma do planejamento brasileiro, a concepção funcionalista serviu de substrato teórico ao I PND e seus desdobramentos regionais. No caso da Amazônia, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1967-1971 e o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) – 1972-74 são exemplos de planejamento sob a perspectiva funcionalista.

A justificativa ideológica que embalou a opção pelos setores tipicamente econômicos numa concepção estritamente “economicista” foi a de que o conjunto dos problemas sociais, (baixo nível educacional; falta de acesso aos serviços de saúde e previdenciário; desemprego, pobreza; criminalidade; *deficit* habitacional; e miseria social), era consequência direta da má distribuição de renda da população, que só poderia ser sanado com o crescimento econômico do Produto Interno Bruto Nacional (PIB).

Assim, a ideia era de que, depois do crescimento do “bolo” – o produto interno bruto regional – e imprimindo-se um ritmo mais acelerado

aos setores mais dinâmicos e produtivos da economia, os problemas sociais seriam automaticamente solucionados. Como podemos evidenciar, a concepção funcionalista de gestão do planejamento considera os setores sociais como residuais, na medida em que encara o seu desempenho como consequência direta da situação econômica do país nos fins da década de 1970. Os setores econômicos seriam, pois, no planejamento funcionalista, os mais dinâmicos para se resolver de forma mais eficiente os problemas mais críticos do sistema social. Sob esse ponto de vista, o processo de gestão do planejamento funcionalista deu prevalência a uma visão funcional economicista, a partir da relação de causa/efeito entre “insumos básicos”, ou seja, matérias-primas necessárias ao processo produtivo e o “produto final”, ou seja, os bens econômicos que iriam elevar o produto interno bruto regional.

O gráfico abaixo procura representar a concepção de gestão funcionalista do planejamento na Amazônia durante a vigência do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (1967-1971) e do Plano de Desenvolvimento da Amazônia no período de 1972/74, sob a coordenação da SUDAM:

Tratava-se de um modelo de gestão de planejamento que objetivava propiciar as condições de expansão do capitalismo na Amazônia, visando integrá-la ao contexto econômico nacional, transformando-a em uma grande produtora de açúcar, pimenta-do-reino, arroz, juta, soja, carne bovina, oleaginosas e madeira.

Como a região, antes da gestão planejada do governo federal, sempre manteve relações comerciais internacionais com outros países do mundo desenvolvido, implementando um Modelo Econômico Extrativista-Exportador Tradicional, baseado em atividades de exploração extrativista de seus recursos naturais, especialmente a borracha proveniente de seus seringais nativos, a castanha do Pará, proveniente do chamado “Polígono dos Castanhais” e o couro retirado dos animais silvestres do pantanal, então, tornava-se necessário que participasse mais diretamente da produção global do país, e que, para tanto, necessitaria deixar de ser “um país à parte” integrando-se à estrutura econômica brasileira, através do *superavit* de sua receita que, descontados os custos de produção com as matérias-primas, permitisse um valor agregado que elevasse o seu Produto Interno Bruto para além da média

nacional, que crescia a uma média de 1 a 2% nos seus limites mínimos.

Como os objetivos do governo estipulavam um crescimento mais elevado, para alcançar uma meta de crescimento econômico de 8 a 10% do PIB regional, tornava-se necessário substituir de forma planejada o modelo tradicional em vigência por um Modelo Primário Exportador Moderno.

Só para termos uma ideia de que a diretriz orientadora do planejamento brasileiro estimulava a expansão do Produto Nacional Bruto através da conquista de elevadas taxas de crescimento *per capita*, basta lembrarmos que, no período de 1965-1968, o PIB do país alcançou um índice de 6% ao ano. Entre 1968 a 1972, saltou para um índice de 10% e, de 1972 a 1974, apresentou uma taxa de crescimento de 11,3%. Como, de acordo com os parâmetros econômicos mundiais, o Brasil alcançou um dos maiores desempenhos econômico do mundo capitalista, esse período ficou conhecido como período do “milagre” econômico brasileiro.

Convém ressaltarmos que esse imenso crescimento econômico, tal como era teoricamente esperado, não se distribuiu pela maioria substantiva da população, que ficou, assim, excluída dos benefícios sociais que não retornaram em termos de melhoria de qualidade de vida, pelo contrário, aumentou o nível de pobreza absoluta da população, que passou a registrar mais de 40% de seu contingente total vivendo abaixo da linha da pobreza, além de ampliar as disparidades regionais e as desigualdades sociais entre os brasileiros, decorrentes do subdesenvolvimento do norte-nordeste e da elevação do desemprego estrutural do sistema, que relegou enormes contingentes populacionais a um intenso e acelerado processo de excludência social.

Finalmente, podemos dizer que a concepção funcionalista de gestão do planejamento prioriza o funcionamento tecnicista dos instrumentos de política econômica, por isso, é o modelo que mais predomina na ordem social capitalista, principalmente porque serve aos interesses da acumulação e reprodução ampliada do grande capital em detrimento das classes subalternas.

Podemos concluir que no Brasil o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e seus desdobramentos regionais, como no caso do 1º Plano de Desenvolvimento da Amazônia (I PDA – 1972/74) coordenado pela SUDAM, se basea-

ram em um paradigma funcionalista, pois o seu objetivo central era a elevação do PIB regional, variável exclusivamente economicista, que não levava em consideração os setores eminentemente sociais e muito menos as populações de baixa renda da sociedade amazônica.

O paradigma Estruturalista surgiu na Europa também após a 2ª Grande Guerra mundial (1939-1945) e sua aplicação em pesquisas objetivava ampliar e aprofundar as análises funcionalistas então praticadas pelos economistas, introduzindo como categoria central a noção de estrutura associada à de sistema nas análises econômicas e sociológicas. A Europa estava destruída pela guerra e precisava urgentemente se recuperar socioeconomicamente, se não para tentar resgatar a hegemonia capitalista perdida desde 1920, pelo menos diminuir a defasagem econômica que a distanciava dos Estados Unidos.

Nesse esforço de reconstrução social e recuperação econômica, foi criada a ONU e, em seguida, a Comissão Econômica para a Europa, que elaborou o “Plano Marshall” em 1947, lançado pelo Secretário de Estado Norte-Americano George Marshall, objetivando reconstruir com ajuda financeira dos EUA a economia da Europa Ocidental, completamente destruída pela guerra. Através desse plano, se admitiu pela primeira vez os chamados problemas estruturais, pois a sua diretriz central estava voltada para a modificação da estrutura econômica dos países europeus arruinados, através da regulamentação do mercado concorrencial, criação de empresas públicas, geração de empregos e distribuição mais equitativa da renda.

Essa concepção de gestão do planejamento dá prevalência aos fatores estratégicos (econômicos e políticos), considerados pelos estruturalistas como variáveis estruturais do sistema, capazes de transformar qualitativamente as condições sociais de vida da população de um determinado país ou região.

Não se trata de estatizar a economia, mas de reconhecer o papel do Estado na implantação de uma política fiscal progressiva, de modo a possibilitar a execução de programas sociais que garantam a melhoria estrutural dos índices de desenvolvimento humano do país.

De um modo geral, as políticas de pleno emprego tornaram-se diretrizes centrais do planejamento dos chamados “Estados do Bem-Estar” (*Welfare State*), onde as empresas privadas fica-

vam responsáveis pelo incremento da produção, enquanto o Estado, de forma acentuada, participaria na promoção de políticas sociais, como no caso da Social-Democracia.

No Brasil, a utilização da concepção estruturalista como paradigma de planejamento estratégico foi produto das próprias condições históricas e materiais do país que, sobretudo, a partir da década de 1950, tentava superar sua situação periférica em relação aos países avançados, buscando o desenvolvimento através de outra forma, que não aquela imposta pelas grandes potências de capitalismo hegemônico mundial.

A não aceitação dos parâmetros desenvolvimentistas ditados pela política econômica dos países desenvolvidos, principalmente pelos Estados Unidos da América, teve origem na CEPAL⁵, órgão regional da ONU⁶ criado em 1948, com o objetivo de elaborar propostas alternativas para o desenvolvimento da América Latina, que buscasse a superação de sua situação crítica de subdesenvolvimento.

Os teóricos da chamada Escola da CEPAL, em que, entre outros, se destacaram Rui Marini, Celso Furtado, Felipe Herrera, Maria da Conceição Tavares, José Serra, Fernando Henrique Cardoso, Antonio B. de Castro, Carlos Lessa e Enzo Falleto, acabaram apresentando uma interpretação original sobre as relações socioeconômicas entre os países capitalistas avançados e os da periferia latino-americana, centrando suas análises nos problemas estruturais.

Assim, sob a ótica estruturalista, os *cepalinos* gestaram o modelo de “substituição de importações”, elegendo a Indústria como o setor estrutural e mais estratégico da economia, que teria por função promover as transformações de base, necessárias para a arrancada do desenvolvimento da América Latina e consequente eliminação do hiato econômico que existia entre países pobres e seus parceiros ricos.

A despeito da crítica feita à primeira proposta *cepalina* baseada no modelo de substituição de importações, o II PND – 1975/79 foi elaborado tendo como suporte as ideias sobre industrialização como a saída para o país e executado durante o governo militar do General Ernesto Geisel, objetivando transformar o país em uma grande potência emergente, deslocando-o do mundo subdesenvolvido

para o mundo dos países altamente industrializados.

Para alcançar esses objetivos, o II PND estabeleceu como diretrizes centrais a substituição de importações; a elevação das exportações; e a ampliação do mercado interno consumidor. Com isso, o Brasil deveria se concentrar na indústria básica (siderurgia, máquinas, equipamentos, metais não ferrosos e prospecção de petróleo), cujo nível de crescimento industrial era estimado em 12% ao ano. As exportações deveriam crescer a uma taxa de 20% ao ano, cujas fontes principais seriam a soja e a pecuária; enquanto a renda *per capita* da população brasileira deveria alcançar a cifra de 1.000 dólares, visando propiciar poder aquisitivo à criação de um mercado consumidor interno forte. Para a elevação da renda que propiciaria o crescimento do mercado interno, os grandes centros urbanos atuariam como “pólos” irradiadores de desenvolvimento, expandindo o nível de emprego a uma taxa de 3,5% ao ano.

Apesar das boas intenções do plano, a avaliação do II PND em 1979 constatou: o aumento da produção industrial muito aquém da taxa projetada; a elevação da concentração da renda; o malogro da criação do “mercado de massas”; o surgimento de “enclaves econômicos”; o aumento da dívida externa brasileira; e a devastação ambiental do país.

Com relação ao seu desdobramento regional para a Amazônia, consubstanciado no II PDA – 1975/79, coordenado pela SUDAM, foi definido como objetivo central o crescimento do produto e a distribuição mais equitativa da renda, visando reduzir as desigualdades inter-regionais e intensificar a integração da Amazônia no contexto da economia nacional. Ao lado desse objetivo, foram definidos o que a equipe de gestão do planejamento da SUDAM convencionou chamar de objetivos derivados, ou seja, aproveitar as vantagens comparativas de determinados setores produtivos em áreas selecionadas, que atuariam como pólos de desenvolvimento regional, promover a expansão da fronteira econômica através da implantação de grandes projetos e elevar o nível de emprego e renda da população, de modo a propiciar a elevação de seu poder aquisitivo e consequente melhoria de suas condições de vida.

Como estratégia para atingir o primeiro objetivo derivativo do II PDA, foi programado o Programa de Pólos Agropecuários e Agromineiros da Amazônia (POLAMAZÔNIA), baseado na “Teoria dos Pólos de Crescimento”, também

⁵Comissão de Planejamento Econômico para a América Latina – CEPAL

⁶Organização das Nações Unidas – ONU

denominada de “Teoria de Polarização”, de autoria do economista francês François Perroux (1956), teórico neomarginalista do desenvolvimento econômico, que defende a ideia da necessidade do zoneamento de determinadas áreas selecionadas que atuam como centros de atração, face as suas potencialidades econômicas. Suas vantagens econômicas comparativas em relação às outras áreas a caracterizam como uma unidade motriz num determinado espaço geoeconômico e, por isso, exercem um efeito multiplicador do desenvolvimento que se irradia para as outras áreas sob sua influência.

O POLAMAZÔNIA, criado a partir de setembro de 1974, mas executado no horizonte temporal do IIº PDA (1975-79), priorizou na região dez áreas ou pólos de desenvolvimento econômico: Carajás, Trombetas, Altamira, Pré-Amazônia-Maranhense, Acre, Juruá-Solimões, Roraima, Tapajós, Amapá, Marajó.

Cada um desses pólos possui enormes vantagens comparativas ou determinadas vocações econômicas, que, de acordo com suas potencialidades produtivas, foram priorizadas para efeito de desenvolvimento regional. No pólo Carajás, por exemplo, que apresentava depósitos ferríferos na Serra dos Carajás na ordem de 18 bilhões de toneladas, foi priorizada a exploração do ferro, que é exportado para o mercado externo, ou seja, para a Europa, América do Norte e Japão.

A concepção estruturalista do planejamento objetivou atacar as variáveis macroestruturais do sistema, ou seja, o fraco crescimento da produção industrial; a problemática do desemprego estrutural; e a baixa renda familiar das populações, regional e brasileira. Todavia, os seus resultados foram frustrantes, pois serviram para mostrar que, no caso da Amazônia, por exemplo, desempenhando ainda uma posição de região periférica, cuja base exportadora é dada pelo extrativismo de seus recursos naturais, o centro dominante pode mais facilmente forjar estruturas de dominação, características de um colonialismo interno.

Essas estruturas se constituem, principalmente, em investimentos públicos maciços na criação de sistemas de transportes para escoamento da produção, complexos hidrelétricos e de comunicação nas áreas que apresentam elevado potencial para a instalação de grandes projetos agropecuários e extrativo-minerais, com o objetivo de gerar a baixo custo, excedentes exportáveis

de matérias-primas para dinamizar o processo de industrialização de outros países ou regiões mais desenvolvidas em detrimento da região fornecedora, que se torna cada vez mais pobre, exaurida em suas fontes naturais e, acima de tudo, ambientalmente devastada.

Como podemos constatar, o paradigma estruturalista de gestão do planejamento experimentado no Brasil, bem como na Amazônia, serviu para acentuar as disparidades regionais, tanto em termos econômicos, como políticos e sociais. Além das desigualdades entre as estruturas produtivas das regiões do centro-sul em relação às regiões do norte-nordeste, acrescentemos as desigualdades sociais de vida entre as populações das regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas, bem como as desigualdades políticas geradas, caracterizadas por uma forte concentração de poder decisório em favor das grandes corporações multinacionais e transnacionais, em geral, localizadas no centro-sul do Brasil ou em outros países de capitalismo avançado do globo.

Sob a perspectiva do Estruturalismo, outro modelo de gestão bastante utilizado no Brasil, foi o modelo de gestão do “planejamento de cenários”, que teve origem nos meados da década de 1970 pelos planejadores da Shell, elaborado para enfrentar a crise mundial do petróleo e o modelo estratégico criado por Igor Ansoff (1990), considerado o “Pai da Gestão Estratégica”, que define estratégias como diretrizes para tomada de decisões de uma determinada organização social.

Do ponto de vista regional, a SUDAM, órgão de coordenação da ação federada na Amazônia, elaborou o Plano dos Macrocenários – 1990/2010, cuja proposta estruturalista para duas décadas (1990/2000 e 2000/2010), resultante de um Acordo Internacional entre a SUDAM e o PNUD⁷, objetivava, através de uma metodologia de prospecção de futuro, estabelecer cenários alternativos e normativos para a região que lhe propiciassem projetar um caminho viável de transformações da região em direção aos anseios e necessidades de seus habitantes.

Embora o Plano dos Macrocenários da Amazônia – 1990/2010 – tivesse como objetivo central de política enfrentar a crise social, a pobreza, as desigualdades sociais e as disparidades regionais da Amazônia em relação às regiões centro-sul do país, administrando no período uma po-

⁷ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

lítica de estabilização, de desregulamentação e a abertura da economia, assim como a qualificação do capital cultural da região e a distribuição de renda, com base em investimentos públicos e sociais, essa política de gestão de enfrentamento da crise malogrou justamente porque o plano se tornou “letra morta” já que,

Praticamente não foi implementada nenhuma política regional [no horizonte temporal 1990/2010], apesar da formulação pela SUDAM do Plano dos Macrocenários da Amazônia [...] O Brasil não tem um projeto para a Amazônia, o que decorre, sobretudo, da prioridade conferida à política de estabilização e à reforma do Estado, com o predomínio de uma orientação de política neo-liberal no poder (BUARQUE, 1996, p. 21).

Na verdade, o processo de industrialização do país se fez acompanhar de uma crescente e desordenada urbanização, provocando na prática uma elevada concentração de renda, um acentuado desequilíbrio interregional e o aumento das desigualdades sociais. Além de ter ocasionado tensões sociais no campo, o êxodo rural provocou o processo de “inchamento” das grandes cidades, gerando os chamados “bolsões” de pobreza, alastrando, assim, a fome, o desemprego e a miséria por todo país.

3 Conclusões provisórias

No campo das políticas públicas de educação superior administradas pelas Universidades Federais situadas na Amazônia, o planejamento educacional estruturalista deu ênfase a um planejamento estratégico objetivando responder as necessidades das estruturas econômicas e políticas da sociedade brasileira, considerando que, segundo esse paradigma, a educação constitui uma subestrutura que tende a reproduzir a ordem social dominante.

Os processos de gestão estratégica do planejamento estruturalista no campo das políticas públicas de educação superior pela ação do governo federal na Amazônia através da SUDAM, assim como das Universidades públicas na região, existem como forma de manter a organização social e política da ordem estabelecida, mas não demonstram de forma transformadora uma política social de educação voltada para os segmentos sociais mais vulneráveis da sociedade, calcada nos prin-

cípios de justiça social e mudança estrutural para romper com o padrão socialmente excludente, pois a sua funcionalidade está atrelada aos interesses e às necessidades da sociedade capitalista.

Segundo o paradigma estruturalista, uma instituição, como a SUDAM, a Universidade ou qualquer outra instituição social, poderá investir pesadamente em educação em qualquer nível, porém o resultado final não corresponderá a uma mudança estrutural da realidade regional interna, pois o processo de gestão do planejamento educacional não muda estruturalmente a sociedade regional nem ele próprio pode modificar-se, a não ser setorialmente do ponto de vista conjuntural.

Os dados e as informações da pesquisa sobre a gestão do planejamento das políticas públicas de educação superior na Amazônia, durante o período da ditadura militar ao governo Lula, estão no momento apenas parcialmente processados. Gostaríamos, entretanto, de apresentar algumas inferências obtidas a partir da análise das entrevistas realizadas junto aos gestores das equipes de planejamento da SUDAM que já foram sistematizadas e, por isso, já nos permitem extrair algumas conclusões, ainda que consideradas provisórias, pela necessidade metodológica que temos de estabelecer um contraponto com os sujeitos da comunidade universitária regional, também consultada sobre o objeto estudado.

Assim, de acordo com a ótica dos sujeitos-gestores do planejamento regional da SUDAM, o processo de gestão do planejamento estrutural na Amazônia, não apenas no que concerne às políticas de educação superior, mas em seu nível “macro”, ocorreu de forma centralizada, sem a mínima participação da Sociedade Civil.

Essa situação se fez sentir de forma mais forte e incisiva durante a ditadura militar (1964/1985), em que a Coordenação de Planejamento Regional (CPR) da SUDAM, responsável pelo planejamento da ação federada na Amazônia, reunia-se com as Secretarias de Planejamento das universidades federadas da região para discutir tecnicamente as prioridades estaduais que deviam ser incorporadas nos planos de desenvolvimento regional em elaboração para o quinquênio vindouro.

Após a queda da ditadura militar, o modelo centralizador de gestão do planejamento regional ainda teve continuidade por várias décadas, só se modificando um pouco a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso e, principalmente,

de Luis Inácio Lula da Silva, em que já foi possível observar um processo semidescentralizado de gestão do planejamento das políticas públicas para a região. Passamos de uma gestão autoritária, fortemente centralizada, para uma gestão mais democrática, semidescentralizada e co-participativa, já que é possível uma relativa consulta às bases comunitárias.

No que concerne às relações entre gestão, planejamento e sociedade civil na perspectiva dos gestores da SUDAM, percebemos através das entrevistas realizadas que todos foram unânimes em reconhecer que o planejamento das ações de qualquer órgão, público ou privado, constitui um instrumento de gestão indispensável ao alcance de suas metas e objetivos. Entretanto, no caso da SUDAM, sobretudo no período da ditadura militar, o que estava em jogo era uma “ideologia de segurança nacional”, por isso, o planejamento regional precisava integrar a Amazônia no contexto nacional para não entregá-la à cobiça de seus potenciais invasores internacionais.

Durante o governo Lula (2003-2010), a Sociedade Civil, pelo menos os seus setores sociais organizados, é consultada e a gestão do planejamento é mais transparente e co-participativa, portanto, o planejamento se configura como um instrumento de gestão, na medida em que serve como importante processo de tomada de decisão pelos gestores.

Com relação às concepções e os modelos de gestão do planejamento regional, segundo os gestores da SUDAM no I PDAM⁸, se privilegiou uma concepção clássica positivista em que o saber intelectual do planejador era representado por uma “comissão de notáveis”, em geral, composta por economistas, doutores de renome e notório saber, que se especializaram em academias internacionais de planificação e administração pública. Na ausência de uma comissão completa, eram contratados consultores técnicos, em geral de fora da região, que faziam parte de empresas de consultoria técnica na área do planejamento.

Mais tarde, sobretudo a partir do II PDAM, seguiu-se uma concepção funcionalista de planejamento, em que se atribuiu às funções vocacionais da região vantagens comparativas que deveriam ser priorizadas no processo de planejamento regional. Nessa concepção funcional de gestão do planejamento, o processo de pensar o

“plano” ficava a cargo dos especialistas, ou seja, dos técnicos, enquanto a sua execução era de responsabilidade dos gestores, contudo, tal processo executivo deveria ser guiado pelo discurso competente da técnica. O modelo de gestão do planejamento foi o de programas e projetos, por isso, se deu ênfase aos objetivos, aos meios, à análise custo/benefício, ao cronograma físico-financeiro, à autocorreção de seus desvios funcionais durante o próprio processo de planificação e aos produtos gerados por esse processo de intervenção na realidade.

Já no âmbito do III PDAM, a concepção de planejamento foi estruturalista, privilegiando o modelo de gestão estratégica, por meio do qual se elegeu determinados fatores estruturais, como no caso dos setores produtivo e da indústria como estratégicos ao desenvolvimento regional.

Atualmente, a partir do governo Lula, a concepção de gestão do planejamento é mais democrática, semidescentralizada e coparticipativa, já que se admite a consulta às bases comunitárias, ainda que limitadas aos segmentos organizados da sociedade civil.

Com relação às políticas públicas de educação superior do governo Federal para a Amazônia, os gestores da SUDAM entrevistados afirmaram que durante a ditadura militar, apesar do modelo de gestão ser de cunho repressor, autoritário e policialesco, a política desenvolvimentista imposta nesse período privilegiou os programas de Pós-Graduação, sobretudo nas áreas de Residência Médica e Tecnológica, através de cursos de Especialização, Mestrado e Doutorado, tanto no Centro-Sul do país como em outros países, por meio de Bolsas de Estudo para os acadêmicos desses cursos provenientes da Amazônia. Nesse período, o objetivo central do governo da ditadura eram a formação e a especialização de um capital humano qualificado para a expansão desenvolvimentista do crescimento econômico do PIB regional.

Os entrevistados assinalam a implantação do Programa de Formação de Professores (PARFOR) pelo governo Lula, como uma política de formação de docentes nas diversas áreas do conhecimento, objetivando formar professores para os sistemas de ensino fundamental e médio da região.

Quanto aos pontos negativos da gestão do planejamento regional, os gestores entrevistados foram unânimes em considerar que, durante a ditadura militar, esse processo de gestão foi hierar-

⁸Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDAM (1986)

quicamente descendente, ou seja, de “cima para baixo”, sem nenhuma participação da sociedade civil, caracterizando-se por ser um modelo de gestão centralizadora, autoritária e conservadora, cujas atividades planejadas e forma ufanista e faraônica não tinham visibilidade por parte da população regional.

Já no período do governo Lula, com a recriação da “nova” SUDAM, seus gestores entrevistados enfatizaram que os pontos negativos da coordenação do planejamento regional estão

relacionados ao atendimento dos interesses do grande capital, o que, de certa forma, evidencia que o novo modelo de gestão educacional de resultados do governo atual não conseguiu romper estruturalmente com o modelo-padrão de gestão dos governos anteriores. Todavia, também reconhecem que o governo Lula procura atender os segmentos sociais mais pobres da sociedade brasileira, ainda que de forma assistencialista e eleitoreira, visando à manutenção de seu partido político no poder.

Referências

- ANSOFF, Igor. *Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*. São Paulo: Atlas, 1990.
- BUARQUE, Sérgio Cristovam. Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Regional. In: *Cadernos de Estudos Sociais*. Rio de Janeiro: CES, v.2,(n.)1996.
- DURKHEIM, Èmile. *De La Division del Trabajo Social*. Buenos Aires/Argentina: Schapire, 1967.
- _____. *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Nacional, 1978.
- _____. *Socialismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.
- HADDAD, Paulo Roberto. Análise Crítica dos Instrumentos de Desenvolvimento Regional. In: SUDAM-PNUD-BASA-SUFRAMA. *Estudo Básico dos Macro-cenários da Amazônia*. Belém: SUDAM, 1990.
- MARX, Karl. *O Capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- _____. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Hucitec, 1986.
- MERTON, Robert. *Sociologia. Teoria e Estrutura*. Rio de Janeiro: Mestre Jou, 1968.
- PERROUX, François. *L'économie du xxème siècle*. Paris/FR: Press Universitaire, 1961.
- PINTO, Lúcio Flávio. O Sonho Acabou. In: *Jornal Pessoal*, Agenda Amazônica, Belém, 2003.
- SCHULTZ, Theodor W. *O valor Econômico da Educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- SUDAM. *I Plano de Desenvolvimento da Amazônia – I PDA – 1972/74*. CI/DD, Belém/BR, 1970.
- SUDAM. *Polamazônia – Síntese*. Minter/Sudam, Belém/BR, 1979.
- SUDAM. *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – II PDA – 1975/79*. CI/DD. Belém, 1979.
- _____. *III Plano de Desenvolvimento da Amazônia – III PDA – 1980/85*. CI/DD, Belém, 1980.
- _____. *I Plano de Desenvolvimento da Amazonia da Nova República – 1986-1989*. Belém, 1986.
- _____. *Diagnóstico e Cenarização Macrossocial da Amazônia Legal: situação educacional dos Estados e Municípios amazônicos*. Belém, 2001.
- TEM HAVE, Stuart et al. *Modelos de Gestão: o que são e quando são usados*. São Paulo: Prentice Hall, 2003.
- Maria Lúcia Gomes Figueira de Melo
- Mestre em Sociologia (UFPB). Professora Assistente I da Universidade do Estado do Pará (UEPA).

Recebido em 30/08/ 2010

Aprovado para publicação em 04/10/2010