

# O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO UM PROCESSO TÉCNICO, POLÍTICO E ADMINISTRATIVO

**Maria Ivoni Pereira de Sá**

O planejamento da educação tem como objetivo a racionalização do trabalho com vistas à eficiência e à eficácia do ensino, estabelecendo correlação entre o que o sistema escolar realiza e o que é chamado a realizar.

Lozano e Martin (1975) explicam que o objetivo essencial do planejamento educacional consiste em alcançar e correlacionar, no mais alto grau possível, eficiência interna e eficiência externa.

Por eficiência interna entende-se a capacidade que o sistema evidencia de atender à demanda por educação, nos diversos graus ou níveis de ensino, bem como a atenção que dedica às necessidades individuais dos educandos, à qualidade do produto que entrega à sociedade e a aplicação racional dos recursos destinados à educação. A eficiência externa, por outro lado, "é determinada por sua resposta às exigências presentes e previsíveis do desenvolvimento global de sociedade" (Lozano e Martin, 1975).

Pode-se, por exemplo, avaliar a eficiência e a eficácia do planejamento pela coerência que se encontra entre o que a escola, por meio do currículo que oferece, faz pelos seus alunos e o que o mercado de trabalho, o grau subsequente e, enfim, a sociedade esperam dos egressos do sistema escolar.

Se um dado sistema define como faz a legislação brasileira, como objetivo do ensino do 1.º e 2.º graus "proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de

suas potencialidades como elemento de auto-realização, preparação para o trabalho e para o exercício consciente da cidadania" (cf. Lei n.º 5692/71 e Lei n.º 7044/82) e egressos da escola formam "gangs", caem na marginalidade, ao invés de assumir um lugar no mercado de trabalho, de exercer plenamente a sua cidadania, evidencia-se nítida incoerência entre o sistema de educação e o sistema global do qual faz parte, registra-se a ineficiência e ineficácia no planejamento e na execução dos projetos educacionais dessa sociedade.

A exigência de planejar a educação advém da necessidade de emitir respostas mais precisas a problemas sócio-econômicos e culturais que tendem a se acentuar no futuro, tais como:

- a) a definição de um projeto de educação adequado a uma sociedade em contínua e rápida mudança, no qual se enfatize o atendimento das necessidades individuais e coletivas;
- b) os déficits educacionais acumulados, o elevado crescimento demográfico e a escassez de recursos financeiros para o setor;
- c) a ineficiência e a ineficácia das agências de educação no que concerne à busca dos objetivos almejados.

O planejamento da educação como um meio para definir e executar uma política de educação voltada para a realidade a que se destina deverá apresentar objetivos:

- a) claramente explicitados a serem alcançados em prazo determinado;
- b) que se refiram ao conjunto dos meios e processos de que a sociedade dispõe e necessita para desenvolver a sua função educacional;
- c) coerentes entre si e com os objetivos das políticas concebidas pelos órgãos competentes, para outros setores do desenvolvimento econômico-social do país, do estado ou do município;
- d) definidos com base nas necessidades diagnosticadas, nos recursos disponíveis para atendê-las e das prioridades estabelecidas.

Nessa linha de pensamento, Lozzano e Martin explicam que "o planejamento educacional compreende tanto o processo técnico de formular planos de educação, como o de adotá-lo,

através de decisões governamentais, a fim de serem executadas pelos órgãos encarregados da administração educacional em todos os seus níveis".

## O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO PROCESSO TÉCNICO

O planejamento, como instrumento técnico da administração da educação, caracteriza-se como "um processo metódico, interdisciplinar e permanente de diagnóstico da realidade e previsão das necessidades de uma comunidade ou país, em matéria educacional, assim como de determinação das ações e meios alternativos para satisfazê-las; em síntese, é uma metodologia de análise, previsão, programação e avaliação do desenvolvimento educacional" (Lozzano e Martin, 1975:36).

Pelo seu caráter interdisciplinar o planejamento se utiliza de subsídios que vai buscar na pesquisa científica e sociológica, na antropologia cultural, na economia, na sociologia, na demografia, na estatística, nos estudos de educação comparada, na pedagogia, entre outros campos do conhecimento.

Essa incursão por diversos setores de estudo é que imprime ao ato de planejar maior realismo e, conseqüentemente, maior possibilidade de uma ação eficiente e eficaz. O planejador necessita de dados sobre os valores, as crenças, as expectativas, as características sociais e econômicas da sociedade com a qual trabalha. Necessita, outrossim, conhecer o valor que a educação assume na política governamental, o montante de recursos de que dispõe para a execução do seu projeto, e as possíveis fontes alternativas de financiamento.

Entendido, também, como um processo metódico e permanente de diagnóstico da realidade e previsão das necessidades, o planejamento não pode se restringir a uma simples fase do processo administrativo, afeta a um especialista ou a um grupo de técnicos não envolvidos com a comunidade e a execução do projeto. A presença do especialista em planejamento é um requisito para o bom desempenho do trabalho, mas não dispensa o concurso dos agentes de mudança.

Por sua própria natureza, o planejamento se caracteriza como a função administrativa de determinar, antecipadamente, o que deve ser executado, quais as metas a atingir, que estratégias utilizar para alcançá-las.

Examinando a questão, Jucius distingue três fases no processo de planejar:

1) **A fase da predeterminação** — momento em que se decide antecipadamente o que deve ser feito, **como** deve ser feito, onde deve ser feito, **quando** deve ser feito, e **por quem** deve ser feito.

Como se pode apreender, se o planejamento se desenrola antes da execução, deverá basear-se em estimativas e fazer projeções prevendo, por isso mesmo, sempre uma margem de erro possível. Nesse particular o autor supra-referido adverte: "É digno de observação o fato de que a predeterminação tem duas fases. Como já foi observado, os objetivos e os métodos de atingi-los são predeterminados. Mas também os obstáculos, dificuldades e problemas que poderão obstruir a consecução dos objetivos precisam ser predeterminados. E precisam ser estabelecidos planos para eliminar, contornar ou minimizar estas obstruções, se é que os objetivos devem ser atingidos" (Jucius, 1968).

2) **A Fase Especialista** — As decisões preliminares acerca do planejamento pressupõem o conhecimento da realidade sobre a qual se planeja, das necessidades e possibilidades que se apresentam ao planejador. O especialista ou a equipe de planejamento trabalha com base nesses dados buscando alternativas para a solução dos problemas evidenciados.

3) **A Fase de Ação em Grupo** — O planejamento oferece as bases para o esforço do grupo ao expor claramente os objetivos pessoais e comuns do grupo, ao definir estratégias de ação, fixar prazos, indicar pessoas para as funções, definir as fontes de recursos para financiamento, o orçamento da despesa e, finalmente, estabelecer os mecanismos de acompanhamento da implantação do plano.

## OS CAMINHOS OU MÉTODOS DE PLANEJAMENTO

Dentre os inúmeros métodos utilizados para planejar dar-se-á ênfase, neste trabalho, ao método científico e ao planejamento estratégico.

O primeiro caracteriza-se como "um processo baseado e calculado em fatos, classificados e organizados por meio de uma série de passos lógicos e racionais" (Rocha, 1991, p. 23).

Ao planejar cientificamente um empreendimento, o grupo ou o indivíduo responsável atravessará as seguintes fases:

- a) Levantamento dos dados necessários ao conhecimento da realidade para elaboração do diagnóstico;
- b) Definição de objetivos-Metas;
- c) Estabelecimento de prioridades;
- d) Definição de alternativas para a consecução dos objetivos fixados;
- e) Análise e seleção das alternativas;
- f) Testagem da alternativa escolhida;
- g) Indicação dos agentes responsáveis pela execução do plano em seus diferentes setores e etapas;
- h) Aplicação, acompanhamento e correção, quando necessário, da alternativa escolhida.

O planejamento, que em dado momento se expressa no plano (e poderá se subdividir em projetos e programas) tem seu êxito condicionado a um eficiente aparelho de acompanhamento e controle.

A fase mais importante do planejamento é a fase de acompanhamento ou controle que favorecerá a verificação do grau de acerto e a retificação do caminho, para a maior racionalização da execução. O controle, ressalta Rocha (1991), deverá verificar-se em três estágios:

a) **do planejamento propriamente dito** — "controle antecipado — que consistirá em determinar com a maior precisão possível as pessoas envolvidas no processo, informando-as a quem deverão prestar informações, de quem receberão informes ou subsídios, as épocas para a confecção de relatórios, etc";

b) **no operacional** — controle concomitante — "o qual consistirá nas diversas providências que deverão ser tomadas para que o fluxo das informações seja contínuo processando-se em tempo hábil, a fim de representar o mais corretamente possível o desenrolar dos planos". Esse controle permite, ainda, no decorrer do processo de execução, a correção das falhas evidenciadas;

c) **No pós-operacional** — que se constitui na avaliação do que foi executado em face da previsão feita. Esse controle servirá de base para o replanejamento da atividade e para planejamentos futuros;

O planejamento se utiliza de gráficos que expressam a previsão e a execução da atividade. Entre estes destacam-se o sistema PERT/CPM, o Gráfico de Gantt e o Cronograma.

Para alguns administradores o método científico de planejar a empresa não acompanha a velocidade com que as mudanças ocorrem nos tempos atuais. Assim, preferem o método que se convencionou chamar de planejamento estratégico.

O planejamento estratégico trabalha com a idéia de cenários: um cenário que se tem como real, um cenário otimista e outro cenário pessimista, traçando estratégias para atingir os objetivos propostos, dentro das condições vislumbradas.

Escolhidos e fixados os objetivos organizacionais a serem buscados, parte-se, então, em face dos cenários vislumbrados, para a definição da estratégia que a administração adotará para alcançar tais objetivos e para a indicação das táticas que melhor implementem a estratégia adotada.

Estratégia é definida por LODI (1972) como a mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito global visando a atingir objetivos a longo prazo.

O planejamento estratégico difere do planejamento científico em vários aspectos dos quais vale destacar:

a) a definição dos objetivos;  
b) a implementação e execução do planejado;  
c) a forma de buscar os elementos para o diagnóstico ou a construção dos cenários. O planejamento estratégico também difere do planejamento tático nos seguintes pontos:

- a) o planejamento estratégico envolve toda a organização — o planejamento tático refere-se a cada setor ou unidade;  
b) O planejamento estratégico é um meio para alcançar os objetivos da organização — o planejamento tático é um meio para alcançar os objetivos dos setores ou das unidades de ação;  
c) o planejamento estratégico é orientado para longo prazo — o planejamento tático é orientado para médio ou curto prazo;  
d) o planejamento estratégico é decidido pela alta administração da organização ou do sistema — o planejamento tático é da responsabilidade dos administradores das unidades departamentais ou setores.

A elaboração do planejamento estratégico, segundo Chiavenato (1983) exige quatro fases bem definidas:

a) **formulação dos objetivos organizacionais a serem alcançados** — a empresa escolhe os objetivos globais que pre-

vide alcançar a longo prazo e define a ordem de importância e de prioridade de cada um em uma hierarquia de objetivos.

Em se tratando do sistema educacional, o governo define os grandes objetivos da educação em seus diferentes tipos e níveis, destacando a importância que atribui ao 1.º, 2.º e 3.º grau de ensino e enfatizando nesses graus o que é prioritário.

b) **análise interna das forças e limitações da empresa** — decorre de uma análise "do campo de forças" — como o chamou Kurt Lewin — essa análise interna, diz Chiavenato, envolve **análise de recursos** (financeiros, máquinas, equipamentos, matéria-prima, recursos humanos, tecnologia, etc.) — de que a empresa dispõe ou pode dispor para as suas operações atuais ou futuras; **análise da estrutura organizacional** da empresa — seus aspectos positivos e negativos, a divisão de trabalho entre os departamentos e unidades e como os objetivos organizacionais foram distribuídos em objetivos departamentais; **avaliação do desempenho da empresa** em termos da lucratividade, produção, produtividade, inovação, crescimento e desenvolvimento dos negócios etc., no momento em relação aos anos anteriores.

Em se tratando da educação formal a análise se faz em cima dos recursos orçamentários destinados para o setor, das condições físicas, de equipamento, dos recursos humanos (formação, interesse e envolvimento com a educação), do currículo etc., da produtividade das escolas e do sistema, da coerência interna e externa do sistema escolar, entre outros.

c) **formulação das alternativas estratégicas** — "as alternativas estratégicas constituem os cursos de ação futura que a empresa pode adotar para atingir seus objetivos globais".

De um modo genérico, continua Chiavenato, o Planejamento Estratégico de uma Empresa se refere ao produto (os bens que a empresa produz ou os serviços que presta) ou ao mercado (onde a empresa coloca seus produtos ou bens ou onde ela presta seus serviços).

No âmbito da educação, o produto a que o planejamento se refere é a pessoa formada como cidadão trabalhador, com capacidade de prosseguir na busca de crescimento.

## O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO PROCESSO POLÍTICO

Como instrumento técnico o planejamento tem como função oferecer ao administrador elementos mais seguros para

a tomada de decisões. É pela tomada de decisões — onde se manifesta a vontade política — que os planos preparados pelos técnicos se convertem em política educacional, entendendo-se esta como um conjunto coerente de decisões que tendem à satisfação de objetivos bem definidos LOZZANO e MARTIN (1975: 38).

## O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O planejamento é a primeira fase do processo administrativo. É nessa fase que se sugerem os rumos que a política educacional vai seguir, é nessa fase que se definem prioridades, escolhem-se técnicas e indicam-se os recursos materiais, humanos e financeiros necessários à execução do plano para alcançar os objetivos.

O planejamento torna-se assim uma baliza da ação administrativa e esta é a condição essencial para a execução do plano, para a sua avaliação e, quando necessário, sua retificação.

## CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

O processo de planejar pode se desenvolver de forma centralizada — quando objetivos, metas, estratégias, prioridades, prazos, recursos e até programação a ser desenvolvida emanam de um órgão central do governo ao qual compete exercer as funções de acompanhamento e controle da execução. Assim se faz nos regimes de força, assim se fez no Estado Novo.

“O sistema político tem propensão para descentralizar”, isto é, para “transferir para diversas entidades ou setores profissionais parte da autoridade antes exercida pelo governo supremo do Estado” (**Diccionario de la lingua española de la Real Academia Española**, Madrid, 1956). Eisenmann dedicou importante estudo à descentralização e a define como “o estado de uma atividade onde existe uma multiplicidade de órgãos não centrais que estabelecem diretrizes sobre as normas a serem ditadas para as diferentes partes da coletividade”. A municipalização da educação é uma forma de descentralização da educação que visa trazer para dentro da comunidade o poder de participar da definição de diretrizes, da definição de objetivos e prioridades para a educação.

Municipalizar a educação é transferir para o município — mais especificamente para a prefeitura do município — o poder de decidir sobre os recursos financeiros necessários à execução do projeto estabelecido, o poder de acompanhar e controlar a execução do plano.

Entretanto, a descentralização, pela municipalização da educação, não exclui a articulação horizontal e vertical dos planos.

## BIBLIOGRAFIA

- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.
- DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- JUCIUS MICHAEL J. e SCHLENDER W. E. *Introdução à administração*. São Paulo: Ed. Atlas, 1968.
- LODI, João Bosco. *Administração por objetivos: uma crítica*. São Paulo: Pioneira, 1972.
- LOZZANO, Simon Romero e MARTIN, Sebastian Ferrer. *O planejamento da educação*. 1975.
- ROCHA, Luiz Oswaldo Leal. *Organização e métodos: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 1991.
- SANTOS, Luij Alberto A. *Planejamento e gestão estratégica nas empresas*. São Paulo: Atlas, 1992.