

## **Que é Planejamento Educacional?**

**Philip H. Coombs**

Tradução de  
LEONIDAS GONTIJO DE CARVALHO

Original em inglês:  
"WHAT IS EDUCATIONAL PLANNING?"

publicado pelo  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL (IPE)  
na série  
**Fundamentos do Planejamento Educacional**  
Paris, 1970

TITULOS DA SÉRIE

- |                                                                                                       |                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Que é planejamento educacional<br><i>P.H. Coombs</i>                                               | 10. Análise do custo e das despesas da educação<br><i>J. Hallak</i>                                  |
| 2. Os planos de desenvolvimento de educação e o planejamento econômico e social<br><i>R. Poignanç</i> | 11. A profissão de planejador educacional<br><i>Adam Curie</i>                                       |
| 3. Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos<br><i>F. Harbison</i>               | 12. Condições para o êxito no planejamento educacional<br><i>G.C. Ruscoe</i>                         |
| 4. O planejamento e o administrador educacional<br><i>C.E. Beeby</i>                                  | 13. Análise de custo-e-benefício no planejamento educacional<br><i>Maureen Woodhall</i>              |
| 5. Contexto social do planejamento educacional<br><i>C.A. Anderson</i>                                | 14. Planejamento educacional e juventude desempregada<br><i>Archibald Callaway</i>                   |
| 6. Custo dos planos educacionais<br><i>J. Vaisey, J.D. Cheswara</i>                                   | 15. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento<br><i>C.D. Rowley</i>         |
| 7. Problemas da educação rural<br><i>V.L. Griffiths</i>                                               | 16. Planejamento educacional para uma sociedade plural<br><i>Chai Hon-Chan</i>                       |
| 8. Planejamento educacional: função do consultor<br><i>Adam Curie</i>                                 | 17. Planejamento do currículo de escola primária em países em desenvolvimento<br><i>H.W.R. Hawes</i> |
| 9. Aspectos demográficos do planejamento educacional<br><i>Ta Ngoc Chau</i>                           |                                                                                                      |

Edição em língua portuguesa  
pela  
FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS — S. PAULO  
por autorização do IPE - UNESCO  
Reprodução proibida

planejamento da educação  
teoria

0816

Philip H. Coombs

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS  
Dep. de Pesquisas Educacionais

**Que é Planejamento Educacional?**

Separata dos

**CADERNOS DE  
PESQUISA**

N.º 4 — Outubro de 1972

Tradução de  
LEONIDAS GONTIJO DE CARVALHO

Original em inglês:

"WHAT IS EDUCATIONAL PLANNING?"

publicado pelo  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL (IPE)  
na série  
**Fundamentos do Planejamento Educacional**  
Paris, 1970

TÍTULOS DA SÉRIE

- |                                                                                                       |                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Que é planejamento educacional<br><i>P.H. Coombs</i>                                               | 10. Análise do custo e das despesas da educação<br><i>J. Hallak</i>                                  |
| 2. Os planos de desenvolvimento de educação e o planejamento econômico e social<br><i>R. Poignant</i> | 11. A profissão de planejador educacional<br><i>Adam Curie</i>                                       |
| 3. Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos<br><i>F. Harbison</i>               | 12. Condições para o êxito no planejamento educacional<br><i>G.C. Ruscoe</i>                         |
| 4. O planejamento e o administrador educacional<br><i>C.E. Beeby</i>                                  | 13. Análise de custo-e-benefício no planejamento educacional<br><i>Maureen Woodhall</i>              |
| 5. Contexto social do planejamento educacional<br><i>C.A. Anderson</i>                                | 14. Planejamento educacional e juventude desempregada<br><i>Archibald Callaway</i>                   |
| 6. Custo dos planos educacionais<br><i>J. Valzey, J.D. Chesswas</i>                                   | 15. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento<br><i>C.D. Rowley</i>         |
| 7. Problemas da educação rural<br><i>V.L. Griffiths</i>                                               | 16. Planejamento educacional para uma sociedade plural<br><i>Chai Hon-Chan</i>                       |
| 8. Planejamento educacional: função do consultor<br><i>Adam Curie</i>                                 | 17. Planejamento do currículo de escola primária em países em desenvolvimento<br><i>H.W.R. Hayes</i> |
| 9. Aspectos demográficos do planejamento educacional<br><i>Ta Ngoc Châu</i>                           |                                                                                                      |

Edição em língua portuguesa  
pela  
FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS — S. PAULO  
por autorização do IPE - UNESCO  
Reprodução proibida

## FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Os opúsculos, nesta série, destinam-se principalmente a dois grupos de leitores: aos que estão exercendo funções no planejamento e na administração da educação — ou preparando-se para exercê-las — especialmente em países em desenvolvimento; e a outros, menos especializados, tais como altos funcionários governamentais e líderes civis que procuram adquirir uma compreensão mais ampla do planejamento educacional e de como poderão auxiliar mais eficazmente o desenvolvimento nacional. Estes opúsculos destinam-se, portanto, quer a estudo individual, quer a cursos de treinamento formal.

A concepção moderna do planejamento educacional vem atraindo especialistas de muitas outras disciplinas, e cada um deles tende a considerá-lo sob aspectos diferentes. O propósito de alguns desses opúsculos é auxiliar esses especialistas a explicarem seu ponto de vista pessoal, uns aos outros, e aos jovens que estão sendo preparados e que, algum dia, serão chamados a substituí-los. Mas existe, por trás dessa diversidade, uma nova unidade em crescimento. Especialistas e administradores, nos países em desenvolvimento, começam a aceitar certos princípios e métodos básicos oriundos, em parte, de disciplinas muito variadas, mas que constituem ainda uma contribuição única aos conhecimentos trazidos por um corpo de pioneiros que tiveram de atacar, juntos, problemas educacionais, todos eles difíceis e urgentes, como jamais pudera o mundo até então resolver. Os outros opúsculos, desta mesma série, representam, portanto, as pesquisas em comum e proporcionam sucintamente algumas das melhores idéias bem co-

mo as mais proveitosas experiências concernentes a aspectos específicos do planejamento educacional.

Dada a grande variedade de formação dos leitores aos quais esses opúsculos se destinam, os autores tiveram que assumir a difícil tarefa de apresentar seus temas, partindo de dados elementares, explicando os termos técnicos, conhecidos de alguns, mas que constituem mistério para os outros, e, ainda assim, apegando-se aos padrões escolásticos sem menos-cabo pelos leitores que, salvo em alguma especialidade específica, não são em sentido algum inexperientes. Esse método tem a vantagem de fazer com que os opúsculos sejam inteligíveis aos leitores em geral.

Conquanto esta série, sob a coordenação geral do Dr. C.E. Beeby, do Conselho de Pesquisa Educacional da Nova Zelândia, em Wellington, tenha sido concebida segundo um esquema bem definido, não se tentou evitar diferenças nem mesmo contradições nos pontos de vista expostos pelos vários autores. Com efeito, no ponto de vista do Instituto, seria prematuro traçar uma teoria oficial nesse novo campo de conhecimento, em que a teoria e a prática estão em constante evolução. Por conseguinte, conquanto as opiniões sejam da responsabilidade dos autores e nem sempre possam ser compartilhadas pela UNESCO ou pelo Instituto, podem, entretanto, ser consideradas dignas de atenção no campo internacional das idéias. Em suma, parece este o momento apropriado para apresentar um apêndice das opiniões mais abalizadas de autoridades, cuja experiência reunida abrange muitas disciplinas e grande número de países.

## PREFÁCIO

Quando Philip Coombs e eu planejávamos esta série de opúsculos, há quase cinco anos, parecia naturalmente lógico que o primeiro se intitulasse "Que é o Planejamento Educacional?" e cabesse a ele escrevê-lo. Afinal de contas, era esta a pergunta que formulavam aqueles à margem do problema e muitos outros nele mergulhados. O aparecer este opúsculo somente depois do n.º 13, na série, demanda explicações. \* Essa afirmação refere-se evidentemente à edição do original. Aparentemente a razão deste atraso é que, como Diretor do IPE (Instituto Internacional de Planejamento Educacional) que acaba de ser criado, ele se vira demasiado atarefado para que pudesse escrevê-lo; e ninguém que estivesse a par de sua incessante atividade, durante esse período, poderia razoavelmente contestá-lo. É, no entanto, o que faço, porque acontece que sei que o tempo por ele consagrado ao opúsculo ter-lhe-ia permitido escrevê-lo três vezes seguidas, se se tivesse resignado a aceitar uma concepção estática de sua matéria. O mal era que as teorias sobre planejamento educacional, as suas e as de outros, estavam se modificando tão rapidamente que, na ocasião em que chegava ao último parágrafo de qualquer projeto, redigido em suas horas de lazer, constatava serem insatisfatórios os primeiros parágrafos e a abordagem que adotara para o opúsculo, como um todo. A ironia da situação estava em caber, a ele mesmo, não pequena dose de responsabilidade pela rapidez das transformações, pois o Instituto, de que era Diretor, era um centro de plena efervescência intelectual, onde teóricos e praticantes de planejamento desenvolviam e reviam suas idéias.

O Dr. Coombs acabou solucionando elegantemente seu problema escolhendo o méto-

\* Essa afirmação refere-se evidentemente à edição do original. (NT)

do histórico; ao remontar ao caminho percorrido pela reflexão sobre o planejamento educacional, veio a indicar a direção em que o planejamento se acha empenhado. Por conseguinte, não obstante os eventos e mudanças que sua própria imaginação fértil deixa entrever, antes de o opúsculo aparecer impresso, podemos agora ter os dados a partir dos quais podemos extrapolar e formar uma idéia de sua provável posição no tocante ao planejamento daqui a um ano.

Justamente por ser ainda muito fluido o conceito de planejamento educacional, todos os que nele se empenham encontrarão neste opúsculo algo de que possam discordar, mas haverão de encontrar muitos motivos de satisfação. Por exemplo, como antigo administrador que sou, creio que o autor subestima um pouco a importância da política sistemática de planejamento a longo prazo que foi seguida em alguns países dotados de bons sistemas de ensino, numa época em que, às vezes, não se ousava referir-se a ele como "planejamento", mas perdô-o prazerosamente, dadas a nova dimensão que ele deu à matéria e sua insistência de que o planejamento não é um exercício esotérico somente para o especialista; ao contrário, até certo ponto, faz parte das tarefas de quase todos os que se ocupam do ensino.

Não há pessoa mais bem qualificada que o Dr. Coombs para escrever sobre este tópico. Começando como professor de Economia, tornou-se mais tarde Diretor de Pesquisas na Fundação Ford para o Progresso da Educação, e passou depois a servir, no governo do Presidente John F. Kennedy, como subsecretário de Estado para Educação e Negócios Culturais. Após cinco anos e meio, em que dedicou toda a sua atividade e imaginação ao IPE, resignou ao cargo em fins de 1968 para

dedicar-se a seus próprios escritos, se bem que permanecesse mais um ano como Diretor de Pesquisas do Instituto. Entrou recentemente no novo Centro de Pesquisas Educacionais, na qualidade de Diretor de Estudos de Estratégia Educacional, mas ainda dispensa parte de seu tempo aos trabalhos de pesquisas do Instituto. Escreveu muito sobre Economia e so-

bre o planejamento educacional, sendo seu livro mais conhecido **The World Educational Crisis: a Systems Analysis**.

Espero que Philip Coombs nos possa dar nova versão deste opúsculo daqui a cinco anos.

C.E. BEEBY  
Coordenador Geral da série

### Algumas palavras ao leitor

Líderes políticos, administradores, professores, estudantes e cidadãos em geral — em todas as partes do mundo — costumam formular, hoje em dia, muitas perguntas no que diz respeito ao planejamento educacional. E ainda bem. Antes de 1950, mal se conhecia essa expressão na generalidade dos países. Sua popularidade, porém, vem crescendo desde então. Líderes educacionais e governos, em sua maioria, já se acham empenhados nessa idéia de planejamento; órgãos internacionais passaram a dar-lhe absoluta prioridade; novos programas de treinamento estão sendo criados e cientistas sociais entregam-se a pesquisas sobre o assunto. Uma nova e vasta literatura começa a surgir nesse setor.

Não obstante toda essa atenção, o planejamento educacional permanece ainda um mistério para a maioria das pessoas, das quais depende seu êxito. Não é de estranhar que muitas delas insistam em que se responda a perguntas como as que se seguem:

Que é planejamento educacional? Como funciona? Até onde abrange? Pode-se empregá-lo em toda parte ou apenas em certos lugares?

Quem são os planejadores? Que fazem? Como se torna planejador? Quais os perigos no planejamento? E quais os perigos em não executá-lo?

Como o planejamento educacional da atualidade difere das formas dos primeiros tempos? Por que se tornou necessário descobrir uma nova forma? Como um país o põe em execução? Qual o progresso que verdadeiramente se fez?

Quais são realmente os conhecimentos dos especialistas? Quais as principais áreas de consenso e discordância? Por que motivo há uma crise no setor educacional não obstante esse novo planejamento?

Que dizer do futuro? Poderá o planejamento educacional, da maneira que se apresenta atualmente, resolver com êxito os grandes problemas que os sistemas educacionais defrontarão? Se não pode, como se deverá reforçá-lo?

Se o leitor for especialista em educação e tiver respostas razoavelmente satisfatórias para essas perguntas, estará perdendo tempo em prosseguir na leitura deste texto. Mas se se considera ainda novato na matéria e esteja à procura de respostas, este opúsculo talvez possa auxiliá-lo, pois destina-se a apresentar-lhe o planejamento educacional, sujeito, porém, às seguintes restrições:

Não se encontrarão neste trabalho respostas definitivas e categóricas a todas as perguntas. Encontrar-se-ão simplesmente respostas experimentais e parciais de uma só pessoa que reserva a si o direito de modificá-las mais tarde. As idéias manifestadas refletem naturalmente sua formação particular e seu ponto de observação; não se pretende afirmar sejam infalíveis. Não se diz isso à guisa de desculpas ou por pretensa modéstia, mas simplesmente por ser esta a realidade. O planejamento educacional, tal como o conhecemos na atualidade, é ainda muito novo, se bem que se esteja desenvolvendo muito rapidamente; é matéria demasiado complexa e variada para que se lhe possa dar uma definição estrita que sirva para sempre. É essa a razão por que não existe ainda uma definição de planejamento

educacional geralmente aceita, muito menos uma teoria geral aceitável.

Fez-se, no entanto, ultimamente, grande progresso tanto na teoria como na prática do planejamento educacional; mestres e estudiosos da matéria têm chegado a mais concordância em muitos pontos importantes. Procuraremos, mais adiante, descrever parte desse progresso, ao mesmo tempo que não ocultaremos a necessidade que há de se intensificá-lo bastante.

A abordagem, nesse ponto, é basicamente histórica, pois, do ponto de vista do autor, a melhor maneira de compreender o planejamento educacional é observar como se processou sua evolução no decorrer do tempo e como assumiu muitas formas em muitos lugares diferentes a fim de atender a necessidades específicas. Côncios dessa herança, estaremos mais bem aparelhados para responder ao que para nós constitui a pergunta imperiosa: que espécies de planejamento educacional necessitam as nações na década de 1970 para que possam enfrentar os problemas sumamente difíceis do desenvolvimento educacional com que se vêem a braços num mundo que está sofrendo rápidas transformações?

Segue-se do que acabamos de dizer que provavelmente pouco benefício advirá de se considerar o planejamento educacional como "nova ciência" ou como "disciplina" autônoma, com direito a uma nova seção individual no quadro da universidade, dentro do mesmo plano das seções ocupadas pela física, economia, psicologia e outras disciplinas academicamente reconhecidas. Isso tenderia a isolar o planejamento educacional — como se deu com a própria educação e pedagogia durante muito tempo — das principais correntes intelectuais que constituem sua fonte natural de sustento.

Talvez a melhor maneira de começarmos nosso estudo seja procurar desfazer alguns mitos existentes e anunciar algumas proposições preliminares sobre o planejamento educacional, que fornecerão um quadro de refe-

rência inicial e revelarão prontamente as pre-dileções do autor.

## Primeira Parte

### Caracterização inicial

Seja o que for o planejamento educacional, não é certamente um remédio milagroso para curar sistemas educacionais precários, tampouco é uma poção diabólica que alimente apenas o mal. É, em seu sentido genérico mais amplo, a aplicação de análise sistemática e racional ao processo de desenvolvimento educacional com o objetivo de tornar a educação mais efetiva e eficiente no atendimento às necessidades e metas dos estudantes e da sociedade.

Contemplado sob esse aspecto, o planejamento educacional é ideologicamente neutro. Suas metodologias são suficientemente flexíveis e adaptáveis para atender a situações que difiram muito em ideologia, nível de desenvolvimento e forma governamental. Seus conceitos lógicos e básicos e princípios são universalmente aplicáveis, mas os métodos práticos para aplicá-los podem estender-se desde os imperfeitos e simples até aos altamente requintados, dependendo das circunstâncias. É, portanto, um erro conceber o planejamento educacional como oferecendo uma fórmula rígida e monolítica que se deva impor uniformemente em todas as situações.

É igualmente um erro concebê-lo como interessado exclusivamente na expansão quantitativa da educação, em fazer maiores realizações, se bem que não diferentes. Essa concepção errônea advém em parte de ser essa a maneira pela qual se tem empregado o planejamento, embora não seja uma limitação inerente a ele. Em parte, porque no planejamento se recorre muito a estatísticas (quando elas existem). Deve-se, porém, ter em mente que a estatística é apenas a sombra de um fato e este tanto pode ser qualitativo como quantitativo.

O planejamento educacional trata do futuro buscando esclarecimentos do passado. É o trampolim para futuras decisões e medidas, mas é mais que simples plano. É um processo contínuo interessado não só no ponto de destino mas também na maneira de alcançá-lo, percorrendo-se o melhor caminho para isso. Para ser efetivo, tem que atentar para sua própria implementação — para o progresso que se fez ou não, para os obstáculos imprevistos que surgem e para os meios que visam removê-los. Não se fazem planos para serem gravados em pedra, porém para serem alterados e adaptados quando a ocasião o justificar. Quando planos destinados a um só período entram em ação, o planejamento para o período seguinte já deve estar em andamento, alimentado nas bases do primeiro.

O planejamento não é o esporte especial de ditadores, embora estes, à semelhança de líderes democráticos, possam considerá-lo útil. O planejamento *per se* não é o criador de normas e decisões; é apenas o serviçal para aqueles aos quais cabe essa responsabilidade tanto em altos como em baixos níveis. É ou deve ser parte integrante do processo inteiro da administração educacional, definida em seu sentido mais amplo. Pode auxiliar as autoridades em todos os níveis — desde os professores nas escolas até os ministros e parlamentos do país — a tomar decisões com melhor discernimento. Pode fazê-lo auxiliando-os a ver com mais clareza os objetivos específicos em causa, as várias alternativas existentes para atingir esses objetivos e as prováveis implicações de cada uma delas. O planejamento pode auxiliar a atingir maiores e melhores resultados agregados dentro dos limites dos recursos existentes.

Para conseguir tais benefícios, entretanto, o planejamento tem que atentar para uma perspectiva maior na qual muitas variáveis entrelaçadas possam ser colocadas em foco e todas elas vistas como partes de um todo orgânico e dinâmico — como um sistema suscetível de ser analisado.

Assim, antes de recomendarem qualquer medida, os planejadores precisam ver primeiro qual o campo que as autoridades têm, no momento, para manobrar. Precisam considerar, por exemplo, a condição da sociedade, qual sua meta e o que ela requer, em matéria de educação, a fim de poder atingi-la; a natureza dos estudantes, suas necessidades, aspirações e perspectivas práticas; o estado do próprio conhecimento e da função educacional e tecnologia; e não menos de tudo, a capacidade inata do sistema educacional para fazer sua autocrítica e tomar medidas inteligentes para aprimorar suas próprias funções. Uma das tarefas primordiais do planejamento educacional consiste em determinar a melhor maneira de manter essas complexas relações internas e externas do sistema educacional em razoável equilíbrio, através de circunstâncias de modificações dinâmicas, e em esforçar-se constantemente para que sigam sempre a direção precisa.

O que expusemos acima são, naturalmente, critérios ideais que nenhum planejamento educacional chegou a observar inteiramente. Acontece, porém, que não houve necessidade disso durante a maior parte da longa história da educação porque a vida para os sistemas educacionais era então consideravelmente mais simples do que agora.

Antes da Segunda Guerra Mundial, os sistemas educacionais em todas as partes eram menos complexos em estrutura e conteúdo, menores em tamanho e menos complicadamente ligados à vida total das nações. Além disso, as instituições educacionais e a sociedade, em redor deles, cresciam e modificavam-se em ritmo muito menor. Eram mínimos os riscos de que graves desequilíbrios e desajustes pudessem subitamente irromper entre as partes constituintes de um sistema educacional ou entre o sistema e o ambiente de seus clientes.

Todavia, mesmo naqueles tempos mais simples, tinha que haver certo tipo de planejamento como parte dos cuidados normais e

fomento das instituições educacionais. Salvo, porém, ocasiões de extraordinária agitação social, podia ser uma forma simples e limitada, um aspecto modesto e rotineiro de administração educacional que dificilmente justificaria preocupação da parte de professores e estadistas ou mesmo um título especial.

Esse não é mais o caso. O mundo da educação vem sofrendo rápidas e drásticas mudanças desde o fim da Segunda Guerra Mundial devido à combinação de forças revolucionárias, agora conhecidas, que têm abalado o mundo. Examinaremos mais adiante o tipo de influência que essas forças revolucionárias tiveram sobre a educação e como tudo isso criou a necessidade de se ter um planejamento educacional fundamentalmente novo. Compensa, entretanto, examinarmos primeiro os antecedentes históricos desse novo planejamento.

## Segunda Parte

### Antecedentes do planejamento educacional

O planejamento educacional, na atualidade, pode alegar possuir antecedentes numa série ininterrupta que remonta aos tempos antigos. Xenofonte conta-nos (em **Constituição de Lacedemônia**) como os espartanos, há 2.500 anos, planejaram a educação a fim de adaptá-la a seus bem definidos objetivos militares, sociais e econômicos. Platão em **A República** propôs um plano educacional para atender às necessidades de liderança e aos objetivos políticos de Atenas. A China, durante as dinastias de Han, e o Peru dos incas planejaram seu sistema educacional visando adaptá-lo a seus propósitos particulares e públicos.

Esses primeiros exemplos ressaltam a importante função do planejamento da educação ao ligar o sistema educacional da sociedade a seus objetivos, quaisquer que estes sejam. Alguns exemplos posteriores mostram como se recorreu ao planejamento em períodos de grande agitação social e intelectual, a fim de aju-

dar a modificar a sociedade e adaptá-la a novos objetivos. Os arquitetos desses planos eram geralmente pensadores sociais criativos que viam na educação um vigoroso instrumento para se levarem a efeito reformas e conseguir uma "vida melhor".

Nesse sentido, John Knox propôs, em meados do século XVI, um plano para a criação de um sistema nacional de escolas e colégios expressamente destinados a dar aos escoceses uma apropriada combinação de salvação espiritual e bem-estar material. Os tempestuosos dias do novo liberalismo na Europa, em fins do século XVIII e começos do XIX trouxeram consigo extraordinário número de propostas com títulos tais como "Um Plano Educacional" e "Reforma do Ensino", visando reformas e melhorias sociais. Um dos mais conhecidos era o "Plan d'une Université pour le Gouvernement de Russie", de autoria de Diderot, elaborado a pedido de Catarina II. Outro, foi o plano de Rousseau visando proporcionar o ensino a todo cidadão polonês. (Este último plano apresentava muitos detalhes, até mesmo o de se infligir castigo corporal em alunos indisciplinados.)

A tentativa de tempos mais modernos, para empregar o planejamento educacional visando auxiliar a criação de uma "nova sociedade" foi, naturalmente, o Primeiro Plano Quinquenal da jovem União Soviética, em 1923. Embora suas metodologias iniciais fossem grosseiras, considerando-se os padrões de hoje, foi o começo de um processo de planejamento contínuo e amplo que acabou auxiliando a transformar — em menos de cinquenta anos — em uma das nações mais desenvolvidas politicamente, no mundo, um país que começara com dois terços de analfabetos em sua população. Posta de lado sua orientação ideológica, essa experiência de planejamento dos soviéticos oferece uma variedade de lições técnicas para outros povos.

Os vários exemplos históricos do planejamento educacional acima citados variavam bastante em alcance, objetivos e complexida-

de. Alguns aplicavam-se a nações inteiras, outros a instituições individuais; alguns, sem dúvida, eram muito mais eficientes que outros; uns eram episódicos, outros envolviam contínuo processo durante um longo período; alguns figuravam em plano altamente autoritário, ao passo que outros em meios mais democráticos e pluralísticos. Todos tinham algo para ensinar, mas nenhum possuía todas as características que um planejamento educacional moderno exige.

Os antecedentes do planejamento atual, entretanto, não terminam com os exemplos mais visíveis e dramáticos que acabamos de citar. Tem havido durante todo esse tempo uma espécie de planejamento mais ubíquo e rotineiro, que os responsáveis pela administração das instituições educacionais sempre tiveram que fazer desde que essas instituições passaram a existir.

A título de ilustração, consideremos o chefe administrativo de um típico distrito escolar público na década de 1920. Todos os anos era obrigado a fazer estimativas e vários preparativos para o ano escolar seguinte. No mínimo, tinha que estimar quantos estudantes haveria, quantas salas de aula, quantos professores, mesas e livros seriam necessários para servi-los adequadamente, quanto de dinheiro isso exigiria, de onde viria esse dinheiro e como e quando seria despendido. Essas várias projeções culminavam num orçamento que propunha para o ano escolar seguinte e terminavam numa série de decisões e medidas. Isso era planejamento educacional, muito embora raramente recebesse tal designação. Considerava-se como parte normal da função do administrador. Se ele fosse um planejador medíocre, ver-se-ia logo em dificuldades.

Esse processo assumia, com freqüência, uma forma extremamente simples. O planejamento destinado a uma pequena escola ou colégio independentes às vezes podia ter sido feito numa pequena folha de papel. Mas à medida que as instituições e os sistemas educacionais cresciam e se tornavam mais complexos

e o orçamento e processo de aplicação de verbas passavam a ser mais formais, o próprio processo de planejamento adquiria maior aprimoramento e formalidade. As tarefas e os princípios básicos, entretanto, eram praticamente os mesmos. Visava-se prover para a continuidade e viabilidade dos estabelecimentos educacionais e, gradativamente, levar a efeito a expansão e as melhorias que as circunstâncias pudessem justificar.

De modo geral, porém, os objetivos da educação e o valor de suas contribuições aos estudantes e à sociedade não ficavam sujeitos a uma pesquisa anual como parte do planejamento. Eram aceitos como coisa natural. O mesmo se dava com o currículo e os métodos de ensino e o todo-poderoso sistema de exames. Por conseguinte, o enfoque principal do planejamento recaía na mecânica e logística da educação, nas necessidades do sistema, não nas dos estudantes e da sociedade.

Em síntese, a espécie típica de planejamento educacional que se processava na maioria dos países, antes da Segunda Guerra Mundial e durante muitas gerações anteriores, apresentava essas quatro características importantes: (1) era de curto prazo em perspectiva, estendia-se apenas até ao orçamento do ano seguinte (exceto quando se tinha de construir facilidades ou acrescentar novo e importante programa, em cujo caso o horizonte de planejamento se alargava um pouco); (2) era fragmentário na cobertura do sistema educacional; as partes do sistema eram planejadas independentemente umas das outras; (3) era **não-integrado**, no sentido de as instituições serem planejadas com autonomia sem laços explícitos com as necessidades e tendências em evolução na sociedade e na economia em geral; e (4) era uma espécie de planejamento **não-dinâmico** que assumia um modelo educacional essencialmente estático, que retinha intactas, em anos sucessivos, suas principais características.

Havia notáveis exceções à descrição acima, é claro, mas talvez seja um quadro razoável

do espírito reinante. O fator importante é que dava resultado. As instituições educacionais naturalmente tinham sua parcela de problemas e os administradores sua quota de dores de cabeça. Mas, no todo, a educação prosseguia sua marcha mais ou menos serena em suas normas costumeiras sob aquele regime de planejamento simples. Prosseguiu, isto é, até que a Segunda Guerra Mundial abriu nova era de incríveis mudanças que estavam destinadas a influir em todas as facetas da vida do homem, neste planeta, e a abalar os fundamentos de suas antigas instituições.

### Terceira Parte

Por que se tornou necessário um novo tipo de planejamento?

Durante o período que decorreu de 1954 a 1970, os sistemas educacionais e seus ambientes, por toda parte do mundo, foram submetidos a uma série de transformações científicas, técnicas, econômicas, demográficas, políticas e culturais, que abalaram tudo em redor. Adveio então, para a educação, um número descomunal de novas tarefas, pressões e problemas que excediam de muito, em tamanho e complexidade, a tudo por que se tinha passado. Esforçou-se como que heroicamente para se atender a essas modificações, mas os instrumentos de planejamento e direção demonstraram ser inadequados na nova situação. Ao considerá-los, em retrospecto, causa admiração constatar o que realizaram naquelas circunstâncias e como se conseguiu de certo modo evitar que desmoronassem sob a forte pressão.

Examinando alguns fatos importantes daquela extraordinária experiência, podemos compreender mais claramente a razão por que se tornou imperioso criar novo tipo de planejamento e saber como teriam que ser algumas de suas características primaciais. Conquanto demos nossa ênfase primária às nações em desenvolvimento, auxiliará nossa perspectiva considerarmos primeiro o mundo desenvolvido.

#### 1. Nas nações industrializadas

Falando de modo geral, as nações industrializadas passaram por três fases educacionais, de 1954 a 1970, e encontram-se agora numa quarta fase um tanto desnorteante: (1) Fase de Reconstrução; (2) Fase da Falta de Mão-de-obra; (3) Fase da Expansão Desenfreada; (4) Fase da Inovação. Cada uma delas trouxe consigo uma nova série de problemas de planejamento.

As nações da Europa, com as cicatrizes deixadas pelas batalhas na Segunda Guerra Mundial, dela emergiram com seus sistemas educacionais seriamente desorganizados e às voltas com pesado acervo de necessidades educacionais. A maioria das nações tratou rapidamente de fazer a educação voltar para algo que se aproximasse da normalidade, desenvolvendo programas especiais para a construção de escolas, recrutamento de professores, treinamento de emergência etc.

Evidenciou-se logo que o planejamento convencional, anterior à guerra, não seria suficiente para aquelas tarefas de reconstrução. Programas maciços que afetavam profundamente muitas comunidades e impunham pesado onus a economias prejudicadas e enfraquecidas, exigiam uma elaboração e preparo mais complexo, uma previsão de maior alcance e um exame mais metucioso de sua executabilidade econômica e impactos. Embora os métodos de planejamento improvisados para fazer face àquela situação tivessem muitas falhas, proporcionaram certo benefício e também condicionaram as autoridades educacionais para futuros problemas ainda maiores.

Para citar um problema: mesmo antes de terminar a guerra, o Reino Unido — não obstante seu sistema de educação descentralizado e sua tradicional falta de entusiasmo com relação a planejamentos em geral — decretou o **Ato de Educação** de 1944, que exigia que cada uma das 146 autoridades educacionais locais, na Inglaterra e País de Gales, preparasse um plano de desenvolvimento para ser submetido

ao Ministério da Educação central. Embora os planos não redundassem num plano nacional coerente, equilibrado com os recursos existentes, muitos deles, ainda assim, refletiam considerável engenho e competência técnica em suas projeções regulares a longo prazo, relativas à população local e matrículas, mudanças demográficas, localizações de escolas, necessidades dos professores, necessidade de financiamento para as escolas e futura receita tributária local.

A França pôs mãos à obra de maneira diferente, em harmonia com seu sistema educacional e governo centralizador. Inaugurou, em 1946, um amplo plano de investimentos para a economia em sua totalidade; em seguida, em 1951, incorporou o planejamento educacional de âmbito nacional no plano do Segundo Quinquênio. Outras nações ocidentais da Europa atacaram o planejamento da reconstrução educacional de vários modos, em consonância com suas tradições particulares e preferências. A União Soviética, às voltas com a tarefa mais maciça de todas, baseou seu planejamento na experiência de antes da guerra, ao passo que os países então recentemente "socializados" da Europa Oriental se voltaram para a União Soviética na busca de novos modelos de planejamento.

Entretanto, mesmo nos Estados Unidos, onde a idéia de planejamento era ainda anátema, as autoridades municipais e estaduais recorreram a um planejamento mais complexo que antes a fim de atender às necessidades de construção de escolas —até então adiada — às exigências educacionais dos veteranos que voltavam do "front", e a fim de preparar-se para as conseqüências da "explosão da natalidade" causada pela guerra.

Tudo isso, porém, era apenas amostra do que estava ainda por vir. Restabeleceram-se logo fisicamente os sistemas educacionais, mas não demonstravam que voltariam à "normalidade" anterior à guerra. Eles logo se veriam às voltas com a questão da mão-de-obra e confrontados com as necessidades de recursos humanos, maiores e mais sofisticadas, na ex-

pansão das economias de pós-guerra. O que é mais importante, seriam logo atingidos por um explosivo aumento no número de estudantes, provocado, em parte, por fatores demográficos, mas principalmente pela ânsia de pós-guerra de "democratizar" a oportunidade educacional em grande escala.

A fase da mão-de-obra merece que se faça uma pausa, menos por causa de seu impacto sobre o planejamento educacional europeu do que por seus efeitos laterais sobre as nações em desenvolvimento e a grande influência que teve ao despertar o interesse de economistas pelo desenvolvimento educacional.

As economias européias, seriamente desorganizadas, recuperaram seus níveis de produção, anteriores à guerra, com surpreendente rapidez e começaram a galgar novas alturas. Essa rápida recuperação — convém notar — foi devida principalmente às grandes e bem planejadas infusões de novos capitais (através do Plano Marshall) nos sistemas econômicos e ao pronto suprimento de mão-de-obra especializada e "know-how". (Não foi esse o caso com as nações em desenvolvimento quando chegou a vez delas.) Mas em princípios da década de 1950, essas economias reconstruídas haviam absorvido inteiramente o existente suprimento de recursos humanos especializados; daí, as dificuldades no tocante a eles começaram a surgir como o grande obstáculo a novo crescimento.

Isso fez com que o espírito dos economistas ocidentais se voltasse mais para a mão-de-obra e encarasse a educação com novos olhos. A educação passou a não ser mais considerada simplesmente como um "setor não-produtivo da economia que absorvia gastos de consumo"; passou a ser encarada como um "gasto para investimento" essencial para o crescimento econômico. Com esse novo título atraente, a educação podia reivindicar maiores verbas nos orçamentos nacionais. Mas, para justificar essas reivindicações, o espírito dos próprios educadores teria que voltar-se mais para a mão-de-obra. Eles teriam que planejar e procurar governar a acolhida e a produção de

estudantes a fim de ajustar-se ao padrão das necessidades da mão-de-obra que os economistas atestavam ser necessário para a boa saúde da economia.

Era, entretanto, um preço desagradável, a pagar, para educadores criados segundo as tradições liberais e humanísticas. Eles preferiram lutar por maiores verbas orçamentárias em plano superior, alegando que a educação era um direito humano de toda criança. Se a educação também auxiliava a economia, tanto melhor, mas não devia ser escrava da economia. A educação constituía um bom patrimônio, portanto quanto maior fosse, tanto melhor, qualquer que fosse a espécie ou o nível. Mais ainda, os educadores insistiam em que toda criança era, antes de tudo, um indivíduo, não uma cifra na estatística de mão-de-obra.

Os educadores recebiam francamente que os economistas de "espírito materialista" subvertessem os valores nobres e tradicionais e os objetivos da educação. Às vezes, os debates entre esses novos aliados semelhavam um diálogo de surdos. Falavam através de jargões diferentes e quase sempre empregavam os mesmos termos com significados diferentes. Foi somente tempos depois, quando se educaram mutuamente, que suas aparentes diferenças começaram a evaporar e que eles descobriram muitos interesses mútuos.

Mas tão obviamente importante quanto as necessidades da mão-de-obra, que finalmente se admitiu, elas diminuíam ante outra força que logo passou a dominar o cenário educacional e a provocar noites de insônia às autoridades em toda a Europa e nos Estados Unidos. Essa outra força era o explosivo aumento na demanda popular de educação, o que provocou a Fase de Expansão Desenfreada.

Os economistas podiam falar tudo o que desejassem acerca das necessidades de mão-de-obra, da parte da nação; mas o que os pais instintivamente colocavam como primeiras necessidades eram as necessidades de seus próprios filhos. Independentemente do que os

educadores pudessem dizer sobre os objetivos nobres e não-materialistas da educação, para a maioria dos pais e seus filhos ela era a primeira e a principal estrada que conduzia a um melhor emprego e a uma vida também melhor. A força desse impulso humano era algo que todo político compreendia e que nenhum podia ignorar, qualquer que fosse sua ideologia.

Por conseguinte, a partir de meados da década de 1950, em resposta a esse impulso, houve uma desordenada expansão de matrículas por todo o mundo civilizado, que se acentuou mais fortemente nos níveis secundários e universitários. Sua principal força de propulsão não foi a demografia nem as necessidades da economia (se bem que ambas fossem fatores), porém a crescente demanda popular que persistentemente superava a capacidade dos sistemas educacionais de satisfazê-la.

Cumpramos acrescentar que na maioria das nações desenvolvidas do Ocidente — sendo a França a principal exceção — novas formas de planejamento educacional exerceram, quando muito, papel secundário nessa extraordinária expansão. Mesmo na França, onde o planejamento de âmbito nacional para todos os níveis estava estreitamente integrado no planejamento de investimento total para a economia em ciclos quinquenais, limitava-se ao planejamento de instalações físicas; não incluía fatores críticos tais como suprimento de professores, agravações de custos, necessidades da mão-de-obra e reformas e inovações educacionais de várias espécies.

Praticamente, em toda parte, o impulso dominante foi expandir os modelos educacionais, anteriores à guerra, tão rapidamente quanto fosse possível — currículo, métodos, exames etc. — visando acomodar maior número e proporção da população juvenil e, com isso, "democratizar" a educação. Houve emendas excepcionais do antigo sistema como a escola secundária compreensiva, na Suécia, e o acréscimo de correntes não-clássicas no *lycée* de França. Mas, comparada às vastas modificações que se operavam em seu corpo estudantil, na economia e na sociedade, e no próprio

estado do conhecimento, a maior parte dos sistemas educacionais poucas alterações notáveis tiveram até fins da década de 1960. Por falta de meios para uma auto-crítica e renovações próprias, eles permaneceram tolhidos pelas tradições e hábitos pedagógicos de sua própria elite, numa ocasião em que se movimentavam rapidamente para se tornar sistemas educacionais de massa.

O apego a formas antigas criava crescentes desajustes entre os sistemas educacionais e sua economia, a sociedade e a classe estudantil. A semelhança de um caldeirão fervendo sobre forte chama, hermeticamente fechado, cedo ou tarde haveriam de explodir. E foi o que aconteceu. Para a maioria dos países industrializados, 1967 foi o ano da Grande Explosão Educacional — assinalado por violentos protestos da classe estudantil, aos quais emprestaram seu apoio e solidariedade muitos professores e outros críticos da educação tradicional. Os acontecimentos de 1967 foram, entretanto, apenas o começo de uma série de explosões que prometeram persistir de uma forma ou outra até que as instituições educacionais acabaram fazendo suas renovações a fim de satisfazer aquele teste público de relevância.

Aquelas explosões forçaram os sistemas das nações industrializadas a entrarem ainda numa quarta fase de pós-guerra, a Fase da Inovação, na qual se encontram agora. O que advirá disso — se haverá realmente importantes inovações e transformações para adaptar razoavelmente a educação a seu ambiente, ou se, continuando inerte, se provocarão explosões cada vez maiores e mais prejudiciais — é o que resta a ver. Mas uma coisa, pelo menos é clara: a fim de realizar outras inovações necessárias, terá que haver algumas inovações importantes no próprio planejamento educacional. O planejamento que apenas serve a uma estratégia de expansão linear não mais convém; tem agora que servir a uma estratégia de transformações e adaptações educacionais. Isso requer novos tipos de conceitos e

instrumentos educacionais que somente agora estão tomando uma forma definida.

## 2. Nas nações em desenvolvimento

Muito do que dissemos atrás aplica-se ainda com maior força às nações em desenvolvimento durante as décadas de 1950 e 1960. Suas necessidades educacionais eram até mesmo maiores e mais urgentes, e seus sistemas educacionais — a despeito dos heróicos esforços para expandi-los — até mesmo menos relevantes e menos adequados a suas necessidades.

A começar da década de 1950, as nações em desenvolvimento responderam de maneira idêntica a suas novas circunstâncias, com uma estratégia educacional de expansão linear. Numa série de conferências na Unesco, em princípios da década de 1960, ministros da educação da Ásia, África e América Latina estabeleceram ambiciosos objetivos regionais para a expansão da educação em seus respectivos países a serem atingidos até 1980 (1975, no caso da América Latina). Esses objetivos foram amplamente adotados pelas nações individualmente. Instituíam 100 por cento de participação no ensino primário até ao fim do período de atendimento ao objetivo e índices de participação nitidamente mais elevados no ensino tanto secundário como superior.

Fizeram-se estimativas aproximadas de custos e receitas, as quais, embora tendessem para o lado otimista, mostravam que o atingimento daqueles objetivos exigiria grande aumento da proporção de PNB dedicado à educação mais uma grande expansão de ajuda exterior. Nas conferências regionais da Unesco fizeram-se também certas recomendações qualitativas, mas evidenciava-se a todos que os principais instrumentos de medição do progresso futuro — e a principal base para comparar as nações — seriam os aumentos nas estatísticas de escolarização visando aqueles objetivos. Com isso como quadro de referência, as nações em desenvolvimento entregaram-se

entusiasticamente a campanhas visando uma rápida expansão educacional.

Era claro, mesmo para os mais ardentes adeptos de *laissez-faire*, que elas teriam de planejar cautelosamente seus trabalhos a fim de utilizar-se da melhor maneira de seus recursos nitidamente escassos. O caso do "método da mão-de-obra" era especialmente forte em nações em desenvolvimento visto que seu desenvolvimento em geral se achava francamente prejudicado em virtude de faltas de toda espécie de mão-de-obra especializada. Por conseguinte, era natural que se desse inicialmente prioridade aos tipos de mão-de-obra mais necessários para o crescimento econômico, pois, sem esse crescimento, a desejada expansão da educação a longo prazo e outros importantes objetivos sociais simplesmente não seriam possíveis.

O mal, porém, era que essas nações não se achavam aparelhadas para aquele tipo de planejamento educacional e de mão-de-obra que a situação exigia. Tampouco estava também o restante do mundo aparelhado para auxiliá-las muito, porque o suprimento global de conhecimento básico e de técnicos para esse tipo de planejamento era realmente escasso. A Unesco, a ILO e vários órgãos de ajuda bilateral e fundações — para grande honra sua — esforçaram-se para recrutar os conselheiros mais aptos que puderam encontrar, a fim de atenderem aos crescentes pedidos de assistência no planejamento que lhes endereçavam as nações em desenvolvimento. Conquanto a maioria desses peritos conseguisse prestar valiosas contribuições de um ou outro tipo, a ajuda ao planejamento educacional era forçosamente limitada, em geral, ao que podiam improvisar no desempenho de suas funções. Não havia livros didáticos bons sobre a matéria em qualquer língua, em princípios da década de 1960, nem alguém que estivesse bem aparelhado para escrever um.

Mas a batalha não podia esperar que o conhecimento e a proficiência se emparelhassem. Os líderes educacionais, naquele mundo em desenvolvimento, puseram-se corajosamente

te a campo para elevar o número de matrículas, a fim de alcançar os objetivos o mais depressa possível. E seu número elevou-se com notável rapidez.

Mas logo começaram a aparecer sérios problemas, os quais em fins da década de 1960 se tinham multiplicado e transformado numa verdadeira crise educacional que atingiu praticamente toda nação em desenvolvimento no mundo. Não deixa de ser instrutivo considerarmos, sucintamente, alguns daqueles problemas, porquanto eles nos podem esclarecer sobre as tarefas concretas que o planejamento educacional tem que atender agora.

Embora variassem de forma e intensidade de um lugar para outro, a maioria deles existia, de algum modo, quase em toda parte.

#### a. Desequilíbrios prejudiciais no sistema educacional

O que era típico, as campanhas para expandir o ensino primário, secundário e superior não eram coordenadas. Além disso, mesmo em qualquer nível, os fluxos de componentes necessários (professores, edifícios, equipamento, livros didáticos etc.) não eram cuidadosamente projetados, planejados e programados. O resultado inevitável era uma série de disparidades incongruentes.

Num caso típico e conhecido, dera-se excessiva prioridade à construção de escolas ao passo que se dispensara menos expansão ao treinamento de professores e suprimento de livros didáticos. Aconteceu que os novos alunos compareciam às novas salas de aula para no fim verificarem que não havia professores nem livros didáticos. As vezes se dava o contrário: havia professores e alunos, mas nenhuma sala de aula. Quase sempre não havia suficiente número de livros. Com a falta de qualquer componente importante, os demais ficavam seriamente prejudicados.

Em outro caso típico, forneceram-se recursos para a expansão das universidades ao passo que se descurou da educação secundária.

Resultou que os novos estabelecimentos universitários permaneceram ociosos por falta de candidatos suficientemente habilitados de escolas secundárias. Ou, inversamente, intensificaram-se as matrículas nas escolas secundárias, vendo-se logo as universidades sobrecarregadas com um número de candidatos maior do que lhes seria possível aceitar.

#### b. Demanda ultrapassando a capacidade

O estabelecimento de objetivos temerários, as grandes promessas que se faziam e a própria expansão da educação aumentaram as expectativas populares e a demanda educacional, que tiveram de apoiar em si e passaram a ficar depois sem controle.

A crescente brecha entre a demanda e a capacidade educacional era formada pela explosão da população jovem, a qual transformou os primeiros objetivos de expansão em objetivos móveis. Conquanto crianças clamando para ir à escola seja um alegre espetáculo em qualquer país, não deixa também de ser um enervante espetáculo para as autoridades escolares que têm de rejeitar grande número delas. Constata-se que muitas vezes o que é bom vem quase sempre em excesso e logo. Foi o que aconteceu com a demanda popular de educação.

#### c. As despesas sobem mais rapidamente que a receita

Embora essa enorme demanda popular fosse uma pressão política efetiva visando maiores verbas orçamentárias, para a educação, não era, entretanto, possível mantê-las no mesmo ritmo de aumento das despesas e do número de alunos. Em alguns países, a exequibilidade econômica dos objetivos jamais fora submetida a uma prova; apoiava-se francamente na fé de que os meios necessários para seu atingimento haveriam de vir de um modo ou outro. Onde tinham sido submetidos à prova, os custos demonstravam tipicamente terem sido subestimados, e a receita em pers-

pectiva superestimada. Provaram, assim, os objetivos estar economicamente fora da realidade.

Ao evidenciarem-se esses fatos reais e ao proceder-se à contração dos recursos financeiros, surgiram três possíveis meios de fazer face à situação. Um seria reduzir os objetivos iniciais, mas isso era politicamente difícil. O segundo seria reduzir os custos elevando-se a eficiência educacional; esse meio parecia bom na teoria, mas seria difícil aplicá-lo na prática. O terceiro seria espalhar os recursos existentes, mais reduzidamente, para um número cada vez maior de alunos, se bem que a expensas da qualidade e eficiência. Foi o meio que se adotou. Permitiu que as estatísticas continuassem subindo ao longo da estrada que conduzia aos objetivos, às vezes ultrapassando-os, mas parecia uma dúbia espécie de progresso quando se analisavam as estatísticas de matrículas em grosso e se constatava o alto índice de alunos que abandonavam os estudos e o dos repetentes, ou quando se visitavam as salas de aulas com excesso de alunos e se observava o que nelas se passava em nome da educação.

#### d. Dificuldades não-financeiras

O dinheiro, entretanto, não era a única dificuldade. Havia ainda três outros tipos de falhas que prejudicavam o desenvolvimento na década de 1960: (a) a limitada capacidade administrativa dos sistemas educacionais para planejar e transformar planos e dinheiro nos resultados desejados; (b) o longo tempo que se exigia para recrutar e desenvolver professorado competente para novas escolas e universidades, e (c) a limitada capacidade das empresas construtoras locais.

Essas dificuldades administrativas, humanas e físicas, tornaram-se os fatores determinantes da rapidez e rumo que um sistema educacional poderia desenvolver e do quanto de auxílio governamental poderia absorver vantajosamente. Alguns sistemas viram-se na embaraçosa posição de ter grandes créditos

para construções, que não podiam despender, belas e novas instalações para as quais não dispunham de corpo docente, equipamento que não podiam usar, e esquemas interessantes de que se tinha necessidade urgente que não podiam pôr em execução. Demoradas protelações na obtenção de acordos firmes e depois nos recebimentos baseados nos projetos de ajuda internacional, agravaram essas dificuldades.

#### e. Insuficiência de empregos para os elementos preparados

Qualquer que fosse a idéia dos filósofos educacionais sobre os objetivos da educação, para a maioria dos estudantes o objetivo era conquistar um bom emprego e uma boa posição na comunidade. Para muitos, isso significava escapar da aldeia com um diploma educacional e ir para as grandes cidades, procurar nelas um emprego, muito provavelmente junto ao governo.

As perspectivas de emprego, a princípio, eram excelentes; as nações, que recentemente se tinham tornado independentes, encontravam-se com absoluta falta de elemento humano preparado, de toda espécie, para exercer funções em seus departamentos governamentais em expansão, para substituir os homens que haviam sido expatriados e levar avante as tarefas gigantescas relativas à construção do país. Após se verem, durante séculos, privados de uma educação formal, parecia inconcebível que, uma década depois, viessem a encontrar-se com maior número de elementos preparados do que podia ser empregado por sua economia.

Foi, no entanto, precisamente o que se deu num e outro país sucessivamente. O fenómeno dos elementos instruídos sem emprego, apareceu primeiro em países tais como a Índia, as Filipinas, a República Árabe Unida, e em várias nações latino-americanas isso começou mais cedo. Mas, em fins da década de 1960, o inconcebível começou a acontecer em algumas das nações africanas que se tinham

tornado independentes fazia pouco tempo. As razões, em retrospecto, são claras.

O pêndulo do mercado de emprego havia oscilado mais cedo e mais abruptamente do que havia sido previsto pelos peritos em mão-de-obra. Numa economia pequena e simples não se requer grande deslocamento nos números para produzir uma alteração importante na balança do mercado de emprego — e um choque traumático para muitos estudantes e suas famílias.

No tocante à oferta, após uns anos de “demora de produção” educacional, começaram a surgir no mercado números relativamente grandes de graduados. Ao mesmo tempo, muitos dos que haviam ido estudar no estrangeiro voltavam agora com seus diplomas. Subiu, assim, rapidamente a curva de oferta. No lado de demanda, os cargos vagos no funcionalismo público já então haviam sido preenchidos pelos elementos de melhores aptidões, na ocasião, muito embora suas aptidões muitas vezes estivessem abaixo dos padrões oficiais e abaixo dos que se tinham formado recentemente e que haveriam de surgir mais tarde no mercado. O setor privado, pequeno em relação ao governo, como empregador de mão-de-obra preparada, estava criando novos empregos, porém em ritmo lento, tanto mais que estava agora recorrendo a métodos e equipamento que reduziam mão-de-obra, às vezes a isso levado pelas novas leis de salário mínimo. Caiu, portanto, nitidamente a demanda de empregados, o que havia sido um mercado de vendedor para a mão-de-obra instruída passou a ser um mercado de comprador.

A única feição brilhante em tudo isso era que o próprio sistema educacional, como comprador, podia agora começar a contratar, como professores, pessoas com maiores aptidões, embora muitas delas se apresentassem com certa relutância, pois o ensino era o último recurso na lista dos empregos que preferiam.

Falta de elementos selecionados continuou a existir em algumas categorias especializadas, especialmente onde não havia instalações locais para treinamento. Mas o principal des-

locamento do pêndulo foi da falta para o excesso de mão-de-obra. Isso suscitou novos e graves problemas no tocante a normas e exigiu uma reavaliação e ajuste gerais das primeiras idéias e expectativas, tanto da parte do governo como das pessoas. Foi um processo penoso.

Um aspecto especialmente doloroso foi a "fuga de cérebros" que começou a ocorrer, facilitada em parte pela diminuição de empregos em perspectiva no país, conforme o viam os estudantes que tinham ido estudar no estrangeiro. Não só o país se via privado de seu talento, ao deixarem eles de voltar, como também se perdiam os preciosos recursos que se haviam investido em seus primeiros estudos.

Era tentador para alguns observadores saltarem à conclusão simplista de que se expandira demais a educação e que, portanto, se devia contê-la agora, para ficar em harmonia com o potencial da criação de empregos da economia. Mas um exame mais profundo sugeria que a verdadeira solução residia principalmente na própria economia. Tornava-se necessário reestruturá-la e adaptá-la, para que pudesse utilizar-se melhor da mão-de-obra instruída e existente. Os mais hábeis planejadores educacionais e de mão-de-obra assinalaram que o alvo primacial do desenvolvimento econômico não consistia simplesmente em elevar o PNB, porém em elevar o nível de emprego e melhorar a distribuição da renda. Por conseguinte, a preocupação dos planejadores de mão-de-obra não devia limitar-se a eliminar as dificuldades dos recursos humanos face ao crescimento econômico; seria maximizar o número de empregos em harmonia com uma razoável taxa de crescimento. Os meios práticos de seguir essa alta política de emprego, entretanto, não se evidenciavam muito e, na melhor das hipóteses, seriam certamente difíceis.

#### f. O tipo errado de educação

Os educadores, entretanto, não podiam despojar-se de todas as responsabilidades no tocante a esse problema de emprego. É ver-

dade que a economia não estava criando tantos empregos quanto devia. Mas a outra face do problema era que muitos estudantes estavam recebendo o tipo errado de educação para o mundo de trabalho em que iam viver. Não foram poucos os críticos que condenaram abertamente a "educação do século XIX importada", ainda dominante, como estando mal adaptada às necessidades das nações pobres que procuravam modernizar-se. Mas era duvidoso que mesmo um tipo de educação mais "moderno", destinado a preparar os jovens para um emprego moderno e uma vida cidadina, fosse o tipo certo para a grande maioria de jovens que estavam destinados a viver em áreas rurais. Ao invés de condicioná-los para liderança no desenvolvimento rural e da agricultura, que era indispensável para o desenvolvimento nacional em geral, tenderia a afastá-los de seu ambiente rural.

Mas uma coisa era saber o que estava errado com um currículo obsoleto e inapropriado, e outra, saber como resolver a situação. As melhores alternativas estavam muito longe de serem claras, e, mesmo quando se apresentavam claras, eram sobremodo difíceis, consumiam tempo e sua adoção implicava em sérios dispêndios.

Num e noutro lugar, porém, fizeram-se ingentes esforços para substituir os antigos currículos e métodos de ensino por algo mais relevante, e muitas vezes os resultados foram compensadores. Mas, em outros lugares, o sistema seguia dia após dia seu velho ramerrão, enquanto muitos de seus líderes e professores, conhecendo perfeitamente os desperdícios envolvidos, se sentiam impotentes para modificá-lo.

A educação irrelevante foi um dos pesados tributos pagos para a estratégia de expansão linear e para as estatísticas de matrículas impressionantemente crescentes. Outro foi a tragédia dos exorbitantes índices de abandono dos estudos, as centenas de milhares de estudantes que ingressavam na escola, mas que por a deixarem demasiado cedo não chegavam até mesmo a aprender a ler.

Os seis problemas que acabamos de descrever conspiraram para provocar um vasto desperdício de preciosos recursos econômicos e potencial humano, sérias dificuldades para o desenvolvimento nacional e acabrunhamentos. Mas que havia para resolver a situação? Um sistema educacional excelente, bem adaptado às necessidades do ambiente e eficiente na utilização de recursos, não podia ser elaborado num dia ou mesmo numa simples década.

Não podemos seriamente menosprezar os enormes esforços feitos para desenvolver a educação, nas décadas de 1950 e 1960, pelas nações em desenvolvimento e pessoas que procuravam auxiliá-las. Pudessem a história voltar novamente para aqueles tempos, com todas as vantagens de uma visão retroativa, e indubitavelmente ver-se-ia que muita coisa poderia ter sido feita e melhor. Certamente um planejamento melhor teria auxiliado, mas mesmo assim não teria podido modificar drasticamente as limitações, compulsões e aspirações básicas que, primariamente, ditavam o curso dos acontecimentos. O fato extraordinário não é que tudo não corresse mal, porém que tanta coisa corresse bem. O saldo líquido dos eventos — conquanto não se possa medir com precisão e se tenha ainda que colher inteiramente muitos dos benefícios — parece inclinar-se fortemente para o lado positivo.

Mas, seja como for, não é nosso propósito aqui elogiar nem criticar o passado, e sim descobrir suas lições para o futuro. Ao procurar descobrir essas lições, devemos precaver-nos contra a idéia ingênua de que um planejamento melhor — o melhor que se possa imaginar — teria eliminado os problemas que acabamos de rever. Suas causas básicas estavam profundamente enraizadas no cenário e os problemas tinham forçosamente que aparecer. Mas um planejamento melhor, tivesse existido, poderia seguramente ter contribuído para melhorar um pouco a situação. Podia ter auxiliado especialmente as autoridades e outros elementos interessados, capacitando-os para ver, mais cedo e numa perspectiva mais

clara, esses problemas que emergiam, e identificar mais claramente as várias opções existentes para resolvê-los e avaliar os relativos méritos e exequibilidade das alternativas. Em síntese, um bom planejamento educacional talvez lhes tivesse dado olhos mais penetrantes para ver e um juízo mais bem esclarecido para a tomada de decisões.

O mesmo pode dizer-se no tocante às nações industrializadas, cujos registros no tocante à educação, naquele período, — considerando seus recursos humanos e materiais muito maiores, a solidez também maior inerente a seus sistemas educacionais e sua muita maior experiência — mal se poderia dizer excedessem os das nações em desenvolvimento.

Mas não se deve ter a impressão de que, ao tempo em que ocorriam todos esses fatos, nada estivesse sendo feito para criar e aplicar tipos mais eficientes de planejamento educacional. Muita coisa estava sendo feita pelo que se poderá depreender de uma rápida visita dolhos pelos fatos que serão expostos.

#### Quarta Parte

##### Progressos recentes na teoria e metodologia

Nas discussões travadas entre os líderes educacionais e economistas, em princípios da década de 1960, veio a concordar-se no tocante a cinco proposições, as quais formaram o arcabouço geral para estudos posteriores.

1.º O planejamento educacional devia abranger um futuro mais distante na realidade. Devia encerrar um período curto (um ou dois anos), um período médio (quatro a cinco anos) e um período longo (dez a quinze anos). Obviamente a visão se torna menos precisa, quanto mais distante a perspectiva. Mas considerando-se o longo "prazo gula" exigido para aumentar a capacidade educacional e alterar-lhe a produção — aumentar, por exemplo, a produção de médicos ou engenheiros, ou mesmo de professores de escolas elementares — é necessário planejar com anos de antecedência.

2.º O planejamento educacional deve ser global. Deve abranger o sistema educacional inteiro, numa só visão, a fim de assegurar que suas várias partes evoluam harmoniosamente. Além disso, deve-se procurar estender sua visão a importantes tipos de educação e treinamento **não-formais**, a fim de garantir sua integração efetiva na educação formal, nas necessidades prioritárias e nos objetivos da sociedade.

3.º O planejamento educacional deve ficar integrado nos planos de um desenvolvimento econômico e social mais amplo. Se a educação tem que contribuir de maneira mais eficiente para o desenvolvimento do indivíduo e da nação, e utilizar-se do melhor modo de recursos escassos, não pode seguir, em sua trilha sem atentar para as realidades do mundo em redor.

4.º O planejamento educacional deve ser **parte integral da administração do ensino**. Para ser eficaz, o processo de planejamento tem que estar estreitamente ligado aos da tomada de decisões e operações. Se isolado em algum segundo plano, torna-se um exercício puramente acadêmico cujo principal efeito é deixar frustradas as pessoas nele envolvidas.

5.º (É esta proposição demorou mais em tornar-se evidente) o planejamento educacional deve atentar para os aspectos **qualitativos** do desenvolvimento educacional, não simplesmente para a expansão quantitativa. Somente assim poderá auxiliar a educação a tornar-se mais relevante, mais eficiente e mais real.

A feição dos Dez Mandamentos, essas cinco proposições gozaram logo de apoio geral, em princípio, mas o problema estava em fazer com que fossem obedecidas. Isso exigiu três espécies de medidas: (1) desenvolvimento de conceitos específicos e metodologia, (2) treinamento de pessoas para aplicá-los e (3) adaptação de disposições organizacionais e administrativas para possibilitar que o planejamento desse resultado. Na presente seção trataremos da primeira dessas medidas, deixando as outras duas para a seção seguinte.

## 1. As questões primaciais do planejamento

Por mais úteis que fossem, como ponto de partida, as proposições acima não se diriam realmente às questões relevantes com que toda nação defronta, questões que muitas vezes ficam respondidas por omissão sem que tivessem sido explicitamente formuladas. As questões (aplicadas a determinado período de tempo) são, em essência, as seguintes:

1. Quais devem ser os objetivos prioritários e funções do sistema educacional de cada um de seus subsistemas (por nível, por instituição, por grau, por curso, por classe)?
2. Quais os melhores meios e as possíveis alternativas para se atender a esses objetivos e funções? (Isso envolve exame das tecnologias educacionais alternativas, seus custos relativos, tempo exigido, exequibilidade prática, eficiência educacional etc.)
3. Quanto dos recursos da nação (ou da comunidade) deve ser destinado à educação a expensas de outras necessidades? Onde parece estarem os limites da exequibilidade, em termos não só de recursos financeiros mas também de recursos reais? Qual o máximo de recursos que a educação pode absorver num período de tempo já determinado?
4. Quem deve pagar? Como deve ser distribuído o onus das despesas e sacrifícios com a educação entre os seus beneficiários e a sociedade em geral e entre os diferentes grupos na sociedade? Como se encontram adaptadas a atual estrutura fiscal pública e outras fontes de renda educacional para levar a efeito uma distribuição do onus socialmente desejável e conseguir, ao mesmo tempo, um montante de renda suficiente para atender às necessidades da educação?
5. Como devem ser distribuídos os recursos totais existentes, destinados à educação (qualquer que seja o montante) entre os diferentes níveis, tipos e componentes do

sistema (e.g. educação primária vs. geral; salários de professores vs. construção e equipamento vs. livros didáticos, merenda escolar, bolsas de estudos etc.)?

Educadores e economistas, bem como sociólogos, políticos e filósofos, provavelmente abordam essas questões e a elas respondem de maneiras diferentes, refletindo diferenças em sua formação, perspectivas e modo de pensar. Como esse fato tem forte ligação com a maneira pela qual diferentes grupos abordaram o planejamento educacional na última década, façamos uma pausa e observemos como os administradores educacionais e economistas se inclinavam a pensar sobre essas questões.

O bom administrador educacional é um híbrido de idealista, pragmatista e político. Aprecia outras importantes necessidades sociais, mas, para ele, a educação é evidentemente a questão primordial; exige sua principal atenção e lealdade. Crê sinceramente que todo jovem deve receber toda a educação de que se possa servir, mas sabe que isso não é praticável de imediato. Assim, por ocasião da elaboração do orçamento, solicita tudo que julga poder realmente usar, mais algo extra, pois sabe que receberá menos do que pedir. Luta depois para conseguir tudo que possa e, por fim, acaba com um orçamento de acomodação, cuja verba passa a despender com toda a plenitude e eficiência tanto quanto possível. Seu desempenho em despender até o montante que se lhe limitou no orçamento, dificilmente encontra em outros setores um que se lhe iguale.

A um homem nessa situação, a maioria das importantes questões de planejamento apresentadas acima se afigura sobremodo teórica e sem caráter prático. Além disso, elas cobrem uma área demasiado extensa; em seu modo de ver, sua responsabilidade é calcular quanto de dinheiro se necessita para a educação e como despender-lo bem. Que outros se preocupem com a questão de onde deve vir o dinheiro. Não aceita uma recusa facilmente, pois sabe muito bem quantas crianças estão

esperando instrução e aproximadamente o que isso custará. Todo aquele que retém os fundos necessários para a instrução assume a responsabilidade de prejudicar o futuro delas. Ele é o paladino da juventude; que se levantem e sejam contados aqueles que, por ventura, venham a privar de instrução a juventude da nação.

Nesse ponto, o economista vê-se em desvantagem tática, sentindo-se como figura de avarento e inimigo das crianças. Ele pode ser igualmente idealista e amar também as crianças e dar valor a educação, mas há nele menos de pragmatista e político e mais de um conceptualizador e analista do que de administrador educacional. Nunca teve de dirigir uma organização escolar, vencer um orçamento ou fazer face a uma folha de salários. Está acostumado a encarar a economia como um todo e a procurar um equilíbrio ótimo entre seus setores ante as limitações dos recursos em geral. Por conseguinte, conquanto o economista deseje ver a educação sair-se bem, não julga que ela possa ou deva ter ilimitada prioridade ou um cheque em branco relativo a tudo mais (e para ele isto é o que o administrador educacional parece estar pedindo).

Dois problemas importantes preocupam o economista: primeiro, como dividir os limitados recursos econômicos entre vários usos em competição, a fim de obter os melhores resultados em geral (o "problema de distribuição"); segundo, como empregar da melhor maneira esses recursos, uma vez distribuídos, a fim de que obtenham o máximo de produção (o "problema de eficiência").

Encarada a educação nessa perspectiva, é óbvio que ela só pode conseguir maiores verbas a expensas de algo mais; é esse o único sentido real de uma prioridade. Mas mesmo a prioridade tem que ter seus limites; não se pode permitir que um único setor, inclusive a educação, receba toda a verba que deseje, independentemente do sacrifício que isso possa custar aos demais. Por conseguinte, o problema mais crítico na observância da política econômica está em como estabelecer o justo

equilíbrio entre os usos, em competição, para os mesmos limitados recursos.

Pode-se naturalmente resolver esse problema, o que frequentemente acontece, através de uma atuação política direta, de que se saem melhor aqueles de maior força política. Mas a distribuição dessa força nem sempre coincide com a melhor distribuição de recursos segundo os interesses gerais da nação. O mesmo se aplica à alocação de recursos no sistema educacional, onde o principal administrador tem que ser, ele mesmo, o árbitro.

Portanto, o economista que se identifica com os grandes interesses nacionais ou com os grandes interesses do sistema educacional como um todo, está constantemente procurando uma solução mais racional para esse problema de distribuição de verba. Não espera que tal solução prejudique o processo político; ao contrário, espera que auxilie o processo político a dar soluções algo mais racionais.

A melhor solução teórica ao "problema de distribuição" que os economistas têm encontrado até agora é empregar o Produto Nacional Bruto como o critério central e, depois, aplicar o teste de "custo-e-benefício" a cada uma das várias possibilidades de distribuições alternativas, a fim de descobrir qual delas proporciona a maior proporção de benefícios quanto aos custos e mais contribuirá, portanto, para a produção econômica geral.

Reconhece-se haver, naturalmente, dois pontos fracos nesse método de "custo-e-benefício", não obstante sua lógica persuasiva. Um está praticamente na dificuldade de medir os custos e benefícios, especialmente benefícios que somente se concretizarão no futuro distante. (Já nessa ocasião as primeiras estimativas do economista talvez estejam muito aquém do objetivo e as decisões das normas baseadas nelas talvez tenham sido irreversíveis.) O outro ponto fraco diz respeito ao próprio critério e à limitada definição de "benefícios" que ele implica. Evidentemente a produção e o crescimento econômicos são relevantes para o atingimento de outros grandes

objetivos sociais, inclusive o pleno desenvolvimento e igualização das oportunidades educacionais. Mas pode haver também outros tipos de benefícios, especialmente no caso da educação, que não são, diretamente, termos econômicos, mas que, mesmo assim, são de grande importância para os indivíduos e a nação. Se esse é o caso, então o cálculo de "custo-e-benefício" do economista, embora se apresente bom, corresponde a uma visão muito curta e poderá desnortear seriamente os legisladores, fazendo-os proceder a uma distribuição errada das verbas orçamentárias. Os perigos e penalidades de tais erros ficam, naturalmente, muito reduzidos quando se aplica o método "custo-e-benefício" a um projeto particular, em vez de a todo um grande setor.

Quanto ao "problema de eficiência", o aprofundar-se muito nele logo envolveria os economistas em sérios debates e questões pedagógicas que a maioria deles procura evitar. É essa uma razão por que o planejamento educacional, conforme se desenvolveu nas décadas de 1950 e 1960, manteve seu foco sobre os largos parâmetros exteriores do sistema educacional e persistiu em ignorar o que se passava na parte interior.

Tendo em mente esses processos contrastantes pelos quais educadores e economistas tendem a encarar a mesma cena, podemos talvez apreciar melhor os três "métodos" diferentes preconizados para abordar o planejamento educacional e que foram definidos por escolas de pensamento rivais na década de 1960. Denominavam-se, no jargão do ofício, "método da demanda social", "método da mão-de-obra" e "método de custo-e-benefício" (mais precisamente, o "método da taxa de retorno"). Consideremo-los agora.

## 2. O método da "demanda social"

Esse método vem muito naturalmente ao espírito do educador e é, verdadeiramente, mais uma descrição do que ele normalmente faz, que uma formulação teórica de como deve ele abordar o planejamento.

"Demanda social" é uma expressão ambígua e desconcertante (raramente empregada por educadores) que se pode definir de várias maneiras bem diferentes. É mais comumente usada para significar a demanda "popular", coletiva, de educação, isto é, a soma total das demandas individuais, de educação, em determinado lugar e tempo, sob circunstâncias culturais, políticas e econômicas então prevalentes. Se o número de salas de aula e vagas é menor de que o de candidatos reais para ocupá-las, pode-se dizer que a demanda social excede a oferta. Evidencia-se a brecha entre a demanda e a oferta, quando as autoridades educacionais e os líderes políticos recebem crescentes reclamações de pais irritados, cujos filhos não conseguem entrar na escola por falta de vagas.

Precisamos acrescentar dois pontos importantes. Um diz respeito à frequência escolar compulsória imposta pelo Governo. Quando isso acontece, a demanda torna-se subitamente maior, sendo basicamente determinada pela demografia; não mais é uma demanda particular, voluntária. O segundo ponto é que a demanda voluntária poderá ser muito influenciada pelo que o custo da educação representa para o estudante e os pais, não apenas o custo em dinheiro (taxas etc.), mas também o "custo de oportunidade" de uma renda da qual se abriu mão, de trabalho que se deixa de fazer no sítio da família quando o estudante está frequentando a escola.

Dentro de certos limites, as autoridades públicas podem influir sobre o vulto da demanda social, se bem que, como questão prática, é muito mais fácil estimular um aumento do que contê-lo. Por exemplo, dispondo de recursos para fazê-lo, o governo pode, arbitrariamente, aumentar a demanda social tornando obrigatória a frequência escolar e, além da idade de compulsão, tornar a educação gratuita (mesmo, em caso extremo, compensar os estudantes ou os pais pela renda e trabalho a que tiveram de renunciar). Na falta dessas medidas, o governo pode usar a propaganda para estimular a demanda particular (volun-

tária) de educação. Mas a própria cultura, o clima de opiniões sobre o que a educação pode fazer para o povo, é indubitavelmente, entre todos, o fator que maior influência exerce na determinação da demanda social de educação, contanto que se possa pagar por ela.

Medir a demanda social é quase sempre extremamente difícil e, muitas vezes, até mesmo impossível. Constata-se naturalmente a exceção, quando a educação é compulsória e se dispõe de bons dados demográficos sobre o grupo etário pertinente (o que se dá na maioria dos países industrializados, mas não na maioria dos que estão ainda em desenvolvimento). Para se obter uma boa medida aproximada da demanda voluntária seria praticamente necessário investigar casa por casa na maioria dos casos.

Os objetivos regionais da UNESCO referidos anteriormente constituem um bom exemplo do método da "demanda social". O método empregado foi, em sua essência, muito simples, se bem que não tivesse sido fácil conseguir os fatos e as estimativas básicas para se poder aplicá-lo. O primeiro passo foi colher as melhores estimativas existentes de quantas crianças — por nível etário — havia em cada país da região e quantas delas já se achavam matriculadas em escolas primárias, secundárias e superiores. Isso estabeleceu os índices de participação existentes. O segundo passo foi considerar as melhores projeções que existiam sobre a futura população juvenil, em cada nível etário, até 1980. O terceiro passo foi escolher alguns objetivos dos índices de participação para 1980 e certos anos de permeio e aplicá-los às projeções demográficas a fim de determinar os objetivos de matrículas em cifras absolutas.

Esse último foi o mais complexo de todos porque, logicamente, exigia um juízo abrangendo muitos fatores e sua praticabilidade: quanto de instrução as pessoas realmente desejavam, quanto ela custaria, quais os recursos de que se podia dispor, quanto de potencial humano preparado a economia de cada país necessitaria e quantos empregos se podia ver-

dadeiramente fornecer, quanta ajuda externa se podia obter etc.. Na realidade, fizeram-se algumas estimativas relativamente simples na falta de quaisquer outras melhores. Uma estimativa importante foi que a demanda popular de educação continuaria a ultrapassar a oferta. Outra foi que os custos unitários da educação permaneceriam mais ou menos constantes. Admitiu-se que a economia podia empregar todos aqueles que recebessem uma instrução e que, em geral, a grande expansão nos gastos com a educação contribuiria de maneira importante para o crescimento econômico. A principal medida de praticabilidade que se tentou dizia respeito à disponibilidade de fundos. Nisso, fizeram-se estimativas um tanto otimistas sobre o comportamento dos custos unitários, sobre as taxas de crescimento e sobre a ajuda externa. Os objetivos resultantes foram submetidos a crítica sob muitos aspectos. Entretanto, eram tão bons quanto o permitiam as circunstâncias e, indubitavelmente, foram muito eficazes na ocasião, ao estimularem maiores dotações orçamentárias para a educação (e, indiretamente, ao estimular também a demanda social).

Outro exemplo do método da demanda social é o que acontece na França no tocante à admissão nas Universidades. A regra na França é que qualquer estudante que se bacharela no *lycée* (escola secundária) automaticamente pode entrar na universidade. O prodigioso aumento de matrículas nas universidades francesas, a partir dos primeiros anos da década de 1950, forneceu clara prova de um nítido aumento da demanda social de educação superior. (Isso tem sido uma grande fonte de dores de cabeça para os planejadores educacionais e reitores de universidades, na França, os quais não tinham tido um bom meio de prever muito aproximadamente a rapidez com que a demanda social subiria e qual o número de alunos que surgiria em cada outono. Via de regra apareciam mais do que se esperava e em número maior do que o das vagas existentes. Esse foi certamente um importante fator causal nos "Acontecimentos de

Maior" que, em 1968, abalaram as universidades francesas até seus alicerces.)

Fizeram-se três críticas importantes ao método da demanda social, tendo as três partido especialmente de economistas: (1) o método ignora o problema nacional maior, o da dotação de recursos e implicitamente admite que, independentemente do quanto de recursos se destina à educação, constitui esse o melhor emprego que deles se faz para o desenvolvimento do país como um todo; (2) ignora o caráter e o padrão da mão-de-obra de que a economia necessita e pode facilmente resultar em produzir muita mão-de-obra de determinados tipos e não em número suficiente de outros; e (3) tende a superestimar a demanda popular, a subestimar os custos e a provocar uma deficiente distribuição de recursos para demasiado número de estudantes, reduzindo com isso a qualidade e eficiência a ponto de a educação tornar-se um investimento duvidoso.

### 3. O método da mão-de-obra

Conforme se observou antes, muitos economistas preferiram o "método da mão-de-obra" ao planejamento educacional. O argumento a seu favor era mais ou menos o seguinte: o crescimento econômico é a mola mestra do desenvolvimento total de uma nação, devendo, portanto, ter primazia na dotação de suas escassas verbas orçamentárias. Requer, porém, não só recursos e instalações físicas, como também recursos humanos para sua organização e aplicação. Por conseguinte, o desenvolvimento dos recursos humanos através do sistema educacional é um requisito importante e indispensável para o crescimento econômico e um bom investimento dos escassos recursos contanto que o padrão e a qualidade da produção educacional estejam entrosados com as necessidades da mão-de-obra da economia.

Os defensores desse argumento admitiam que a educação tinha outros importantes objetivos, além de produzir mão-de-obra, mas não achavam que isso pudesse causar conflitos.

Resolveram a questão convidando planejadores educacionais para que pesassem esses "outros" objetivos juntamente com as considerações sobre a mão-de-obra; isso era, entretanto, uma vaga orientação e pouco satisfazia.

Aceitando esse argumento, o governo de Tanzânia, por exemplo, corajosamente decidiu em princípios da década de 1960 estabilizar em 50 por cento a taxa de escolarização no ensino primário a fim de dar prioridade temporária aos níveis de educação superior diretamente ligados às necessidades do potencial humano econômico.

Conquanto fosse difícil contestar a lógica evidente do "método da mão-de-obra", sua aplicação prática revelou inúmeras falhas. Primeiro, dava apenas limitada orientação aos planejadores educacionais. Nada tinha a dizer sobre o ensino primário (que não se considerava como "ligado ao mercado de trabalho") embora, por implicação, sugerisse conter-lhe a expansão até que a nação se tornasse mais rica. A maioria dos estudos sobre a mão-de-obra concentrava a atenção sobre o que era de "alto nível" e do qual o "setor moderno" tinha necessidade (isto é, principalmente no emprego urbano). Os planejadores viam-se, portanto, sem uma orientação útil no tocante às necessidades da educação das pessoas que constituíam a enorme maioria da futura força de trabalho da nação, a saber, os operários semi-especializados e não-especializados, nas cidades, e a enorme maioria dos trabalhadores que viviam nas áreas rurais.

Segundo, as classificações de emprego e os coeficientes de mão-de-obra (e.g. o coeficiente desejável de engenheiros e técnicos em geral, de médicos e enfermeiras) usados na maioria dos estudos sobre a mão-de-obra nos países em desenvolvimento, bem como as supostas aptidões educacionais correspondentes a cada categoria de emprego, baseavam-se geralmente nas economias industrializadas e não se adaptavam às realidades das menos desenvolvidas. O trabalho de um operário, no ofício de construção, ou de um agrônomo, ou de um funcionário do serviço sanitário, na África ou

na Ásia, por exemplo, seria provavelmente muito diferente — e exigiria diferente tipo de preparação — do de alguém com o mesmo título na Inglaterra, na França ou nos Estados Unidos. Os planos educacionais, baseados em elementos assim falhos, podiam resultar na preparação deficiente e também na preparação sepérflua de muitos estudantes para os empregos aos quais se destinavam.

Uma terceira dificuldade estava na impossibilidade de fazer previsões seguras das necessidades da mão-de-obra com antecedência bastante para que pudessem ser verdadeiramente de valor para o planejamento educacional, dadas as inúmeras particularidades de natureza econômica e tecnológica e outras circunstâncias envolvidas. Quanto mais requintadas as categorias (e.g. "engenheiros eletricitistas" mais que "engenheiros de todos os tipos") e quanto maior o alcance da previsão (e.g. cinco a dez anos vs. um ou dois anos) tanto mais vagas e menos seguras ficavam as estimativas.

O método da mão-de-obra podia ser útil ao chamar a atenção para falhas extremadas e desequilíbrios, no padrão de produção educacional, que necessitavam ser corrigidos; isto, porém, quase não exigia estudos de estatísticas complexas. Podia ser útil orientação para os educadores sobre a maneira, aproximada, pela qual as qualificações educacionais da força de trabalho evoluiriam no futuro — qual a proporção relativa de pessoas com educação primária ou menos que isso ainda, com educação secundária, e quais as várias séries de treinamento pós-secundário. Seria realmente muito útil para que os planejadores educacionais soubessem, mas estavam muito distantes das necessidades exatas e futuras da mão-de-obra.

Planejadores educacionais, de espírito mais alerta, que compreendiam as limitações acima, logo aprenderam a acolher com reserva os impressionantes gráficos estatísticos das estimativas a longo prazo, das necessidades da mão-de-obra, subdivididas em categorias detalhadas, mas ao mesmo tempo aprenderam

a extrair uma orientação útil dos estudos sobre a mão-de-obra, embora essa orientação ficasse muito aquém do que eles, planejadores, necessitavam.

As falhas desse primeiro método assumiram proporções gigantescas quando o pêndulo do mercado de empregos começou a oscilar firmemente da mão-de-obra deficitária para a mão-de-obra em excesso, conforme descrito anteriormente. Isso fez com que certos pioneiros — como o Professor Frederick Harbison, por exemplo — aconselhassem seus discípulos demasiado entusiastas (a essa altura empenhados no que Harbison denominou “pilotécnica estatística”) a abandonar esse ponto de vista demasiado acanhado em favor de um método com maior visão, o “método do emprego”.

Significava isso que o planejamento econômico e a política de desenvolvimento econômico, não menos que a estratégia educacional, precisavam ser reconsiderados. Até então (fins da década de 1960) o objetivo cardeal e o critério do êxito do planejamento econômico tinham sido elevar o PNB o mais rapidamente possível; isto, porém, começava a parecer tão exageradamente simplificado quanto o alvo da educação de fazer subir as estatísticas de escolarização. Que adiantava elevar o PNB, se ele vinha acompanhado de crescente massa de desempregados e sub-empregados e se sua distribuição entre os cidadãos era mal-equilibrada?

Os planejadores da mão-de-obra começaram, portanto, a insistir no ponto de vista de que a criação de novos empregos e também melhores devia estar em paridade com a elevação do PNB, como objetivo primacial da política econômica.

Alguns aventaram também a idéia de que um moderado excesso de produção educacional sobre as necessidades da mão-de-obra estimada talvez estimulasse um crescimento mais rápido da economia. Se houvesse à disposição operários especializados potenciais, talvez a economia poderia utilizar-se de maior

número deles, e podia muito bem ser que alguns tomassem a iniciativa de criarem seus próprios empregos se sua educação tivesse despertado, neles, motivação e espírito empreendedor. Em suma, contestou-se a antiga teoria de que a economia, independentemente, criava as necessidades da mão-de-obra ao passo que a educação, passivamente, respondia a elas. Talvez a economia devesse responder às solicitações da educação e esta pudesse criar alguns empregos por sua própria iniciativa.

Mas havia uma importante condição no tocante a isso tudo. A educação só poderia satisfazer as necessidades da mão-de-obra, da economia, e estimular a criação de mais empregos se fosse o tipo de educação apropriado, se produzisse pessoas com “espírito empreendedor” e dotadas de conhecimentos, aptidões e atitudes favoráveis para promover o desenvolvimento do país. Muita coisa no setor educacional, ao que parecia, não se enquadrava nessas especificações.

#### 4. O método da “taxa de retorno”

Contudo, outro grupo de economistas, vindo da tradição néo-clássica, atacou fortemente o método da mão-de-obra sob outros fundamentos além dos já mencionados. Disseram, com efeito, que o método era quase tão censurável quanto o da demanda social ao ignorar o “problema de alocação” em geral e o importante teste de “benefício vs. custos”.

O princípio “custo-e-benefício” é o que o indivíduo racional mais ou menos aplica ao decidir como despendar melhor o dinheiro, quando seus desejos excedem a seus recursos. Ele examina suas alternativas, pesa o custo de cada uma e a satisfação ou utilidade correspondente que julga lhe será trazida, e escolhe então as opções específicas, dentro de suas posses, que prometem o mais alto índice de benefícios com relação ao custo.

Alégavam os economistas que os planejadores educacionais deviam seguir esse mesmo estilo de lógica ao tratar com a alocação dos recursos totais de uma nação entre os dife-

rentes setores, ou com a alocação dos recursos totais do sistema educacional entre seus vários subsetores. Ninguém, muito menos todos os outros economistas, discordou desse ponto geral. De fato, dificilmente se pode planejar bem ou tomar uma boa decisão, se não se pensa intuitivamente em termos de custo e benefício.

Mas as dificuldades práticas de poder realmente medir custos e benefícios eram ainda mais acentuadas que as encontradas pela demanda social e pela técnica relativas à mão-de-obra. É certo que alguns economistas e engenheiros fizeram progressos com idênticos cálculos aplicando-os a empreendimentos tais como usinas siderúrgicas, açudes e fábricas de fertilizantes. Mas medir custos e benefícios de importantes subdivisões de um sistema educacional era muito mais complicado. Arrojadamente, os defensores do que se passou a denominar "método da taxa de retorno" fizeram um heróico esforço e emergiram com cifras que pareciam exatas, em vários estudos realizados em diferentes países.

Outros economistas, porém, não perderam tempo em criticar as cifras com o vigor e prazer que eles próprios reservam para as contendas dentro de sua classe. Os educadores, em geral, mantiveram-se afastados dessa batalha particular. Se sabiam realmente que estava sendo travada (muitos não sabiam), ou não puderam compreender-lhe a essência, ou consideraram o caso acadêmico, tachando-o de inócuo. O instinto deles estava certo, pelo menos naquela primeira fase experimental dos estudos sobre a "taxa de retorno". Os debates acalorados dos economistas estavam em desproporção com a importância que aqueles estudos apresentavam de imediato para as decisões políticas. Mas sempre havia o risco de uma autoridade responsável, sem malícia, tendo que tomar uma decisão de alto nível, viesse a considerar as cifras da taxa de retorno como verdade revelada cientificamente e tomasse decisões completamente erradas. Tal era o receio dos críticos, manifestado em seus estudos, mas manda a justiça que se diga que esses mesmos

críticos teriam provavelmente ficado alarmados se tivessem pensado que as conclusões tiradas de suas frágeis estatísticas seriam utilizadas sem a devida cautela.

Levaria muito tempo explicar minuciosamente os inúmeros pontos fracos que foram apontados no método da taxa de retorno. Em primeiro lugar, os dados relativos ao custo básico são inconsistentes, e uma das críticas que lhe fizeram fora de se ter incluído, no custo, a renda que — supunha-se — os estudantes deixavam de ganhar, principalmente no país em que o desemprego era endêmico. Esse ponto fraco, no tocante ao custo, é, entretanto, suscetível de ser corrigido, quando se dispõe de dados melhores.

Os pontos mais graves que podem ser amenizados um pouco por meio de dados melhores, se bem que não possam ser eliminados de vez, dizem respeito ao cálculo de benefícios futuros. O método habitual é calcular a diferença nos ganhos de uma pessoa, na vida, resultante de maior instrução, e diminuir esse montante de certa porcentagem, fixada arbitrariamente, que leve em conta as causas — sem ser as de ordem educacional — que poderiam explicar essa renda adicional (por exemplo, inteligência superior, motivação, situação de família e relações). Mas essas diferenças de renda, atribuídas a diferenças resultantes da educação, são computadas na base de diferenças passadas ou presentes, o que implicitamente supõe que elas permanecerão constantes no futuro. Essa é uma hipótese muito duvidosa.

Esses ganhos adicionais particulares (deduzidos os impostos) resultantes de maior instrução servem para medir os benefícios individuais. Esses mesmos ganhos particulares (sem a dedução de impostos) servem também para medir os benefícios sociais, por meio de uma transferência que certos críticos do método consideram ser um lance um tanto arrojado. Uma das hipóteses (aliás duvidosas) subjacentes nesse método de calcular os benefícios sociais é que as diferenças nas taxas salariais refletem quase com exatidão a relativa produtividade econômica de diferentes pessoas.

Requerem-se inúmeras outras hipóteses arrojadas para se completar essa aritmética e obter uma cifra da taxa de retorno.

Os autores ressaltam que o método mede somente os benefícios econômicos diretos e não leva em consideração os benefícios econômicos indiretos e os não-econômicos. É uma omissão de certo porte. O planejador educacional é deixado a pensar o quanto deverá ainda computar para atender a esses benefícios que foram excluídos.

Embora o ensino primário não seja, em si próprio, considerado uma preparação para trabalho, não deixa de ser muito curioso que alguns desses estudos relativos à taxa de retorno, levados a efeito independentemente uns dos outros nos diferentes países em desenvolvimento, chegaram à mesma conclusão, isto é, que os resultados econômicos do ensino primário nesses países são bem superiores aos do ensino universitário. Não se deve, porém, tomar isso como verdade universal nem mesmo como verdade evangélica nesses países específicos; talvez reflita simplesmente certas falhas nos dados informativos ou na metodologia. Mas ilustra o gênero de hipóteses sedutoras que tais estudos apresentam e que podem conduzir a novas e úteis pesquisas.

Se se pudessem vencer, de um modo ou outro, todos esses pontos fracos, ainda restaria a circunstância de que o método da taxa de retorno apenas diria, aos planejadores e àqueles que decidem, metade do que necessitam saber. Diz-lhes onde aplicar mais recursos para conseguir os melhores resultados, mas não lhes diz até quanto devem aplicar nesse sentido. O segundo ponto é, talvez, o que representa o maior problema.

Para resumir, pode-se, com justiça, dizer que o método da taxa de retorno, em seu atual estágio experimental de desenvolvimento, nos diz muito mais sobre o passado que sobre o futuro. E, embora a História nos pudesse fornecer dados úteis, a última coisa que uma nação em desenvolvimento desejaria fazer seria recomencá-la. Dada a penúria de dados bons, com os quais se pudesse trabalhar, e também

a necessidade de tecer toda uma série de hipóteses sobre o futuro econômico, as cifras aparentemente exatas às quais chegaríamos deveriam ser tratadas com extrema cautela pelos planejadores e por aqueles que tomam as decisões políticas.

Contudo, o método da taxa de retorno, do mesmo modo que os da demanda social e da mão-de-obra, é de muita importância e utilidade para o planejamento educacional. No mínimo, acentua a constante necessidade de se examinarem as alternativas e pesarem seus respectivos custos e benefícios da melhor maneira possível, antes de se entregar a uma decisão. Com a melhoria de suas metodologias e de seus dados básicos, ele poderá fornecer uma orientação mais sólida.

Evidencia-se, porém, que nenhum desses métodos, por si próprios, proporciona uma base adequada para o planejamento educacional. Na atualidade, mesmo os mais ardentes proponentes desses diferentes métodos admitem a necessidade de se fazer uma nova síntese dos três. Mas, tal síntese ainda assim deixaria importantes brechas para serem preenchidas. A falha fundamental de todas elas está em aceitar implicitamente o sistema educacional como se apresenta e em tocar nele tão somente para ampliá-lo. São, em essência, instrumentos de macroplanejamento e, como tais, podem ser muito úteis. Mas a conclusão a que chegaremos depois é que o planejamento educacional deve agora começar a considerar o sistema e modificá-lo para torná-lo mais pertinente, mais eficiente e mais produtivo. Constitui este o meio principal para elevar a futura taxa de retorno dos investimentos educacionais.

#### Quinta parte

Os últimos progressos  
e o pôr-se em prática a teoria

Além dos conceitos e metodologia gerais que acabamos de examinar, desenvolveram-se e aproximaram-se, durante a década de 1960, inúmeras técnicas específicas, de grande utili-

dade para o planejamento educacional. Abrangiam, por exemplo: melhores métodos estatísticos para fazer vários tipos de projeções (e.g. de escolarização, salas de classes necessárias, professores, equipamento e material); meios mais seguros para estimar custos futuros e necessidades financeiras; meios para traduzir dados relativos à demografia e mão-de-obra em esquemas de escolarização futuros.

Em síntese, progrediu-se firmemente na ampliação dos instrumentos para o planejamento. Mas três outros passos básicos se fizeram necessários antes que esses instrumentos melhores pudessem ser usados com eficiência, a saber: (1) pesquisas e diagnósticos visando esclarecer os problemas-chave que o planejamento educacional defronta; (2) a formação de homens capazes de poder aplicar na realidade os resultados dessas pesquisas e os métodos de planejamento; (3) a criação e a adaptação de estruturas organizacionais e administrativas que permitam o funcionamento do planejamento.

É motivo de satisfação, para toda pessoa que crê na importância dos órgãos multilaterais, observar que são esses órgãos, e principalmente a UNESCO, como também a OCDE\*, no caso da Europa Ocidental, que assumiram a liderança em auxiliar o mundo inteiro a fazer substancial progresso nas três frentes acima durante a década de 1960. Talvez seja interessante expor sucintamente o que fizeram.

#### 1. Treinamento e pesquisa

As conferências regionais da UNESCO, atrás mencionadas, realizadas em princípios da década de 1960, suscitaram considerável número de pedidos, de parte de nações em desenvolvimento, de assistência técnica ao planejamento educacional. A despeito da extrema falta, em escala mundial, de pessoal especializado para esse fim, a UNESCO respondeu com vigor, enviando, durante a década de 1960, a 80 países, mais de 150 missões a curto prazo

e mais de 190 conselheiros especializados em planejamento, destacados para residência a longo prazo.

Isso, entretanto, só poderia ser uma solução temporária. Havia necessidade de treinar um quadro de peritos em educação que fossem dotados de aptidões mais elevadas. Ainda mais importante era a necessidade de auxiliar cada país a formar seu próprio quadro nacional de peritos a fim de que pudesse tornar-se auto-suficiente o mais breve possível.

Para atender a essa necessidade a UNESCO tomou a si a tarefa de criar uma rede de centros de treinamento e pesquisas. No período de 1960 a 1963, em cooperação com as próprias nações em desenvolvimento, ela estabeleceu centros regionais de treinamento para a América Latina (em Santiago do Chile), para a Ásia (em Nova Deli) para os Estados árabes (em Beirute) e para as novas nações africanas (em Dacar). Visando criar um elo entre esses centros regionais e as universidades e outras organizações que pudessem ser atraídas para esse campo de treinamento, e dar também um impulso às pesquisas, a UNESCO (com a cooperação do Banco Mundial, da Fundação Ford e do Governo Francês) estabeleceu em Paris, em 1963, o Instituto Internacional de Planejamento Educacional. O Instituto passou a receber generoso auxílio de organizações não-governamentais e de governos, cada um agindo separadamente.

Esses novos centros de treinamento, a princípio, foram forçados a improvisar, pois era muito pouca a literatura existente e não havia nenhum corpo de conhecimentos organizado no tocante a planejamento educacional. Eles estavam dando seus primeiros passos, e parte de sua função consistia em facilitar o processo. Ao formar equipes interdisciplinares e ao assegurar em grande medida a continuidade, ao mesmo tempo que se ligavam estreitamente aos países em que se estava criando uma experiência interessante, os centros regionais e o IPE gradativamente passaram a ser centros de armazenamento e restauração

\* Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos.

de novos conhecimentos, ao emergirem eles das novas pesquisas e experiência.

O IPE, especialmente, procurou colher, criar e difundir esses novos conhecimentos através de um extenso programa de publicações, que abrangia relatórios de pesquisas e material de instrução, visando a eliminar a brecha nas comunicações entre pesquisadores e os elementos profissionais e a remediar a falta mundial de bom material de treinamento. Em 1969, seis anos após a criação do Instituto, grande número dessas publicações, traduzidas em vários idiomas, já estava em plena circulação e em uso através do mundo.

Além disso, já nessa época, várias centenas de pessoas haviam recebido treinamento formal no IPE e nos centros regionais da UNESCO, cujos cursos tinham uma duração que variava de algumas semanas a um ano. A grande maioria era funcionários de países em desenvolvimento, que voltavam depois a seus países para por em execução o que haviam aprendido. Os estagiários do IPE, de nível mais adiantado, compreendiam também bom número de peritos consultores internacionais que iam depois servir nos países em desenvolvimento, e crescente número de pessoas que se destinavam a ser professores e pesquisadores no planejamento educacional nos centros regionais, universidades e instituições nacionais de treinamento. O IPE tornou-se também um lugar de encontro e centro de trocas para os funcionários, os especialistas e os estudantes de inúmeras universidades e outras organizações que estavam estabelecendo programas de pesquisas e treinamento nesse setor.

A UNESCO era o principal agente catalizador desse movimento, especialmente no tocante às regiões em desenvolvimento, mas a OCDE exerceu também papel relevante no mundo desenvolvido. As atividades do treinamento direto da OCDE eram limitadas; mas, ainda assim, isso não só auxiliou espíritos de valor na Europa Ocidental, na América do Norte e no Japão a realizar uma obra criativa e a fazer progredir a teoria e a metodologia do planejamento educacional, como também

estimulou o interesse pelo planejamento nos Ministérios de Educação dos Estados membros. Além disso, em fins da década de 1960 a Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento contribuiu para incitar as nações donatárias a dispensarem maior atenção e auxílio ao planejamento e desenvolvimento econômicos em seus programas de ajuda às nações em desenvolvimento. Mais ainda, em 1968, a OCDE criou um Centro de Pesquisa e Inovação Educacionais com a missão de auxiliar seus estados membros a realizar as reformas e inovações educacionais havia muito se tornavam necessárias.

Em 1970, podia-se realmente dizer que, graças às grandes iniciativas tomadas por órgãos multilaterais e à esplêndida cooperação de universitários e muitos outros especialistas, veio a surgir uma comunidade internacional de planejamento educacional. Criou-se impressionante corpo de novos conhecimentos que passaram a ser difundidos; preparou-se um substancial quadro inicial de planejadores que se espalharam pelo mundo, e uma cooperação e comunicação eficazes entre produtores e consumidores de pesquisa, nessa nova área, vieram a concretizar-se. Embora o caminho a percorrer seja ainda longo, pode-se dizer que já se adiantou muito. Dificilmente esse rápido progresso poderia encontrar paralelo em muitos outros campos da cultura e da prática.

## 2. A execução do planejamento

Os novos programas de treinamento e pesquisa defrontaram imediatamente com várias questões difíceis: Que é um planejador educacional? Que faz, qual seu lugar, qual sua função num estabelecimento educacional? Quais suas responsabilidades com relação à política e à tomada de decisões? Quais as qualidades e aptidões de que necessita um planejador? Como um programa de treinamento e pesquisa poderá auxiliá-lo exatamente para que possa adquirir essas qualidades e aptidões?

Os elementos dotados de espírito prático, que participam desses programas de treinamento, não se esquecem de que acabarão vol-

tando para suas funções ou outras organizações do país, e é de esperar que levem consigo algo de útil. Logo vêem o valor e a pertinência dos novos métodos a que foram expostos e rapidamente adquirem a perspicácia necessária para julgar com olho crítico seus próprios sistemas de educação, ao compará-los com outros e ao perceber muitos dos mesmos defeitos e dos mesmos problemas básicos.

Que poderemos fazer com o que aprendemos quando chegamos a nossos países? Como poderemos aplicar esses conceitos, esses métodos e as novas informações, à nossa situação, de sorte que se possam verificar verdadeiramente mudanças e progresso? Quais as mudanças que se tornarão necessárias em nossa estrutura organizacional e administrativa para que o planejamento possa firmar-se? Que pode um indivíduo fazer para remover a montanha de inércia que se interpõe no caminho impedindo a concretização das mudanças necessárias? Como podemos convencer as autoridades superiores de que tais mudanças são imperiosas, que sem elas o planejamento não poderá realmente funcionar? Acima de tudo, que podemos fazer para modificar a atitude e o modo de ver de todos os interessados, fazê-los compreender que todos eles — de alto a baixo, na escola, de professor a Primeiro Ministro — devem adquirir o "espírito de planejamento" e devem ser, eles mesmos, os verdadeiros planejadores?

Essa última questão, embora encerrasse certa inquietude, era agradável ao pessoal que dirigia o treinamento, porquanto revelava não terem sido inúteis seus esforços. Era este o problema-chave: como tornar o planejamento parte integrante do comportamento de cada um no sistema educacional. O planejamento educacional, independentemente da qualidade de seu método, jamais poderá surtir efeito se o meio administrativo não for favorável. Isso é menos uma questão de como as unidades se acham dispostas no organograma ou de como compreender a definição dos cargos, do que a maneira que os vários elementos

atuantes consideram o planejamento ou sentem como devem agir com relação a ele.

O fato primordial — e a primeira coisa que a todos deve ficar bem clara — é que as estruturas administrativas e o ambiente que a maioria dos sistemas educacionais tem conservado do passado não se destinavam a servir de base para um planejamento de futura moderna. Em sua maior parte destinavam-se a governar e dirigir sistemas educacionais em que a administração central e as autoridades públicas exerciam apenas um papel de segundo plano. A principal iniciativa e responsabilidade para criar e dirigir instituições educacionais, para financiá-las, expandi-las ou modificá-las, ficavam, em grande parte, a cargo de particulares ou da administração local. Em tais situações, uma nitida divisão de tarefas caracterizava geralmente a administração educacional central. O diretor, os administradores e os inspetores responsáveis pela supervisão de certo nível ou certo tipo de ensino — tais como o primário, o secundário ou o técnico — viviam em esplêndido isolamento. Cada grupo tinha seu próprio organograma, seu próprio orçamento, seus princípios básicos, doutrina e estilo de administração. Era como se o departamento ou o Ministério da Educação fosse uma federação formada de domínios independentes e rivais, mantidos em harmonia por meio de um pacto tácito de não-agressão e de um árbitro em nível superior.

Era essa a tendência, mesmo quando o governo central exercia um papel importante no sistema educacional, ao garantir-lhe os recursos, o pessoal e as condições para seu funcionamento. Os compartimentos organizacionais eram mutuamente exclusivos, as comunicações se davam praticamente de alto a baixo, entre o homem no topo da administração e os usuários; raramente havia comunicação horizontal entre responsáveis e setores diferentes.

Não é de surpreender que, nessas circunstâncias, ninguém considerasse o sistema educacional como um sistema em si ou procurasse planejá-lo como um todo. Na realidade, não havia grande necessidade disso naquela época

dadas as razões já expostas. Mas o ponto que devemos destacar aqui é que os modelos de comportamento, as regras e os princípios, doutrinas e filosofias, e não menos ainda as atitudes dos funcionários, os privilégios e a visão acanhada que se originavam nesse ambiente, tornavam-se sérios obstáculos quando a necessidade de um planejamento mais amplo se fazia sentir.

Não se podem vencer esses obstáculos — que ainda existem na maioria dos países — acrescentando simplesmente uma nova unidade de planejamento à antiga estrutura administrativa. Tal unidade logo poderá ver-se completamente afastada do campo principal das operações decisivas. Aqueles que se encontram nesse campo poderão estar ou muito atarefados para cooperar no novo planejamento e empregá-lo efetivamente para auxiliar a nova unidade em sua função ou deliberadamente poderão ressentir-se ou ignorá-la.

Não vai aqui qualquer intenção de criticar as pessoas envolvidas, cuja maioria vem enfrentando corajosamente as dificuldades dos tempos modernos e trabalhando arduamente sob condições penosas e realizando feitos extraordinários. O âmago do problema está em essas pessoas serem produtos e prisioneiras de um sistema administrativo antiquado, em que dominam os regulamentos que, dada sua própria natureza, inibem um planejamento conveniente e uma ação eficaz. Somente depois de eliminar-se-lhe a inércia, através de mudanças de atitude, estrutura e processo, e de permear-se-lhe todo o sistema com um novo espírito de planejamento, é que ele poderá funcionar realmente bem e que o desenvolvimento educacional poderá progredir desembaraçadamente.

Isso significa simplesmente que o planejamento educacional não é tarefa exclusiva de um grupo de planejadores técnicos com trabalho de período integral na unidade de planejamento educacional central. Eles têm uma função importante a exercer. Devem reconstituir uma imagem com fragmentos de

informações e idéias tomadas de várias fontes. Contemplando o sistema em seu conjunto, podem identificar as grandes tendências, as relações, as limitações, as opções e oportunidades e trazê-las para a atenção de outros a fim de serem discutidas e poder-se tomar medidas. Mas não poderão reconstituir a imagem, muito menos interpretá-la corretamente, sem a boa vontade e o contínuo interesse de todos os seus colegas de outros departamentos. O planejamento exige uma grande e eficiente rede de comunicações a estender-se por todas as direções.

Em síntese, somente se poderá planejar bem um sistema educacional e executar-lhe eficientemente os planos se homens responsáveis por suas várias partes forem, eles mesmos, bons planejadores, e se cada um aceitar que a parte do plano, de sua responsabilidade, se ajuste a todas as demais, e com elas se entrelace, para formar um todo consistente e unificado, servindo assim aos melhores interesses do sistema total. Felizmente, é cada vez maior o número de países em que se está criando gradativamente e eficazmente esse novo clima, aumentando assim a eficiência do planejamento, se bem que alguns ainda há em que ele não passa de um desejo poderoso e de onerosa fonte de frustrações.

Aqueles que tiveram ocasião de comparar os esforços feitos com relação ao planejamento educacional, em inúmeros países, provavelmente concordarão, todos, em que o planejamento dá melhores resultados quando: (a) os altos dirigentes políticos e educacionais crêem verdadeiramente na necessidade de ser ele executado, dão-lhe forte apoio e dele se servem seriamente em suas tomadas de decisões, e (b) todos os outros elementos intimamente ligados ao sistema educacional — administradores de nível inferior, professores, estudantes, pais e empregadores — têm realmente uma possibilidade de se fazer ouvir no processo de formulação de planos para o futuro.

## Sexta Parte

### Uma vista dolhos com relação ao futuro

Tentamos, neste opúsculo, obter uma compreensão melhor do planejamento educacional, examinando-lhe as funções e observando como assumiu diferentes formas e aspectos para se adaptar a muitas necessidades também diferentes. Examinamos, especialmente, aquela parte extraordinária e agitada da História, em nossa época, que decorreu em seguida à Segunda Guerra Mundial, e que criou a necessidade imperiosa, no mundo todo, de se estabelecerem novos e drásticos métodos para abordar o planejamento educacional. Nesta última parte, volveremos os olhos para o futuro e procuraremos ver como deverá o planejamento evoluir doravante.

A despeito do considerável progresso que se fez, os desafios lançados à educação neste período pós-guerra e os grandes problemas a que deram origem estão ainda muito longe de encontrarem uma resposta. De fato, após uma década de expansão sem paralelo, os sistemas educacionais, praticamente em toda parte, confrontam o futuro em meio a um estado crítico. Vêm-se às voltas com trabalhos a fazer para vencer um atraso gigantesco e assediados por problemas desnorteantes que ameaçam agravar-se. Como poderá o planejamento educacional auxiliar no tocante a eles? Como deverá ser reforçado para levar isso a efeito? Quais as novas dimensões que deve ainda adquirir?

Cinco melhorias necessárias, particularmente importantes, destacam-se na estrutura do planejamento educacional, tal como foi concebido nos últimos anos. Primeiramente, os três métodos discutidos anteriormente (demanda social, mão-de-obra e taxa de retorno) devem ser agora sintetizados num método mais unificado e mais coerente. Segundo, os inúmeros métodos necessários para se aplicar estoutro têm que ser ainda aprimorados e reforçados. Terceiro, há necessidade de todos os sistemas educacionais fazerem um gigantesco esforço no sentido de melhorar a circulação

das informações para o atendimento de um planejamento eficaz. Quarto, deve-se preparar maior número de pessoas com grande competência técnica em planejamento e instilar em muitas outras, cuja participação em sua elaboração é essencial, uma apreciação geral sobre o próprio planejamento. Quinto, é necessário modificar drasticamente as disposições organizacionais e administrativas, bem como as atitudes e os tipos de comportamento, a fim de adaptá-los a um planejamento eficaz.

São tão óbvias e já tão geralmente conhecidas essas necessidades que, sem dúvida, haverão de receber maior atenção nos próximos anos. Mas o que talvez não seja tão óbvio é que todas essas particularidades, conquanto essenciais, ainda estão longe de ser satisfeitas porque os três métodos que consideramos anteriormente, para abordar o planejamento educacional, ignoram um fator importante. Eles puderam ressaltar os traços principais do sistema de ensino e situá-lo com relação ao meio, mas pouco consideraram no tocante a sua vida e à necessidade que o sistema tem de mudanças drásticas.

Se os sistemas educacionais têm que servir realmente aos estudantes e à sociedade, é preciso apressar agora estas mudanças em sua vida interna: mudanças em seus objetivos e prioridades específicos, em sua estrutura interna, no treinamento e emprego dos professores, nos processos de ensino e de aquisição de conhecimentos, no estilo e métodos de direção e administração. Além disso, algumas das necessidades educacionais mais prementes, envolvendo pessoas fora da estrutura educacional formal, têm que ser agora encaradas mais seriamente e encontrar soluções construtivas. O conceito de educação permanente terá que ser revisto, passando da retórica abstrata para o terreno das realidades concretas. Isso, porém, só poderá ser possível se as barreiras tradicionais, institucionais e psicológicas entre o ensino escolar e o ensino extra-escolar forem removidas e os dois campos de atividades se tornarem objeto de planejamento comum e mais bem integrado.

Ignorar esses imperativos é cortejar o desastre. Se os sistemas educacionais tradicionais continuarem a estratégia de expansão simplista, qual a de expandir sem modificar sua feição, nada mais farão que acentuar os desajustes entre si e a sociedade, esbanjarão vastos recursos, agravarão a crise que já os domina, falharão em sua missão, porão em risco sua própria existência e prejudicarão de modo incalculável as futuras gerações.

Se é exato esse prognóstico, segue-se então que o planejamento educacional, sem abandonar sua macroperspectiva, tem seriamente que voltar a atenção para as questões internas da educação. Deve ser seu objetivo melhorar o rendimento dos sistemas educacionais por meio de mudanças que os tornem mais pertinentes às necessidades de seus usuários, mais eficientes no uso dos recursos disponíveis e os façam uma força mais eficaz para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Um rendimento melhor não significa simplesmente fazer o que já está feito; significa fazer coisas diferentes e fazê-las diferentemente. Por conseguinte, a ênfase que se requer agora da estratégia não é sobre a expansão *per se* — se bem que a expansão deva prosseguir — mas sobre a mudança e adaptação.

Que espécie de planejamento educacional se requer para atender a essa nova estratégia? Evidentemente terá que incluir um bom macroplanejamento centrado nas dimensões essenciais do sistema e em suas relações com a economia e a sociedade. Mas, além disso, deverá haver novas formas de microplanejamento que se apliquem aos processos internos do sistema e a seus inúmeros subsistemas. Parece admissível, portanto, que o planejamento educacional, nos próximos anos, abrangerá os cinco domínios relacionados abaixo.

#### 1. Classificação de objetivos

Sem objetivos e prioridades claramente definidos, não há base quer para avaliar o rendimento de um sistema educacional, quer para planejar-lhe inteligentemente o futuro.

Se os objetivos reais de um sistema educacional (na medida em que diferem de seus objetivos definidos) não coincidem com os objetivos principais da sociedade, de que faz parte, fatalmente sobrevêm desajustes entre o sistema e a sociedade, e as necessidades desta sofrerão com isso. Igualmente, se os objetivos específicos de vários subsistemas educacionais são incompatíveis com a totalidade dos objetivos de maior alcance, o sistema ver-se-á em conflito consigo próprio, e seus objetivos básicos não serão atingidos. Nesse evento, os maiores prejudicados serão os estudantes. Por todas essas razões, o primeiro passo essencial para melhorar a pertinência e o rendimento de um sistema educacional é reexaminar e esclarecer seus objetivos básicos e prioridades e os objetivos mais específicos de cada um de seus subsistemas, a fim de assegurar-se de que são compatíveis entre si e com os principais objetivos, prioridades e necessidades da sociedade.

Alguns talvez contestem dizendo ser isso impraticável, que já foi tentado muitas vezes, tendo redundado em fracasso, quando muito, em declarações vagas que toda gente pode aceitar, ou pior ainda, em conflitos insolúveis entre interesses em oposição.

Isso, porém, equivale a admitir que a própria instituição, que se supõe deva desenvolver um comportamento inteligente em outros, é incapaz de, ela mesma, agir inteligentemente, que o sistema educacional não tem outra alternativa senão prosseguir em sua marcha na base de folclore, de fé cega e de acomodação estúpida.

Parece uma conclusão dúbia. Em todo caso, a situação exige uma nova tentativa, desta vez apoiando-se menos nas teorias e preconceitos prevalentes, no atendimento aos objetivos e prioridades, e mais na orientação proporcionada por uma análise racional. Certamente será sempre difícil definir os amplos objetivos do sistema educacional como um todo, a menos que isso se faça em termos bem gerais que, entretanto, inevitavelmente, se prestam a diferentes interpretações. Mesmo

assim, seria possível aos cientistas sociais verificarem, de vários modos, o funcionamento real do sistema bem como a competência e o comportamento das pessoas que ele produz, e determinarem se esses comportamentos são razoavelmente compatíveis com os objetivos declarados do sistema e com as necessidades e os fins evidentes da sociedade.

O que não deixa de ser mais importante ainda, ao passar-se do geral para o particular, dos objetivos gerais do sistema educacional, como um todo, para os objetivos mais específicos de seus subsistemas particulares, torna-se mais fácil definir os objetivos como critérios para submeter à prova o rendimento. Há enorme diferença, por exemplo, entre o objetivo geral de formar "bons cidadãos" ou "pessoas de educação liberal" e objetivos mais específicos como desenvolver, num nível de competência definível, o ensino da leitura, ou do uso da aritmética ou do emprego de um idioma estrangeiro.

Na realidade, especialistas em testes e medidas educacionais estão fazendo significativo progresso na criação de processos mais flexíveis e variados para avaliar diferentes tipos de resultados que os estudantes individualmente esperam da educação. Por que então não será possível adaptar alguns desses instrumentos e idear outros para avaliar o rendimento do próprio sistema, uma vez que haja objetivos claros com os quais se possa fazer a avaliação?

## 2. Avaliação do rendimento do sistema

É essencial esclarecer exatamente os objetivos educacionais, não só para assegurar que o sistema se está esforçando para realizar com acerto as tarefas que lhe são pertinentes como também para se ter uma base que permita verificar que ele verdadeiramente está atuando bem. Esse esclarecimento permite, também, ter-se uma base para comparar métodos alternativos visando atender a objetivos especiais em matéria de aquisição de conhecimentos e determinar qual deles é mais eficaz.

Isso é metade do que as modificações poderão fazer no tocante à educação. Para que o sistema seja mais pertinente e mais atualizado, é preciso modificar o que ele faz, constituindo essa a primeira metade; a segunda envolve a mudança da maneira pela qual atua, a fim de tornar o processo mais eficiente. Um sistema educacional poderá estar fazendo eficazmente tarefas que não convenham ou fazendo muito ineficientemente as tarefas que convêm. Ambas as possibilidades devem ser examinadas ao julgar-lhe o rendimento.

Se os sistemas educacionais têm que sofrer modificações com vistas a sua melhoria, e não simplesmente por se querer fazer modificações, há necessidade de instrumentos para diagnósticos diversos, com os quais se possa fazer a avaliação do rendimento deles, sistemas, bem como a identificação das oportunidades para melhorias e controlar-lhes o progresso durante certo tempo.

## 3. Abordagem dos sistemas com vistas às estruturas do ensino

Como os sistemas educacionais têm que modificar-se mais freqüentemente e mais rapidamente que no passado, há necessidade de novas técnicas para fazê-lo. Via de regra, procedia-se de maneira fragmentária e episódica e, o que era muito típico, sobrepondo algo novo ao que já existia anteriormente, sem efetuar realmente uma mudança, por exemplo, acrescentando ensino através da televisão, laboratório para a aprendizagem de idiomas ou um projetor cinematográfico aos meios tradicionalmente usados na sala de aula. Na realidade, isso modifica o antigo "sistema de aprender e ensinar", mas sem conscientemente projetar um novo, porquanto não é encarado como representando verdadeiramente um "sistema". Como resultado, é improvável que o novo elemento venha a proporcionar todos os resultados de que é capaz; as despesas resultantes agravarão ainda o custo anterior do sistema e a melhoria no trabalho escolar se revelará desapontadora. É como se alguém,

com a tarefa de colocar um homem na lua, começasse com um biplano e procurasse adicionar peças a ele para lhe permitir atingir esse satélite.

A outra abordagem é empregar o método de "análise de sistemas", que tem sido usado com muito êxito em inúmeros outros campos (inclusive em **fazer chegar** alguns homens à lua). Essa análise se processa de maneira diferente. Ao invés de começar-se com um sistema antigo, que não está funcionando satisfatoriamente, e tentar corrigi-lo grosseiramente, começa-se por estabelecer uma série de "especificações de execução", isto é, com a definição dos resultados desejados ("os objetivos") e a avaliação das várias limitações de controle e dos fatores ambientais que se deverão observar (tais como antecedentes dos estudantes, teto das despesas e demoras). O passo seguinte consiste em idear uma variedade de sistemas alternativos que se poderiam empregar para conseguir os resultados especificados. Cada um desses sistemas potenciais envolve uma combinação de componentes (**inputs** — entradas), um tanto diferentes entre si, e uma tecnologia, também algo diferente. As despesas estimadas e os prováveis resultados (**outputs**) variam também de um sistema para outro, sendo que alguns se enquadrarão melhor que outros no contexto geral. O problema, pois, está em comparar as relativas vantagens e desvantagens desses sistemas alternativos e escolher um que, tudo bem considerado, pareça adaptar-se melhor aos objetivos e às circunstâncias.

Ao analisar, desta maneira, os novos "sistemas de aprender e ensinar" para atingir vários objetivos bem definidos, há possibilidade de que o sistema considerado ótimo seja uma combinação de métodos antigos e novos, ajustados uns aos outros de maneira nova. Há possibilidade também de que venha a ser vantajoso experimentar vários tipos de "sistema", para atingir os mesmos fins, em certo número de situações possíveis, de sorte que se possa obter, com precisão, uma boa quantidade de provas ao compararem-se as despesas e os re-

sultados de uns e outros. Será evidentemente compensador que sistemas educacionais vizinhos cooperem num vasto programa de pesquisas e desenvolvimento, de maneira que possam efetuar, coletivamente, experiências que nenhum deles, sozinho, teria meios de fazer.

Os princípios básicos a serem observados nos sistemas educacionais são assaz claros, mas as técnicas práticas ainda requerem desenvolvimento e experimentos. Uma vez utilizáveis, poderão tornar-se parte integrante de um processo contínuo de auto-renovação da educação.

#### 4. Novos estilos e modalidades de administração

As várias modalidades já mencionadas constituem meios importantes para melhorar a administração dos sistemas educacionais. (Figuram nesse conceito de administração os elementos que planejam, os que avaliam e os que tomam decisões não só no ministério, mas também em todas as salas de aula.) Mas tornam-se também necessários instrumentos adicionais, muitos dos quais já estão acessíveis, exigindo apenas aperfeiçoamento e experimentos. Há, entre eles, os métodos usados para **pesquisas operacionais** em outros campos que, convenientemente adaptados, poderiam ser aplicados, com vantagens, à educação: o **programa orçamentário** entrosado com os objetivos determinados para realização; o **sistema PERT** para o estabelecimento de programas e projetos complexos; vários métodos para **análise de custos** e exame da proporção de **custo e eficiência** e as técnicas relacionadas ao **custo e benefício**.

O planejamento e a administração de um sistema educacional moderno para ser eficaz requerem, também, um mínimo de indicadores críticos que comuniquem, regularmente, a todos os interessados, o que está acontecendo às variáveis e relações importantes no interior do sistema e às relações cruciais entre o sistema e seu ambiente.

Não basta conhecer, por exemplo, o número total de estudantes matriculados em cada nível de ensino; é importante também conhecer como se acham distribuídos geograficamente por nível de estudos e por matérias; quais as mudanças que estão ocorrendo no perfil da condição sócio-econômica e das qualificações universitárias do corpo estudantil juntamente com as informações-chave sobre as taxas de promoção e de atrito nas diferentes partes do sistema.

Igualmente, não basta conhecer a tendência geral e a ventilação das despesas brutas conforme demonstradas pelo orçamento da educação nacional; é importante conhecer também o que está acontecendo aos custos unitários em todo o sistema, à evolução das rendas por fontes, às despesas de educação em relação às despesas públicas e ao PNB.

Se se tem que avaliar e planejar inteligentemente o número de professores a recrutar, seu custo e utilização, deve haver indicadores que revelem as tendências na distribuição do corpo docente por idade, qualificações, níveis de salários e anos de serviço, mudanças no número de alunos por classe em várias partes do sistema e número de horas de ensino.

O rendimento e a eficiência do sistema têm que ser controlados não só por indicadores que mostrem as tendências no número anual de graduados de diferentes categorias, como também por indicadores que revelem o que se passou com graduados anteriores (e não-graduados) — que é a pedra de toque final do teste na contribuição dada pelo sistema educacional.

Não é fácil precisar o mínimo absoluto do número de indicadores desejáveis, porquanto isso dependerá do que for necessário e exequível em cada situação; quanto mais aprimorado o sistema educacional, tanto mais se pode estender o sistema de informações no tocante à educação. Mas mesmo no mais simples e no menos desenvolvido sistema educacional — ou numa escola ou universidade isoladas — ver-se-á que convém conhecer a respeito dele pró-

prio muito mais do que se conhecera no passado. Agora que a educação se tornou o maior empreendimento econômico na maioria dos países e exerce grande influência no todo da economia e da sociedade, dificilmente se pode permitir seja ela administrada à maneira de modesta empresa familiar. Tem que funcionar com os olhos bem abertos.

##### 5. Intensificação das pesquisas e do desenvolvimento

Conquanto as instituições educacionais tenham sido importantes centros científicos em que se formaram homens que fizeram consideráveis progressos na tecnologia, nos setores da medicina, indústria e agricultura, pouco tempo dedicaram de suas responsabilidades, no passado, para realizar idênticos progressos nas técnicas da própria educação. Pesquisas educacionais tradicionais, conquanto vez ou outra tenham produzido úteis resultados, têm sido muito negligenciadas e fragmentadas e, quase sempre, sem relação com os problemas realmente vitais que confrontam a educação para que pudessem exercer considerável influência. Além disso, a maioria das pesquisas desse tipo têm sido feitas de maneira muito acanhada e exclusivamente pedagógica, para que pudessem abranger os problemas interdisciplinares que atormentam os sistemas educacionais na atualidade.

O único meio para que a mudança e inovação possam tornar-se um processo contínuo e um modo de vida normal para os sistemas educacionais consiste em mobilizar, para tal objetivo, algo mais na própria inteligência criadora de cada sistema, abranger uma grande variedade de disciplinas, investir muito mais dinheiro em pesquisas e desenvolvimento da educação e estabelecer as necessárias disposições institucionais para reforçar o processo. Na falta disso e na falta de um espírito francamente aberto às investigações científicas, os sistemas educacionais continuarão a sobrepor novos elementos aos antigos à semelhança de camadas geológicas e a sofrer transformações mal ajustadas que lhes serão impostas de fora.

A muitas pessoas, inclusive muitas bem familiarizadas com o planejamento educacional, as novas fronteiras que acabamos de descrever podem parecer, à primeira vista, figurar além dos próprios domínios do planejamento. E elas têm naturalmente razão, se se admitem essas fronteiras como tendo sido concebidas no passado. Mas aí é que está o problema: tem-se que recuar as fronteiras. Para que se possa atender às necessidades atuais e urgentes a fim de que os sistemas educacionais possam modificar-se e renovar-se, praticamente em todos os aspectos, tem-se que alargar ainda mais a concepção anterior de planejamento educacional a fim de que se possa incluir o planejamento de **mudanças internas** nesses sistemas.

Estender dessa maneira o planejamento educacional inevitavelmente significa fundi-lo mais intimamente com os processos de administração, pedagogia, pesquisa e desenvolvimento. Disso resultará que o planejamento se distinguirá menos de outras funções, será menos uma questão à parte e apresentará um caráter muito mais interdisciplinar. Ao invés de ser considerado como domínio especial de

alguns especialistas em planejamento, ocupando uma sala de algum ministério, o planejamento educacional tornar-se-á uma tarefa normal de todos aqueles que cuidam da boa marcha do sistema, entre os quais os professores ocupam boa posição.

Podemos encerrar este opúsculo com uma previsão. Quando alguém perguntar daqui a uma ou duas décadas: "Que é planejamento educacional?" a resposta que obterá será muito diferente, e muito mais longa e mais complexa do que a que provisoriamente demos nestas páginas. Mas uma coisa será idêntica. O homem que responderá à pergunta começará — do mesmo modo que o autor deste opúsculo — pela observação de que o planejamento educacional é tarefa muito complexa, demasiado diversificada, e que está sofrendo rápidas transformações para que se lhe possa dar uma definição simples, ou para que se possa encaixá-lo em qualquer teoria geral. E, sem dúvida, terminará dizendo que, conquanto o planejamento possa servir-se, de maneira valiosa, de métodos e modos científicos de pensar, é ainda — à feição da própria educação — mais uma arte que uma ciência.