

CONSIDERAÇÕES PARA DETERMINAR AS PRIORIDADES DA PESQUISA EDUCACIONAL NA AMÉRICA LATINA*

CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO, *Centro de Estudos Educacionais, México, D.F.*

Introdução

Por ser tão amplo o tema deste trabalho, pareceu-nos conveniente introduzir, desde o início, um critério suficientemente concreto para eliminar o que nele entendemos por “pesquisa educacional”. Para atingirmos os fins pretendidos, identificá-la-emos com o gênero de pesquisa social que Philip H. Coombs chamou “pesquisa para o planejamento da educação” (Coombs, 1970: passim). Esta é uma conceituação instrumental, visto basear-se na orientação da pesquisa, sem considerar-lhe a natureza nem as características; apesar disso, sua utilização oferece várias vantagens, especialmente a de reduzir o tema que nos interessa a uma dimensão relativamente operacional.

Em termos gerais, este conceito abarca qualquer pesquisa, procura de informação, ou análise científica que pretenda ampliar e aprofundar o conhecimento do planejamento educacional, ou torná-lo mais eficaz quanto aos fins que se propõe. Em termos mais concretos, o conceito inclui as pesquisas que visem aprofundar nossa compreensão ou facilitar a solução de algum problema que deva ser resolvido pelos planejadores da educação; ou então, desenvolver novas técnicas e metodologias destinadas ao tratamento de algum dos problemas mencionados. Convém esclarecer que, ao utilizar este conceito, não estamos considerando o planejamento educacional como um campo específico das ciências sociais, mas como uma área para onde confluem especialistas em diferentes ciências, a fim de colaborar na análise e solução de problemas que afetam qualquer processo educativo — ou são por ele afetados. Assim também, não nos estamos referindo apenas à pesquisa dos processos educativos como tais — razão pela qual não estamos utilizando a definição tradicional de pesquisa educacional, que se refere primordialmente à pedagogia e à psicologia pedagógica — mas, de preferência, a todas as inter-relações existentes entre estes e outros processos sociais. Estamos, portanto, sugerindo que o Seminário discuta o tema das prioridades da pesquisa educacional na América Latina, considerando, por um lado, a impor-

tância que cada pesquisa possa ter para a tomada de decisões dos planejadores da educação; e, por outro, o caráter interdisciplinar, indispensável para examinar a problemática da planificação escolar a partir da perspectiva descrita.

É necessário determinar agora a função que pretendemos exercer com este trabalho, bem como o que não foi nossa intenção incluir nele. Como nos pareceu aconselhável considerar somente o gênero de pesquisas que diretamente ou indiretamente se vinculam à tomada de decisões — e, por conseguinte, à busca de soluções para os problemas com que defrontam os planejadores da educação — decidimos descrever aqui os problemas que, em nossa opinião, requerem mais urgentemente a atenção dos pesquisadores e planejadores educacionais. Como consequência desta posição, acreditamos poderem surgir discussões que levem a uma possível hierarquização da problemática referida, assim como uma série de considerações sobre as implicações que tais problemas possam ter para o futuro da pesquisa educacional na região. Não pretendemos, de modo algum, analisar o conhecimento que se tem dos problemas que serão descritos, e muito menos indicar tecnicamente o rumo que poderiam tomar as pesquisas que continuam sendo necessárias para resolvê-los. Não o pretendemos por várias razões: uma delas é que autores especializados já fizeram recentemente uma revisão da literatura relacionada com vários dos temas que serão aqui abordados⁽¹⁾. Outra razão é que uma tarefa dessa natureza não pode ser fruto de um esforço isolado. Outra, ainda, é que não se pode esperar que as discussões do Seminário se detenham em requintes metodológicos — como seriam descrições minuciosas de possíveis pesquisas — mas sim na busca de critérios orientadores das futuras pesquisas.

Por outro lado, é preciso lembrar que definir determinada situação como problemática implica necessariamente estabelecer um juízo de valores; por esse motivo, só se pode chegar a tal definição quando se dispõe de um ponto de referência a partir do

(*) Traduzido do espanhol por Flavia Carone.

qual se depreenda o “deve ser”, e com o qual se possa confrontar a situação concreta que se esteja examinando. Em geral, este trabalho parte de um ponto de referência de tipo funcionalista, ao considerar como situações desejáveis aquelas que devem estar presentes para que o sistema social — dentro do qual se encontra o sistema educativo — opere com a maior eficiência possível e se mantenha em um estado de equilíbrio que, por sua vez, só permite um mínimo de transformações políticas. Contudo, em determinados momentos o trabalho se apóia em um tipo de valor que vai além das exigências funcionais do sistema social, ao questionar os valores implícitos no funcionamento do sistema, e ao considerar como situações desejáveis aquelas necessárias para que o sistema social busque um conjunto de valores baseados na natureza humana. Embora as situações que são problemáticas do ponto de vista funcional o sejam também — a maior parte das vezes — do ponto de vista valorativo, não é necessariamente válida a proposição inversa. Por isso, sempre que nos afastarmos do marco funcional, reconhecê-lo-emos explicitamente. Aliás, isto é necessário porque as possibilidades de resolver determinado problema pelos meios de que ordinariamente dispõe um sistema social, dependem precisamente da natureza desse problema. Sendo assim, em muitos casos pode inferir-se que, enquanto não ocorrer uma mudança social significativa, os organismos que dispõem de poder para introduzir políticas adequadas à solução dos problemas que serão mencionados, só estarão capacitados para enfrentar problemas de

tipo fundamental. Conseqüentemente, supomos que as instituições que realizam pesquisas educacionais sob controle dos organismos que detêm o poder político estarão primordialmente interessadas em analisar problemas desta índole. Por esse motivo, o estabelecimento de uma clara distinção quanto à natureza dos problemas é também necessário para poder-se hierarquizar a problemática a que se alude neste trabalho, à luz dos objetivos das diferentes instituições presentes a este Seminário.

Para apresentar os problemas de forma relativamente metódica, dividiremos esta exposição em três capítulos, nos quais se discutirão problemas relacionados com outros tantos tipos de interações que se dão entre os subsistemas educativos e outros subsistemas sociais. No primeiro capítulo, referimo-nos a problemas vinculados aos “insumos”, ou “processos de entrada” no subsistema educacional, assim como a certos problemas associados com a transformação desses insumos no interior do subsistema mencionado. No segundo capítulo, ocupamo-nos de alguns problemas que derivam da “produção”, ou “processos de saída” do subsistema educacional; no terceiro capítulo, mencionamos alguns aspectos da problemática que deriva das estruturas e processos de administração e controle a que está submetido esse mesmo subsistema. Cada um desses capítulos, por sua vez, é dividido em duas secções que tratam, respectivamente, da pesquisa necessária para diagnosticar os problemas abordados em cada capítulo, e da pesquisa vinculada à busca de soluções.

PROBLEMAS RELACIONADOS COM OS INSUMOS DOS SUBSISTEMAS EDUCACIONAIS

1 — *CONHECIMENTO DESTA PROBLEMATICA*

a) *Demanda social vs. oferta escolar: redefinição dos objetivos dos sistemas escolares?*

O confiarem as sociedades modernas aos sistemas escolares a função de transmitir a cultura de uma geração a outra — com todas as implicações daí decorrentes, no sentido de preservar os valores de que depende a manutenção da forma particular de estrutura da sociedade em questão — exigiu o estabelecimento de períodos de escolaridade obrigatória e gratuita. Por outro lado, terem essas mesmas sociedades atribuído também aos sistemas escolares a tarefa de distribuir, entre todos os seus membros, os papéis ocupacionais que desfrutam maior ou menor prestígio, mediante seleção e treinamento dos indivíduos que os desempenharão no futuro, resultou da aceitação generalizada do ideal meritocrático, que tenderia a eliminar todas as influências de tipo atributivo e afetivo nos processos de seleção social. A busca desse ideal exigiu, em consequência, o estabelecimento de sistemas educativos que estejam virtualmente ao alcance de todos os membros da sociedade, e que formalmente ofereçam mais oportunidades àqueles que, por mérito próprio, se tornem seus credores. Além disso, ficou demonstrado, em várias ocasiões, que aqueles que se encontram marginalizados da maior parte dos benefícios sociais estão geralmente mais dispostos a esquecer suas reivindicações perante os sistemas políticos quando têm acesso a, pelo menos, algumas oportunidades escolares. De maneira que estes fatores, aliados a muitos outros que não é necessário enumerar, induziram os sistemas políticos a estender constantemente a oferta de educação.

É indubitável que as técnicas de investigação de que dispõe a planificação escolar avançaram consideravelmente. Já é praticamente rotina quantificar e extrapolar a demanda escolar e a oferta que poderá ser criada com recursos potencialmente disponíveis. Isso foi bastante facilitado pelo desenvolvimento de modelos matemáticos que permitem avaliar as probabilidades condicionais de que determinada proporção da demanda de educação chegue até certo grau escolar, quando outra determinada proporção dessa demanda alcançou o grau anterior. Estes modelos podem ser combinados

com outros, para eliminar a suposição de que a tecnologia educativa é invariável (Cf. Schiefelbein, 1971). Não obstante, ainda não se conseguiu que esses modelos sejam suficientemente sensíveis aos efeitos que determinadas alterações, ocorrendo em algumas variáveis estranhas ao sistema educativo, podem produzir sobre a demanda escolar. Além disso, ainda continuam sem resposta muitas perguntas relacionadas com a origem da demanda escolar e com os fatores que determinam sua distribuição geográfica.

Em tais condições, não se pode pensar que o manejo das cifras que refletem o comportamento histórico desse fenômeno baste para poder controlá-lo satisfatoriamente. Portanto, sem negar a utilidade dos instrumentos disponíveis, é necessário dar relevo à necessidade de continuar a esclarecer os diferentes processos sociais que determinam a origem e a distribuição da demanda escolar. Isto é particularmente urgente para possibilitar aos planejadores educacionais e de outros setores sociais o encontro de respostas realmente destinadas a satisfazer as demandas que continuaram e que, em igualdade de condições, continuarão desatendidas. Só quando os planejadores escolares souberem com precisão que tipo de educação sua clientela realmente exige; a que se devem as preferências por um ou outro tipo de instrução escolar; onde se radicam ou vão radicar-se os que se inclinam por uma ou outra classe de oferta educativa etc. — é que poderão assentar as bases de uma política educacional que verdadeiramente tenda a resolver as crises da oferta e a evitar que elas se agravem pela ação de outras que atualmente ocorrem em nossos sistemas escolares.

b) *Distribuição das oportunidades de educação*

Como é sabido, estas crises de oferta escolar não afetam de maneira uniforme todos os setores que integram as sociedades que as sofrem. Por esse motivo, é necessário analisar a forma pela qual se distribuem as oportunidades escolares, a forma pela qual esta distribuição evoluiu e evoluirá através do tempo⁽²⁾, bem como os inumeráveis problemas que estão relacionados com a não-satisfação da demanda e com as necessidades dos setores sociais menos favorecidos.

Estas análises são necessárias para verificar se tais oportunidades estão distribuídas de acordo com modelos igualitários. Não obstante, ao tratar de

diagnosticar este problema, o investigador tem de ser capaz de definir o que considera uma distribuição equitativa. Mesmo que prescindamos dos aspectos filosóficos implicados em tal definição, tem de considerar, ao menos, os diferentes níveis em que se pode expressar operativamente este conceito⁽³⁾:

i) Dar o mesmo acesso à educação não-obrigatória a todos os indivíduos que tenham as mesmas aptidões (independentemente de sexo, local de residência, classe social etc.).

ii) Igualar os percentuais de participação de todas as classes sociais na educação não-obrigatória. (Esta definição é mais exigente que a anterior, a qual não leva em conta as diferenças existentes na distribuição das aptidões académicas entre as diferentes classes sociais.)

iii) Igualar a qualidade dos insumos escolares que estão à disposição dos membros de todas as classes sociais.

iv) Igualar os resultados (aproveitamento, desenvolvimento efetivo etc.) que obtêm no sistema escolar os indivíduos que possuem determinado nível de habilidades académicas.

v) Igualar os resultados que obtêm no sistema escolar os indivíduos que possuem diferentes aptidões académicas.

vi) Dar aos indivíduos de quaisquer classes sociais a oportunidade de adquirir as mesmas aptidões académicas.

Um segundo problema que vale a pena mencionar, a propósito destas análises, consiste em determinar se as oportunidades escolares estão distribuídas de maneira "eficiente". Mas este conceito também pode ser expresso operacionalmente de diferentes formas, como se pode ver a seguir⁽⁴⁾:

i) Oportunidades distribuídas na razão direta da aprendizagem adicional que se possa prever nos indivíduos que as recebem, o que equivale a dar preferência aos mais capazes.

ii) Oportunidades distribuídas prioritariamente entre os grupos sociais (ou localidades geográficas) que respondam com mais efetividade a seu oferecimento (por exemplo, freqüentando a escola ou gerando maior demanda de educação adicional). Este critério também favorece primordialmente os subgrupos que tenham alcançado mais alto nível de desenvolvimento.

iii) Oportunidades distribuídas de tal maneira que a proporção entre os benefícios económicos e os custos envolvidos em produzir a educação seja a mais alta possível. (Também com este critério se beneficiam mais os grupos favorecidos pelo critério anterior, pois têm maiores probabilidades de conseguir emprego com a escolaridade que puderem alcançar.)

iv) Oportunidades distribuídas de tal maneira que a utilidade social paralela, em que se constitui a receita possibilitada pela educação, esteja em relação decrescente com o ganho global que cada indivíduo receberá ao longo de sua vida (já que é óbvio que uma unidade monetária, acrescentada ao ganho de um indivíduo de poucos recursos, traz consigo uma utilidade marginal superior àquela que essa mesma unidade produziria se fosse acrescentada ao ganho de um indivíduo cujas necessidades primárias já estivessem anteriormente satisfeitas).

v) Oportunidades distribuídas de tal maneira que se dê a maior ênfase ao valor acrescentado — expresso em termos de aproveitamento e de desenvolvimento efetivo — pelo sistema escolar, em lugar de se enfatizar o valor absoluto da aprendizagem, como está implícito na primeira definição aqui exposta. (Usando outra terminologia, esta definição se apóia no valor gerado pelo *processo educativo*, e não no valor do *produto da educação*.) Isto implicaria selecionar de preferência os indivíduos que tivessem atingido um nível mais baixo de aptidões académicas, numa tentativa de fazê-los alcançar, ao fim do período escolar, um rendimento semelhante ao que lograram indivíduos de aptidões superiores.

Como se pode perceber, adotando um dos três primeiros critérios obter-se-ia uma distribuição de oportunidades escolares que não seria julgada equitativa, se confrontada com qualquer dos conceitos de igualdade de oportunidades escolares anteriormente mencionados. Por outro lado, se se adotasse uma das duas últimas definições, sucederia o contrário. Por conseguinte, "a noção de que os problemas da equidade e os da eficiência podem estar separados é muito mais duvidosa do que sugeriria o arrazoado puramente teórico-económico" (Bowles, 1969:212). Todavia, as políticas que nossos sistemas escolares têm seguido basearam-se, geralmente, nas três primeiras definições expostas. (As razões que podem explicar este comportamento constituem, certamente, interessante objeto de pesquisa.)

Mas independentemente das causas objetivas destas políticas, foram numerosas as racionalizações de economistas e sociólogos, para quem "a democratização escolar é, de certo modo, um luxo próprio dos países ricos". Assinalam que, através da história, "as sociedades complexas, independentemente de seu nível de pobreza, contaram com elites; e desde que seus sistemas educacionais chegaram a ser comparativamente autônomos, uns poucos foram treinados para adquirir as qualificações que em cada época foram consideradas desejáveis". . . . "Há muitas razões, dizem eles, para supor que as nações que hoje são mais pobres também gostariam de ter suas próprias elites — de tipo intelectual, com educação

universitária. Isto absorveria uma proporção considerável de seus limitados recursos, e poderia ser criticado por aqueles que tomassem como ponto de partida algum conceito do ideal democrático, especialmente se esses poucos privilegiados fossem selecionados entre meios sociais comparativamente restritos. A comparação de um sistema deste tipo com os que atualmente existem nas sociedades ocidentais modernas levar-nos-ia a condená-lo; contudo, dedicar recursos ao treinamento de uma elite *pode ser mais facilmente justificado se recordarmos a experiência dos Estados Unidos e da Europa no século XIX*". (R. Aron, 1969: 147s. O grifo foi acrescentado ao original.)

Ora, se as políticas de expansão que nossos sistemas escolares seguem se baseiam na esperança de que, a longo prazo, a equidade e a eficiência convergirão para um mesmo ponto, gostaríamos de registrar como sendo um problema — que, por sua importância, deveria atrair a atenção de nossos pesquisadores educacionais e das ciências conexas — o demonstrar a veracidade ou a falsidade dessa hipótese. Para não nos estendermos demasiadamente, queremos apenas recordar que isto implicaria examinar, por um lado, a validade das teorias do desenvolvimento; e, por outro lado, as estatísticas dos países desenvolvidos, as quais advertem que nem os sistemas de ensino superior, considerados como os mais democráticos do mundo, lograram sequer igualar as taxas de participação dos diferentes grupos sociais nas oportunidades de educação (Cf. Bowles, 1972 a: 497). Quer dizer, mesmo nesses casos não se pôde implementar a segunda definição de democratização educacional, que citamos páginas atrás. O pior de tudo, porém, é que os dados mais recentes comprovam que nos Estados Unidos "a probabilidade de uma pessoa terminar o curso superior depende cada vez mais de seus antecedentes sócio-econômicos... (embora) a probabilidade de terminar o curso secundário tenha tendido a ser menos desigual entre os que procedem das diferentes classes sociais". (Bowles, 1972 b: 226.) Além disso, nesse país "a probabilidade de um indivíduo ingressar numa instituição de ensino superior, quando os pais freqüentaram uma, tem aumentado sempre em relação à probabilidade de que outro indivíduo, cujos pais tiveram menos de oito anos de escolaridade, consiga entrar em uma das instituições mencionadas" (Ibidem).

c) *Quantidade vs. qualidade: avaliação da eficiência interna do sistema escolar*

Tem-se afirmado reiteradamente que, na medida em que os sistemas escolares ampliam seu raio de ação e, por isso mesmo, começam a processar "insumos marginais" (estudantes menos capacitados

que os que já estavam no sistema educativo), com recursos também marginais (especialmente professores de qualificação mais baixa), a qualidade do ensino que as escolas fornecem diminui sensivelmente, em relação aos padrões que se estavam obtendo anteriormente.

Evidentemente, o diagnóstico deste problema (que é o que nos interessa discutir a esta altura) exige se confrontem constantemente os "objetivos internos" dos sistemas escolares com o rendimento que estão realmente obtendo. O problema consiste precisamente em esclarecer e operacionalizar tais objetivos (embora já sejam bastante conhecidas algumas taxionomias que se desenvolveram para facilitar esta tarefa)⁽⁵⁾. Em geral, pode-se dizer que cada vez se dispõe de mais instrumentos e elaborações teóricas suficientemente satisfatórios, relacionados com a medição do chamado "domínio cognitivo do ensino". Todavia, não ocorreu o mesmo em relação aos outros dois aspectos, isto é, com os domínios afetivo e psico-motor.

Por outro lado, é indubitável que a informação relacionada com a qualidade da educação que se está produzindo é tão importante como a de tipo quantitativo, para orientar o critério dos planejadores escolares. Daí, a importância que tem o aperfeiçoamento dos instrumentos que medem o rendimento escolar, em suas diferentes dimensões.

d) *Fatores determinantes da eficiência interna*

Em estreita relação com os problemas tratados acima, encontra-se a necessidade de identificar os fatores dos quais depende que determinado sistema escolar esteja ou não alcançando os objetivos que se propõe, assim como as causas pelas quais determinado fator produz o efeito que se lhe está atribuindo. A identificação destas influências tem sido tentada, em diferentes contextos, ao se considerarem as chamadas "funções-produção" dos sistemas escolares. Contudo, estes exercícios ainda estão sujeitos a diferentes limitações teóricas e metodológicas, de cuja superação depende a possibilidade de encontrar as causas em razão das quais os diferentes fatores analisados são responsáveis pelas variações no rendimento escolar a eles atribuídas.

Para exemplificar o que foi dito, é suficiente mencionar, em primeiro lugar, a falta de teorias da aprendizagem que sejam universalmente aceitas, ou o atraso em que se encontram quanto à identificação dos fatores que incidem sobre o ensino. Entre outros especialistas, Jerome S. Bruner reconhece que "tanto as teorias da aprendizagem como as do desenvolvimento infantil tendem a ser descritivas das mudanças que ocorrem, mas não analíticas em face das formas como se produzem estas mudanças" (Bruner, 1964: 307). Também W. F. Hill adverte que o conheci-

mento de várias teorias da aprendizagem que se desenvolveram recentemente, assim como o conhecimento dos dados de laboratório que lhes servem de base, "proporciona um valioso apoio, se bem que extremamente incompleto, para o tratamento dos problemas do ensino" (Hill, 1964:53).

Além disso, é necessário recordar que os processos educativos pretendem alcançar objetivos múltiplos, muitas vezes interdependentes; por esse motivo, algumas variáveis que, para os fins desta análise, são definidas como independentes, às vezes têm que ser consideradas também como variáveis dependentes. Os modelos que puderam satisfazer este requisito são, contudo, dificilmente utilizáveis⁽⁶⁾. Como alternativa, este problema poderia ser resolvido por meio de planos de pesquisa longitudinais. Contudo, as exigências financeiras e organizatórias que é preciso satisfazer para poder implementar estes planos, constituem obstáculos dificilmente superáveis pelos pesquisadores interessados em resolver este problema.

Por outro lado, estas análises enfrentam comumente a dificuldade de isolar o efeito produzido por determinados fatores que no mundo real estão associados. Em geral, os estudantes de *status* sócio-econômico mais baixo têm acesso a insumos educativos de qualidade inferior, e vice-versa. Embora seja possível avaliar funções-produção independentes para os distintos parâmetros que se podem distinguir em determinado universo-amostra⁽⁷⁾, este procedimento pode impossibilitar ao investigador determinar a possível interação existente entre fatores reciprocamente dependentes.

Não menos importante que as dificuldades que acabamos de mencionar é a que se deveria vencer para evitar o erro de "reificar" determinadas variáveis sociológicas (em particular, a que representa o *status* sócio-econômico dos estudantes) ⁽⁸⁾. Considera-se, por exemplo, que o definir-se esta variável, habitualmente mediante índices compostos, não permite descobrir qual a característica do *status* sócio-econômico (ou do ambiente em que se desenvolve o indivíduo) que realmente produz o efeito atribuído à referida variável. Criticam-se também estes estudos porque as categorias que neles se empregam para classificar os indivíduos, segundo seu *status* sócio-econômico, não representam características inutáveis; porque não é, na realidade, possível determinar qual "o" *status* sócio-econômico de uma escola ou de uma classe em particular; e porque é difícil identificar os elementos, dentro de determinada burocracia escolar, que realmente facilitam ou impedem a aprendizagem de certo tipo de alunos (Cf. Anderson 1971 a: 22 s). Por tudo isso, não resta dúvida que este campo da pesquisa educacional deverá continuar atraindo a atenção dos especialistas das diferentes

ciências envolvidas. À medida que for possível resolver estes problemas, as funções-produção ir-se-ão convertendo em ferramentas que poderão ser utilizadas eficientemente pelos que tomam decisões nos processos de planificação escolar.

2 — PESQUISA NECESSÁRIA PARA O TRATAMENTO DESTES PROBLEMAS

Com o fim de solucionar os problemas mencionados nos dois primeiros tópicos da seção anterior, idearam-se diversas linhas de ação. Algumas delas já foram experimentadas em vários países, e levaram a resultados ambíguos ou definitivamente negativos. Outras apenas foram propostas de forma teórica, e não poderão ser experimentadas enquanto não se consiga exprimi-las em termos operacionais. Dentro deste último grupo de soluções, podem, contudo, perceber-se algumas que sequer se apóiam em bases teóricas suficientemente sólidas. Tudo isto aponta, evidentemente, para a necessidade de continuar e aprofundar tanto a pesquisa pura quanto a experimentação que dela nasce. Propomos, a seguir, alguns exemplos que ilustram a situação descrita.

Entre as políticas que já têm sido experimentadas — principalmente em países desenvolvidos — são especialmente importantes as que introduzem diferentes formas de educação compensatória e remediadora. Como se sabe, estas políticas têm como finalidade fundamental neutralizar — ou pelo menos diminuir — o efeito que produzem os antecedentes sócio-econômicos dos indivíduos no aproveitamento das oportunidades de educação e, portanto, na desigual distribuição das mesmas. Como a desigualdade da distribuição é julgada a partir de diferentes critérios, as medidas de educação compensatória e remediadora que têm sido propostas são de diferentes tipos e visam também a diferentes finalidades imediatas. Contudo, apesar de uma grande variedade destas políticas já ter sido experimentada, não se conseguiu, até agora, aprovar ou desaprovar satisfatoriamente as hipóteses em que se apoiam. Por este motivo, até o momento continuam vivas as polémicas entre aqueles que atribuem a fatores genéticos as diferenças de inteligência observadas de um indivíduo para outro, e aqueles que as atribuem a fatores ambientais; assim como entre os que sustentam que a estrutura de classe social não pode ser alterada por meio de políticas educacionais, e os que sustentam o contrário ⁽⁹⁾.

Persistem também, até agora, muitas discussões em torno dos procedimentos que têm sido adotados para avaliar alguns destes programas; pode-se atribuir isso, provavelmente, ao visar a maioria deles a finalidades múltiplas. (Às vezes, nem mesmo se pretendeu avaliar as experimentações. Cf. A. H. Passow, 1970: 41.) De qualquer modo, o objetivo que mais

comumente se deseja alcançar com essas avaliações tem sido determinar até que ponto as experimentações são eficientes "internamente"; quer dizer, o que, efetivamente, obtêm as metas pedagógicas ou psicológicas a que visam. Raras vezes se tentou avaliá-las do ponto de vista de sua eficiência externa (da relação entre seu custo e seus benefícios econômicos e sociais). Aparentemente, contudo, os custos destes programas são com frequência superiores a suas vantagens econômicas⁽¹⁰⁾. De qualquer maneira, aqueles que devem tomar decisões a respeito da distribuição interna dos recursos reservados para os sistemas escolares, encontram-se ante o dilema de atender aos que lhes dizem não serem adequados os programas de educação compensatória até esse momento experimentados (ou não terem sido assim tão grandes os fracassos que se lhes atribuem), ou àqueles que esgrímem a evidência disponível como prova de que tais programas são inúteis.

Ao aplicar a experiência anterior aos países em vias de desenvolvimento, seria necessário considerar todos os fatores que podem incidir de maneira especial na eficiência externa de programas como esses. É preciso determinar, particularmente, se as normas que regulam a distribuição atual das oportunidades escolares (tanto em relação com a quantidade absoluta como com sua qualidade) são as que, por sua própria natureza, exige a estratégia de desenvolvimento econômico que determinado país está seguindo. Sendo este o caso, sempre haveria quem acrescentasse que, do ponto de vista da racionalidade econômica, seria desaconselhável alterar tais normas (a isto equivaleria a introdução de qualquer programa de educação compensatória), toda vez que isso implicasse investir recursos em indivíduos que dificilmente conseguiriam emprego adequado à educação que lhes estivesse sendo ministrada. Tal situação só poderia ser remediada alterando-se a estratégia de desenvolvimento ou a conceituação da utilidade social da educação; ou, então, limitando-se substancialmente os objetivos da educação compensatória (restringindo-a, por exemplo, a programas de treinamento ocupacional imediato, que de nenhum modo conseguem igualar a distribuição de oportunidades educacionais). Até agora, porém, esta espécie de problemas continua esperando resposta dos que se dedicam a estudá-los.

Outras políticas que também têm sido muito discutidas relacionam-se com a estrutura dos sistemas escolares. Implicam diferenciar ou homogeneizar os *curricula*, alterando, conseqüentemente, seu grau de seletividade ou de democratização — e também sua eficiência pedagógica. Com efeito, várias pesquisas demonstraram que a diversificação dos *curricula*, a partir de determinado grau da educação elementar, discrimina os estudantes provindos de classes sociais menos favorecidas, apesar de a seleção deles se ba-

sear em critérios como a aptidão escolar ou a inteligência (Cf. Husén e Boalt, 1968: 95 ss.). Mas também se comprovou que a qualidade dos produtos finais das escolas secundárias é inferior, em média, quando se conseguem percentagens mais altas na matrícula dos grupos demográficos solicitantes (ibidem: 102). Por conseguinte, o custo que — em condições de tecnologia constantes — se deve pagar pela elevação do rendimento escolar médio, é muito alto, se expresso em termos dos indivíduos que, para tanto, é necessário afastar do sistema escolar. Daí a conveniência de adiar o momento de diferenciar o *curriculum*, para assim melhorar o grau de democratização das oportunidades escolares; isto, porém, exige uma procura de tecnologias que evitem a perda de qualidade educativa que tal política tende a provocar.

Outras modalidades, que é oportuno mencionar, surgem da experiência dos Estados Unidos. Já há mais de 40 anos, pensou-se, ali, ser conveniente adaptar o *curriculum* às aptidões individuais do estudante, para poder assim prolongar-lhe a permanência no sistema escolar. Com essa finalidade, introduziu-se a diversificação de grupos de escolares, com base nas aptidões de seus membros, dentro das escolas secundárias compreensivas. No entanto, esta prática também se revelou discriminatória para os que pertencem às classes sociais economicamente débeis, em virtude da associação que sempre existiu entre os índices de aptidões (que se utilizam para estes fins) e a classe social dos indivíduos. Mais ainda, um estudo extensivo deste sistema conclui que "a prática de dividir os grupos conforme as aptidões de seus membros não produz, *per se*, melhora nenhuma no aproveitamento dos indivíduos, qualquer que tenha sido o nível de aptidões que lhes tenha sido atribuído... (Além disso), esta prática pode, na realidade, dificultar a aprendizagem, porque os professores geralmente subestimam a capacidade dos estudantes que fazem parte dos grupos de aptidões inferiores; esperam menos deles, e, conseqüentemente, os alunos aprendem menos". (Citado por F. Howe e P. Lauter, 1972:231.) Experimentaram-se também, nesse país, procedimentos que tendem a individualizar o ensino, suprimindo para tanto a divisão em graus escolares, que tradicionalmente caracteriza as escolas primárias e secundárias. Por suas próprias características, estas modalidades têm sido implementadas principalmente em zonas economicamente privilegiadas; contudo, não se encontram as condições em que poderiam estender-se a outros contextos. Em todo caso, os pesquisadores dos países em vias de desenvolvimento, que estejam preocupados em encontrar a morfologia do sistema escolar que contribua mais eficazmente para diminuir as desigualdades na distribuição das oportunidades escolares, deveriam provavelmente prestar especial atenção a uma hipótese de Vaizey, bastante conhe-

cida: “É altamente improvável que o grau de equidade na distribuição do ingresso e da riqueza possa ser significativamente diferente do grau de acesso às oportunidades do bem-estar social. Em outras palavras, nenhum benefício social pode facilmente estar distribuído de forma mais igualitária do que o ingresso” (Vaizey, 1967:51).

Em época mais recente, começou-se a discutir, principalmente nos países em vias de desenvolvimento, as possibilidades de generalizar a educação formal através de meios de comunicação de massa. Embora não se espere que esses meios substituam os professores, supõe-se que, mediante sua utilização, seja possível incrementar as oportunidades escolares, com um corpo docente de qualificações inferiores às exigidas pela educação tradicional. Contudo, a experimentação nesta área apenas começou, e as avaliações, muito escassas, são ainda insuficientes para se poder determinar a eficácia de tais recursos. Faltam, particularmente, avaliações externas; por esse motivo, a relação entre os custos e os benefícios que se podem obter mediante o uso destas tecnologias é praticamente desconhecida.

Em níveis de menor operacionalização — e com apoios teóricos de solidez variável — encontram-se outras sugestões que tendem a incrementar a cobertura dos sistemas escolares mediante redefinição de suas funções, de sua clientela, ou de sua pauta de financiamento. Em relação ao primeiro item, pensou-se em fazer os sistemas escolares abandonarem a função “custodial” que atualmente desempenham, de certificação e seleção com fins ocupacionais — pois estes papéis poderiam ser desempenhados por outros órgãos sociais. Quanto ao segundo item, podem distinguir-se duas proposições alternativas que, redefinindo a clientela dos sistemas escolares, pretendem reduzir o tempo necessário para atingir determinadas metas de aprendizagem, e com isto, obviamente, diminuir o custo de operação do sistema. A primeira alternativa sugere a substituição das crianças por adultos, combatendo ao mesmo tempo a subcultura infantil, própria das classes burguesas, que não pode ser generalizada a todas as classes sociais (Reimer e Illich, 1970). A segunda alternativa propõe substituir a educação infantil pela educação de adolescentes⁽¹¹⁾.

Por outro lado, fizeram-se várias proposições tendentes a mudar as normas de financiamento dos sistemas escolares — porque se observa que os recursos de que dispõem são insuficientes, ou então porque, na maioria dos casos, tais normas produzem efeitos contraproducentes. Exemplos destas proposições são as que sugerem a eliminação do caráter gratuito da educação pública, a partir de determinado nível escolar, levando em conta a seletividade sócio-econômica que, mesmo nas condições atuais, está operando. A aplicabilidade destas sugestões, porém, depende da possibilidade de prever, com maior ou menor precisão, a capacidade produtiva que se acrescenta mediante investimentos adicionais em educação e treinamento. E, como faremos ver no capítulo seguinte, esta possibilidade é ainda muito discutível. Por motivos idênticos, pode-se dizer que a maioria das idéias propostas neste sentido estão ainda à espera de pesquisa ulterior, que permita exprimi-las em termos mais concretos, ou demonstrar sua viabilidade de maneira mais clara.

Finalmente, alguns autores, com base em diversas especulações, propuseram a introdução de certas mudanças substanciais na forma de se produzir a educação, não somente nos países do terceiro mundo, mas em todos os demais. No entanto, precisamente por seu caráter especulativo, estas proposições ainda carecem de suportes teóricos suficientemente sólidos. Concretamente, pode-se mencionar o trabalho de E. Reimer (1971), em que o autor propõe a substituição dos sistemas escolares por meio de instrumentos ou coisas “educacionalmente significantes” (que são os que, de alguma forma, contêm símbolos; e os que produzem, traduzem, transmitem ou recebem a informação codificada nesses símbolos), auxiliados por indivíduos que possam servir como modelos para a aprendizagem dos demais. É óbvio, porém, que esta proposição ignora os fatores que determinam a motivação para a aprendizagem, bem como não leva em conta que já se demonstrou ter a programação do ensino (o método proposto) limites aparentemente insuperáveis. Mas independentemente desses problemas, a procura de novos procedimentos, que permitam ampliar a cobertura dos sistemas educacionais e distribuir de maneira mais equitativa as oportunidades escolares, sem deteriorar a qualidade do ensino, deverá continuar absorvendo a atenção dos pesquisadores que desejam servir aos planejadores da educação nessa região.

Capítulo II

ALGUNS PROBLEMAS RELACIONADOS COM A PRODUÇÃO DOS SUBSISTEMAS EDUCACIONAIS

1 — CONHECIMENTO E ANÁLISE DESTA PROBLEMÁTICA

Evidentemente, só com fins analíticos é que se pode considerar a “eficiência interna” e a “eficiência externa” do sistema escolar como conceitos mutuamente exclusivos, pois os problemas que estão relacionados com um deles estão também com o outro. Por esse motivo, na secção anterior tivemos que fazer várias alusões ao segundo conceito, apesar de aí não nos estarmos referindo especialmente à problemática que nasce das inter-relações entre os produtos do sistema escolar, os fatores que os determinam e o contexto social a que são destinados. Este será o tema que versaremos agora.

Existe, por certo, um sem-número de critérios que podem servir como ponto de partida para as análises da eficiência externa dos sistemas escolares. Os que mencionaremos a seguir são apenas os que, a nosso ver, exigem particular atenção do planejamento escolar na América Latina.

a) *Educação e mudança social; educação e desenvolvimento*

O caráter instrumental da educação, dentro dos processos de desenvolvimento e mudança social, tem sido o ponto de partida de toda literatura que se relaciona com o planejamento escolar (embora os efeitos autógenos das políticas educacionais não tenham sido ainda suficientemente identificados). Sendo assim, depois da experiência adquirida durante as duas últimas décadas, surgiu um profundo questionamento das teorias desenvolvimentistas em que se inspiraram as políticas educacionais e econômicas que nortearam os países do terceiro mundo durante esse lapso. Depreende-se daí que os planejadores da educação, assim como os de outros setores sociais, necessitam urgentemente que diferentes tipos de pesquisas lhes indiquem qual exatamente a direção e a intensidade das mudanças sociais induzidas pelas políticas de desenvolvimento que estão sendo seguidas; *qual o papel que se pode atribuir estritamente às políticas escolares*; quais as perspectivas que se podem antever para o futuro mediato e imediato etc. Só com informação minuciosa sobre estes processos é que será possível aos planejadores identificar as modificações que devem ser introduzidas em suas

políticas sociais, de tal modo que estas possam propiciar um desenvolvimento mais autônomo, capaz de gerar processos que lhe permitam sustentar-se a si mesmo, redundando em benefício dos grupos sociais majoritários e estabelecendo, em suma, as condições sócio-econômicas necessárias para que nossos países possam alcançar as metas que há muito se propõem.

Todos sabemos que “desenvolvimento” ou “mudança social” são conceitos amplíssimos e que, por isso mesmo, é necessário considerar separadamente seus elementos componentes, quando se pretende fazer pesquisas como as mencionadas no parágrafo anterior. Contudo, antes de considerarmos particularmente alguns dos aspectos desses conceitos, parece-nos conveniente fazer uma referência geral à direção que estão seguindo os processos neles envolvidos, porque desta dependem os valores sócio-políticos efetivamente promovidos pelas políticas que cada país adota. Verificar a mencionada direção constitui, sem dúvida, um campo prioritário da pesquisa que se encontra a serviço dos que definem a política social. Em outras palavras, o objetivo destas pesquisas seria discernir quais as conseqüências reais das políticas que estão sendo aplicadas, para descobrir os valores implicados nessas conseqüências e a forma pela qual tais valores proporcionam o apoio ideológico necessário para mantê-las (Green, 1969:232). Como se sabe, os valores implícitos nas conseqüências de determinada política podem corresponder ou não às metas formalmente declaradas pelos que a promulgam.

Talvez seja útil aplicar, ao tratar destes problemas, alguma tipologia de valores, como a que desenvolve Thomas F. Green (ibidem). Isto permitiria distinguir, por exemplo, se os critérios que realmente orientam a política escolar são de tipo instrumental ou humanista. Seriam do primeiro tipo se a eficiência das políticas adotadas fosse avaliada principalmente a partir da utilidade que seus resultados estivessem trazendo para outras instituições sociais. Se fosse este o caso, os valores a inspirar as políticas seriam a efetividade ou a eficiência com que estivessem satisfazendo outras demandas sociais, particularmente as de pessoal qualificado. Mas de maior importância é que, neste caso, as funções da política escolar tenderiam a ser confrontadas com

valores associados, e só secundariamente o seriam com valores distributivos. (Um valor associado é um bem que deve ser encarecido em termos sociais, mesmo que não o seja necessariamente pelos indivíduos; ao passo que um valor distributivo é aquele que deve ser encarecido pelos indivíduos, mesmo que não o seja necessariamente pela sociedade como um todo. Por exemplo, crescimento vs. distribuição do produto nacional bruto.)

Contrariamente, se critérios humanistas ditassem as normas da política escolar, a função primordial do sistema escolar seria, por exemplo, promover a independência de cada indivíduo e encarecer o desenvolvimento de cada membro da sociedade (como asseveram freqüentemente os que redigem planos educacionais de diferentes tipos, embora na prática este ideal seja substancialmente modificado). Os que se opõem à utilização deste critério (para defender o primeiro) salientam a possibilidade de o interesse individual e o interesse social não coincidirem em todos os casos. Daí, a necessidade de atuar conforme critérios políticos pragmáticos e, portanto, instrumentais, embora as ações se inspirem oficialmente em critérios humanistas. Do mesmo modo, os que se opõem a este tipo de valores afirmam só ser possível avaliar a operação do sistema escolar partindo do efeito que ela produz em outros processos sociais. Não obstante, parece-nos que ambos os tipos de critérios poderiam encontrar um ponto de contacto, quando as políticas de tipo instrumental se encontrassem dentro de um contexto em que a "eficiência" se orientasse também no sentido de determinada ética social (por exemplo, para a consecução de valores como a justiça, a solidariedade e a participação no controle e nos benefícios da sociedade).

b) Educação, mercado ocupacional e mobilidade horizontal e vertical

É indubitável que as inter-relações mencionadas neste subtítulo constituem um dos eixos da política educacional orientada para a mudança social, e por isso proporcionam elementos de juízo fundamentais para examinar a já mencionada eficiência externa dos sistemas escolares. Entre os muitos problemas de pesquisa que derivam desta área, poderíamos selecionar os seguintes:

i. Rentabilidade da educação

As análises da rentabilidade *ex-post* das inversões em educação já fazem parte de extensa tradição na literatura relacionada com o planejamento escolar, mesmo nos países em vias de desenvolvimento. Apesar disso, tais análises ainda tropeçam em sérias dificuldades conceituais e técnicas, que tornam du-

vidoso o grau de precisão de suas conclusões. Não obstante, quisemos mencionar este tema, entre os que nos parecem interessantes para esta reunião, pois uma corrente de pesquisa iniciada mais recentemente — sem pretender vencer os obstáculos mencionados — abre interessantes perspectivas para a possibilidade de determinar a influência que, separadamente, exercem tanto os aspectos cognoscitivos da educação quanto os afetivos, no sentido de gerar diferenças entre os salários associados às diferentes categorias profissionais (Cf. Gintis, 1971). A possibilidade de melhorar essas técnicas e as implicações que tais análises possam ter para diferentes aspectos do planejamento escolar deveriam ser consideradas pelos pesquisadores interessados na economia da educação⁽¹²⁾.

ii. Atribuição de recursos ao sistema educacional e suas diferentes ramificações

Como qualquer outro processo de planificação, o planejamento do sistema escolar tem, entre outras finalidades, racionalizar o uso dos recursos que se destinam ao desenvolvimento educacional. Para isso, é preciso dispor de critérios que indiquem, por um lado, qual o montante total de recursos que racionalmente se pode atribuir ao sistema escolar; e, por outro, que proporção desses recursos deve destinar-se a cada uma das modalidades educacionais dentro desse sistema. Isso é necessário porque se trata, como é sabido, de distribuir recursos escassos, relativamente aos necessários para atender à totalidade da demanda social; motivo pelo qual esta demanda não proporciona, *per se*, um critério de atribuição de recursos suficientemente sólido.

São já bastante conhecidos os esforços dos economistas para proporcionar instrumentos que ajudem a desempenhar esta função. Os trabalhos que se tornaram mais conhecidos são provavelmente os que a O.E.C.D. iniciou, sob a direção de Herbert S. Parnes (criador do enfoque das exigências de mão-de-obra), assim como os dos economistas neoclássicos, que propõem metodologias baseadas no esquema do capital humano⁽¹³⁾. Mas já apareceram outros enfoques mais sofisticados (como os que utilizam a programação linear) e alguns trabalhos que propõem utilizar metodologias ecléticas (que combinam dois ou mais métodos convencionais). Do mesmo modo, diferentes objeções a cada um desses métodos têm sido amplamente divulgadas, não sendo necessário repeti-las aqui. Em vez disso, parece-nos oportuno assinalar a necessidade de explorar com maior rigor as relações entre escolaridade e produtividade real, assim como entre escolaridade e treinamento extra-escolar; pois disto depende a determinação, por um lado, da verdadeira elasticidade de substituição entre os diferentes níveis de qualificação

dos recursos humanos; e, por outro lado, do grau em que os salários correspondem à produtividade marginal. Esses são, respectivamente, os problemas que afetam mais seriamente o enfoque das exigências de recursos humanos e o do capital humano, bem como qualquer combinação dos mesmos⁽¹⁴⁾. Disto depende também a possibilidade de organizar *curricula* para as diferentes ocupações, de distinguir o efeito que produz a “educação geral” do efeito da educação orientada diretamente para o trabalho etc.

iii. Análise de fluxos migratórios e de fluxos entre gerações

O estudo sistemático dos movimentos internos de população — em relação à sua escolaridade e às variações em seu *status* ocupacional — assim como a indagação das mudanças que ocorrem no *status* social, de uma geração para a seguinte (em relação, também, à instrução escolar alcançada em cada caso), proporcionam alguns elementos para julgar a eficiência externa do sistema escolar, de um ponto de vista econômico e social. Estas análises necessitam, certamente, quantificar em todos os casos os níveis de desemprego aberto e de sub-emprego, para relacionar também estas variáveis com a escolaridade e os fatores que a determinam. Deste modo, seria possível verificar — entre outras coisas — o grau de associação ou independência que exista entre a escolaridade e a mobilidade vertical; entre a aplicação de diferentes tipos de *curricula* e as variações ocupacionais (p. ex., a geração de desemprego de pessoas instruídas, a relevância ou irrelevância da educação formal em relação à modernização rural etc.). Mas também é preciso tratar de construir a infra-estrutura estatística necessária para se poder realizar estas análises, o que supõe, entre outras coisas, melhorar substancialmente a definição operacional de muitos dos termos envolvidos.

iv. Escolaridade e distribuição do ingresso, estudo transversais vs. longitudinais

Com apoio na teoria neoclássica, a política educacional de nossos países partiu do pressuposto de que uma maior dispersão das oportunidades escolares contribuirá para repartir mais equitativamente o ingresso. Não obstante, algumas análises recentes puseram em questão a validade de tal pressuposto (cf. Barkin, 71). Inferiu-se de tais análises a possibilidade de a relação — que uma análise transversal mostra, entre a escolaridade e os salários — não ser igual à que uma análise longitudinal revelaria. Isto poderia ser explicado por determinados desajustes entre a oferta de força de trabalho (que foi preparada pelo sistema escolar) e a capacidade de absorção da força de trabalho na economia,

desajustes esses que tenham provocado, em consequência, uma elevação paulatina das exigências educacionais associadas a cada ocupação⁽¹⁵⁾. A cuidadosa pesquisa deste fenômeno é uma das que reclamam com urgência a atenção dos planejadores educacionais em nossos países.

v. Perspectivas de emprego

É muito provável que quase todos nós estejamos de acordo em que o problema que atualmente exige maior atenção nos países do terceiro mundo é o das perspectivas de emprego para os próximos anos. Contudo, o planejamento da maioria de nossos sistemas educacionais continua ajustando-se às exigências de recursos humanos devidas aos modelos de modernização responsáveis pela situação em que se encontra atualmente o emprego em toda a região⁽¹⁶⁾.

Embora este problema, em sentido estrito, devesse ser da alçada dos responsáveis pela política econômica de cada país, exige também a atenção dos planejadores educacionais, por várias razões. Até agora a política educacional tem sido traçada seguindo as linhas mestras da política econômica; mas esta situação exige que a política econômica seja, por sua vez, alimentada pelo critério dos especialistas em outros campos. Particularizando: os planejadores da educação precisam introduzir novos critérios, para um melhor aproveitamento dos recursos humanos. Daí a necessidade que há de a pesquisa educacional contribuir também para diagnosticar, interpretar e resolver estes problemas.

) *Educação e transmissão cultural: educação e socialização*

Não menos complexos que os problemas mencionados no tópico anterior, são os que derivam das inter-relações entre educação e cultura, ou educação e valores sociais.

Um problema especialmente interessante, dentro deste contexto, é o que surge nos debates dos que consideram a educação como um mecanismo necessariamente adaptacionista, dos que a consideram como um agente de mudanças, ou dos que afirmam desempenhar ela simultaneamente ambas as funções. Mais concretamente, os aspectos que têm sido especialmente debatidos, e provavelmente de maior relevância, são: o papel que a educação tem desempenhado — ou pode desempenhar — na socialização política; seu papel na adaptação da personalidade dos indivíduos para desempenhar funções econômicas; e, finalmente, seu papel na internalização de determinados valores sociais, que são formalmente proclamados pelos sistemas sócio-políticos que os controlam.

Na literatura relacionada com a planificação escolar, tem-se dado especial ênfase à capacidade da educação para transformar as atitudes e a personalidade dos indivíduos, quando as análises se referiram à transformação de sociedades tradicionais em sociedades modernas. Por outro lado, têm destacado especialmente o caráter adaptacionista da educação aqueles que se interessam em provar a hipótese que relaciona o controle do sistema educativo, por alguns grupos dominantes, com a capacidade que estes têm para transmitir os valores necessários à manutenção de suas posições hegemônicas.

Em ambos os casos, estas pesquisas defrontam também com importantes dificuldades que, obviamente, só poderão ser vencidas mediante uma intensificação de esforços. Por exemplo, discute-se muito qual pode ser a influência que diretamente exercem determinadas atitudes no comportamento observável dos indivíduos pesquisados. De maior importância, porém, ainda são os obstáculos devido a muitas destas pesquisas partirem de princípios subjetivos (independentemente de seu objeto de estudo localizar-se precisamente dentro do contexto das percepções). A esse respeito, pode-se mencionar que os estudos que exploram, convencionalmente, o papel desempenhado pela educação na socialização política, se baseiam em modelos ideal-típicos, que obviamente derivam de determinada ideologia.

Sem dúvida nenhuma, este é um dos campos de estudo mais sensíveis ao ponto de vista do pesquisador individual, mas nem por isso deixa de ser interessante para os planejadores da educação. A linha de pesquisa que, a nosso ver, continuará atraindo a atenção dos especialistas, é a que explora as relações que se estabelecem entre o chamado "currículo invisível" e a configuração de personalidade e atitudes dos estudantes. Assim também, as que podem encontrar-se entre esse *currículo* e o sistema de valores dominantes na sociedade.

2 — Pesquisa relacionada com o tratamento destes problemas

Entre os numerosos temas que foram tratados na secção anterior, distinguiram-se, certamente, dois

tipos de problemas. Os que são mencionados nos incisos a) e c) são principalmente de tipo conceitual, e, no nível de generalização em que tivemos de referir-nos a eles, não é possível relacioná-los com a pesquisa que seria necessária para resolvê-los. Em compensação, a problemática mencionada no inciso b) refere-se a obstáculos concretos que o planejamento enfrenta atualmente; por esse motivo, referir-nos-emos agora às linhas de pesquisa relacionada com seu tratamento.

Como consequência dos estudos feitos em torno destes últimos problemas, surgiram algumas proposições; ainda é necessário, porém, que seus autores as expressem em termos mais operativos, ou que demonstrem de forma mais clara a adequação dos mesmos. Concretamente, referimo-nos às correntes que sugerem "flexibilizar" ou "dessistematizar" o sistema escolar, o que implica dar impulso a diferentes modalidades de educação informal. Segundo seus proponentes, esta não só seria apta para ampliar a cobertura do sistema escolar, mas também, e principalmente, para melhorar o ajustamento entre a saída da escola e as demandas do mercado ocupacional⁽¹⁷⁾. Isto seria possível se a política escolar permitisse às forças do mercado a liberdade suficiente para corrigir os erros que normalmente cometem os planejadores do sistema formal.

Com a intenção de que a esperança assim expressa se apóie por vezes em critérios menos especulativos, é importante fazer notar que não se poderá propor uma flexibilização efetiva do sistema formal enquanto não se resolve uma série de dificuldades derivadas da imperfeição dos instrumentos de avaliação que existem atualmente. Esta observação é válida tanto para se poder estar em condições de assegurar os estudos que pretendem ingressar em determinado nível do sistema escolar, como para poder saber se um indivíduo é capaz de desempenhar determinada função (sem esquecer o que já foi observado quanto à possibilidade de que as exigências escolares associadas a certas ocupações tenham sido exageradas desnecessariamente).

Além disso, ainda subsistem sérias dificuldades nas teorias do desenvolvimento do *currículo*, que só anotamos aqui entre as que merecem a atenção dos especialistas⁽¹⁸⁾.

ALGUNS PROBLEMAS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO E
CONTROLE DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS

1 — *CONHECIMENTO E ANÁLISE DESTA
PROBLEMÁTICA*

Não é necessário dizer que tanto os problemas que mencionamos até agora como os que omitimos podem ser examinados em sua relação com os processos administrativos e de controle social a que estão sujeitos os sistemas escolares. Teremos acrescentado um capítulo especial para tratar estes assuntos não se deve, portanto, a um desejo de repassar tudo o que mencionamos anteriormente. Tampouco pretendemos — visto que não nos é possível — expor as muitas facetas que se podem distinguir neste tema. O que queremos fazer, na verdade, é acrescentar alguns dados que, embora amplamente conhecidos, podem proporcionar bases para a procura de outras perspectivas, a partir das quais seja possível analisar e resolver a problemática exposta.

a) *A questão das disfuncionalidades do sistema escolar*

Principalmente desde que Philip H. Coombs apresentou sua conhecida contribuição à conferência de Williamsburg, Virginia (Coombs, 1968), tem-se insistido em que os problemas com os quais defrontam os planejadores da educação refletem uma série de desajustes ou de disparidades entre os sistemas educacionais e o ambiente social em que estes se situam.

Segundo esse autor, o contexto dentro do qual funcionam os sistemas escolares sofreu mudanças vertiginosas (como a revolução científica e tecnológica, a aceleração do crescimento demográfico e a criação de novas expectativas de mobilidade social) durante as últimas décadas. No que lhes toca, os sistemas escolares responderam a estas mudanças principalmente por meio de uma simples expansão linear, o que gerou a maioria dos problemas expostos (por exemplo, o crescente hiato entre a oferta e as demandas de educação; os desequilíbrios entre o fluxo escolar e as necessidades de recursos humanos; a inadequada provisão de pessoal de direção e administrativo etc.). Para resolver estes problemas, Coombs propõe adotar uma “estratégia de inovações educacionais”, que permita aos sistemas escolares adaptarem-se às necessidades de sua sociedade e incrementarem a eficiência e efetividade com que estão utilizando seus recursos.

É evidente que, de acordo com este enfoque, os problemas descritos podem ser resolvidos à medida que se vão delineando os mecanismos administrativos que logrem organizar tanto a pesquisa educacional como a operação dos sistemas escolares, segundo a estratégia de modernização mencionada. Daí a importância que tem, deste ponto de vista, a formulação de um diagnóstico da operação das diferentes máquinas administrativas relacionadas com os sistemas escolares.

b) *Fontes geradoras das metas do sistema social e do sistema escolar*

Quando a pesquisa não se limita a localizar as possíveis disfuncionalidades entre o sistema educacional e o ambiente social em que tal sistema se situa, mas — como assinalamos na introdução — questiona mais a fundo a orientação valorativa do sistema social em seu conjunto, enfrenta-se uma problemática sócio-política que obviamente ultrapassa os limites das análises puramente administrativas mencionadas no tópico anterior. Dessa maneira, ao abandonarmos o ponto de vista funcional, dentro do qual nos colocamos até agora, surgem novas perguntas que devem ser respondidas pelos interessados em examinar a orientação valorativa dos processos de planificação educacional. Uma destas questões é, concretamente, a que trata de localizar os grupos sociais que se beneficiam, em última instância, das políticas educacionais que estão sendo seguidas. Obviamente, isto pressupõe ter em mãos os resultados das análises das conseqüências reais das políticas adotadas a que nos referimos; e implica dar um passo a mais nessas análises, ao procurar explicações estruturais para os fenômenos que tenham sido descobertos através delas⁽¹⁹⁾. Indubitavelmente, o estudo desta questão oferece múltiplas implicações, não só para uma análise da ética social, mas principalmente para se poder determinar a viabilidade e a conveniência de continuar ou modificar as políticas adotadas.

c) *Institucionalização da educação e valores humanos*

Como se sabe, as normas de controle dos sistemas educacionais, assim como as formas institucio-

nais que estes adotam, determinam a orientação geral de suas políticas, e indicam até que ponto tais sistemas são capazes de orientar suas atividades para a consecução de determinados valores. (Esta é, como dissemos em outro tópico, uma das metas que mais comumente proclamam os que formulam planos educacionais.)

Não obstante, de acordo com algumas teorias pedagógicas que têm mais adeptos, as regras institucionais a que estão convencionalmente sujeitos os sistemas escolares os impediriam, por diferentes motivos, de produzir uma educação que efetivamente promovesse a consecução dos valores com frequência invocados (a autonomia do indivíduo, sua capacidade de participação etc.). As teorias psico-sensitivas, por exemplo, exigiriam um ambiente institucional propício para a liberação do “potencial psicológico” que possuem os indivíduos, de maneira que eles fossem capazes de desenvolver-se por si mesmos (Freinet, 1969). Mesmo assim, as versões contemporâneas das teorias experimentalistas exigiriam formas organizatórias que permitissem realmente aprofundar e intensificar as experiências dos estudantes. As instituições escolares existentes são criticadas precisamente por serem estruturas organizadas que foram constituídas para alcançar metas predeterminadas. Assim é que se diz não poderem elas permitir nem propiciar qualquer tipo de experiências, a não ser aquelas diretamente relacionadas com a conquista de suas metas (De Carlo, 1969:12). Por isso, diz De Carlo, “as instituições escolares só apareceram quando as sociedades passaram de uma etapa de autodefinição a outra de crescimento e autopreservação” (ibidem). Em todo caso, a dicotomia entre liberação e controle do homem deveria somar-se, quando se trata de estipular prioridades de pesquisa para o planejamento educacional, à dicotomia que estabelecemos entre o papel da educação como agente de mudanças e como agente de conservação social.

2 — PESQUISA RELACIONADA COM O TRATAMENTO DESTES PROBLEMAS

Nesta secção, também é necessário distinguir as duas situações a que aludimos na anterior. A primeira refere-se aos casos em que o propósito das pesquisas é melhorar a eficiência do planejamento, em relação à consecução dos objetivos a que atualmente visa o sistema social; e a segunda relaciona-se com os outros casos, em que as pesquisas pretendem encontrar fórmulas destinadas a modificar a orientação geral do sistema educacional e do sistema social mais amplo.

A situação mencionada em primeiro lugar continua indubitavelmente exigindo, nas áreas da Sociologia e do Planejamento, uma série de explorações que proporcionem respostas satisfatórias — em

cada caso concreto e/ou situações genéricas — a vários problemas relacionados com a eficiência, tanto do planejamento propriamente dito, quanto da pesquisa que lhe serviu de base. Por exemplo, ainda é necessário definir, em muitos casos, quais os organismos governamentais que devem traçar as políticas educacionais, e de que modo convém distribuir a autoridade entre os que se devem encarregar da implementação de tais políticas (Cf. Grégoire, 1966). Levando em conta as recomendações de Coombs, que já citamos, é preciso responder a perguntas como essas do ponto de vista da efetividade que se possa conseguir ao propiciar o planejamento e ao implementar as inovações educacionais e administrativas que se considerem necessárias — tratando de fazer com que as fórmulas administrativas que forem propostas consigam criar um clima no qual, como diz Platt (1970:32), a introdução de inovações chegue a tornar-se “a way of life”.

Tanto a seleção dos organismos que devem traçar as políticas, como a dos que devem encarregar-se de aplicá-las, conduzem a interessantes debates a respeito da conveniência de centralizar ou descentralizar diferentes funções administrativas. (É, por certo, muito interessante que a “descentralização” seja às vezes definida, em um país, em termos radicalmente opostos aos da definição de outro. Cf. Hanson, 1970.) Mas do nosso ponto de vista, uma das contribuições mais significativas, que poderá ser objeto de pesquisa nesta matéria, será a de poder prever as conseqüências que, em determinados aspectos, poderiam advir de certas transferências reais de autoridade e de responsabilidade administrativa.

Além da pesquisa necessária para transformar os processos de controle externo a que estão sujeitos os sistemas educacionais, sente-se também, atualmente, a necessidade de encontrar novas fórmulas de controle no interior das instituições escolares. Esta é mais palpável, certamente, no âmbito do ensino superior, onde o conceito tradicional de autoridade é cada vez mais rejeitado. Por isso, é necessário que a pesquisa neste campo se encaminhe no sentido de esboçar diferentes fórmulas de distribuição da autoridade no interior das instituições, bem como de prever a viabilidade e a eficiência de tais fórmulas.

Finalmente, o gênero de pesquisas orientadas no sentido de uma mudança nas metas do sistema social mais amplo — ou dos valores sociais que estão sendo promovidos por esse sistema — é ainda incipiente⁽²⁰⁾. Essas pesquisas deverão levar à criação de fórmulas educacionais desinstitucionalizadas — correndo, certamente, os riscos que assinalamos a respeito da educação informal — capazes de alterar o peso relativo que o sistema político atribui às diferentes demandas que lhe são propostas.

NOTAS

- 1 — Veja-se, por exemplo, a série de números da *Review of Educational Research*, em que se fizeram revisões exaustivas da literatura concernente a vários dos temas que serão aqui mencionados. (v. gr. Vol. 38, N.º 3; Vol. 39, N.º 3 e 5; Vol. 40, N.º 1 e 2).
- 2 — São aplicáveis aqui as sugestões de C. A. Anderson, no sentido de verificar a análise das "diferenças estáticas", de "estática comparativa" ou de "tipo dinâmico". (Cf. Anderson, 1967:32).
- 3 — Os níveis i), ii) e vi) foram definidos por Sussmann, Leila, (1967:15). Os outros três devem-se a Coleman, James S. (1968:163).
- 4 — As três primeiras definições são de C. A. Anderson, (*op. cit.*, 45 ss). As duas últimas são de Samuel Bowles, (1969:211) e (1972 b: 229).
- 5 — Veja-se por exemplo, Bloom, Benjamin S. (1971).
- 6 — Veja-se, por exemplo, Levin, Henry M. (1970).
- 7 — Veja-se Carnoy, Martin (1971 b).
- 8 — A "reificação" destas variáveis é criticada por Anderson, C. A. (1971 a: 125).
- 9 — Veja-se a interessante análise de Carnoy (1971 b: Cap. 3).
- 10 — Um dos poucos estudos em que se tentou fazer estas estimativas foi realizado por Thomas Ribich (1968); mas, como ele próprio reconhece, a validade de seus cálculos está sujeita à concretização dos inumeráveis pressupostos em que eles se baseiam.
- 11 — Esta proposição origina-se dos trabalhos de D. Elkin e de T. Husén, citados por W. D. Rohwen, jr. (1971:336 s).
- 12 — Se existe uma relação entre o rendimento escolar e os salários percebidos ao longo da vida ativa, é interessante combinar o enfoque do capital humano com estimativas de funções-produção, para localizar os fatores internos do sistema escolar que geram variações nos salários que os alunos receberão no futuro (Carnoy, 1971 a).
- 13 — Com os que se pretende determinar *ex-ante* a rentabilidade das inversões que se farão em diferentes modalidades educativas.
- 14 — Só mediante análises mais rigorosas se poderá dispor de taxinomias ocupacionais e educativas mais adequadas para representar a "lei de Parnes".
- 15 — Veja-se o interessante estudo que sobre este assunto Ivan Berg (1970) realizou nos Estados Unidos.
- 16 — Consultem-se as análises de C. Hatus e P. Vuskovic, publicadas pelo ILPES (1970:144-48 e 126-31).
- 17 — Veja-se o trabalho de C. A. Anderson (1971 b), ou o de G. Hunter citado pelo primeiro.
- 18 — Referimo-nos, por exemplo, às dificuldades que enfrenta quem trata de distinguir a "educação geral" da "diretamente ocupacional", necessária para diferentes empregos; ou aos problemas que derivam da polivalência dos conteúdos educativos em relação à aquisição de determinadas habilidades intelectuais.
- 19 — Veja-se, por exemplo, a exploração que H. Carnoy faz neste terreno, em: (1971 b: 1/47 - 1/60).
- 20 — Os trabalhos de P. Freire são, sem dúvida nenhuma, os mais importantes a esse respeito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, C. A., 1967. Sociological factors in the demand for education. In *OECD* (1967: 31-48); 1971 a. *Problems of integrating formal and nonformal education*. Preparado para os seminários SEAMES/SEADAG e KOREA/SEADAG (mimeografado); 1971 b. *Salient themes in theory and research on the sociology of education*. Preparado para a "workshop" de pesquisa patrocinada pelo Comitê sobre Pesquisa Básica em Educação da Divisão de Ciências do Comportamento. Conselho Nacional de Pesquisa (mimeografado).
- Aron, Raymond, 1969. Sociological comments on concepts of quality and quantity. In *Beeby* (1969:131-148).
- Barkin, David, 1971. La educación: Una barrera al desarrollo económico? In *El trimestre económico*, 33 (4) n.º 152: 951:994.
- Beeby, C. E. (ed.), 1969. *Qualitative aspects of educational planning*. UNESCO — IIEP, Paris.
- Berg, Ivar, 1970. *Education and jobs: The great training robbery*. Praeger, Nova York.
- Bloom, Benjamin S., 1971. *Taxonomía de los objetivos de la educación: La clasificación de las metas educacionales*. El Ateneo, Buenos Aires.
- Bowles, Samuel, 1969. *Planning educational systems for economic growth*. Harvard University Press, Cambridge, 1972 a. Unequal education and the reproduction of the hierarchical division of labor. In *Edwards, R. C. et alii* (1972: 218-229); 1972 b. Contradictions in higher education in the United States. In *Edwards, R. C. et alii* (1972: 491-502).
- Bruner, Jerome S., 1964. Some theorems on instruction illustrated with reference to mathematics. In *National Society for the Study of Education*.
- Carnoy, Martin, 1971 a. Un enfoque de sistemas para evaluar la educación, ilustrado con datos de Puerto Rico. In *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. I, n.º 3, pág. 9-46; 1971 b. The economics of schooling and international development. *CIDOC Caderno n.º 63*. CIDOC, Cuernavaca.
- Coleman, James S., 1968. The concept of equality of educational opportunity. In *Harvard educational review*, vol. 38, n.º 1.
- Coombs, Philip H., 1968. *The world educational crisis. A systems analysis*. Oxford University Press, Nova York, 1970. Research for educational planning: Basic discussion paper. In *Platt, William J.* (1970: 59-67).
- De Carlo, Giancarlo, 1969. How/why to build school buildings. In *Harvard educational review*, vol. 39, n.º 4.
- Edwards, Richard C. et alii (eds.), 1972. *The capitalist system*. Prentice-Hall, Engelwood Cliffs.
- Freinet, Celestin, 1969. *La psicología sensitiva y la educación*. Troquel, Buenos Aires.
- Gintis, Herbert, 1971. Education, technology and worker productivity. In *American economic review*, vol. 41, n.º 2.
- Green, Thomas F., 1969. Schools and communities: A look forward. In *Harvard educational review*, vol. 39, n.º 2. pág. 221-252.
- Grégoire, Roger, 1966. Summary report. In *OECD*, (1966: 81-107).
- Hanson, Mark, 1970. Educational reform in Colombia and Venezuela: an organizational analysis. Harvard University, Graduate School of Education, CSED, *Occasional Papers in Education and Development*, n.º 4, Cambridge.
- Hill, Winfred F., 1964. Contemporary developments within stimulus-response learning theory. In *National Society for the Study of Education*.
- Howe, Florence and Lauter, Paul, 1972. How the school system is rigged for failures. In *Edwards, R. C. et alii* (1972: 229-234).
- Husén, Torsten and Boalt, Gunnar, 1968. *Educational research and educational change: The case of Sweden*. John Wiley and Sons, Nova York.
- ILPES, 1970. (Textos del Instituto Latino-americano de Planificación Económica y Social) *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Editorial Universitaria, Santiago.
- Levin, Henry M., 1970. *A new model of school effectiveness*. Stanford University, School of Education, Stanford Center for Research and Development in Teaching (mimeografado).
- National Society for the Study of Education, 1964. *Theories of learning instruction, part I: 63rd yearbook of the NSSE*. University of Chicago Press, Chicago.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 1966. *Organizational problems in planning educational development*. OECD, Paris; 1967. *Social objectives in educational planning*. OECD, Paris.
- Passow, A. Harry (ed.), 1970. *Deprivation and disadvantage. Nature and manifestations*. Institute for Education, UNESCO, Hamburgo.
- Platt, William J., 1970. *Research for educational planning: Notes on emergent needs*. UNESCO — IIEP, Paris.
- Reimer, Everett, 1970. An essay on alternatives in education, (3rd ed.), CIDOC, Caderno n.º 1005, Cuernavaca.
- Ribich, Thomas, 1968. *Education and poverty*. Brookins Institution, Nova York.
- Rohwer, William D., 1971. Prime time for education: Early childhood or adolescence? In *Harvard educational review*, vol. 41, n.º 3, pág. 316-341.
- Schiefelbein, Ernesto, 1971. Un modelo de simulación del sistema educativo mexicano. In *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. I, n.º 4, págs. 7-40.
- Sussmann, Lella, 1967. Summary review by the rapporteur. In *OECD* (1967: 15-30).
- Valzey, John, 1967. Some dynamic aspects of inequality. In *OECD* (1967: 49-52).