

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL REALISTA

K. R. MCKINNON

Traduzido por Carlos Márcio Chaves, do original em inglês «Realistic educational planning», Publicação do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEPE), na série Fundamentos do Planejamento Educacional.

Copyright © UNESCO. 1973. Reprodução proibida.

FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Titulos da Série

1. Que é planejamento educacional?
P. H. Coombs
2. Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social.
R. Poignant
3. Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos.
H. Harbison
4. O planejamento e o administrador educacional.
C. E. Beeby
5. Contexto social do planejamento educacional.
C. A. Anderson
6. Custos dos planos educacionais.
J. Vaisey, J. D. Chesswas
7. Problemas da educação rural.
V. L. Griffiths
8. Planejamento educacional: função do consultor.
Adam Curle
9. Aspectos demográficos do planejamento educacional.
Ta Ngoc Chau
10. Análise do custo e das despesas da educação.
J. Hallak
11. A profissão de planejador educacional.
Adam Curle
12. Condições para o êxito no planejamento educacional.
G. C. Ruscoe
13. Análise de custo-e-benefício no planejamento educacional.
Mauren Woodhall
14. Planejamento educacional e juventude desempregada.
Archibald Callaway
15. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento.
C. D. Rowley
16. Planejamento educacional para uma sociedade plural.
Chai Hon-Chan
17. Planejamento do currículo para escola primária em países em desenvolvimento.
H. W. E. Hawes
18. Planejamento de assistência educacional para a segunda Década de Desenvolvimento.
H. M. Phillips
19. Estudo no estrangeiro e desenvolvimento educacional.
William D. Carter
20. Planejamento educacional realístico.
K. R. McKinnon
21. Planejamento educacional e desenvolvimento rural.
G. M. Coverdale

PREFÁCIO

Quando o planejamento educacional tornou-se uma atividade consciente, com seus próprios conceitos e métodos, houve uma tendência para considerar o «planejador» como alguém que elaborava um plano com o máximo de análise quantitativa possível, mas não se preocupava com os setores mais amplos (por exemplo, político e social) nos quais seria de se esperar que o plano atuasse; e, igualmente, estava muito pouco preocupado com o processo que a colocação do plano em funcionamento desencadeava. Uma resposta a essa idéia perigosamente limitada quanto ao papel do «planejador» era de que são os administradores que realmente planejam, não sendo absolutamente proveitosa a concepção do «planejador» que vem do exterior e volta novamente, tão logo tenha depositado seu projeto na escrivaninha do Ministro. O Dr. McKinnon, solidamente baseado em sua própria experiência em Papua e Nova Guiné (onde foi Diretor de Educação durante muitos anos), assume uma posição intermediária. Ele considera a função do administrador, que deve necessariamente lidar «ad hoc» com toda sorte de detalhes e emergências, como diferente daquela do planejador, quer este venha do exterior ou seja simplesmente um

colega de trabalho. Insiste, porém, em que os planejadores devem ser sensíveis aos contextos global ou, mais estreitamente, educacional, nos quais seus planos serão experimentados. Argumenta que muitos planos falharam porque estes foram descurados. E demonstra, partindo do exemplo da Comissão de Planejamento composta por três homens que veio a Papua e Nova Guiné para formular um plano educacional, que nesses termos o planejamento pode ser realizado com êxito.

O Dr. McKinnon deu à sua monografia o título de «Planejamento Educacional Realista», sendo mais importante a terceira palavra do título. Mas quais são os fatores que os planejadores do desenvolvimento educacional têm que considerar para que seus projetos sejam «realistas», no sentido de adequar-se ao contexto e prever dificuldades que possam estar no caminho? Neste ensaio o Dr. McKinnon apresenta, ao que me parece, muitas respostas convincentes e proveitosas.

Lionel Elvin
Editor geral da coleção

Primeira Parte

UMA CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO

Introdução

A proporção de planos bem sucedidos (no sentido de que são adotados e executados), comparada com o total de tentativas de planejamento, é indubitavelmente baixa. Entretanto, existe farta evidência de que a lacuna entre as necessidades e os recursos educacionais, em toda parte, continua a crescer de forma tão ameaçadora que exige a máxima racionalização e economia dentro dos sistemas educacionais.¹ O que está errado? A falha está nos planos ou recai sobre os que deveriam utilizá-los?

Não há dúvida de que parte da culpa cabe àqueles que deveriam estar implementando os planos. A execução eficiente, mesmo dos melhores projetos, será impedida por homens de visão estreita, conservadores ou incompetentes. Existem outros, ainda, que não aceitam a noção global de planejamento e resistem, obstinadamente, às tentativas de fazê-los planejar ou trabalhar de acordo com um plano. Afortunadamente representam uma pequena fração do número total de administradores, cuja maioria acolhe bem todas as técnicas que prometem assistência aos seus inúmeros problemas.

A frequência com que os planos são rejeitados implica em que, muitas vezes, os planejadores não se voltam para os problemas «corretos», que existe uma diferença acentuada entre aquilo que consideram importante e o que as autoridades vêem como relevante. É verdade que há uma diferença, às vezes considerável; infelizmente também é certo que houve uma análise insuficiente das necessidades que devem ser atendidas para tornar o planejamento realista e proveitoso. A finalidade deste artigo é mostrar o caminho em direção a um aumento na taxa de aceitação e execução dos planos educacionais, demonstrando, através de exemplos, que por bons motivos os administradores exigem muito antes de aceitar um projeto.

Parte da razão para um baixo nível de aceitação do Planejamento pode ser consequência do que, de outro ponto de vista, seria uma desejável evolução dentro dos sistemas de ensino: a nova especialização do planejamento educacional. No passado havia planejadores educacionais: eram os administradores mais experientes. Através da experiência de tentar implementar seu próprio planejamento, sofreram duras lições quanto aos fatores estruturais ou processuais aparentemente secundários, que dificultavam ou impediam

completamente a realização de planos educacionais atraentes. Quando eram os únicos planejadores, os administradores adquiriram experiência daquilo que era possível e estavam satisfeitos em planejar bem, dentro da receptividade do sistema para reformas. Visto ser mais difícil para os novos especialistas adquirir o discernimento proveniente dessa experiência prática, há maior probabilidade de planejamento inaceitável.

Outra parte dos motivos, que explica também parcialmente o alcance limitado de alguns planos, reside na força aparente da relação entre o planejamento educacional e o desenvolvimento econômico. Este último, alvo de muitos esforços por parte dos governos nos últimos vinte e cinco anos, estaria dependente do equacionamento preciso da produção de mão-de-obra instruída. Por outro lado, a precisão no planejamento de mão-de-obra parecia depender de um planejamento educacional exato e produziu uma nova categoria de especialistas — os planejadores educacionais. Quanto mais preciso e ambicioso o projeto, maiores as mudanças requeridas e mais complexos os problemas quanto à sua consecução. O planejamento educacional ambicioso por si mesmo aumenta o risco da formulação de projetos inexecutáveis.

Em vista de ter-se desenvolvido, no decorrer da planificação econômica, o impulso em direção a um planejamento educacional mais moderno, os planejadores educacionais têm necessariamente de familiarizar-se com as técnicas econômicas e métodos estatísticos. A mesma especialização que lhes proporcionou status e uma certa mística perante os educadores, contudo, resultou em limitações e descuido de outros importantes fatores, talvez porque, carentes de exatidão matemática, essas questões foram consideradas banais. O aumento do nível de aceitação dos planos somente ocorrerá quando houver uma compreensão adequada da complexidade de tais fatores e se der atenção às medidas necessárias para seu equacionamento.

A falta de experiência prática e preocupação excessiva com técnicas, quando apresentadas como motivos para um projeto insatisfatório, constituem evidências de erro na identificação de importantes variáveis do planejamento. Essas variáveis apenas podem ser reconhecidas quando se utilizem critérios apropriados, de bom senso. Os planos podem servir a vários propósitos e possuem características diversas, conforme esses objetivos, mas quaisquer outros aspectos que se considerem para avaliação de seu mérito, é indispensável que seja executável, que possa ser implementado. Neste ensaio, o debate será dirigido para a definição das condições sob as quais um plano educacional se torna realisticamente praticável.

1. Philip H. Coombs, *The world educational crisis: a systems analysis*, New York, Oxford University Press, 1968.

Planejamento Educacional

Basicamente, a tarefa do planejador educacional deve ser sempre a de esquematizar a utilização econômica e racional dos recursos do país para a educação.

Alguns dados básicos são essenciais, tais como matrículas por nível e sexo, taxas de aprovação e reprovação, custos unitários e totais, estimativa das necessidades de mão-de-obra, demanda de equipamento e construções, bem como dados sobre a estrutura e hábitos sociais. Mais ainda, importantes como são, por si mesmo não bastam. O plano completo deve levar em consideração um outro grupo de fatores que são rotineiros para o administrador: o padrão dos grupos de pressão, a estrutura organizacional, escalas salariais, sistemas sindicais ou qualquer combinação de outras inúmeras e complexas características que podem forçar a rejeição de um plano, a contragosto, a menos que este indique as mudanças necessárias em tais características.

Não é difícil identificar as limitações do planejamento que se concentra em fatores técnicos. A ênfase em objetivos quantitativos e em modelos de planificação matemáticos cada vez mais complexos leva ao planejamento que distorce a realidade por ignorar muitas das variáveis importantes. Modelos matemáticos produzem planos estáticos, que definem as destinações finais e alguns estágios intermediários, mas não indicam se o caminho é transitável. As técnicas formais são indubitavelmente muito úteis, porém somente até o ponto em que não se baseiem na suposição falsa de que os cidadãos estão dispostos a aceitar qualquer restrição ou reorganização, caso o sistema resultante seja mais «eficiente» em termos econômicos. Planos compreensivos, tecnicamente impecáveis, não têm muita utilidade quando não se relacionam com as características dos sistemas humanos.

O contexto social do planejamento tem merecido alguma atenção.² Cada vez mais, os planejadores procuram levar em consideração as aspirações nacionais e a estrutura da sociedade em geral. Os políticos, que em última instância determinam o destino dos planos educacionais, têm aguda consciência das reações da sociedade e são especialmente bons para avaliar pressões e equilíbrio sociais a curto prazo. Os planejadores estão cômicos da necessidade de levar os conhecimentos da psicologia social e da sociologia para o processo de planificação, embora não seja completamente claro como conceitos profundos, tais como liber-

dade e justiça social, possam ser concretizados através do planejamento.

A qualificação nos aspectos técnicos e uma penetrante avaliação dos fatores sociais não bastam por si mesmas; são necessárias, mas não suficientes. O plano ainda não será exequível, a menos que seja dada atenção ao terceiro grupo de fatores já mencionado. Alguns gostariam de denominá-los «questões práticas»; outros, «características organizacionais» e outros, ainda, «processos». O nome não é importante desde que seja clara a distinção (para finalidade de debates) entre esse terceiro grupo e outros aspectos do planejamento. Essas são as características que devem ser esquematizadas e coordenadas para que haja alguma oportunidade de se chegar a uma estrutura educacional ideal ou aos objetivos quantitativos desejados.

Os planejadores precisam estar familiarizados com os modelos legais e regulamentares do sistema educacional, sua estrutura organizacional e a relação desta com o padrão mais geral do governo, sistemas de financiamento e administração e redes de comunicação e suprimento, essenciais para uma atuação bem sucedida. A menos que tais fatores e suas interrelações sejam adequadamente especificados, como parte do processo global do planejamento, não é provável que o plano resultante tenha condições de ser executado.

É fácil demonstrar o efeito desses fatores. Nenhum planejador que os conheça confiaria na possibilidade de sucesso de uma recomendação que levasse os professores mais talentosos a posições de responsabilidades, a não ser que indicasse, simultaneamente, como neutralizar os regulamentos sobre tempo de serviço ou superar os problemas morais de professores desgostosos e com expectativas frustradas. Num país em desenvolvimento, ele deveria ser cauteloso quanto a uma inovação aparentemente óbvia, tal como um programa educativo pelo rádio, até que estivesse certo de poder determinar uma maneira prática para manter os receptores de rádio em condições de funcionamento. Deveria estar sempre preocupado com a «máquina» que é o sistema educacional, pois que características e potencial para reforma determinam que objetivos podem ser estabelecidos.

Mais ainda, um plano completo compreende tanto as metas quanto todo o âmbito da administração, logística, pessoal e outras mudanças necessárias à realização dos objetivos globais. Deve especificar não apenas os efeitos primários, mas as conseqüências secundárias, e de que forma devem ser conduzidas, pois não é possível supor que sejam tão diminutas ao ponto de se anularem mutuamente, de modo a não limitar os resultados globais.

O planejamento de métodos e estruturas não deve ser confundido com a administração de processos no

2. C. Arnold Anderson, *The social context of educational planning*, Paris Unesco: International Institute for Educational Planning, 1967 (*Fundamentals of educational planning*, 5). Publicado em português, no número 8 desta revista, setembro de 1973, com o título de Contexto social do planejamento educacional.

estágio de execução. No seu transcorrer ainda aparecerão problemas, ajustamentos, reconsideração de influências e falhas parciais, a exigir toda a habilidade do administrador. Uma coisa é planejar o que deveria acontecer, e outra, muito diversa, lidar numa base quotidiana com as novas contingências que não podem ser previstas, não importa quão abrangente tenha sido o planejamento.

É difícil apresentar uma apreciação completa da ampla variedade de fatores que precisam ser considerados no planejamento realista. Na prática, aparecem continuamente problemas inesperados. Os bons planejadores ficam sempre de prontidão para essas questões; analisam suas proporções e providenciam a solução natural. Infelizmente, são muito raros os exemplos bem sucedidos, tal como o estudo de caso em Papua e Nova Guiné, esboçado no capítulo seguinte. Há pouca literatura que admite a importância do equa-

cionamento desses problemas ou indique novos exemplos para aqueles mais recentes.

Os capítulos seguintes procuram ir além da demonstração da importância e complexidade dessas questões no planejamento bem sucedido. O plano final é importante, mas também o é uma apreciação do processo de planejamento. Um plano proveitoso é mais que uma especificação de metas; consiste de um esquema para uma série de ações sistemáticas, seqüenciais, cada qual relacionada às outras de maneira complexa (incluindo tempo e espaço). A incapacidade de relacionar os aspectos legais, financeiros, físicos, humanos e outros é uma das causas mais comuns de planejamento irrealista. A necessidade de manter essas muitas variáveis sob controle é demonstrada a seguir, primeiro pelo exemplo de uma operação de planejamento completa, em Papua e Nova Guiné, e depois, nos capítulos subseqüentes, através de outras experiências específicas.

Segunda Parte

UM ESTUDO DE PLANEJAMENTO BEM SUCEDIDO

O sistema educacional da Papua e Nova Guiné fornece um excelente exemplo dos reais imperativos do planejamento educacional. Durante muitos anos a racionalização, coordenação, e mesmo a relevância e finalidade, foram tolhidas pelas dificuldades topográficas e de comunicação, assim como pela presença no setor do ensino de inúmeras agências não governamentais, competitivas e com desconfianças mútuas. Dentro do governo, a rápida expansão do após-guerra levou os velhos sistemas além do ponto de eficiência razoável. Esses e outros sólidos obstáculos à consecução das metas do desenvolvimento nacional provocaram um reexame da situação. Estava clara a necessidade de um planejamento educacional mais eficiente, a fim de permitir maior progresso em direção aos objetivos globais.

Não que houvesse muita controvérsia quanto ao que era preciso realizar, pelo menos no aspecto quantitativo. A óbvia carência de mão-de-obra de alto nível e a estreita base de matrículas escolares, aliadas ao recente estabelecimento de instituições universitárias, tornou relativamente fácil o entendimento quanto a algumas das metas. Não havia, também, muita divergência acerca do equilíbrio desejável entre os vários setores concorrentes do ensino. Alguns educadores achavam que uma proporção mais alta dos recursos totais deveria ser alocada à educação, de preferência a outras áreas da economia, mas eram todos debates relativamente moderados que logo se perderam no calor e excitação da procura de soluções para os problemas mais resistentes da estrutura e organização do próprio sistema educacional.

O sistema de ensino de Papua e Nova Guiné desenvolveu-se de modo peculiarmente fragmentado, devido à diversidade lingüística do país (mais de 300 línguas distintas), topografia acidentada, dificuldades de comunicação, mudanças temporárias de soberania durante a guerra de 1939-45 e falta de interesse governamental pela educação, no período anterior à guerra, proveniente das dificuldades financeiras da Depressão. O governo dispndia pouco com o ensino no período anterior à guerra, contando principalmente com os esforços das missões cristãs.

As circunstâncias mudaram, após a guerra. O governo ficou insatisfeito com o trabalho das missões e entrou na área educacional de forma grandiosa. Enquanto isso, um número incrível de missões se estabeleceu, fundando escolas que às vezes eram verdadeiras instituições educacionais, mas, com freqüência, simples centros evangélicos ou de catequese. Os esforços visando a planos detalhados, ao fim da década de 60, tiveram pela frente quase cinquenta grupos missionários, todos com desconfianças mútuas, operando em áreas territoriais sob rigorosa vigilância, todas dentro de um país com população ligeiramente superior a dois milhões de habitantes.

A ação do governo no setor do ensino iniciou-se cautelosamente, em resposta às exigências de cidadãos assalariados que dependiam de qualificações educacionais e domínio do inglês para sua prosperidade. A princípio, criaram-se escolas governamentais apenas onde era impossível ou inadequada a implantação de estabelecimentos de ensino religiosos. Visto que a maioria das igrejas consideravam as escolas essenciais

para seu trabalho missionário, ficaram contentes em assumir o máximo de responsabilidade possível. Algumas, é claro, ressentiram-se com a atuação do governo no ensino.

Como seria inevitável, as escolas religiosas tiveram dificuldades financeiras e, respondendo à pressão para aliviar esses ônus, o governo introduziu subsídios baseados, a princípio, nos bons resultados das provas escolares, e posteriormente, a fim de eliminar os maus efeitos dessa política, nas qualificações dos professores. Os problemas financeiros aumentaram e, a contragosto, o governo aumentou várias vezes os subsídios, mas comprovou-se ser cada vez mais difícil o funcionamento das escolas religiosas.

Do mesmo modo, cresceram as pressões visando a maior número de matrículas nas escolas oficiais. Os estabelecimentos de ensino deveriam servir a todas as crianças, quaisquer que fossem suas denominações, com professores mais qualificados, possibilitando melhor integração do desenvolvimento educacional com o planejamento nacional global. Nessa ocasião, a administração pública havia sido forçada a postergar concepções otimistas anteriores acerca da instrução primária universal, adotando objetivos exequíveis mais moderados, tendo como alvo inicial a matrícula de 50 por cento das crianças no 1º grau. As metas de ingresso ao segundo grau e escolas técnicas ficaram associadas ao projetado crescimento da economia. Embora houvesse absoluta deficiência de rendimento, ao fim do ensino de 2º grau, os planos de expansão tiveram de ser projetados conforme as necessidades a longo prazo da economia.

Nenhum alvo quantitativo, entretanto, seria praticável, a menos que o próprio sistema educacional sofresse uma reforma. As organizações religiosas desejavam nada menos do que salários integrais para seus professores, pagos pelo governo, equipamento gratuito e apoio oficial para construção de edifícios. De maneira simplista, arrolando-se as expectativas mais extremas, queriam ainda liberdade permanente para matricular (e recusar) crianças a seu critério, localizar escolas onde lhes aprouvesse, continuar empregando pessoal destreinado, manter várias escolas de pequeno porte, anti-econômicas e concorrentes, em uma aldeia; em resumo, completa liberdade para continuar, sem quaisquer restrições. Mais ainda, alguns refugiaram-se na crença de que os comentários críticos dirigidos às deficiências administrativas ou deseconomias dessa conjuntura não passavam de tentativas para restringir o trabalho religioso.

Apesar da necessidade de preservar os escassos recursos, nenhum plano educacional teria muita probabilidade de ser executado com êxito, se deixasse de considerar os interesses adquiridos dos diversos grupos e os debates públicos originados por qualquer ação

rigorosa que limitasse prerrogativas históricas. Mais provavelmente, seguiria o caminho de inumeráveis planos que se cobrem de poeira nos arquivos das nações. O governo resolveu ser inflexível e planejar realisticamente.

A tarefa de planejamento foi confiada a uma Comissão composta por três homens,³ oficialmente conhecida como Comissão Consultiva sobre Educação. Atribuiu-se à Comissão o encargo de orientar o governo quanto aos meios de coordenar as atividades das várias agências envolvidas no ensino; pagamentos, condições de custeio dos salários de professores pelos fundos públicos, custos globais e organização do serviço de ensino. Deveria, também dar parecer sobre formas de intensificar a participação regional no planejamento do ensino primário, bem como assessorar o governo no tocante às medidas administrativas necessárias para o cumprimento de suas recomendações. A Comissão foi convidada a fazer sugestões que possibilitassem a consecução das metas educacionais e de mão-de-obra do programa quinquenal de desenvolvimento econômico.

Imediatamente após ter iniciado seu trabalho, tornou-se aparente a diferença entre concepções restritas de planejamento educacional, calcadas em modelos, e o conceito mais amplo que abrange o conhecimento e análise da dinâmica do sistema. A primeira atividade da Comissão, após as visitas preliminares de cortesia, consistiu em viajar pelos distritos e regiões, percorrendo as instituições de ensino e debatendo o sistema de ensino com aqueles envolvidos em sua operação. O que veio à tona, nesse estágio, foram os pontos fixos do sistema — dimensões e localização de escolas das várias agências, em relação umas com as outras. Mais particularmente, ficou evidenciada a atitude dos vários grupos interessados. De forma não inesperada, exceto por ter surpreendido os dirigentes das missões, os conceitos dos professores religiosos nativos divergiam, com frequência, dos adotados pelos líderes missionários estrangeiros. Os professores do serviço público, igualmente, tinham interesses nem sempre coincidentes com os do Departamento da Educação, e direitos que estavam ansiosos em não ver diminuídos por qualquer processo de racionalização.

Os planejadores, então, deram início ao árduo e longo processo de definir um conjunto de objetivos, que seriam complementares às metas numéricas, mas que todos os grupos considerariam fundamentais para o efetivo desenvolvimento do sistema educacional. Fez-se uma relação sucinta. Esperava-se que conduzissem para:

- a) padrões de ensino mais elevados;

3. Formada por W. J. Weeden, C. E. Beeby e G. Gris. Weeden e Beeby são bem conhecidos internacionalmente e Gris é um dentista da Nova Guiné.

- b) um corpo docente verdadeiramente profissional;
- c) utilização mais eficiente dos recursos limitados;
- d) um sistema imediatamente praticável, com posterior autonomia;
- e) um sistema que contribuísse para o fortalecimento do senso de unidade nacional;
- f) permanente garantia para os pais escolherem, na medida do possível, o tipo de ensino que gostariam para seus filhos; e
- g) medidas para preservar a identidade das escolas de agências voluntárias.

É significativo que o planejamento não tenha progredido muito enquanto esses objetivos não foram elaborados e reexaminados em detalhe, com cada grupo individualizado, durante um período de alguns meses.

A curva de aprendizagem variava conforme o grupo, mas havia sempre a expectativa inicial de que todos os seus objetivos específicos poderiam ser atendidos, cabendo aos demais grupos fazer concessões e ajustar-se. Gradualmente, cada grupo interessado começou a enxergar os interesses e temores dos outros. Essa compreensão, por seu lado, levou a modificações das exigências e a acordos quanto aos objetivos.

A partir da base do conjunto de objetivos tornou-se possível passar-se para o planejamento da forma do sistema. As considerações econômicas sempre tinham grande peso. Toda inovação ou reforma possível era testada contra os critérios de seu custo provável, pela medida em que contribuiria para as metas quantitativas e qualitativas desejadas pelo governo. Entretanto, essas não foram as únicas considerações. Sempre que se discutiam novos padrões apareciam problemas que tinham de ser solucionados. Alguns envolviam filosofia política básica. Poderia o governo realmente dividir o controle do sistema educacional com cidadãos particulares, não eleitos? Poderia a descentralização funcionar efetivamente, em face de outras forças centralizadoras? Quais as formas institucionais que mediariam entre os polos do emprego cuidadosamente planejado dos escassos recursos e a escolha democrática, no nível regional? Como poderiam ser conciliadas a escolha democrática e o interesse religioso de cada seita? De que forma seriam preservados os interesses da minoria, caso houvesse favorecimento às escolas religiosas? Como poderiam as escolas rurais ser providas de pessoal, quando as nomeações de professores eram feitas através de requerimentos e escolha? Poderiam os professores da administração pública ser transferidos para um novo Serviço de Ensino destinado a todo o magistério, com manutenção de seus direitos e antigüidade, sem colocar os demais numa situação de desvantagem capaz de exercer um efeito qualitativamente adverso em todo o sistema escolar?

Essas e muitas outras questões reapareciam à medida que a Comissão mantinha contatos com associações de professores, líderes religiosos, repartições públicas locais e organizações cívicas (por exemplo, câmaras de comércio), ao mesmo tempo em que se deslocava para a esfera nacional e retornava ao nível distrital. Cada item das idéias e questões de um grupo foi testado experimentalmente em outros. Como resultado, teve-se uma identificação de opções e aperfeiçoamento de conceitos dentro da Comissão, servindo de preparativos à formulação do plano.

Após muitas semanas, a Comissão julgou-se capaz de apresentar idéias muito claramente articuladas quanto ao que possibilitaria a consecução das metas quantitativas definidas, estipulando também a criação de uma Junta de Educação nacional com poderes normativos e executivos. As recomendações para a administração do sistema pelo Departamento da Educação abordavam serviços administrativos, controle das escolas oficiais e manutenção de padrões para todo o sistema. Sugeriu-se uma Comissão para o Serviço de Ensino como entidade empregatícia para todos os professores e como dispositivo institucional para regulamentação de suas condições funcionais.

Simultaneamente, em correspondência à criação da organização nacional, considerou-se a descentralização de funções administrativas, através de Juntas de Ensino Distritais, poderes específicos para as repartições públicas locais e manutenção de vários dos direitos e prerrogativas dos grupos religiosos.

Quatro tipos de condições foram estabelecidos para cada uma das quatro formas de filiação das escolas e professores ao sistema, dependendo da disposição das autoridades escolares ou dos professores, isoladamente, em concordar com as exigências gerais ou várias modificações dessas condições. As diversas formas de participação teriam níveis variáveis de apoio financeiro, desde salários integrais e direitos iguais para os professores das escolas afiliadas, a nenhum auxílio para os estabelecimentos autorizados.

Os pormenores não têm tanta importância nesse contexto, quanto o fato de existirem opções que permitiam a cada grupo escolher livremente o grau de participação, desde que as conseqüências financeiras também fossem aceitas. Pelo contrário, as atrações e vantagens eram maiores para as escolas com participação integral, diminuindo progressivamente nas outras categorias. Uma vez que os professores deveriam receber salários integrais nas escolas afiliadas, estava clara a tendência para aquele nível de engajamento. Não obstante, ninguém foi «forçado» a aceitar princípios básicos pois existiam opções alternativas para os que tinham objeção de consciência.

Tais conceitos foram delineados em projetos elaborados pela Comissão, como resultado dos contatos

exploratórios iniciais com os representantes dos vários grupos. Os projetos, entretanto, eram claros, bem definidos e detalhados, indicando a maneira pela qual se integrassem os interesses locais, especiais e nacionais. Era uma etapa definida no processo de planejamento, preparatória para o estágio seguinte.

Não se pode descrever sucintamente a fase posterior. Os funcionários públicos e planejadores econômicos examinaram os primeiros esboços e calcularam os custos das várias opções, identificando assim quais apresentariam à Comissão como sendo muito generosas ou demasiadamente complexas. As denominações religiosas reuniram-se para calcular em que medida seus interesses eram partilhados. O magistério buscou assessoria de várias fontes a fim de identificar em que ponto estavam seus melhores interesses. Os funcionários fizeram estimativas experimentais quanto ao impacto das proposições, em termos de desperdício e taxas de progresso. Foram realizados seminários informais para reunir os diversos grupos, a fim de que externassem seus pontos de vista.

Ao fim desse estágio, teve início talvez a atividade mais valiosa de todas. Um pequeno grupo de funcionários públicos experientes, autoridades religiosas e líderes de associações de professores reuniu-se com a Comissão para deliberações, desembaraçando cada fio dos objetivos. Cada resposta a uma questão originou outras. Se uma organização religiosa desejava engajamento parcial de suas escolas a alguns de seus professores queriam plena participação no sistema, no interesse dos benefícios financeiros, teriam de aceitar nomeações em outras escolas religiosas ou governamentais? Nesse caso, como se faria a mudança? Supondo-se que esta fosse permitida, não seria uma redistribuição da proporção de escolas em várias áreas? Essas alterações, por outro lado, não estariam levando à concentração de escolas em outras áreas que não as planejadas? Como isso afetaria o setor distrital, dentro do plano quinquenal? Quais as consequências disso para a realização do plano nacional?

Visto que uma questão chave em qualquer plano educacional é a qualidade do ensino, tomou-se cuidado na formulação dos objetivos para estabelecer, até onde possível, medidas que favorecessem a melhoria qualitativa das escolas. Um dos dispositivos foi o de limitar a participação plena às instituições capacitadas a oferecer um curso primário completo (no caso de escolas primárias), em um edifício suficientemente bem equipado e com taxas de progresso satisfatórias. Os professores poderiam obter total assistência financeira somente em estabelecimentos desse tipo, portanto havia um estímulo para ingressarem nas escolas afiliadas ao sistema, ou, então, incentivar sua própria agência a ministrar um ensino eficiente. Houve tanta precaução no delineamento dessas condições autorreguladoras destinadas a melhorar a qualidade, quanto

no estabelecimento de normas para controlar a direção e raio de ação do sistema escolar.

Muitas inovações não obtiveram receptividade, quando de sua introdução. Uma das habilidades do planejador, difícil de se obter, é a que possibilita a favorável suspensão da descrença durante um período suficientemente longo para o exame de uma inovação proposta, de maneira não emocional e sem rejeição violenta ou defensiva. Os conceitos de níveis variáveis de participação, e sua adoção por parte de cada grupo conforme seus interesses, não foram bem recebidos, a princípio, por alguns funcionários públicos, ansiosos pelo rigoroso controle do sistema, nem por aqueles que procuravam assistência financeira sem restrição de sua liberdade. A habilidade dos planejadores consistiu em formular os objetivos de uma maneira que tornou clara para o setor governamental que a receptividade efetiva aos objetivos nacionais poderia ser alcançada e, para as outras áreas, que existia campo adequado para a liberdade individual. Não obstante, as inovações sugeridas, quando apresentadas, levaram tempo para amadurecer. Na ocasião em que a Comissão de Pesquisa afastou-se para escrever seu relatório, após essa ininterrupta consulta que abrangeu um período de algumas semanas, não havia dúvida de que muitas das pessoas consultadas acreditavam terem desempenhado importante papel na formulação das idéias nele contidas. Muitos ficaram comprometidos, pelo apoio recebido por suas próprias concepções, a defender os efeitos lógicos decorrentes de outros aspectos do plano proposto.

Após a publicação do relatório⁴ seguiu-se um rápido exame por parte do governo, uma vez que os planejadores, em todos os estágios, mantiveram-se em estreito contato com as autoridades (que nesse caso representavam tanto a Nova Guiné quanto a Austrália). Não houve entraves para a aceitação do relatório, nesses setores. Do mesmo modo, teve o apoio dos líderes das agências religiosas e associações de professores. Os membros do Congresso Nacional, assim, tiveram conhecimento de uma firme tendência para a aceitação, o que resultou numa fácil tramitação do relatório quando este lhes foi apresentado. O Departamento da Educação foi instruído para executar todo o relatório, sem modificações. As decisões acerca da implementação foram tomadas três meses após a primeira publicação do relatório.

Seguindo-se à sua aceitação, deveriam ser solucionados os usuais problemas inerentes à execução. Durante dois anos de intensa atividade elaborou-se a legislação, criaram-se Juntas e Comissões, foram analisadas as solicitações para afiliação ao novo sistema

4. Report of the Advisory Committee on Education in Papua and New Guinea, 1969, Department of Education, Canberra.

e formulados novos métodos administrativos e de remuneração — em resumo, toda a aparelhagem para o novo sistema. A primeira parte dessa fase, apesar de ser facilmente descrita em uma sentença ou duas, foi acompanhada de muitas dúvidas e temores. Do mesmo modo, não se conseguiu realizar mudanças administrativas de grande porte sem a enorme tensão que caracteriza essas reformas, num país em desenvolvimento. Aqui não é o lugar para descrever a etapa de execução, ou abordar suas dificuldades e sucessos, mas simplesmente o de demonstrar que houve uma longa e complexa fase de implementação, não muito menos difícil que a de planejamento, embora de natureza diversa.

Terceira Parte

O PLANEJAMENTO EM EXECUÇÃO

O exemplo da complexa ação recíproca de muitos fatores específicos, no estudo de caso de Papua e Nova Guiné, é típico das dificuldades que se apresentarão ao planejador empenhado na elaboração de um plano que venha a ser considerado exequível pelo país interessado. O que a Comissão Consultiva de Papua e Nova Guiné teve de realizar é característico do planejamento bem sucedido. Infelizmente, quase nunca os planejadores descrevem tal experiência, por ser de difícil categorização e, portanto, tarefa aparentemente menos «respeitável» ou «científica» do que as outras técnicas. Não surpreende que tais aspectos do planejamento pareçam menos científicos, pois até agora é difícil encontrar palavras descritivas melhores do que «intuição», «sentimento», «experiência» ou «raciocínio» para ilustrar a maneira pela qual o planejador chega a uma avaliação da importância dos problemas. Não é fácil, também, expor a forma pela qual se encontra ordem em meio à complexidade. A experiência individual ainda representa o guia mais comum.

Este capítulo não poderá fornecer uma tipologia compreensiva dessa experiência. O máximo que se espera é apresentar alguns exemplos que dêem indícios quanto ao tipo de pesquisa e ação construtiva requeridas de um planejador. Não existem atalhos para alcançar as habilidades adquiridas por homens como Beeby e Weeden, através de longa experiência; sua ampla vivência permite-lhes identificar pontos de pressão sem dispêndio de esforços ou falsos inícios. Ainda que houvesse um caminho mais curto para o treinamento em técnicas analíticas, restaria o problema de planejar novas estruturas e métodos. Não se pode estar certo de que qualquer treino seja particularmente efetivo para essa finalidade, mormente quando cada tarefa de planejamento exige uma solução única, pelo menos em alguns aspectos.

Dessa forma, criou-se um sistema de ensino nacional, formulado e adequado às necessidades de Papua e Nova Guiné para os anos 70. Todos os que se afiliaram ao novo sistema foram obrigados, como condição para adesão, a examinar suas próprias taxas de progresso e retrocesso, comprometendo-se a trabalhar dentro dos parâmetros nacionais (de cuja formulação participariam, conforme os novos acordos). Tais medidas, igualmente, proporcionariam um equilíbrio entre os níveis e setores do sistema e meios de corrigir qualquer desequilíbrio. Todas essas providências eram, finalmente, essenciais à elaboração de um plano que, quando implementado, tornasse o sistema educacional receptivo às necessidades nacionais.

A formação de planejadores educacionais criativos pelos cursos universitários sobre «problemas de planejamento educacional» é tão provável quanto a emergência de escritores de primeira classe dos cursos sobre crítica literária inglesa. Alguns podem sobreviver, a exemplo de alguns autores, porém outros são esmagados pela enorme carga de modelos precedentes. Ainda mais, a orientação geralmente conservadora da profissão de educar origina outros problemas para o ex-professor que se volta para o planejamento. Como em outros setores, uma experiência de trabalho bem sucedida dará mais capacidade ao planejador, assim como maior segurança quanto aos aspectos criativos de sua atividade, embora possa sair cara para seus primeiros clientes. O caminho mais seguro, sem dúvida, é o tipo de aprendizagem prática, no trabalho, junto a um profissional experiente, que tem caracterizado a medicina e o direito.

De forma mais explícita, precisa-se pensar em função das características desejáveis num planejador criativo. Naturalmente, deverá ser dotado de qualificações para formular novas medidas — para algumas situações não haverá precedentes em outros sistemas educacionais. Precisarão possuir a capacidade de visualizar toda a rede de relações dentro de um sistema educacional, assim como o efeito exercido pela mudança em um dos fatores sobre todos os demais — a mesma espécie de perícia apresentada por um mestre de xadrez, calculando as contingências com antecipação de vários lances. Em terceiro lugar, esfar capacitado para assumir riscos, avaliar os perigos inerentes a possíveis opções de planejamento e também ter tranquilidade profissional em situações altamente delicadas. Todas as características que tornam o planejador «criativo» requerem a capacidade de fugir dos métodos conhecidos e rotineiros de operação para novas direções; requisitos não facilmente preenchidos.

Certamente, a aproximação inicial ao planejamento é comum aos planejadores capacitados. Assemelham-se a detetives, dispostos a passar horas analisando detalhes remotamente relacionados, à primeira vista, com o objetivo maior de matrículas e orçamentos, mas que um exame mais minucioso demonstra provirem do principal impulso ao planejamento, numa série de conexões lógicas. Como o detetive, também, têm uma desconfiança, quase chegando ao cinismo, de respostas fáceis. A filosofia prevalecente é sempre: «não pode ser simples assim». Supõem haver atitudes, crenças, hábitos e tradições, a respeito das quais é difícil obter informações, mas que são essenciais à compreensão. Torna-se imprescindível a investigação paciente, cuidadosa.

O que se segue é uma série de exemplos, agrupados de modo elementar, mostrando os tipos de problemas encontrados e a forma pela qual podem afetar o planejamento. Os planejadores devem prever essas questões e equacionar soluções para elas, em todo plano definitivo.

Considerações Políticas

A instabilidade política geral naturalmente interfere na maioria das atividades de um país, incluindo a abordagem do planejamento. Do mesmo modo, a filosofia do partido no poder exerce considerável influência sobre as possibilidades de elaboração de planos. Esses tipos de influências políticas são bastante conhecidos para dispensarem considerações adicionais, porém além delas encontram-se tendências e conseqüências aparentemente menores, muito importantes para o planejador educacional que deseja a execução de seus planos.

A estabilidade do governo como um todo pode encobrir constantes mudanças ministeriais. Raramente dois ministros sucessivos adotam os mesmos planos de ação, pois cada um, especialmente quando jovens e ambiciosos, procura estabelecer uma personalidade política própria através de sua administração. Com freqüência, também, o governo dá considerável liberdade de ação aos ministros. Quando ocorrem mudanças sucessivas, perde-se tempo na substituição do ministro, na familiarização do novo titular com as atividades em desenvolvimento e na previsão de novas mudanças, de forma que durante esses períodos, que podem ser quase contínuos, torna-se improvável o planejamento eficiente ainda que os funcionários públicos considerem necessária uma reforma básica.

As freqüentes alterações ministeriais devem levar a um planejamento contingente, para neutralizar seus efeitos. A estratégia pode consistir tanto da formulação de objetivos limitados, quanto da criação e emprego de técnicas não ortodoxas para realização das reformas. Será preciso determinar meios de proteção

contra a instabilidade ministerial, procurando-se muito mais as decisões de gabinete do que as amplas diretrizes da política desenvolvimentista. Isso, por seu lado, pode tornar necessária a apresentação das medidas de planejamento educacional ao Conselho de Ministros, como parte de outras decisões, embora necessariamente, para que não sofram oposição, numa forma pela qual o Ministro da Educação não considere ameaçadas suas prerrogativas ministeriais. As mudanças imediatas sugeridas, com conseqüências de longo alcance, precisam ser resguardadas contra futuras tendências contrárias irrefletidas, através de sua incorporação à Lei da Educação. Os métodos viáveis abrangem decretos presidenciais, decisões do ministério, estruturas institucionais, atos parlamentares, legislação e muitos outros mecanismos apropriados às circunstâncias.

Reações semelhantes podem ser necessárias para neutralizar antipatias pessoais entre os ministros. Inúmeras vezes, em conferências, tem-se conhecimento de que uma inovação ou resultado específico teria sido possível a não ser pelo fato, digamos, de que o Ministro da Educação e o do Trabalho não se davam bem. O mesmo ocorre, é claro, ao nível do funcionalismo civil. Mais ainda, todos sabem que essas ocorrências humanas e as atividades de rotina devem ser ajustadas a fim de superar as dificuldades. Os planejadores não podem pretender que tais problemas inexistam; talvez não possam ser mencionados explicitamente, mas terá de demonstrar que está consciente da situação, formulando o plano de maneira que dependa de consultas, por exemplo, que prestigiem igualmente os dois ministros envolvidos, ou permitindo um apoio da opinião pública caso um dos titulares para ser contido.

A ausência de antipatias pessoais não significa coordenação interministerial automática. A falta de vivência das pessoas ou a incapacidade de ver claramente as vantagens da coordenação são duas razões comuns para problemas de relacionamento. Em minha experiência, uma outra, ao nível do funcionalismo público, é a simples carência de pessoal capacitado. Com freqüência, não há horas de trabalho suficientes para que os poucos funcionários competentes possam dirigir as atividades de seu setor e estabelecer relações ministeriais, de forma que a consulta bilateral é eliminada. Além disso, a «política» do funcionalismo público constitui fator tão importante quanto a dos parlamentares eleitos. As rivalidades do funcionalismo podem mesmo ser mais decepcionantes do que a competição política, porque não existe eleição a garantir qualquer possibilidade de desafogo, através da substituição de um funcionário magoado; tudo isso torna difícil a ação do planejador e requer soluções engenhosas.

Regulamentos do Ministério da Fazenda

Uma das repartições mais profundamente envolvidas no planejamento é o Tesouro, não apenas como provedor de numerário mas também para predeterminar (com freqüência, irrefletidamente) se novos esquemas podem ser colocados em prática. Considera-se, por exemplo, o problema incômodo e aparentemente simples, comum nos países em desenvolvimento, da manutenção de equipamento e substituição de material de consumo para o ensino. O Ministério da Fazenda geralmente opera de acordo com os princípios gerais, racionais, de que as verbas governamentais devem ser manejadas somente por um número reduzido de funcionários qualificados, e de que as economias máximas são obtidas através de grande volume de compras. Infelizmente, no caso do equipamento e material de consumo, é raro existir um sistema de distribuição interno eficiente que desdobre os suprimentos volumosos em embalagens aceitáveis para transporte (em especial, itens como ácidos para o ensino de ciências), e, além disso, os padrões do transporte interno não se centralizam, necessariamente, ao nível de distribuição dos fornecedores nacionais e internacionais. Os regulamentos podem estar em conflito com os métodos práticos de distribuição e, como resultado, as escolas não serão supridas. Máquinas ficam inutilizadas por falta de peças sobressalentes e o ensino é ineficiente devido à carência de sulfeto de ferro, solda para aço ou tinta para mimeógrafos.

A elaboração de um orçamento adequado para compra de materiais necessariamente não resolverá o problema, uma vez que pode haver normas que impeçam a entrega de numerário às escolas, ou, ainda, problemas físicos de distribuição. No último caso, os assistentes do planejador terão de investigar pessoalmente o sistema. Este, então, deverá provar ao pessoal cético do Tesouro que os suprimentos não podem ser entregues pelo sistema governamental ou que o custo de distribuição pelas repartições públicas será maior do que a eficiente alternativa que sugere.

Os funcionários do Ministério da Fazenda, corretamente, suspeitam dos motivos daqueles que desejam dinheiro do governo em suas mãos. Há uma tendência natural para supor que os professores o utilizarão descuidadamente e, é claro, sempre o temor de que alguém venha a embolsar uma parte. As normas do Tesouro destinam-se a impedir o roubo e mau uso dos fundos públicos, um princípio que em alguns países é levado ao ponto de que os regulamentos impedem o desenvolvimento de sistemas de suprimento eficazes.

As leis fazendárias, contábeis, e seus respectivos regulamentos, a meu ver, têm precedência sobre quase todas as outras bases legislativas da ação governamental. Embora deva ser assim, aparecem problemas

porque os regulamentos, freqüentemente, são copiados de um país industrializado com capacidade para elaborar normas que reduzam a incidência de erros ou furtos a proporções mínimas, e também porque a natureza dinâmica de muitos países torna necessária a revisão constante do sistema de suprimento o que raramente é feito.

Por outro lado, um desafio constante à engenhosidade do planejador consiste em impedir que reformas no sistema educacional, aparentemente simples e proveitosas, venham a acarretar maiores custos e esforços em outros setores da atuação governamental. Um exemplo simples, demonstrando como se pode ser facilmente iludido, ocorreu em uma atividade de planejamento em que houve uma redução anual aparente de centenas de horas de trabalho do pessoal, produzida por uma mudança no padrão de deduções dos salários de professores. Nessa alteração, com duas deduções separadas, em lugar de uma, a fusão dos descontos teve de ser reanalisada posteriormente. A inovação não pôde ser implementada porque todas as máquinas para cálculo de salários do Ministério da Fazenda já estavam sendo utilizadas. Exigiria muito mais trabalho (por causar duplo processamento) do que o esforço evitado no Departamento da Educação.

Planejamento Orçamentário

É proveitoso examinar alguns problemas de planejamento, no processo orçamentário. O plano quinquenal, equilibrando as finanças de forma tão metódica, quando de sua elaboração, sempre é frustrado pela queda de preços dos produtos, aumento de salários, inflação ou algumas outras questões semelhantes. Quase sempre há aumento de despesas, de forma que logo no segundo ano os recursos disponíveis são menores que as demandas.

Conquanto todos sofram com a desaceleração geral do programa de desenvolvimento, dois fatores constituem a compressão no orçamento do ensino: o duro impacto inflacionário, como em toda parte do mundo, representado pela elevada proporção (na região, 75 por cento) das despesas orçamentárias com salários, e o fato de que as metas de expansão numérica são as últimas que os políticos estão dispostos a limitar. Os professores são mantidos, mas eliminadas todas as outras despesas.

Normalmente, os orçamentos são elaborados pelo Ministério da Fazenda, atribuindo-se à educação uma faixa da verba global, de acordo com as diretrizes ministeriais. Os custos salariais do magistério são computados como primeiro encargo no total disponível e somente o numerário que sobra pode ser alocado para outras despesas, tais como desenvolvimento de currículo. Os funcionários do Tesouro consideram certos argumentos acerca da necessidade de materiais

de currículo adequados como semelhantes a enfeites de bolos. Dispõem de pouco tempo para realizar a tarefa ingrata e difícil do equilíbrio orçamentário e, de qualquer maneira, geralmente trabalham dentro de uma diretriz ministerial, conforme dimensões globais, portanto tendem a não ficar impressionados com inexactidões.

O planejador judicioso preverá esses problemas e ajustará sua estratégia às atitudes empíricas daqueles que não pertencem aos círculos educacionais. Precisa evitar a acusação de «enfeitar» ou pensar dispersivamente. Uma estratégia é a de elaborar uma sólida relação entre o custos do desenvolvimento de currículo e as despesas salariais. Sua dimensão pode variar de lugar para lugar, conforme a ênfase colocada no desenvolvimento de currículo, e como tal não nos interessa aqui. O que realmente nos diz respeito é a capacidade do planejador de prever as pressões, a forma pela qual a maioria das pessoas desejará enfrentá-las, e reagir de acordo com isso. No exemplo presente, sua estratégia de reunir os custos componentes do salário de um professor, um item dos custos de desenvolvimento de currículo, uma unidade de custos com mobiliário, etc., num só pacote, que todos considerem indivisível, apresenta um meio fácil, mecânico, de se chegar ao orçamento. Ao mesmo tempo, neutraliza as pressões para empregar mais professores, apesar da impossibilidade de serem razoavelmente bem atendidos. Os custos existentes são facilmente demonstrados, porém os planos podem não evidenciar, de forma bastante convincente, as relações entre os custos componentes para o futuro, se a evolução das pressões sobre o orçamento não for claramente prevista.

Condições de Serviço

O efeito das condições de trabalho sobre os objetivos do planejamento constitui uma das mais sérias razões para a não implementação de planos. Alguns exemplos bastarão para ilustrar os tipos de problemas e as reações em cadeia deles procedentes.

Pode-se ver num plano educacional uma sentença como: «O professor com diploma D será estagiário durante os próximos cinco anos». Fraseologia árida dessa espécie não fornece indícios quanto aos problemas humanos envolvidos. Um plano para o desenvolvimento da região leste da Nigéria, há alguns anos atrás, estimava que a nacionalização e fusão das escolas resultaria em menor demanda de professores — cerca de 10.000 menos do que o nível atual de emprego. Os professores substituídos seriam aqueles não qualificados ou inadequadamente preparados. Imagine-se o custo, em sofrimento humano, se fossem simplesmente dispensados, sem quaisquer considerações quanto a alternativas de emprego ou indenização. A responsabilidade dos governos, que utilizaram prazerosamente os esforços dos professores, não importa

quão inadequados tenham sido seus préstimos, não cessa quando a necessidade é eliminada. Os planos, afinal de contas, pretendem aumentar o bem-estar dos cidadãos de um país.

Um outro exemplo origina-se da razoável esperança de que a melhoria qualitativa do magistério, especialmente nas posições de comando, aperfeiçoe automaticamente o programa oferecido nas escolas. Essa expectativa sugere um plano para promover rapidamente jovens professores qualificados. O que seria, então, dos mestres mais idosos, que prestaram serviços leais e constantes, e que teriam, normalmente, adquirido maior status e respeito em sua própria sociedade? Sob promoção por sistemas de qualificação, esse tipo de professor é freqüentemente superado pelos mais jovens, e a posição e respeito a eles concedidos diminui progressivamente com o passar dos anos, à medida que ondas sucessivas de pessoal mais bem educado e treinado assumem as posições de relevo. Os planejadores que não enxergaram, à primeira vista, a mágoa e perplexidade provocada por esse processo, poderiam ser desculpados por considerar o problema relativamente insignificante no ímpeto do planejamento nacional — mas, se planejam dessa forma, também podem se perguntar porque seus planos, sob outros aspectos irrepreensíveis, não progridem.

Igualmente, pontos de discussão relevantes provocados pelas mudanças sugeridas nas escalas salariais, destinadas a manter nas salas de aula os melhores professores, representariam para os diversos grupos afetados pela reforma as alterações reais ou supostas em seu status e prestígio — questões que despertam muita emoção. Seria necessária uma compreensão sensível desses fatos, pois apesar das mudanças poderem ser conscientemente dirigidas para um melhor padrão de remuneração, no futuro, exercerão uma influência contraproducente caso os que estão trabalhando no momento vejam suas posições ameaçadas, ainda que temporariamente. Nesse aspecto, as possibilidades do planejamento ficam sempre comprometidas com as realidades presentes.

Pode-se, mesmo, prever problemas no planejamento, se se sugerir que os «inspetores» sejam transformados em consultores. A par dos proveitos profissionais obtidos pela remoção da imagem de «espan-talho», haveria outras conseqüências não tão vantajosas. Presumivelmente, os inspetores seriam incapazes, em sua nova função, de preparar os relatórios sobre os quais geralmente se baseiam muitas nomeações. A abolição da função de relator poderia levar a designações fundamentadas apenas no tempo de serviço, ou em alguma outra base não atraente — com resultados desvantajosos para a qualidade do programa educacional. O plano deve ser explicitamente formulado para impedir os maus efeitos conseqüentes de mudanças desejáveis sob outros aspectos.

Organização e Pessoal

A estrutura administrativa do sistema de ensino de um país em desenvolvimento pode relembrar, forçosamente, um ato de prestidigitação, com a diferença de que mais bolas estão sendo constantemente adicionadas, até que a administração esteja tentando manter um número impossível de bolas no ar, de uma vez. Parece um caso claro para reorganização, mas ninguém tem tempo para refletir sobre o que é necessário e preparar a documentação detalhada para a Comissão de Serviço Público. A escolha aparentemente nada invejável entre o abandono de uma atividade em andamento e a postergação da reforma organizacional não constitui realmente uma opção, na prática; as pressões imediatas sempre vencem — a fila de pessoas do outro lado da porta do escritório jamais pode ser ignorada.

A necessidade do planejador ser criativo e as dificuldades de treinamento e seleção que essa exigência provoca já foram mencionadas. Existe, de fato, uma dupla dificuldade, pois o planejador tem de ser tão criativo, em suas soluções, quanto capaz de superar a falta de criatividade daqueles que irão executar os planos. Sem dúvida, precisa-se de mais tempo e talento para projetar uma nova organização ou implementar reformas do que administrar atividades de rotina, fluindo em canais bem definidos. As pessoas dotadas da capacidade de realizar mudanças, de forma criativa, podem não estar disponíveis, de forma que o plano deve prever esforços no sentido de compensar as deficiências dos atuais detentores de cargos superiores.

O problema organizacional do sistema de ensino aparenta, à primeira vista, ser problema do administrador, antes que do planejador, mas não creio que se possa esperar que o administrador aborde senão de forma *ad hoc* o planejamento de um sistema efetivo para identificação, preparação e admissão (e, possivelmente, substituição) de indivíduos nos sistemas de Serviço Público. Trata-se de uma tarefa do planejador, quer seja executada pelo administrador generalista ou pelo planejador especialista. Meu ponto de vista é de que um planejamento tão intrincado requer sutileza e raciocínio; acima de tudo, exige o discernimento para compreender a relação do padrão organizacional com os objetivos do sistema de ensino, e tempo para completar o estudo das implicações de longo alcance. A diferença entre o administrador e o planejador reside, essencialmente, na disposição do primeiro em familiarizar-se com os acontecimentos durante longo tempo e de um extremo ao outro do complexo da educação. A pressão dos fatos cotidianos, a exigir o tempo do administrador, impede um estudo completo de todas as variáveis necessárias que, finalmente, afetarão e limitarão os resultados de longo alcance.

Atividades da comunidade em relação ao sistema educacional

Conquanto sempre falte muita informação detalhada sobre as atitudes e valores da comunidade, há constante necessidade de se aumentar tais conhecimentos a fazer avaliações inteligentes com base nos dados disponíveis. Embora não possamos obter elementos completos sobre questões como: por que os pais enviam seus filhos à escola; por que matriculam uma criança em particular e não outras; por que meninos, de preferência a meninas; por que algumas aldeias matriculam meninos e meninas, e outras apenas meninos; quais os parentes que contribuem para o pagamento da taxa; o que esperam em retribuição — o planejamento ainda deve prosseguir.

Os aspectos negativos das atitudes comunitárias ilustram melhor nossa atual preocupação. Novos tipos de instituições sucedem-se, transformam-se ou falham, basicamente devido às reações das comunidades. Até mesmo os programas governamentais mais bem divulgados e patrocinados caem à beira da estrada, em face da indiferença ou mesmo franco antagonismo dos pais e alunos. Um colega conta tristemente a estória de um levantamento que fez quinze anos depois de seus ex-alunos terem sido diplomados por uma escola agrícola de segundo grau, considerada na época a mais bem sucedida. De 200 ex-alunos, apenas um trabalhava na terra. A maioria dos entrevistados ficou bastante surpresa com a sugestão de que o objetivo da escola fora prepará-los para lavrar suas terras, ainda que muitas aulas tivessem sido ministradas na pocilga ou no cafezal, e passassem a maior parte do tempo em atividades rurais. Haviam sido enviados à escola para outra finalidade.

A tensão do relacionamento entre as comunidades e as instituições educacionais que podem ser desenvolvidas para servi-las pode ser vista através de um exemplo, ao nível secundário. O tipo de gramática britânica escolar, predominante em várias partes da África durante décadas, mereceu severas críticas como sendo inadequado às necessidades dos países africanos. Alguns consideravam que a filosofia da escola americana abrangente ajustava-me melhor às necessidades desenvolvimentistas. Numa interessante tentativa de «plantar» essa espécie de instituição de 2º grau em território da Nigéria, e analisar os problemas da inovação institucional, a Universidade de Harvard patrocinou e desenvolveu uma escola de 2º grau (Aiyetoro), que permitia livre ingresso aos alunos das escolas de 1º grau circunvizinhas. Destinava-se, também, através da assistência técnica de Harvard, usando fundos da Fundação Ford, a incrementar currículos escolares compreensivos e realizar testes-piloto com eles.

Fizeram-se tentativas louváveis para cumprir os objetivos originais, mas os fatos do quadro da Nigéria

demonstram como a concepção básica não pôde ser inteiramente realizada. Escolas compreensivas são inviáveis quando nem todos podem frequentar escolas. A feroz competição pelos lugares no segundo grau exige uma seleção, tanto em aptidão nas provas, quanto da capacidade de pagamento de taxas, ou em ambas. Os alunos de segundo grau, assim, são as crianças mais dotadas de classes econômicas elevadas. A escola compreensiva ideal deve fracassar, a menos que haja ensino para todos e não existam quaisquer taxas que mantenham afastados os alunos mais pobres, ou seja, deve haver um curso de segundo grau universal, custeado pela renda tributária. Onde não se satisfazem tais condições, como na Nigéria, as escolas são obrigadas a tornarem-se seletivas e os currículos devem, como consequência, ser variados, para adequar-se ao tipo de corpo discente matriculado.

A concepção de escola compreensiva deve funcionar, se o nível de despesas com o magistério e instalações for mantido dentro de uma comunidade determinada, atuante, e caso haja um resolutivo impulso nacional para impedir a atração contrária das escolas de elite.

Os países mais desenvolvidos são incapazes de incrementar genuínas escolas de 2º grau compreensivas, pois as condições em que podem florescer não existem. Isso não significa serem impossíveis currículos melhores do que os atuais. Trata-se simplesmente de reconhecer que as comunidades têm expectativas do sistema escolar que podem ser diversas daquela da instituição educacional. Têm o senso comum de utilizar o sistema, qualquer que seja, em seu próprio proveito, provocando dessa forma grandes dificuldades para as inovações, como a de Ayietoro. Inevitavelmente, as instituições educacionais são reformuladas pelas pressões da comunidade, ou pode-se planejar formas de criar novas expectativas, uma tarefa realmente muito difícil.

De modo semelhante, as expectativas da comunidade com frequência opõem-se a planos bem intencionados para o aperfeiçoamento do ensino, tal como a eliminação de exames (medida destinada a estimular a diversidade e iniciativa profissionais). Nos países desenvolvidos, as provas públicas nacionais são muito mal vistas, como barreiras à liberdade e iniciativa profissionais, embora ainda pareçam tranquilizar as comunidades de forma relevante, especialmente quando escasseiam os lugares no nível seguinte para aqueles que deixam o inferior. As compensações monetárias da aprovação ao nível subsequente, e o emprego que depende disso são de tal modo importantes, e a competição tão intensa, que se torna essencial um sistema de seleção aberto à observação pública. A abolição dos exames implicaria na difícil condição de substituí-los por outros dispositivos em que a comunidade tenha igual confiança. Os planejadores que ignoram tais expectativas correm o risco de serem eles mesmos, ignorados.

Harmonização de Interesses

No exemplo de Papua e Nova Guiné, debatido anteriormente, havia múltiplos interesses opostos que deveriam ser conciliados na estrutura planejada do sistema global. Uma importante tarefa de planejamento consistiu sempre em identificar e, a seguir, prover soluções que venham a harmonizar os vários interesses e equilibrem sua influência, no interesse nacional. Nenhuma atividade de planejamento apresenta tanta dificuldade ou é mais absorvente. Da grande quantidade de exemplos, serão utilizados dois, relativos a associações de professores e corporações religiosas, pois sua influência têm uma conexão quase total com a estrutura do ensino de qualquer país.

Citei primeiro as associações de professores. O debate sobre as condições de trabalho apresentou vários casos de mudanças que envolviam profundamente essas entidades. A qualidade da liderança da associação e sua filosofia exercem considerável influência naquilo que pode ser alcançado. Não é necessário qualquer exemplo acerca da sólida associação conservadora, que age como empecilho à reforma; existem muitos casos atuais, tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento, de entidades classistas refratárias às reformas, requerendo, desse modo, o máximo da engenhosidade dos planejadores para encontrar meios de vencer as dificuldades provocadas por seu conservadorismo.

Os planejadores criativos poderiam, também, considerar os líderes classistas em outra função — a de facilitar e organizar a mudança desejável. Tal papel somente será exequível se estes identificarem benefícios para seus associados no plano, uma questão que depende, na maior parte, do conhecimento que o planejador tem das aspirações e motivações da liderança das associações. Uma entidade de classe bem dirigida tem o efeito de canalizar as energias dos professores para a ação, que tanto pode ser construtiva, quanto obstrutiva. A falta de uma corporação eficiente, por exemplo, pode levar a controvérsias locais esporádicas, imprevisíveis. As reformas são consideradas com desconfiança, porque não há uma organização que os professores considerem particularmente sua e da qual obtenham orientação. Mais de um administrador já ajudou a entidade a sugerir-lhe reformas desejáveis, aderindo às mesmas entusiasticamente.

É mais vantajoso conseguir a participação das associações no planejamento do que não considerá-las, mesmo se forem militantes, desde que os planos tenham sido formulados de forma inteligente e considerem suas aspirações.

O lado oposto da moeda, a interrelação entre as associações e a atividade política, tem igual importância. A influência das associações de ex-professores e professores na política dos países em desenvolvi-

mento pode fazer com que os principais ministros adotem atitudes cautelosas em relação a quaisquer medidas do governo visando ao estabelecimento, reforço ou mesmo cooperação com essas entidades. O planejador defronta-se com o delicado dilema de decidir quais das recomendações relativas à participação das associações no desenvolvimento educacional terá aceitação e, ainda, seja bastante proveitosa no sentido de utilizar as energias do magistério de forma construtiva.

O outro exemplo que escolhi, quando à necessidade de se harmonizar uma grande quantidade de interesses, refere-se à religião. O ensino e a religião têm estado tão intimamente relacionados que tendem a ser inseparáveis para muitos, particularmente, por exemplo, os adeptos de denominações cristãs e muçulmanas. Os problemas resultantes para os planejadores não podem ser ignorados. Minha experiência teve lugar em áreas onde as denominações cristãs são ativas, porém isso não amenizou os problemas. Numa situação que me vem à mente, pareceu desejável ter representação religiosa educacional em várias Juntas e Comissões, porém a participação religiosa dividia-se em setenta e cinco por cento para a primeira denominação e vinte e cinco para a última — e eram apenas dois cargos. Deveria haver um representante de cada, ou dois de uma denominação e nenhum de outra? No caso de um para cada uma, poderia aquele do grupo predominante reclamar maior peso para suas idéias? As denominações acharam que a solução estava no aumento de sua representatividade para três membros, sendo dois delegados para a denominação maior e um para a outra. Quando os outros grupos interessados em participar da Junta souberam dessa reivindicação, desejaram representação mais ampla, o que tornaria impraticável o seu funcionamento. Somente se conseguiu acordo quando as providências para eleições na Comissão tornaram bem definida a distribuição dos membros.

Um plano implica, invariavelmente, na destinação mais cuidadosa dos recursos nacionais, através da eliminação de concorrência prejudicial ou práticas ineficientes. Quaisquer providências dessa espécie podem ser facilmente interpretadas como interferência na liberdade religiosa, ou nacionalização, especialmente quando o plano contém palavras como «restrito», «autoridade» e «controle». O emprego costumeiro de tais palavras, com freqüência, é muito diferente nos círculos teológicos daquele dos setores governamentais. O trabalho missionário distante, nas províncias, constata uma implicação diversa no plano e começa a fazer oposição do púlpito.

Além dessa espécie de mal-entendido há muitas ocasiões em que as filosofias básicas da Igreja e do Estado podem vir a colidir. A despeito (ou por causa) de seu débito com as escolas religiosas pioneiras,

muitos líderes de países em desenvolvimento vêem a necessidade do Estado ter mão firme na direção do sistema escolar. As igrejas, que consideram as escolas como o principal instrumento de evangelização, resistem à interferência naquilo que julgam um direito fundamental, para ensinar a verdade como a concebem.

Os problemas práticos são inumeráveis. Mesmo dentro da supostamente monolítica Igreja Católica Romana pode-se encontrar, nos tempos modernos, adeptos do financiamento e controle do ensino primário pelo Estado (desde que seja garantido o direito de ensinar religião), assim como ferozes partidários das tradicionais escolas religiosas. As doações em dinheiro, com ou sem condições, podem ter o apoio de algumas denominações e a oposição de outras, dependendo da penetração no país daquela denominação em particular e de sua estimativa das atividades da corporação rival. Haverá diferentes concepções quanto a pessoal, equipamento, condições de ingresso de alunos, capitalização, representação em comissões, ou quaisquer outras questões práticas, que devem ser harmonizadas, não somente por ocasião do planejamento inicial mas também quando da criação de instituições que venham a facilitar a concórdia no futuro.

Outro ponto é a coincidência dos interesses dos professores, grupos religiosos e, naturalmente, dos pais, em aparente oposição ao planejador, no que se refere às considerações individuais, contrapostas às nacionais. Nenhum planejador deveria esquecer que na especificação de um limite para o ingresso às escolas de segundo grau, digamos, está efetivamente desafiando a inventividade de cada professor. Por seu compromisso com as pessoas, estes não aceitam que apenas pequena parte de seus alunos possa ser admitida ao segundo grau, não importa qual seja o estado da economia. Utilizam toda sua habilidade e imaginação para agir da melhor forma que podem em favor de seus alunos, pressionar contra a restrição e por à prova os mecanismos de seleção. Um plano que seja compassivo e demonstre compreensão para com o valor individual será melhor aceito do que aquele que omita tais considerações, porém, mais praticamente, o planejador precisa ser muito habilidoso para elaborar projetos defensáveis de seleção e aprovação, em vista dos testes a que seus esquemas serão submetidos pelos professores.

Falta de Conhecimento Educacional

A insuficiência de dados estatísticos e a não fidedignidade das informações disponíveis são fenômenos bem conhecidos nos círculos de planejamento. As desconomias provocadas pelos repetentes e pelas porcentagens de evasão tornaram-se suficientemente familiares de forma a encorajar mais esforços para confirmar essas cifras, e a situação está melhorando quase em toda parte. Quando existem bons dados estatísticos, ocorrerão problemas educacionais subjacentes

que podem ser ignorados apenas ao risco de se elaborar planos baseados em suposições falsas.

Uma explicação comum para as evasões, por exemplo, é a pobreza dos pais e sua necessidade de mão-de-obra extra nos campos. Se é assim, as taxas de evasão deveriam ser mais elevadas onde é mais difícil a agricultura, e mais baixa em áreas férteis, vulcânicas, que apresentam safras abundantes. Num dos exemplos, em minha experiência, não houve qualquer indício em apoio à idéia de que diferentes porcentagens de evasão dependiam da disponibilidade de viveres. Sugeriu-se, portanto, a possibilidade de diferenças nas características do magistério que provocassem taxas de evasão mais elevadas de uma escola para outra. Infelizmente, para os planejadores, também não havia quaisquer diversidades significantes fidedignas naquela variável. A investigação de outras sugestões não revelou evidência conclusiva. Pobre do planejador que tem de prever a utilização mais econômica de recursos, quando há tão poucos indícios reais acerca das verdadeiras causas das evasões.

A alfabetização é um alvo comumente estabelecido nos programas educativos; meta fundamental para decisões sobre a extensão do curso de ensino primário. Na Nova Guiné, os planejadores foram solicitados a aconselhar o governo sobre a possibilidade de se substituir o ensino primário de quatro pelos atuais sete anos. Existiam boas razões políticas para disseminar os recursos disponíveis esparsamente e levar um pouco de instrução para todos, mas concordou-se que, no último, os primeiros níveis de ensino resultariam em alfabetização. Em virtude do grande número de lin-

guas (mais de trezentas) e do pequeno porte de cada grupo lingüístico, a política oficial consistiu em usar o inglês como a língua de aprendizado. Na ocasião em que as pesquisas acerca da aprendizagem de línguas estavam em progresso, havia pouca evidência fidedigna sobre as porcentagens de alfabetização atingidas na língua oficial, em países como a Nova Guiné, desprezados os dados relativos ao domínio do idioma nativo. Relutantemente, os planejadores chegaram à conclusão de que não poderiam determinar qual o período escolar necessário para uma alfabetização permanente. Depois de seis anos um exame pode considerar aquele período suficiente, mas está fora do alcance do atual conhecimento determinar em que condições os conhecimentos adquiridos perdurarão, particularmente no que se refere à alfabetização na língua nativa, de forma que o planejamento deve progredir com base em suposições distorcidas, que naturalmente contém alta porcentagem de erros.

É provável que exista falha semelhante no entendimento do que a alfabetização em massa significa para o desenvolvimento econômico. Em outras palavras, considerável parte de todo o planejamento baseia-se unicamente na fé. Devem ser feitas suposições, mas aquelas cuja validade educacional é questionável certamente conduzirão a graves erros de planejamento. O planejador judicioso resistirá à tentação de parecer mais certo do que as evidências verificáveis lhe permitem. Ao continuar trabalhando com deficiência de bons dados, como deve, seu planejamento será mais realístico e convincente, uma vez que estará operando com margem de segurança contra a possibilidade de erros de planejamento.

Quarta Parte

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Preparação de Planejadores

Todo Diretor de Ensino de um país, prestes a contratar um especialista em planejamento educacional, terá expectativas quanto à espécie de pessoa necessária. Aqueles cujas qualificações são limitadas à manipulação de dados quantitativos para novas projeções de matrículas são inadequados, porque estão despreparados para os problemas mais difíceis. Em muitos países, as necessidades de mão-de-obra foram muito claramente determinadas pelas análises dos economistas e constitui tarefa relativamente simples analisar a produção do sistema educacional (se os programas atuais são contínuos). Um planejador educacional é necessário quando o rendimento não atende à necessidade, quando são essenciais mudanças no sistema. É requerido para planejar o que deve ser feito e demonstrar o que é exequível.

Os técnicos escolhidos para o trabalho em Papua e Nova Guiné eram tecnicamente competentes e pos-

suíam capacidade de análise do campo sócio-político. Acima de tudo, entretanto, os problemas demandavam conhecimento da estrutura organizacional, de processos administrativos, e das várias interdependências entre a Igreja e o Estado, entre o governo e as associações, entre o âmbito nacional e local. Os méritos relativos de vários argumentos tiveram de ser avaliados no processo de elaboração de uma solução ótima que pudesse ser implementada. Os planejadores tiveram êxito porque foram além das indispensáveis análises formais para obter reações e opiniões acerca de soluções experimentais, conseguir mais evidências qualitativas e testar possíveis ajustes em situações práticas — em resumo, planejar realisticamente.

A análise da mão-de-obra não é a tarefa principal de um planejador educacional. Os economistas possuem o instrumental para realizar esse trabalho de forma mais eficiente, com a vantagem adicional de estarem cónscios das limitações de seu conhecimento.

A atividade específica do planejador consiste em colocar a serviço do sistema educacional habilidades e discernimento específicos. Em muitos países, seu papel assemelha-se ao de um consultor comercial, que deve planejar estruturas administrativas racionais e métodos de negócios adequados, como parte de seu planejamento para a elevação dos lucros.

Em toda sua extensão, este debate tem ressaltado os traços especiais de personalidade, tais como equilíbrio e raciocínio, cuja necessidade torna-se cada vez mais evidente, à medida que se afasta dos dados quantitativos confiáveis. A esses deveria ser adicionada a objetividade, pois trata-se da característica particular pela qual o papel do planejador distingue-se daquele do administrador. Enquanto o administrador permanece muito ligado à atividade quotidiana, o planejador tem a responsabilidade de estar fora da luta, avaliando as pressões de maneira imparcial.

Nos capítulos anteriores, enfatizei a necessidade de o planejador ser particularmente engenhoso e criativo. Os exemplos quanto à importância da criatividade são abundantes, mas deve merecer consideração especial o fato de que os problemas ficam sem solução durante longos períodos, simplesmente porque administradores pressionados duramente são incapazes de projetar uma nova instituição ou novos métodos. No estudo de caso de Papua e Nova Guiné, por exemplo, o mecanismo de vários níveis de possível assistência financeira, permitindo gradual envolvimento no desenvolvimento planejado, resolveu muitos problemas reais, pois ofereceu uma escolha (de modo a evitar acusações de limitar a liberdade religiosa), mas assegurou recursos, em retorno, em um nível a que as escolas religiosas estavam habituadas, sem o que não poderiam continuar. A arte do planejamento reside tanto no plano produtivo quanto no cuidadoso cálculo de forças que satisfariam a qualquer um.

Aproximação ao planejamento

Um elemento do planejamento bem sucedido, a que raramente se atribui ênfase suficiente, é o tempo — tempo para deixar os planos amadurecerem, assimilar novos conceitos, acostumar-se a novos propósitos. As idéias emergem e se cristalizam a partir de uma vasta massa de sentimentos e atitudes incipientes. O planejador levará algum tempo para conhecer a reação inicial dos que serão afetados pelas novas metas, e que devem trabalhar harmonicamente para terem êxito, e não obstante planeja-se, com freqüência, como se o produto final fosse a primeira onda de proposições. Com a ausência de explanação, engajamento e possivelmente mesmo percepção, podem originar-se ressentimentos entre aqueles afetados que venham a impedir a implementação. No planejamento realista, as idéias são avaliadas e testadas, reformuladas e retestadas; há realimentação através das reações às idéias originais estimuladoras e da sucessiva reelaboração do material, cada estágio levando mais perto

do resultado desejado quanto mais dificuldades são solucionadas ou eliminadas. Muitas atividades humanas são aperfeiçoadas dessa maneira.

Apresentação de planos

O plano, que é o resultado mais óbvio do trabalho do planejador, revela a concepção que ele tem de seu próprio papel. Num plano de desenvolvimento nacional, o espaço disponível para discussão da educação será naturalmente limitado, de forma que possivelmente será apresentado apenas um resumo, limitado a tabelas quantitativas, com breve menção aos principais fatores e problemas. Possivelmente, também, sua redação será impessoal e formal, mas um plano raramente é aceito apenas em seu resumo. Antes dessa fase, deve passar pelas mãos de muitas pessoas, cuja opinião é essencial para execução das decisões. Ainda mais, após a aceitação pelo governo das metas educacionais globais, os detalhes ainda têm importância vital para a implementação bem sucedida.

Se cuidadosamente apresentado, o plano detalhado influirá significativamente para orientar a aproximação administrativa, forma de realização e reação daqueles afetados pelo planejamento, atuando assim para a aceitação geral e obtenção de resultados satisfatórios. Os planejadores bem sucedidos sabem que os detalhes seguintes são importantes.

1. Audiência

É preciso ter ciência de que existem vários públicos para qualquer plano, desde o primeiro-ministro, funcionários do Ministério da Fazenda e da Educação, igrejas, homens de negócios, professores e, não menos, os pais cujos filhos serão afetados pelo programa. Para que não se oponham ao plano, esses grupos devem ser convencidos de forma que lhes permita compreender diretamente, sem a necessidade de explicação pelo ministro da Educação, que suas firmes convicções foram registradas e que pesaram na elaboração do planejamento final, especialmente quando o projeto contraria seus pontos de vista.

2. Avaliação do sistema atual

Para muitas pessoas é chocante examinar uma análise realista das ramificações alastradas de um sistema com o qual se encontram tão familiarizadas. Por si só, isso pode determinar a fase de aceitação das reformas.

3. Princípios

Basicamente, muitas peculiaridades sobre sistema de exames, seleção, localização de escolas de 2º grau, instalações para internatos, etc., remontam a um específico princípio social, tal como «igualdade de acesso». Quanto mais explícitos e aceitáveis esses princípios, mais logicamente possam ser esboçados e demonstrada sua funcionalidade sobre as características do programa, tanto mais razoável parecerá o plano no conjunto.

4. Clareza

Porque o sistema atual pode ser criticado e, como todos os sistemas educacionais, parecer bastante caótico quando minuciosamente analisado, deve-se empregar muito engenho para convencer os leitores das vantagens do novo curso de ação, ao invés de recordar-lhes suas tolices anteriores.

5. Nível de detalhes; integralidade

Se, como sugerido acima, a tarefa do planejador é a de lutar pelo tipo de inteireza que abranja não somente o que precisa ser feito, mas como pode ser feito, aparece a questão — onde parar? Sempre há limitações de tempo e custos que forçam o planejador a deter-se em algum lugar. As vezes um detalhe-chave é necessário; em outras, será suficiente o conjunto. Quando um detalhe evidente pode dificultar o impulso principal de um programa, particularmente quando se trata de um obstáculo antigo, deve ser previsto no plano. O julgamento é sempre feito considerando-se a possibilidade de uma parada na implementação do plano caso não haja orientação.

A função planejadora do governo

Muitos admitirão que existe uma especialidade legitimamente profissional no ensino que permita a uma pessoa denominar-se «planejador»; outros insistirão em que o planejamento é uma tarefa tão genuinamente especializada em educação quanto qualquer das especialidades comuns. O argumento é irrelevante, desde que se admita existir no governo uma diferença em importância funcional entre a administração e o planejamento, diferença esta que freqüentemente necessita de funcionários dessemelhantes.

É essencial o entrosamento entre os funcionários que exercem essas funções distintas, quer o planejador esteja afastado do Ministério da Educação, numa comissão de planejamento, quer faça parte do próprio Ministério. Eles têm papéis complementares que serão proveitosamente desempenhados quando cada qual está ciente da importância das qualidades e atribuições do outro.

A determinação de uma função especializada de planejamento não diminui o encargo do administrador, pois mesmo então cabe-lhe a responsabilidade final pelo planejamento, com mais freqüência. A função especializada de planejamento (e, conseqüentemente, do «planejador») ficou sem dúvida melhor definida porque a pressão imediata das tarefas quotidianas impede o administrador de dedicar tempo necessário ao planejamento e devido, como mencionei anteriormente, à relação aparentemente poderosa entre o planejamento educacional e o desenvolvimento econômico. Não é surpreendente que se tenham enfatizado mais os fatores técnicos do planejamento, nem que os problemas discutidos neste artigo fossem considerados como fatores que exigem um pouco mais que reações ad hoc. A despeito da verdade da afirmativa de que

os administradores conseguiram executar muitos planos incompletos, baseados em sua experiência, nenhum plano é adequado se desprezar os métodos organizacionais.

Vários dos exemplos nas páginas precedentes foram escolhidos de forma deliberada, para mostrar como «micro» problemas podem afetar o «macro» planejamento mais familiar. A vida quotidiana com essas questões, que é o fardo do administrador, deve ser substituída no processo de planejamento pela análise sistemática e consciente que leve adiante quaisquer aperfeiçoamentos viáveis, julgue a importância relativa dos diversos aspectos e elabore novos processos e estruturas que venham a contribuir para a consecução das metas globais do plano.

Igualmente, também ficou claro que muitos dos exemplos relacionavam-se com a «qualidade do ensino», com muita freqüência inadvertidamente esquecida por aqueles cujo interesse principal é o planejamento econômico. Os problemas humanos e organizacionais avultam de forma significativa no planejamento que visa à qualidade do ensino. Onde esta constitui um alvo importante do sistema educacional, as questões debatidas neste artigo serão de suma relevância.

Procurei mostrar, através deste debate, que se pode admitir a dificuldade de obtenção de dados objetivos e a necessidade de pesquisa minuciosa e avaliação das variáveis — em resumo, o estado rudimentar da arte — sem ao mesmo tempo concordar em que esses aspectos devam ser ignorados. Uma coisa é reconhecer que se precisa da paciência de uma serra de vaivém para encontrar soluções, porém outra atitude, completamente diversa, intolerável, é a de sugerir que a mistura de fragmentos de informação não merece a atenção de um planejador qualificado. O próprio volume dos dados disponíveis, a esse respeito, requer atenção altamente especializada para que o padrão básico seja identificado e desenvolvido.

Em conclusão, é proveitoso reafirmar o argumento inicial: os planejadores educacionais são úteis, se, e apenas se, possuem qualidade e discernimento para realizar aquilo que os planejadores gerais não podem realizar. O sistema educacional é o maior empreendimento isolado na maioria dos países, e sua característica singular consiste em que os seres humanos (no jargão econômico) são a unidade completa — alimentação, produção, máquinas de processamento e administradores. Esse envolvimento único de indivíduos, em todos os aspectos, faz com que suas capacidades, reações, métodos e aspirações sejam as variáveis principais do planejamento. Os planejadores, então, devem ser correspondentemente habilitados. Sua utilidade dependerá, fundamentalmente, da capacidade de organizar e criar os processos e estruturas dentro do sistema educacional que melhor satisfaçam tais aspirações. O planejamento bem sucedido, quaisquer que sejam as circunstâncias sob as quais é realizado, ou por quem quer que seja, deve ao final ser prático e realista.