

POLÍTICA DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NOS
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO *

C. D. ROWLEY

* Traduzido por Leonidas Gontijo de Carvalho do original em inglês «The politics of educational planning in developing countries». Publicação do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IPE), na série Fundamentos do Planejamento Educacional.

Copyright © UNESCO. 1971. Reprodução proibida.

FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Títulos 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. R. 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

Para o administrador educacional, que diariamente se esforça para manter em dia seu expediente, sempre pairou um leve ar de fantasia no tocante a algumas publicações sobre planejamento educacional que apareceram durante a década passada, visto que nelas se ignoram, quase completamente, os problemas políticos que formam a essência dos documentos mais difíceis com que defronta. Causa-lhe inveja o especialista — seja este economista, sociólogo ou teórico da educação — que pode manter uma clareza de espírito profissional, descartando, numa simples nota de rodapé, todos os problemas que não são de sua própria escolha: “Há, evidentemente, considerações de ordem política a este respeito, mas de que não nos cabe tratar aqui”. Embora reconheça possa esta ser, afinal, a melhor maneira de as disciplinas convencionais contribuírem para sua tarefa, o administrador nota, pesado, ser ele, de todas as pessoas envolvidas no planejamento, a única que não pode permitir-se ignorar *quaisquer* considerações que possam ser pertinentes às decisões de seu Ministro. Por mais grato que seja pelas novas técnicas e outros conhecimentos proporcionados pelos especialistas em planejamento, ele sabe que, no último momento, o mais elegante dos planos pode fracassar ante a convicção de um hábil político de que “o público não o suportaria”.

Os administradores, portanto, acolherão prazerosamente a franca asserção do professor Rowley de que “todo plano educacional é um documento político”, e de que não convém que o planejador “considere a *interferência política* como injustificável interrupção em seu trabalho”. Poderia haver mais matéria para debate em sua afirmação de que “a menos que o planejador educacional deva ser um simples técnico executando decisões políticas, ele

deverá reagir politicamente a pressões políticas”, mas isso ocorreria somente porque, após anos de debates, não chegamos a um acordo sobre quem, num ministério, deve ser considerado realmente o planejador educacional. Certamente nenhum administrador de alto nível, especialmente num país novo, contestará que fatores políticos tenham exercido certo papel na formulação do plano que ele finalmente submete ao governo; o plano não daria resultado se não tivesse havido esses fatores. Apenas é de esperar que ele tenha sempre em mente a sombria advertência do autor de que “isso, naturalmente, envolve riscos morais”.

C. D. Rowley é bem qualificado para guiar-nos através das complexidades políticas que cercam o planejador educacional, especialmente num país em vias de desenvolvimento. Atualmente é professor de Estudos Políticos na Universidade de Papua e Nova Guiné e, durante muitos anos, foi diretor da Escola de Administração Pública da Austrália. Foi depois encarregado de importante projeto para o Conselho de Pesquisas de Ciências Sociais, também da Austrália, sobre o papel da minoria aborígene na economia desse país; três volumes sobre esse projeto já estão no prelo. Em 1960, foi consultor da Organização Internacional do Trabalho a respeito de educação sindical e, em 1954-55, realizou extenso levantamento sobre educação de adultos e trabalhadores na Tailândia, Laos, Camboja, Vietnam, Filipinas e Indonésia; seu *The lotus and the dynamo* resultou desse trabalho. Outras publicações suas são *Australians in German New Guinea* e *The New Guinea Villager*.

C. E. Beeby

Coordenador geral da série

1. INTRODUÇÃO: POLÍTICA E EDUCAÇÃO

Neste trabalho, o termo "Educativo" refere-se a atividades organizadas que promovem a aprendizagem, ou que estão envolvidas na construção de situações de aprendizagem.

Autores de trabalhos sobre política de desenvolvimento têm dispensado muita atenção aos efeitos da educação e do planejamento educacional sobre o desenvolvimento. Este ensaio versa primordialmente sobre os efeitos da política de desenvolvimento sobre os processos e responsabilidades do planejamento educacional.

Não tenho a pretensão de ter um conhecimento mais do que superficial da literatura especializada em planejamento educacional. Creio, porém, ser válida minha impressão de que ela é, sobretudo, obra de educadores de países com sistemas educacionais adiantados e seculares. Nesses países, o educador pode ficar protegido dos efeitos da deficiência de recursos, dentro da sua instituição de ensino superior. Na atmosfera tradicionalmente livre da conferência ou da aula, ele e seus estudantes podem perseguir ideais, baseados na crença na universalidade dos interesses e necessidades humanos, sem ter que considerar as limitações implicadas na luta pelo poder, influência e autoridade. Este opúsculo trata dessas limitações.

O planejamento educacional é aqui considerado no contexto dos países em desenvolvimento, onde as decisões políticas e administrativas têm que levar em consideração o choque entre sistemas tradicionais e modernos (ocidentais) de educação e socialização. Esse choque reflete o conflito mais fundamental entre os sistemas político e econômico tradicional e ocidental — conflito que, à medida em que progride a mudança social, afeta as atividades diárias e os interesses de um número cada vez maior de indivíduos, de sorte que os dilemas de cada um refletem os do sistema político-econômico como um todo. Essas contradições internas da nação, e as ideologias nacionais por meio das quais os líderes procuram solucioná-las, podem internalizar-se no espírito de cada um; e sua ambivalência, suas frustrações, a distância entre aspiração e realidade, e as conseqüentes reações emocionais, aumentam as dificuldades enfrentadas pelo planejador.

O sistema educacional num país em desenvolvimento oferece a algumas pessoas, mas não a outras, um escasso recurso de alto valor. É também um meio de mobilizar a população disseminada em pequenos agrupamentos em torno da liderança do governo central — processo sem o qual a nova nação não poderá atuar eficazmente como estado moderno. O sistema educacional é um instrumento de força e um fundamento para a autoridade do estado.

A política envolve o uso e o controle do poder, influência e autoridade, especialmente na alocação de "bens" — as coisas de que o povo necessita. Nenhum grupo de indivíduos poderia viver junto por muito tempo sem controles eficientes sobre o poder. É preciso fazer leis e torná-las conhecidas. No estado nacional deve haver alguma máquina aceita para legislar. As leis têm que ser aplicadas, e isso exige a máquina executiva. Disputas sobre o sentido da lei, bem como a necessidade de decidir se ela foi violada e, nesse caso, como punir os transgressores, requerem o estabelecimento de um sistema judicial e tribunais. Nas três áreas do governo, as decisões são tomadas por hierarquias de pessoal organizadas em instituições, as quais exercem a autoridade governamental como um todo. Autoridade é uma relação social entre, de um lado, o funcionário da instituição, ou a instituição como instrumento permanente do governo, ou o governo como um todo, e, de outro, o cidadão do estado nacional, a qual resulta na obediência pelo cidadão. Quando o cidadão se nega a obedecer, o governo tem de apoiar-se na força a fim de manter o controle. No conceito de força há sempre a implicação de que existe suficiente força, à disposição da pessoa ou instituição que a maneja, para impor a necessária obediência. Mas nos grandes e complexos estados nacionais essas reservas de força são dispendiosas. Além disso, mesmo a força altamente organizada depende da coesão e obediência, ao governo, de instituições tais como polícia e unidades do exército, dentro das quais, por sua vez, a obediência dos subalternos depende da autoridade — direito de comandar — que eles atribuem aos chefes que dão as ordens. O governo utiliza-se, por isso, de persuasão para assegurar a obediência e manter a autoridade.

Autoridade é uma relação essencial de um sistema político, relação em que os homens obedecem por acharem adequado fazê-lo. O sistema mundial, para o qual as nações em desenvolvimento se encaminham, é formado de governos nacionais que, em geral, reivindicam autoridade soberana — e a recebem de seus cidadãos-membros — para decidir em questões de vida e morte. Contudo, os governos nacionais não estão, eles mesmos, sujeitos a restrições efetivas apoiadas na concessão de uma autoridade política geral. As restrições podem ser efetuadas por meio de cooperação entre governos, ou pela força de um ou mais deles.

Corro o risco de afirmar o óbvio: num mundo assim organizado, o ideal de um sistema educacional — convenientemente dedicado ao desenvolvimento de moralidade e atitudes universais, e ao bem estar da humanidade como um todo — estará inevitável-

mente subordinado aos interesses nacionais como são interpretados pelo governo. Uma das principais funções do sistema nacional de educação será a de confirmar a autoridade do governo então no poder. "Respeito à lei e à ordem" significa respeito pelas decisões dos que ocupam funções públicas — quer politicamente escolhidos ou eleitos, quer ocupando cargos do governo.

Sem a concessão de autoridade e o reconhecimento da legitimidade de certos cargos e da maneira de consegui-los, o sistema político virá abaixo; e o interesse primordial dos líderes de revolução dessa natureza, ou depois dela, deverá ser instaurar novas instituições, ou reorganizar as existentes, que tenham autoridade. Essa preocupação com o estabelecimento da autoridade é, inevitavelmente, mais acentuada entre as nações em desenvolvimento que saíram do sistema colonial. Nelas, as instituições educacionais não existem num vácuo político, mas são consideradas pelo governo (que têm de governar, isto é, adquirir ou manter autoridade), pelo menos em parte, como um meio para atingir fins políticos.

Somente em curtos períodos da história, e na situação especialmente favorecida de alguns sistemas nacionais, tem sido possível imaginar que a educação pode estar divorciada da política. Obviamente, a nação tem que ser bastante rica a fim de que os indivíduos possam obter a educação que eles ou suas famílias desejam. Durante algum tempo, em alguns países ocidentais, a estrutura do legislativo, o relacionamento entre as repartições do serviço público e o ritmo lento de alterações nas leis — o que reflete a estabilidade da sociedade — possibilitou (se bem que erroneamente) conceber a política, com seus conflitos de interesse, como separada das instituições de administração, inclusive as relacionadas com a administração do sistema nacional de educação pública. O povo de estados nacionais que tenham tido sistemas políticos assim estáveis, com constituições fortemente estabelecidas legitimando as funções de governo, provavelmente são sensíveis a essa ilusão, que é especialmente enganadora onde as leis estão em contínua mudança e as funções de governo são novas, experimentais e carentes de autoridade, a qual dependerá, em grande parte, do passar do tempo e da formação de hábitos (essa é uma ilusão perigosa para o planejador educacional que trabalha num país novo). Hoje em dia, nos países ricos e desenvolvidos, esse período de estabilidade está chegando ao fim, e os problemas dos sistemas nacionais de educação fornecem cada vez mais material para divergências políticas, com os estudantes das instituições de ensino superior participando dos novos debates. Nos países em desenvolvimento, a tendência é politizar igualmente as escolas secundárias.

A burocracia que administra os serviços educacionais, especialmente num país em desenvolvimento, é instrumento de decisões políticas tanto quanto educacionais, pois as decisões refletem o domínio de certos grupos de pressão e de interesses sobre outros, quer estejam interessados no conteúdo dos cursos, quer em quem os recebe, como os recebe e quando. A educação, portanto, é um reflexo do sistema político de uma nação e, até certo ponto, sempre é instrumento do governo nacional. Sua estrutura e objetivos serão determinados não só pelo conflito que resulta em legislação, como também pela luta pelo poder; influência e autoridade entre o legislativo e a burocracia; entre os partidos políticos; no seio do partido dominante e no da própria burocracia.

Refiro-me, aqui, principalmente aos países que começaram a modernizar seus sistemas políticos. Em muitas sociedades tradicionais, a educação continuou sendo problema da família; mas mesmo aí servia para socializar (ou politizar o indivíduo a fim de que aceitasse as relações de poder, das quais se presumia depender a sociedade. Educação formal ou letrada serviam aos mesmos fins. A educação formal foi primeiramente instituída como uma atividade das grandes religiões. Em ambos os casos, importante parte da educação dos jovens implicava em aplacar as forças sobrenaturais a fim de preservar a sociedade e o ambiente.

Um fator que complica a política educacional é, naturalmente, o choque entre as exigências de um sistema educacional em processo de modernização e um sistema educacional religioso tradicional. Talvez o choque não seja menos real onde o sistema religioso, que oferece um ensino organizado, foi introduzido com o governo colonial, onde as missões cristãs podem também atuar, até certo ponto, como instrumentos de modernidade. Elas podem colidir com os esforços educacionais de sistemas de religiosos letrados mais antigos. Em alguns países, onde a modernização está em pleno progresso, podem surgir dificuldades especiais porque o governo se julga o mantenedor de determinada religião (isto é, catolicismo, islamismo) através do sistema educacional. Contudo, o planejamento educacional para a modernização é, por definição, uma atividade secular que rompe com uma tradição aparentemente segura. Em vez de prover interesses não materiais num mundo incerto e em rápida mudança, envolve o comprometimento dos jovens com transformações nos padrões de vida materiais — com a cidadania de uma nação de futuro incerto. Pois ajuda a aumentar a apreciação dos bens materiais, enquanto que o futuro econômico não pode, salvo dentro de limites muito amplos, ser previsto pelo governo ou pelos planejadores.

É preciso tentar alguma coisa. A alternativa é rejeitar a necessidade de modernização exigida pelas massas nas nações em desenvolvimento. Os governos devem procurar conseguir mudança com ordem, a fim de manter a autoridade.

O planejamento educacional é, por isso, uma atividade política central. Num país em desenvolvimento econômico, como poderia ser diferente? Como se pode, por exemplo, planejar o desenvolvimento econômico sem planejar a mão-de-obra treinada provinda do sistema educacional; ou conseguir apoio nacional para o plano, ou que este seja exequível, sem uma atividade educacional planejada? Pode-se imaginar um governo que não estabeleça os objetivos políticos do plano levando em consideração os interesses nacionais e sua própria sobrevivência? O relacionamento do governo com o povo, entre os cidadãos, da nação com outras nações, será afetado pelas atividades educacionais planejadas e implementadas.

O planejador educacional, portanto, dificilmente se satisfaria com a elaboração de um plano ideal baseado apenas, ou mesmo principalmente, no que deve ser a educação. Ele tem que aceitar os fatos políticos (que variam muito com o decorrer do tempo e de um país para outro) como os fundamentos para o seu trabalho. Tem também que examinar com olho crítico os objetivos educacionais no plano nacional. O planejamento educacional como atividade altamente política pode ser descrito, com justiça, do mesmo modo que a política, como a "arte do possível". Por outro lado, o planejador é, primordialmente, um educador. Tem que estar, portanto, preparado para contestar os princípios segundo os quais os planejadores políticos e econômicos têm agido — ou sua falta de princípios. Sua responsabilidade especial é fazer todo o possível para preparar as pessoas, especialmente os jovens, para um futuro imprevisível. Os valores adotados pela Unesco estão em harmonia com esse requisito, porquanto a preparação educacional melhor possível está no desenvolvimento de um intelecto livre, na aquisição de informações exatas e de habilidades, tanto manuais como intelectuais, para controlar o ambiente. O planejador jamais deve perder de vista a parte mais fundamental do bem-estar: a capacidade e a confiança de homens e mulheres de decidir o que desejam e de trabalhar juntos para modificar o ambiente natural e social a fim de consegui-lo. Do mesmo modo que o florescimento do potencial humano, a educação, diferentemente do desenvolvimento econômico ou político, é um fim em si mesma.

Mas, admitindo-se esses princípios e valores, e que o planejamento deve exprimi-los, isso faz também parte das funções do estadista. Requer que se compreenda o processo político e que se tenha certa

capacidade para influir sobre ele, e habilidade para usar os meios necessários a fim de obter o mais alto grau possível de desenvolvimento humano das atividades educacionais através do sistema político estabelecido, ou a despeito dele. Nessa situação, um comprometimento cego com a "política de fins últimos", expressa no plano ideal, pode resultar no desaparecimento do planejador de sua função e de seu plano educacional do plano nacional. Num país em desenvolvimento, parece essencial ter uma compreensão do cenário da mudança social, e o suposto planejador deverá preparar-se para isso, especialmente se não for, ele mesmo, produto de um ambiente social idêntico.

É óbvia a falta de sentido de um planejamento sem conhecimento minucioso dos fatores políticos no ambiente onde o plano deve atuar, e isso às vezes, tem sido olvidado. É claro que a política e a filosofia do governo têm que ser levadas em consideração. Se o planejador achar que ambas estão contra seus princípios como educador, poderá, à feição de Sócrates, pagar o preço do desafio, ou mudar de emprego. Sua decisão é, naturalmente, questão de consciência: se aceitar uma acomodação visando a vantagens imediatas para a educação, isso poderá envolver um conflito com princípios morais baseados em ideais abstratos e nas necessidades práticas do povo.

Sua decisão, assemelha-se, assim, às que defrontam constantemente os políticos ativos, os quais têm que conciliar o moralidade com o que Weber denominou "ética da responsabilidade". Do mesmo modo que os políticos bem sucedidos, o planejador educacional, que deseja que seu trabalho seja eficaz, "tem que compreender esses paradoxos da ética. Deve saber que é responsável pelo que lhe pode acontecer sob o impacto desses paradoxos" pois, em última análise, o plano educacional é posto em vigor pela ameaça de violência à disposição do governo. "Aquele que procura a salvação de sua própria alma e da de outros, não deve procurá-la nos caminhos da política, pois as tarefas desta última são completamente diferentes e só podem ser solucionadas pela violência. (...) Tudo que se luta por conseguir através de uma ação política, que opera com violência e segue uma ética de responsabilidade, põe em risco a *salvação de alma*. Se, entretanto, se vai em busca de um bem final numa guerra de crenças, que segue uma ética pura de fins últimos, nesse caso os fins podem ficar prejudicados e desacreditados durante várias gerações, porque está faltando a *responsabilidade* pelas conseqüências."¹

1 Max Weber, "Wirtschaft und Gesellschaft", traduzido para o inglês por Michael Curtis, in *The great political theories*, Nova York, Avon, Vol. 2, p. 377.

O planejador defronta com um paradoxo, visto que qualquer plano educacional será objeto de pressões e sua implantação sujeita a conflito, da parte de todos os indivíduos e grupos afetados. Há os que se guiam por seus próprios interesses, cujo padrão de vida depende do plano educacional. Alguns há que têm outra aplicação para o dinheiro que ele custa. Há as organizações com interesses especiais na educação, como as de empregadores, professores, grupos religiosos, interesses lingüísticos e regionais, aquelas que provavelmente serão tributadas, etc. Abandonar um plano que tem o longínquo beneplácito de um órgão internacional de emprego e a sanção do perito em planejamento, e que provavelmente será destruído ou relegado nesses conflitos de interesses, é seguramente renunciar ao que Weber denominou "responsabilidade pelas conseqüências".

A semelhança do político, pode-se, sem dúvida, julgar o planejador pelas conseqüências de sua atuação. Ele não pode evitar essa responsabilidade e esperar ser julgado como autor de um documento inteligente e bem apresentado. Parte do processo de planejamento deve ser associar os interesses con-

flitantes às atividades de planejamento, a fim de se poder avaliar o que é possível tanto quanto desejável. Um planejador experimentado pode ir ainda mais longe. Pode, por meio de hábeis negociações, tornar possíveis certos melhoramentos no sistema educacional que, não fossem seus esforços, teriam sido anulados pela oposição política. Assim, ele não é apenas um agente secundário. O documento que traz sua influência é muito diferente de uma realização acadêmica. Se ele executar brilhantemente a parte política de sua função, é quase certo que esta incorporará os compromissos que conduzirão à sua implementação. Podem-se manter contínuos debates com os grupos de interesses conflitantes como parte do planejamento.

Isso, naturalmente, envolve riscos morais. Concessão excessiva a este ou àquele interesse pode resultar num plano que, segundo os padrões do educador, seja menos satisfatório do que seria possível nas circunstâncias dadas. Fugir a esse risco, porém, é correr outro maior, qual o de desperdiçar o próprio tempo, os recursos do órgão para que se trabalha, e os do país em desenvolvimento.

2. O AMBIENTE DO DESENVOLVIMENTO — E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Como as facilidades educacionais são recursos escassos de alto valor, o planejamento que vise a aumentá-las tem que atuar numa área política sobremodo sensível, com disputas entre classes, áreas e grupos de línguas diferentes. Por conseguinte, até mesmo a língua de ensino é questão de grande importância política.

Numa região onde a educação tradicional é ainda atuante e dominante, o estabelecimento de uma escola primária aumentará o impacto da economia monetária e da administração central sobre o modo de vida tradicional. Os membros da comunidade tendem cada vez mais a negligenciar os serviços comunitários e a assistência a parentes ou a outras pessoas com direito tradicionais a serviços e assistência, exigindo que ambos sejam recompensados com pagamento em dinheiro. O conceito de serviço como dever passa a declinar. O reverso desse processo é o crescente envolvimento na economia monetária. O estabelecimento de uma escola em tal região pode parecer um compromisso da parte do governo (ou, onde for pertinente, da missão cristã ou de algum órgão privado) de proporcionar um caminho para a economia monetária ocidentalizada.

Assim, em certa área na Nova Guiné, um grupo de habitantes, quando se estabeleceu a primeira escola, decidiu que algumas das crianças a frequentassem para aprender as técnicas necessárias à manutenção de empreendimentos comerciais e produtivos para ganhar dinheiro, enquanto outros conti-

nuariam com a educação indígena, aprendendo os métodos agrícolas de subsistência, os rituais necessários para a "cultura mágica" e adquirindo outros conhecimentos práticos e esotéricos do tipo necessário para a iniciação. Obviamente, a decisão envolvia um ato de fé num compromisso da autoridade educacional de, por meio da escola, criar, para os que a frequentassem, um novo meio de ganhar a vida.² Esse pressuposto de compromisso, numa área comparativamente não sofisticada, é, entretanto, comum onde os habitantes têm alto grau de sofisticação. Assim, a existência de um número cada vez maior de jovens que completaram a escola primária e não encontram emprego, nem conseguem ingressar em escolas secundárias, será considerada como quebra de promessa da parte da autoridade educacional — e do governo. Qualquer que seja a finalidade do sistema educacional, essa reação decorre do objetivo dos pais ao mandarem os filhos à escola. O governo pode ter outros objetivos em política educacional, além dos de ordem econômica, como, por exemplo, promover a ideologia nacional e desenvolver os requisitos para a cidadania nacional. O objetivo primordial dos pais, entretanto, será econômico: assegurar emprego para os filhos na economia monetária.

² Informação pessoal do prof. Peter Lawrence. Ver seu "The background to educational development in Papua and New Guinea", in *South Pacific*, Jan.-Fev. 1959, p. 52-60.

É óbvio que, mesmo que em todas essas situações fosse possível instaurar o ensino primário compulsório, isso tenderia a agravar a situação ao invés de melhorá-la, devido ao número cada vez maior de jovens que terminassem o curso e estivessem à cata de emprego.

Tem-se, portanto, que considerar a questão sobre se a escola é o primeiro passo mais eficaz para introduzir uma comunidade de aldeias tradicional na economia e política de desenvolvimento. Há muito tempo, W. A. Lewis e outros afirmaram que, em tais circunstâncias, deve-se preferir a extensão educativa, que conduz diretamente a mais alto retorno econômico dos métodos tradicionais de produção, a uns poucos anos de alfabetização com material de leitura inadequado e perspectivas relativamente pequenas de se obter um conhecimento adequado para ganhar uma renda regular em dinheiro. Contudo, a nação em desenvolvimento geralmente tem uma elite de intelectuais influentes, alguns dos quais talvez tenham desenvolvido idéias revolucionárias e exercido papel ativo na criação da nova nação. Quando intelectuais exercem profunda influência na política, e especialmente na política educacional, a escolarização universal geralmente tem alta prioridade, não obstante os riscos, e pode ser sustentada com base na igualdade dos cidadãos. Ela satisfaz também a uma crescente demanda. A medida que o antigo modo de vida deixa de satisfazer às aspirações cada vez maiores, a educação tradicional passa a ser rejeitada.

É quase axiomática na política governamental a suposição de que "o povo" exige um padrão de vida material mais elevado, e é o que sempre acontece quando está em marcha a mudança social. Para atender a essa exigência, para conseguir um equilíbrio entre importação e exportação e proporcionar um padrão de vida mais elevado com os próprios recursos do país, a ênfase, na economia, é sobre a industrialização. Pode-se seguramente supor o apoio das massas, pois o conhecimento que elas têm do Governo Central e sua mobilização em torno dele andam de mãos dadas com as novas exigências oriundas do contato com os produtos que são distribuídos somente através da economia monetária. No segundo plano, o contraste do padrão de vida material dos nativos com o dos colonos europeus e asiáticos, especialmente nos últimos anos do período colonial, deu forte impulso, na maioria das áreas em desenvolvimento, à transição para a independência. Depois da independência, os líderes vêem-se colhidos na armadilha das expectativas de seus adeptos. A exigência da assistência social e de empregos remunerados (que só pode ser atendida com a expansão da economia monetária) constitui importante fator político. Ela tende a estabelecer limites dentro dos quais o planejamento educacional deve atuar.

Os dirigentes vêem-se colhidos nas malhas das promessas feitas antes da independência. Ideologias políticas levaram o povo a esperar melhores condições na era pós-colonial. A independência, entretanto, muitas vezes provoca um rompimento com os investidores da antiga potência metropolitana. A tendência, nos países ricos, de criar e expandir seu próprio mercado interno faz malograr as esperanças de investimentos privados dessas fontes.

O que quer que se possa dizer a favor e contra o colonialismo, o fato é que, em muitos casos, cortou-se o elo econômico que formara a base da economia monetária segundo o modelo ocidental, e foi preciso reconstruir a nova economia. Ficou um tipo de economia monetária dependente que era peculiarmente complemento da do antigo país metropolitano. Frequentemente as fábricas, das quais o sistema de produção dependia, encontravam-se naquele país, enquanto a antiga colônia ficava, de modo geral, com a infra-estrutura para exportação de matérias-primas e importação de produtos manufaturados. É típico dessa orientação colonial que o principal desenvolvimento urbano se verifica nos portos marítimos, e o sistema de comunicações se acha entrosado com o comércio de importação e exportação. A consequência econômica do colonialismo é, quase inevitavelmente, o "neo-colonialismo".

Os serviços sociais criados antes e depois da independência exercem certo papel nos rápidos aumentos de população. Podem aumentar bastante, em média, o número de filhos por família nuclear e o número de dependentes por arrimo de família, moradia e outras facilidades. A demanda de todos os serviços, e especialmente de educação, aumenta drasticamente justamente quando os governos, por motivos políticos, se esforçam por instituir a educação universal. Essas mudanças fazem com que a população urbana aumente rapidamente, especialmente nos centros de governo, sem que se verifique um desenvolvimento industrial correspondente. Mas concentram-se os serviços educacionais e outros na área urbana em expansão aumenta as tensões entre as regiões. Isso pode também aumentar a população urbana ao atrair mais famílias das áreas rurais.

Por estas e outras razões é essencial um desenvolvimento planejado, e a maioria dos países em desenvolvimento tem, nesse sentido, planos bem amplos. A ênfase econômica nesses planos é sustentada pelo povo que, via de regra, espera o crescimento econômico. O planejamento educacional faz parte do plano total, e envolve as questões conexas, como a distribuição de mão-de-obra, sistemas de treinamento em serviço e desenvolvimento de instituições de treinamento técnico. Mas o plano é apenas o contexto e também o ensejo para a competição política. Nesta, o interesse é pela alocação de

recursos, por “quem recebe, o que, quando e como?”. Isso se verá também na disputa pelo poder e influência entre os ministérios ou departamentos governamentais, e dentro do ministério ou departamento responsável pela educação. Haverá competição entre os estabelecimentos de ensino superior. Os partidos políticos usarão o sistema de ensino para seus próprios fins tanto quanto possível. O partido no poder geralmente procurará assegurar-se de que os programas educacionais promovam sua própria ideologia — nas nações novas ela é comumente impregnada de transformações revolucionárias. Governos inteiramente empenhados em determinadas doutrinas da história e mudança social empregam o sistema para garantir completa aceitação do que proclamam ser a verdade fundamental.

Nesse contexto, são evidentes as limitações políticas no tocante às possibilidades do planejamento educacional.

O fim da administração colonial abriu caminho para rápidas transformações políticas e sociais, em grande parte imprevisíveis. O domínio colonial em certas áreas representara o fim de séculos de sistemas políticos comparativamente estáveis e estáticos. Fronteiras e governo podiam mudar rapidamente; isso, porém, não acontecia com os estilos políticos e sistemas. O estado não ocidental baseara-se tipicamente no controle administrativo e na gerência econômica de numerosas tribos e sociedades de aldeias de tipo familiar. A gerência econômica e a tributação de aldeias proporcionavam os recursos econômicos ao governo central. Por sua vez, o governo provia segurança e, em certas áreas, serviços básicos, tais como abastecimento de água, comunicações, aplicação de leis gerais, etc.

Algures, como em partes da África e do Pacífico, e nas regiões montanhosas do sudeste da Ásia, milhões de pessoas, antes da colonização, viviam em sociedades de aldeias sem estado. Na medida em que essas sociedades eram trazidas para o âmbito da administração colonial efetiva, eram incluídas, algumas pela primeira vez, outras talvez mais firmemente do que antes, dentro do que se tornou agora fronteiras nacionais. As fronteiras, o sistema de administração por área, a infra-estrutura da economia monetária, todas as atividades e instrumentalidades de governo centralizado, até a língua do governo central e da educação, vieram da experiência da colonização.

Em ambos os tipos da situação pré-colonial, as decisões do governo, quer do imperador em sua corte, quer da operação política acéfala, típica, por exemplo, na Melanésia, visavam primordialmente a manter a sociedade e seu ambiente. A experiência colonial resultou, a longo prazo, numa profunda interrogação quanto aos valores da conservação, pois o fundamento todo do industrialismo ocidental pro-

move ceticismo quanto a seus pressupostos básicos. O conflito entre os processos tradicionais e os processos ocidentais modernos de educação e socialização fazem parte de uma reavaliação de valores, modos de vida e maneiras de ganhar a vida. A tendência de passar da troca de serviços pessoais para remuneração em dinheiro nas relações interpessoais e de trabalho, a divisão da família numerosa, a substituição parcial da segurança familiar pela previdência social, e da caridade pelos serviços sociais geralmente inadequados, a parcial comercialização dos sistemas de posse de terra — com as conseqüentes convulsões sociais — o enfraquecimento do status por atribuição e a evolução do status baseado no desempenho e na educação ocidental, tudo isso cria tensões na própria base do sistema político. A experiência de discriminação racial nas sociedades pluralísticas, de passado colonial recente acentuou ainda mais as reações a essas profundas alterações.

Muito se tem escrito, na última década, sobre este fenômeno — definido como “modernização”, “desenvolvimento” etc. As transformações são frequentemente descritas como “transição” do estado e economia “subdesenvolvidos” para o estado e economia “desenvolvidos”. Sem fugir à questão sobre onde os complicados processos de mudança social podem resultar em casos especiais, é óbvio que muitos governos nacionais estabeleceram como objetivo a rápida industrialização. Alguns governos esforçaram-se por conseguir uma acomodação com o conservadorismo incorporando versões idealizadas dos valores tradicionais — ou religiosos — na ideologia nacional, como em Pantja Sila (Indonésia), Ujaama (Tanzânia), e outras formas de “socialismo africano”. Essas ideologias são promovidas nos programas comunitários e de massa, e as crianças para as quais não há escola receberão a socialização tradicional nessa atmosfera altamente politizada. Numa era de valores em mudança, isso pode ter sérias conseqüências políticas.

Sob todas as transformações expostas sucintamente acima encontra-se o choque entre diferentes conceitos de moralidade: um, muitas vezes expresso nos costumes indígenas; o outro, num sistema legal à maneira ocidental. Aquele ainda prescreverá padrões da conduta apropriada em muitas dessas áreas e em sociedades primitivas. A lei imposta, entretanto, é geralmente expressa na constituição nacional e estabelece as regras que prevalecem para a nação como um todo. Assim a crise da mudança social não pode desaparecer rapidamente. Provavelmente conduzirá a novas adaptações no correr do tempo.

Entretanto, o equilíbrio de valores no planejamento educacional apresenta problemas especiais — para os currículos e para a educação de professores,

por exemplo. O choque entre os valores ocidentais e tradicionais poderá ter sérias conseqüências sobre os professores que passaram por treinamento, às voltas com conceitos difíceis, cuja educação, formação e equipamento não são adequados para dominar verdadeiramente o que ensinam, e que trabalham num estado constante de ansiedade. A ansiedade sobre qual é a conduta e a crença certa aumenta a ansiedade relativa ao significado de conceitos aprendidos numa segunda ou terceira língua e jamais entendidos inteiramente. Uma pesquisa sobre saúde mental, realizada em Papua e Nova Guiné, em 1957,³ revelou que a incidência de distúrbios mentais era especialmente elevada entre professores.

O estudo e a experiência parecem ambos necessários para a preparação do planejador quanto ao que se pode designar como limites ambientais ao planejamento educacional. Essa necessidade prevalece de maneira especial quanto à política de responsabilidades, isto é, decisões políticas que equilibram o ideal com o possível. Idealmente, por exemplo, a vida em qualquer futuro previsível pode ser muito mais rica sem o desenvolvimento do tipo industrial. De fato, os limites impostos pelos re-

ursos e pela organização social ao desenvolvimento econômico podem ser perfeitamente óbvios. Nesse ponto, pode ser necessária grande sabedoria e, talvez, coragem para retirar do planejamento objetivos econômicos, com os quais o planejador não concorda, que trazem dificuldades para toda uma geração, com base em motivos doutrinários duvidosos; por outro modo, ele poderá possuir a habilidade de temperar a doutrina com bom senso no plano final. Se ele vem de uma nação rica ou ocidental, provavelmente será suspeito de não ter simpatia pelos objetivos nacionais e até mesmo acusado de preconceito ou neo-colonialismo. Tem que estar perfeitamente cômico da importância da ideologia nacional na mobilização política da nação e compreender que, sem esse laço emocional propagado pelo sistema, o próprio sistema poderá desintegrar-se no caos. E, em segundo plano, encontra-se a grande massa de aldeões que talvez ainda procurem obstinadamente aderir aos costumes tradicionais, e aos padrões tradicionais de utilização e posse das terras, e que se ressentem da intervenção do governo central — isso ambivalentemente, pois ao mesmo tempo exigem que os filhos tenham acesso às escolas, e buscam o caminho para o êxito na economia monetária.

3. ALGUNS EMBARAÇOS PARA O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

A. A escola e a aldeia*

Conquanto seja impossível predizer o futuro, é evidente que divulgar a instrução, segundo os métodos ocidentais, em novas áreas, ou introduzir maior número de crianças nas escolas existentes, aumentará o grau de mudança social, pois assim se desintegram os padrões tradicionais de socialização. O que os pais consideram treinamento apropriado para o filho quase sempre terá sido sacrificado por enviá-lo à escola. Conforme observou J. S. Furnivall: ao invés de aprender como viver adequadamente, ele foi escolhido para aprender como ganhar a vida. Tendo tomado a decisão, os pais (e o aluno) esperam uma retribuição em status e dinheiro. A escola será vista como símbolo de uma nova ordem. De fato, a sociedade tradicional renuncia a seu domínio sobre o espírito dos jovens. Ou talvez renuncie apenas em parte, de modo que a

influência do lar fica diretamente em oposição às implicações sociológicas das lições escolares. Os aldeões perdem, entretanto, o domínio quando o estudante é escolhido para o ensino secundário e superior, visto que isso envolve em ter ele que viver num estabelecimento educacional.

A lógica e o equalitarismo da escola ocidentalizada destroem gradativamente a crença nos mitos locais, nas antigas divindades e nos espíritos dos mortos. A autoridade baseada nessas crenças enfraquece também. O trabalho da escola promove a emergência de uma classe de assalariados voltada para o mundo urbano, mesmo que seja apenas para aumentar seu conhecimento de diferentes modos de vida. O sistema escolar provavelmente atrai também os jovens mais capazes, tirando-os de sua vida tradicional e lançando-os na economia monetária e no sistema político nacional. A escola é, por conseguinte, um fator de transformação política, e sua atuação reforça novos conceitos tais como mudanças de padrões tradicionais de posse de terras para padrões individuais, de lavoura de subsistência para colheita mediante pagamento, de situações de trabalho familiar para situações de trabalho de tipo industrial.

Cumprir lembrar que a sala de aula moderna onde as crianças passam o dia — e, portanto, são retiradas da rotina da aldeia e da educação tradi-

3 A. Sinclair, *Field and clinical survey: Report on the mental health of the indigenes of Papua and New Guinea*. Melbourne, (mimeo) 1975, p. 14.

* *Village society, village community*, ou apenas *village* (aldeia) significa comunidade agrícola de tipo primitivo encontrada nos países a que, mais freqüentemente, se refere o autor, e cuja estrutura, organização e cultura contrasta com as ocidentais e modernas. O emprego de *aldeia* e *aldeão*, nesta tradução, por *village* e *villager* é feita nesse sentido específico. (N. E.).

cional — não pode ser julgada simplesmente como um meio de instrução em disciplinas escolares. Os resultados que mencionamos são, antes de tudo, de importância política. A rotina escolar é, por si própria, um fator para alienar-se da aldeia. O planejador pode considerar a criança com quatro anos de estudos como sendo, sob certos aspectos, uma simples aldeã afortunada; pode trabalhar por um programa de estudos visando à aldeia, em certas escolas mais distantes. Mas muitas das crianças que não conseguem trilhar o caminho que leva da economia de subsistência à economia monetária nacional reagirão da mesma maneira que outros que abandonam os estudos. A qualquer pessoa que tenha vivido numa cidade de um país em desenvolvimento é bastante clara a progressão da escola de aldeia para a instalação em centros urbanos. O programa de estudos visando à aldeia só é considerado em segundo lugar; ainda assim, muitos dos que o cursaram tentaram conseguir emprego em escritório. Os centros de treinamento técnico visando à aldeia freqüentemente têm menos êxito em fixar os camponeses, do que em atraí-los para as cidades em busca de emprego.

Esses empecilhos ao planejamento aumentam à medida que aumentam os investimentos em escolas. Por conseguinte, foge à realidade o cálculo frio que relega os que não prosseguem os estudos secundários e terciários à vida tradicional e à economia de subsistência; o planejador tem que compreender o impacto da economia monetária sobre a vida e as necessidades da aldeia.

B. *A educação e as classes emergentes*

A educação moderna, do mesmo modo que as experiências de emprego assalariado, colheita mediante remuneração ou experiências em operações comerciais, é um fator encontrado numa estrutura de classes emergentes. O papel que ela desempenha na construção de uma nação é, portanto, complexo. Pode ser utilizada para popularizar a ideologia nacional. Em outro nível, porém, é um fator que cria novo equilíbrio entre grupos de interesses na nação como um todo — diminuindo as linhas verticais de divisão entre grupos regionais e lingüísticos e enfatizando os interesses das classes horizontais que unem intelectuais, empresários e outros empregadores, e trabalhadores assalariados por todo o país. Onde já havia uma estrutura de classes de âmbito nacional, ela é sobrepujada por outra relacionada com a economia e constituição política ocidentais. A emergência dessas novas classes constitui um desafio ao status de líderes tradicionais. Provavelmente nada provoca mais irritação numa unidade social tradicional do que, por exemplo, uma pessoa de baixo status tradicional — talvez um agiota ou uma pessoa que nada possuía e que deixara de cum-

prir suas obrigações tradicionais — enriquecer-se com a colheita remunerada em terras da comunidade, ou adquirir alto status por formar-se numa universidade. Ela, e não uma pessoa de status tradicionalmente alto, obter o escasso recurso de educação superior, com o conseqüente novo status, inevitavelmente causa irritação. Em algumas sociedades, onde o status é herdado, há um choque com as idéias ocidentais de selecionar os estudantes com base em seu desempenho. Por certo, em outras sociedades tradicionais, tanto a educação religiosa quanto a secular (como na tradição chinesa) sempre ofereceram oportunidades especiais pelo menos para alguns dos jovens bem dotados originários da aldeia.

Mencionamos a necessidade de compreender as reações e resistências dos aldeões. Um efeito da educação ocidental será transformar alguns de seus filhos, de aldeões, em membros de uma classe operária nacional. Do ponto de vista do governo central, o camponês foi considerado, até recentemente, como quase apolítico. Um governo, nos sistemas de administração por área, que perdurou na Ásia, por exemplo, durante milênios, foi a arte de dirigir aldeias; pois simplesmente não valia a pena manter uma penetração permanente na autonomia das aldeias, da parte da burocracia central, enquanto os impostos fossem pagos e o serviço militar, as corvéias, etc. fossem cumpridos. A escola primária da aldeia é um poderoso órgão para atrair o jovem aldeão para o emprego assalariado. Ele pode tornar-se membro de um sindicato, ao qual, na nova nação, falta força atuante por não ter ele e seus companheiros aptidões especiais. Se entra em greve, é facilmente substituído. Na economia nacional que se começa a formar, seus interesses são compartilhados por outros trabalhadores de uma extremidade à outra da nação. Na luta inevitável por salários mais altos, esses interesses comuns começam a ser reconhecidos. Aí começa a classe operária nacional. Também aí pode começar o partido político que se estabelece para conquistar adesão da classe operária. A política de classes, por sua vez, promove a mobilização nacional, com as classes emergentes em conflito em torno de problemas que o governo central tem que resolver — tais como salários, tributação, moradia e serviços sociais, a todos os quais a economia emergente tem que atender para substituir o antigo sistema de previdência da aldeia.

A fraqueza da classe operária no país em desenvolvimento encontra paralelo, na maioria dos casos, na fraqueza da classe média indígena. O desenvolvimento de pequenas indústrias e das pequenas empresas comerciais e financeiras, que vieram com o sistema colonial, estava principalmente nas mãos de asiáticos não-indígenas, acostumados ao comércio de cidades e de fronteiras culturais. Uma das crises após a independência envolveu questões

de cidadania desses migrantes. Ao mesmo tempo, as atividades em grande escala — comerciais, e especialmente as industriais — tendem a ser controladas por companhias estrangeiras. A emergência de uma classe média em todo o país, controlando grande parte das atividades produtivas, apresenta ainda mais dificuldades do que o surgimento de uma força de trabalho qualificada, onde isto é objetivo da política do governo. Muitas vezes o próprio governo é levado, por mera necessidade, a assumir funções empresariais.

A fraqueza da classe média tende a fortalecer o papel dos intelectuais e estudantes. Os partidos políticos refletem mais o choque de filosofias que o de interesses de classe.

Em tal situação, são fortes as pressões do governo para que o sistema educacional seja utilizado para promover o que ele considera uma ideologia unificadora. Creio que o planejador deve avaliar o peso dessas pressões, aplicando os princípios já mencionados. Cabe-lhe especial responsabilidade nessa situação: pois a substituição da verdade estabelecida por ideologia, nas escolas, envolve correspondente orientação da educação de professores e pode até mesmo vir a limitar a liberdade da educação universitária.

C. *Luta pelo poder e influência através do sistema educacional*

A luta entre áreas, especialmente entre áreas urbanas e rurais, relativamente a facilidades educacionais, assume formas políticas, e as pressões dos interesses em luta podem ser expressas pelos partidos políticos. Esses partidos podem também esforçar-se por exercer influência sobre o que se ensina, a fim de servir aos interesses que representam. Na situação comum aos países em desenvolvimento, expor a população escolar à competição entre os partidos políticos constitui provavelmente uma das formas mais eficazes de educação política. Onde alunos das escolas secundárias formam grande proporção dos que compreendem os processos políticos que evoluem em torno do governo central, sua politização, no sentido de virem a participar ativamente das questões políticas, é inevitável.

O estado de partido único geralmente envolve uma orientação especial no tocante ao sistema escolar e à educação com um todo. Os interesses que lutam para influenciar a educação num sistema político pluralístico envolvem grupos religiosos concorrentes. As missões cristãs são especialmente proeminentes nas antigas colônias, e essa situação de proeminência promove reações de outros grupos religiosos e seculares. Assim, as organizações budistas procuram, por sua vez, arrebanhar adeptos, em oposição a missões cristãs, por meio da educação.

Partidos políticos anti-coloniais podem proclamar as missões cristãs como agências de interesses neocoloniais. Contudo, a luta principal trava-se entre os agrupamentos regionais e tribais no país, e entre os governos de outras nações que procuram utilizar-se do sistema educacional para promover seus próprios interesses.

Onde os partidos políticos representam interesses regionais mais do que de classes, a alocação de escolas às diferentes áreas pode ser questão de cerrados debates políticos, pois os partidos, ou as facções no legislativo, tendem a ser motivados principalmente pelas desconfianças que nutrem por grupos de línguas e tradições diferentes. Essas divisões verticais da nova nação não têm sido suplantadas pelas divisões horizontais de classe. A educação — e isso logo se percebe — é um meio para chegar ao poder. Facilidades educacionais nos países de uma só língua ou grupo tribal trazem vantagens especiais, tais como tornar possível o ingresso de jovens no funcionalismo civil. Assim, a demanda freqüentemente visa a um funcionalismo *representativo*, baseado numa distribuição tanto quanto possível equitativa dos recursos para a educação. O planejador deve, pelo menos, estar ciente da provável oposição política a um plano baseado apenas no conceito de um eficiente sistema educacional nacional que tende a concentrar recursos onde estes tenham os melhores resultados, de modo que o maior número possível de jovens que começam a educação formal continui os estudos em instituições secundárias e terciárias.

Isso geralmente significa continuação de uma antiga tendência, pois, durante o período colonial, escolas do tipo ocidental inevitavelmente concentravam-se nas áreas de domínio mais antigo e naquelas em que as missões cristãs exerciam influência.

A concentração de facilidades de educação ocidental nas primeiras regiões colonizadas da área que viria depois ser a Nigéria proporcionou vantagens especiais, com esse tipo de educação, aos "ibos"*. Foi um fator que contribuiu para que muitos deles se empregassem no funcionalismo, servindo nas regiões do norte e em áreas cuja representação nos serviços públicos era de pouco relevo. Essa situação foi provavelmente um dos fatores que levaram recentemente à guerra civil. Mesmo no Território de Papua e em Nova Guiné, onde o legislativo eleito é novidade, os representantes do eleitorado da região montanhosa central insistem em que seja protelada a independência até que suas áreas superem a defasagem educacional e tenham homens instruídos que possam fazer frente aos das áreas costeiras.

* Membros de um povo negróide que vive na Nigéria. (N. T.).

O começo das pressões de classe talvez possa ser observado onde líderes políticos, do funcionalismo e outros utilizam influência para assegurar as melhores facilidades educacionais para os membros de suas próprias famílias. Essas pressões devem ser levadas em consideração, especialmente quando o planejamento envolve a seleção de estudantes para estudar no estrangeiro, quer a expensas do governo, quer dentro de esquemas de ajuda técnica.

Pode acontecer que governos estrangeiros empreguem pressões muito fortes ao desejarem empregar o sistema educacional para seus próprios fins. Talvez subsidiem instituições ou ofereçam educação e treinamento de elementos-chave. Podem-se comparar essas facilidades e formas de ajuda com toda a série de artigos que se oferecem a um país de independência recente; contudo, talvez o período de ofertas altamente competitivas esteja chegando ao fim. Uma grande dificuldade com que o país em vias de desenvolvimento defronta está na inadequação de sua indústria editora, marcada pela falta de papel e de outras matérias-primas e de habilidades necessárias para a elaboração e produção de compêndios e para a tradução de livros importantes para as línguas em que é feito o ensino. Se um único governo estrangeiro fornece o conhecimento e os compêndios, isso terá profunda influência sobre todo o desenvolvimento da nova nação. A posição tem sido de franca concorrência entre os grupos das grandes potências. Um exemplo óbvio tem sido o seu esforço em atrair estudantes de países em desenvolvimento. Assim, o planejamento de um novo sistema educacional tem que levar em conta as relações com os países estrangeiros. O governo tem que precaver-se com a fonte donde importa o material educacional do mesmo modo que faz em relação a munições, pois ambos tendem a comprometimentos duradouros.

Assim, a luta pelo poder em escala mundial, do mesmo modo que em escala nacional, pode afetar diretamente a tarefa do planejador educacional. Não é conveniente que ele encare a interferência política como uma interrupção indevida de seu trabalho, pois o trato com os dirigentes políticos é parte de seu trabalho tanto quanto a ordenação de idéias, estimativas de custos, projetos de instituições, cursos, etc. Seria ocioso pretender traçar os objetivos de todo o sistema sem se referir à atual política interna e externa da nação. Há indicações de que esses objetivos possam ser muito diferentes do que se pretendeu nos primeiros anos do planejamento para o desenvolvimento, e que este nem sempre pode ser considerado primordialmente como um processo visando igualar-se ao desenvolvimento material das nações ricas. Esforços no sentido de poder alcançá-las economicamente podem levar a um impasse que obrigue a reformular os objetivos.

Seja como for, o planejador educacional tem o grande consolo e vantagem de todo educador, na medida em que sua função visa claramente a promover a causa do pleno desenvolvimento intelectual. Um grande benefício que ele pode ajudar a desenvolver na nação está na formação de uma comunidade intelectual respeitável e eficiente, imbuída, tanto quanto possível, do espírito e das técnicas do livre exame. O planejador, à semelhança do político, não pode ver claramente os problemas em desenvolvimento. Pode trabalhar visando a condições que a experiência demonstra serem as que mais provavelmente produzirão inovadores dotados de espírito fecundo, capazes de conceber novos objetivos nas transformações econômicas e políticas, e novas instituições para atingir esses objetivos. Já existe alguma dúvida sobre se o desenvolvimento segundo o modelo ocidental faça algo mais do que aumentar a distância econômica entre países ricos e países pobres. Pode muito bem ser que as ideologias algo precipitadas, ainda que muitas vezes poéticas, dos primeiros anos de independência, a que os primeiros partidos políticos se apegaram, por falta de algo melhor, como um meio de mobilizar as massas nos novos sistemas políticos, cedam lugar a sínteses intelectuais baseadas em novas intuições sociais.

D. *Sistemas de educação religiosa*

É comum, num país em desenvolvimento, que as tradições mágico-religiosas sejam algo mais fortes que em países que foram industrializados e se mantiveram inalterados durante longo tempo. Onde isso se dá, com pressões oriundas da modernização provocando considerável tensão, podem resultar movimentos messiânicos locais numa tentativa de contornarem o penoso dilema da mudança social. Nesse caso, pode haver acentuadas diferenças entre os objetivos dos que planejam o sistema escolar e os dos consumidores, isto é, dos pais e filhos. No período colonial, o desejo de obter dinheiro parece constituir o motivo primacial de enviar os filhos à escola. Ao mesmo tempo, pode haver uma crença comum na eficácia *ritual* da língua de ensino para atingir fins econômicos e status.

Não estou particularmente interessado aqui em formas de educação religiosa comuns nas sociedades tribais pré-letradas. Convém notar, porém, que tal instrução, freqüentemente por meio da manipulação do sobrenatural para o indivíduo ou para o grupo, e para preservar o revigorante ambiente, supria as deficiências da criança, na imitação das atividades dos adultos, até ao tempo de sua iniciação. Tal experiência muitas vezes exerce influência duradoura sobre a pessoa que tem também de ajustar-se ao mundo conforme é este revelado na educação secular. Mas sem alfabetização, nenhuma

doutrina complexa será preservada na memória através das gerações, nem há possibilidade de desenvolver grande corpo de crença e especulação, tal como marcou o que Toynbee denominou religiões "ecumênicas". A escala social do sistema religioso da sociedade primitiva é muito limitada. A crença parece variar muito, mesmo entre indivíduos da mesma aldeia. O ritual, com a eficácia da magia, é que constitui a parte fundamental; a palavra só pode interpretá-lo firmemente quando está estabelecida com exatidão quer em memória disciplinada quer em escrita. A amplitude intelectual não é necessariamente extensa onde as inovações de uma geração podem ser esquecidas ou mal-interpretadas pela geração seguinte; a perda por uma geração de tradição não-letrada será provavelmente definitiva e completa para a sociedade inteira.

A aldeia, com suas próprias tradições religiosas, poderá oferecer alguma resistência à escola letrada, seja esta de uma religião importante ou de um governo secular. Mas os motivos para a resistência são indefinidos e rapidamente se destroem pelo êxito das novas idéias e pelo ridículo dos jovens que os aceitaram. A resistência poderá ser canalizada para movimentos de cultos, em parte políticos e em parte religiosos.

O planejamento educacional é um produto de modernidade secular e isso forçosamente se reflete em seus valores. Se o planejador representa um órgão internacional, como a Unesco, são óbvias as razões por que seus padrões devem ser antes humanos do que religiosos. Mas, como um realista político, ele tem que levar em conta as pressões da influência religiosa. Como educador, procura os valores humanos em cada sistema educacional.

As resistências oriundas de tradições religiosas não letradas serão dispersas e dificilmente se poderá estimá-las politicamente; suas conseqüências serão mais locais que nacionais.

Porém, os corpos religiosos que mantêm seus próprios sistemas de alfabetização, especialmente os que são fundamentais para a história e a cultura do país, ou de grande parte dele — como a organização budista na Birmânia, Tailândia, no Laos, Camboja ou Vietnam; o cristianismo nas Filipinas ou nas regiões da África ao sul do Saara; o islamismo na Indonésia, no Paquistão ou nas nações da África Setentrional; e o hinduísmo na Índia — oferecerão forte resistência a um plano educacional com objetivos predominantemente seculares. A separação da educação da religião, mesmo na Europa materialista e em suas colônias de além-mar, é uma inovação muito recente e está longe de ser completa. Em muitas das antigas colônias, onde a fundação de missões cristãs acompanhou o processo de colonização, a tensão entre a

missão e a administração colonial refletia o antigo conflito entre a Igreja e o Estado no mundo cristão.

Em alguns países, a modernização acarretou a supressão da educação religiosa organizada. Em alguns, governos seculares substituíram monarquias tradicionais que exerciam autoridade tanto na esfera religiosa como na secular. Os corpos religiosos podem manter controle sobre suas próprias escolas, mas a tendência é de elas serem utilizadas pelo governo para educação secular. Nas cidades, a preocupação de ganhar dinheiro e o rápido crescimento da população que sobrepujam as acomodações e serviços religiosos, tendem a tornar irrelevante a educação religiosa. Contudo, o ritmo da mudança social e a perda de valores antigos se processam lentamente, variando de grau de uma parte do país para outra. A criança brilhante pode ainda adquirir uma educação através do estudo de livros sagrados e passar depois para uma vida de contemplação e estudos — como fazem, por exemplo, os membros da *Sangha* na Tailândia ou no Camboja. O modo tradicional de encarar o mundo pode exprimir determinada ordem de responsabilidade social, como no islamismo, ou resignação a um ciclo de mudanças irreversível, como se dá no mundo budista. A liderança do país pode dividir-se entre os modernizadores e os tradicionalistas, e esse dilema pode ser internalizado nos indivíduos. Em tempos de guerra e sofrimento, os líderes religiosos podem encontrar suficiente apoio para desafiar o governo.

Novos governos criaram ministérios de religião para tratarem administrativamente desses problemas. Pode resultar, às vezes, que um ministério defenda a causa da educação secular e outro, a da educação religiosa. Teve-se que fazer uma nova subdivisão de todo o setor governamental visando à modernização, se bem que as funções do ministério de religião talvez se limitem à manutenção dos edifícios de culto e artefatos religiosos. Em outros casos, como num estado islamita, a religião pode dominar o sistema educacional como um todo.

As áreas de tensão são definidas e oferecem áreas especiais de luta pelo poder e pela influência; a educação é, ainda, em outro sentido, uma questão altamente política. Podem tentar-se acomodações, mas elas podem ocasionar situações difíceis nas escolas. Assim, no Laos, em 1955, as duas escolas secundárias ali ensinavam, além da língua materna, quatro outras: o sânscrito e o páli, línguas do sistema religioso, e o francês e o inglês, línguas de modernização. Que tempo restava para outros estudos?

A igreja cristã (que geralmente se desenvolveu de uma missão) acabou por acomodar-se ao industrialismo. As outras religiões ecumênicas somente agora estão sentindo seu impacto. De fato, as missões cristãs no além-mar deveram grande parte de seu êxito às técnicas de uma economia industrial

— impressão de textos, existência de instrumentos, alimentos e drogas produzidos industrialmente, e o "know-how" que tornou possível o estabelecimento de missões administradas em escritórios bem equipados. A missão tinha seus burocratas e uma cadeia de comando, muitas vezes organizada em escala mundial. Algumas seitas ensinavam a ética do trabalho árduo e da população — que o povo tinha que "trabalhar ou perecer". As vantagens oferecidas pelo material e pela organização provavelmente contribuíam, tanto quanto as mensagens religiosas, para atrair os conversos em busca de modernidade. O período da grande expansão das missões corresponde mais à expansão do industrialismo, do que a qualquer grande renascimento da fé cristã.

Numa colônia, o número de missionários era comumente maior do que o de funcionários do governo; e, em muitos sentidos, exercendo funções governamentais semelhantes.

As igrejas cristãs que sucederam às missões podem ser dirigidas por nativos formados nessas missões. Seus sistemas escolares talvez sejam eficientes segundos os padrões ocidentais, e podem ser amparados e financiados por organismos d'além-mar (embora esses fundos estejam se tornando escassos). Sua tradição inclui oposição ao governo em defesa de seus elementos conversos. As tradições do colono e do funcionário colonial talvez não mais existam no país, enquanto que as do missionário se mantêm. As igrejas cristãs podem exercer influência através dos membros governamentais que fizeram seus primeiros estudos nas escolas das missões.

As missões, e não o governo colonial, foram as pioneiras nos estudos lingüísticos e traduções, as primeiras a expandir as instalações gráficas de tipo ocidental e a dar início a novos sistemas de alfabetização e de treinamento técnico. Grandes comunidades podem ainda ser instruídas nas línguas então oficializadas. Os governos coloniais apenas relativamente tarde proporcionaram serviços de saúde e de educação, deixando esse trabalho a cargo das missões (frequentemente subvencionadas). Assim, em países em desenvolvimento, há corpos religiosos com certa tradição de rivalizar com o governo no fornecimento de serviços e que talvez mantenham tendências teocráticas. Uma igreja cristã talvez tenha mais capacidade de resistência que uma organização religiosa tradicional.

A questão política sobre quem controla a educação em determinada área pode, portanto, oferecer complicações especiais para o planejamento educacional. Haverá outras complicações, propondo problemas técnicos ao educador profissional, tais como as referentes à língua de ensino e o método de transição para fluência e alfabetização na língua do país. Essas serão, por sua vez, objeto de decisões políti-

cas da parte do governo, uma vez que os problemas de língua podem ameaçar a própria existência da nação.

E. A importância política da língua

O entrelaçamento de problemas políticos e técnicos, quando se tem de decidir sobre as línguas de administração e instrução, foi bem exemplificado na Bélgica e Canadá como também na Índia. Tudo que se precisa dizer aqui é que ao planejador que encara esse problema apenas sob o aspecto técnico estarão reservadas algumas surpresas desagradáveis. Existem razões políticas, bem como razões de ordem técnica e educacional, para se considerar até mesmo o vernáculo escrito ou uma língua franca* para uso nos primeiros anos de instrução e para os primeiros trabalhos de alfabetização. Politicamente, isso tende a estabelecer ligação com os pais e a comunidade e, até certo ponto, a tranquilizar os corpos religiosos que empregam essas línguas: pelo menos eles poderão ver que todos os esforços anteriores não foram em vão. As pessoas podem escrever cartas nas línguas que costumavam usar sem recear estar sendo antiquadas. As vantagens ou desvantagens de uma língua local podem ser decisivas para o progresso do ensino em determinada localidade ou região. Razões políticas podem, entretanto, sobrepujar as de ordem educacional como quando, para fins políticos, as línguas locais são substituídas nas escolas por uma língua nacional ou pela língua empregada na administração colonial. O uso de uma única língua no ensino reduz os custos, o que pode ser um reforço a tais decisões.

F. Ideologias políticas

Tem sido comum, depois da independência, o partido político no poder proclamar uma ideologia que agrade o sentimento da aldeia bem como da nação. Ela é muitas vezes uma ampliação do programa anti-colonial que possibilitou ao partido conquistar o poder por ocasião da independência. Pode-se procurar o estabelecimento de maiores bases comuns entre governantes e governados, incluindo a ideologia concessões aos sentimentos do povo. Eles podem expressar o fator mais elevado desses sentimentos que unem as localidades ao governo e à nação.

No período colonial, dava-se à comunidade de colonos a mais alta prioridade no tocante aos serviços educacionais. De modo geral, isso era justificado como essencial para conservar os colonos e suas habilidades em benefício da própria colônia.

* *Lingua franca*: língua híbrida usada como língua comum entre povos de diferentes idiomas (N. E.)

Em reação, depois da independência, essas prioridades tendem a inverter-se, salvo para as famílias dos cidadãos da antiga potência metropolitana, cujos serviços o novo governo considera essenciais. Parte da reação, porém, consiste na ênfase especial ao currículo no tocante a idéias anti-coloniais; e isto estimula a tendência para o sistema ser empregado como meio de mobilização política, promovendo a união contra as forças externas do colonialismo e neo-colonialismo. A mesma tendência para que o ensino reflita uma crença ou preconceito comum se verá naturalmente em países desenvolvidos, especialmente onde um partido único ou a burocracia exerce controle. Quanto maior o problema de lealdade ao governo central, maior será a probabilidade de o sistema educacional tornar-se um instrumento de propaganda.

Onde o processo de mobilização tem sido conduzido por partidos políticos de massa conflitantes (ou por partido único), as pré-condições para um planejamento educacional lógico (oposto a doutrinação ideológica) podem ser limitadas ou mesmo negadas em virtude da prioridade concedida à ideologia. Os símbolos da autoridade governamental podem estar ligados aos mitos que intelectuais criaram para fins políticos, e ser por esses mitos sustentados. Onde dois ou mais partidos disputaram apoio antes da independência, a ideologia do partido vencedor será geralmente marcada por extrema hostilidade para com a antiga potência colonial. Isso pode acarretar o corte de ajuda do governo que anteriormente estabelecera instituições educacionais idênticas às suas, o que, por sua vez, aumentará as dificuldades para o planejamento educacional.

Tem sido moda os cientistas políticos julgarem os "slogans" e ideologias antes com base em sua eficiência do que em seu conteúdo. Os que estudam política comparada e se especializaram em comparações contemporâneas de países em desenvolvimento surpreendem-se naturalmente ao constatar a predominância de lealdades regionais ao invés de nacionais. Muitos deles encaram a ideologia nacional como o instrumento político essencial para mobilizar o todo da nova nação em torno de um governo central, pois admitem ser a nação-estado, com suas fronteiras atuais, a unidade básica do sistema político do mundo moderno. O planejador educacional não pode ignorar o conteúdo da ideologia; sua consciência e seu discernimento político dirão até onde poderá transigir com ela.

As decisões que afetam profundamente a filosofia dos estudos sociais e das ciências sociais, como são ensinadas nos sistemas escolares primário e secundário, podem estar relacionadas as crenças mágico-religiosas gerais e locais, que o planejador educacional, que compartilha dos valores adotados pela Unesco, não aceita. Ele poderá ter liberdade de

planejar em campos como o da matemática ou das ciências naturais, mas não no das ciências sociais, onde o sistema de crença aprovado — concebido para fins políticos — colide com os fatos cientificamente estabelecidos.

Influências políticas afetam o que se ensina nas escolas de todas as nações. Mas o planejador, num país em desenvolvimento, talvez julgue o contexto ideológico mais manifesto e gritante do que em países onde o sistema está constantemente sujeito a uma crítica esclarecida por parte de instituições comparativamente livres, como as universidades. Até certo ponto ele poderá opor-se sutilmente a uma propaganda gritante. Enquanto a abordagem geral da educação for racional e algumas instituições, tais como as universidades, relativamente livres, parece justificado um ato de fé na eficácia da razão e no processo educacional atuante nas áreas de vida intelectual menos afetada por pressões de ordem política. Assim, deverá ele planejar o ensino da verdade onde quer que seja possível, trabalhando dentro dos limites realistas, quaisquer que eles sejam, para promover as idéias de união da humanidade, de igualdade de todos os cidadãos perante a lei e das vantagens de viver conforme regras comuns livremente aceitas pelos cidadãos. A menos que ele queira ser um mero técnico que executa decisões políticas, deve reagir politicamente às pressões políticas. Todo plano educacional é, na verdade, um documento político.

O planejador que representa os valores apoiados pela Unesco fará todo o possível para estabelecê-los no sistema educacional. Para levar avante esse objetivo, porém, talvez tenha que empenhar-se na atividade política, acomodando e persuadindo, e possivelmente vencendo o político em seu próprio campo.

G. *Dificuldades oriundas da limitada mobilização política*

Na maioria das nações novas, a interação e a competição políticas estendem-se agora por áreas maiores do que antes da experiência colonial. As primeiras divisões verticais de interesses e interação tendem a tornar-se mais extensas por meio da consolidação e articulação de interesses, através do desenvolvimento de um governo e de instituições religiosas e outros estabelecimentos com maior amplitude, e de maiores empreendimentos econômicos. Mas esses novos estabelecimentos e instituições não se têm imbricado e estendido até aos limites da nação como um todo. Na nação moderna, os interesses de classes no estado (em grande parte produtos da industrialização) têm sobrepujado os interesses e organizações locais e regionais. Agrupamentos e interesses de classes têm-se articulado horizontalmente através do estado-nação e dispu-

tam a influência ou o controle sobre o governo central. Mas esse é apenas um aspecto da transformação econômica e política que, no país em desenvolvimento, talvez esteja apenas começando.

Por exemplo, empresários e capitalistas locais e os interesses de classes expressos em organizações de trabalhadores, tendem a ser fracos, com atividades limitadas a certas áreas. Isso significa que grupos de interesses econômicos, de forças equilibradas, em disputa pelo domínio do governo central, não formam ainda uma característica acentuada da constituição política nacional. Isso, por sua vez, significa que o partido de massa, empenhado numa ideologia especial que traduz o ponto de vista mundial, concorre com a burocracia na luta pela conquista do governo central: a burocracia pode, aí, ser um grupo mais definido de pressão política em busca de seus fins, do que onde outras forças políticas (os partidos políticos p. ex.) podem mantê-la mais ou menos em funções instrumentais. O termo "burocracia", como aqui emprego, inclui as forças armadas. É clara a tendência dos oficiais de exercerem domínio político sobre a burocracia. A luta dentro desta e entre ela e outros interesses políticos acentua as dificuldades políticas já mencionadas. É difícil fazer generalizações políticas e, portanto, um único plano educacional que seja aplicável ao país como um todo.

Num país que deve suas fronteiras e sua identidade como nação à experiência de colônia, especialmente onde a forma de governo pré-colonial fora o sistema de aldeia acéfala, de algumas centenas de habitantes, talvez já tenham sido necessárias grandes mudanças para que os habitantes de cento e tantas aldeias considerem terem problemas que afetam a eles todos e que têm de ser resolvidos para essa região. Num país como esse, as mais ferrenhas disputas talvez sejam essencialmente em nível local.

Em geral, as disputas envolvem pseudo-inovadores contra os conservadores. Mas as diferenças religiosas, as reivindicações de terras baseadas em diferentes sistemas de posse (juntamente com maior pressão sobre as terras em decorrência do aumento da população), o choque de uma nova liderança orientada pelo governo local ou central, a mudança dos níveis de preços das safras de produtos tropicais, as esperanças freqüentemente frustradas com os empreendimentos de cooperativas e empresas industriais — tudo isso provavelmente vem acarretar uma convulsão política na região.

Essa espécie de convulsão local quase sempre se tem formado lentamente num ambiente em que os aldeãos se viram expostos a três tipos de influência ocidental: dos missionários cristãos, que procuraram modificar todo o sistema de crenças e começaram a fazê-lo por intermédio de seus sistemas escolares;

dos homens de negócios do Ocidente, tais como negociantes, fazendeiros, aliciadores etc., que evidentemente para ali afluíram visando lucros com o uso da mão-de-obra e das terras e procurando exercer influência sobre as comunidades tendo em mira seus próprios interesses; finalmente, das autoridades governamentais que impuseram novos sistemas de lei e ordem, muitas vezes destruindo o sistema tradicional de resolver as disputas. Ao se introduzir a lei ocidental, com seus princípios abstratos de justiça para os indivíduos independentemente do status, freqüentemente destruía-se qualquer possibilidade de solução para o grupo social-político, pois, nas decisões tradicionais, mais que os princípios abstratos, interessava a harmonia no grupo; e essa harmonia exigia que não se contestasse o sistema de status, mesmo que este implicasse que o homem importante tendia a prevalecer sobre o homem humilde, independentemente das circunstâncias. A justiça ocidental, nas apelações, levou esses casos do sistema indígena para o desnordeante ambiente de seus tribunais; o antigo sistema de status logo se enfraqueceu e, nessas condições, logo se perdeu também a autoridade tradicional. Ao adaptar-se a tudo isso, ao fazer causa comum opondo um tipo de colonizador contra outro, o povo tendia a desenvolver um padrão mais amplo de interação política.

Até ao tempo da independência, esse processo prosseguiu de diferentes modos, com sutileza política e alterações econômicas ocorrendo em vários graus. É típica a diferença entre um grupo de aldeias costeiras e um do interior do país. Em regiões com terreno muito acidentado, como Papua e Nova Guiné, a diferença é entre a experiência de duas ou três décadas e um século de experiência e reações. Ademais, a experiência quase sempre terá sido diferente quando um tipo anterior de domínio colonial mais duro cedeu lugar às fases posteriores do colonialismo.

Numa região ou distrito, que tenha sido primeiramente determinado para a administração colonial por área, poderá haver uma ou mais dessas áreas de maior interação política. A língua é um fator que poderá ditar-lhe os limites.

As possíveis medidas constitucionais para resolver essa fragmentação política seriam, teoricamente, criação de estados separados com suas alfândegas unidas (*custom's union**) ou não; ou uma confederação, federação ou estado unitário com grandes e importantes governos locais e áreas, ou um estado unitário com governo local fraco ou

* Caso em que duas ou mais nações concordam em eliminar as barreiras alfandegárias entre si e em seguir uma mesma política tarifária com relação a todas as outras nações. (N. T.).

nenhum. Uma confederação de estados separados com suas alfândegas unidas, pode criar uma organização para serviços comuns; estes, porém, provavelmente não incluirão mais do que um item especialmente dispendioso — uma universidade, por exemplo — num programa educacional. Sua localização constitui questão política. No caso da federação, a educação pode não ser formalmente matéria federal, mas pode ser função dos estados ou províncias. Contudo, as necessidades de ordem financeira e de pessoal inevitavelmente conduzem ao planejamento por parte do governo federal, geralmente resultando em disputas políticas com os estados. Mas no estado unitário e no de sistema federal, o planejamento educacional quase sempre tem que levar em conta conflitos de interesse locais nas áreas de franca interação política.

Mais significativo ainda é o conflito de interesses entre essas áreas, pois as diferenças entre elas provavelmente sejam mais profundas, envolvendo língua, religião, costumes na posse de terras, casamento e herança. Conquanto o povo possa apreciar as vantagens de continuar como uma nação, é possível que tema a dominação de chefes procedentes de outros grupos étnicos, de língua e religião diferentes. Os novos governos nacionais forçosamente se preocupam com os resultados desses temores que tendem a amalgamar-se nas sociedades alfabetizadas, em torno da questão da língua do governo, acima mencionada, que é considerada como símbolo da cultura como um todo.

Um governo nessa situação — onde já não tenha delegado a política educacional, juntamente com as de outros serviços, a organismos governamentais locais ou da região — talvez seja forçado a fazê-lo. Tal nação necessita de flexibilidade entre o centro e as regiões. Inflexibilidade no centro pode até resultar em guerra ou secessão. Uma descentralização politicamente necessária de serviços educacionais pode exigir um planejamento descentralizado. As vantagens decorrentes dessa descentralização dos serviços, quando decidida para fins educacionais, incluem maior aplicabilidade dos programas às necessidades locais. Por outro lado, tem-se que comparar isso com a possibilidade de despesas administrativas mais elevadas e a escassez de pessoal habilitado para as posições-chave. Contudo, a decisão será tomada mais por motivos geralmente políticos do que educacionais, e será tomada pelo governo e não por especialistas em educação.

Outra razão em favor da descentralização é que ela torna mais fácil conciliar as exigências de cada localidade de participar das nomeações para o exercício de funções públicas com o espírito do *mérito*. O governo local ou regional pode, aliás, satisfazer em grande parte essas exigências. Naturalmente,

talvez resulte em enfraquecimento do sistema educacional como um todo.

Essa fragmentação do plano educacional nacional (ou do estado) pode ser uma fase temporária. Um dos efeitos da organização *horizontal* e de classes é que ela tende a desgastar o espírito de lealdade local e étnico mais antigo, pois as pessoas com grandes interesses de algum partido político ou sindicato, ou de caráter comercial, tendem a dirigir-se ao centro do governo principal como o fazem os que vêm das escolas secundárias. Quando tais pessoas são preeminentes figuras na política local, os partidos políticos e funcionários governamentais, no centro, geralmente têm ligações informais — ou partidárias — e econômicas com elas. Essas ligações informais indicam uma tendência dos que têm interesses nacionais para passar da política local para a nacional e, da parte do governo local, uma tendência para formar a arena de conflitos sobre questões de interesses locais mais limitados,⁴ mantidos por pessoas politicamente ativas, cuja experiência se limita a casos locais.

Em última análise, a tendência é de o político brilhante, do governo local, sentir-se atraído para a política nacional. A centralização da tomada de decisões políticas é reforçada pela atração que os departamentos do governo central exercem sobre os funcionários da autoridade local. Destes, os mais eficientes procuram ingressar no funcionalismo do governo central. O controle da tributação dá ao governo vantagens a longo prazo. Os partidos políticos nacionais disputam o controle dos governos locais.

A descentralização, que pode ser necessária ao tempo da independência e no período que se lhe segue, pode ser transitória. Com o crescimento da união nacional, a descentralização do ensino talvez venha a ser decidida por motivos educacionais. Contudo, a tendência até então tem sido em outro sentido, devido a razões políticas predominantes que exigem centralização do ensino, embora motivos de ordem educacional exijam descentralização.

H. Efeitos limitativos da pobreza

Em geral, quanto maiores os problemas, tanto maior a ênfase do governo sobre o desenvolvimento econômico e mobilização política, e tanto mais rígidos os limites estabelecidos para o planejamento educacional. Na maioria dos países ricos, é possível que a educação seja planejada primordialmente como um fim em si mesma, para o pleno desenvolvimento do indivíduo e na base da livre escolha individual. Nisso, a liberdade é naturalmente rela-

4 Wilton John Hanna & Judith Lynne Hanna, "Political structure of urban centres communities" in (ed.) Horace Miner: *The city in modern Africa*, p. 151-184.

tiva; as transformações da demanda do mercado afetarão as escolhas. Além disso, mesmo as nações mais ricas disputam o poder com outras nações, e os governos tendem a abordar o planejamento educacional como um meio de conquistar o poder nacional. Alternativamente, uma nação rica pode ter um governo de curta visão que deixa de dar a devida ênfase à educação.

Mas na nação pobre, com um governo empenhado no desenvolvimento econômico, essa liberdade relativa é um luxo que não pode manter-se por muito tempo. O planejamento econômico provavelmente implicará em controle sobre a mão-de-obra. Este, por sua vez, conduz a prioridades governamentais para o estabelecimento e manutenção das instituições educacionais com mais probabilidades de produzir as especializações necessárias. Mesmo as escolhas, que o planejador educacional (ou equipe de planejamento) tem que fazer, num país pobre com falta de escolas, sofrem os efeitos do controle sobre a mão-de-obra. Por exemplo, com o fim de proporcionar mais recursos à formação de professores, ele pode desconsiderar, em certas áreas, as pretensões dos pais que desejam enviar os filhos às escolas primárias. Assim, o custo de ensino superior para alguns implica em negar inteiramente a instrução a outros.

I. *A burocracia não ocidental*

Estudos recentes de burocracias com elementos tradicionais indicaram que, mesmo onde a instituição governamental seguiu o modelo da de um país ocidental, suas funções e fins podem ser muito diferentes do que supõe o planejador vindo de um país ocidental. Ele deve, como elemento indispensável, estudar e avaliar primeiro os fundamentos lógicos, as funções e os valores dos serviços públicos através das quais espera pôr em execução seu plano; e o próprio plano tem que levar em consideração esses fatores, pois os serviços públicos podem ter outras funções além das simplesmente instrumentais. Podem muito bem ser criação de um sistema de favoritismo; ou podem, eles mesmos, ser a verdadeira força, de sorte que a luta pelo poder se trava entre os vários ramos da burocracia.

As entradas (*inputs*) na burocracia, feitas de conformidade com as normas ocidentais aprovadas, podem ser facilmente absorvidas como por um mata-borrão. Ou os efeitos (*outputs*) podem ser tão diferentes dos que as pessoas acostumadas com a burocracia ocidental esperam obter, a ponto de ser

honestamente descrita, do ponto de vista ocidental, como "prismática" (para usar a expressão de F. W. Riggs).⁵ Isso pode não ser um caos ou confusão, mas pode surgir de diferenças em valores e ênfases entre culturas, incorporados nos respectivos sistemas burocráticos. O planejador tem também que conhecer as diferenças de estilo e adaptar-se a elas.

Outras diferenças costumam surgir do uso contínuo e necessário da administração por áreas num país em desenvolvimento. O governo está entrosado na administração de pequenos grupos de aldeias e outros agrupamentos, unidos por laços de parentesco, bem como no controle das cidades. Os contatos diretos com indivíduos podem ser difíceis. Seus nomes e até o número deles talvez não sejam conhecidos, e pode muito bem ser que o nível básico de governo esteja, parte do tempo, nas mãos do chefe da aldeia ou de outra autoridade. Outra dificuldade na administração por áreas pode resultar do conflito entre a autoridade oficial da área e as novas instituições democráticas e populares. De fato, só na administração por áreas existe toda uma complexidade de fatores políticos que o planejador poderá estudar com proveito.

Em todo sistema administrativo, os relacionamentos informais podem ser decisivos quanto aos processos e maneira de funcionar da estrutura formal. O planejador tem que ser sensível à necessidade de contatos informais e úteis. Tem que conhecer o verdadeiro processo de alimentar idéias e informações no sistema burocrático. Poderão ser inúteis muitos esforços se se deixar de atentar para esses requisitos básicos. Assim, uma pessoa que aborda uma burocracia européia com uma idéia expressa apenas oralmente, sem consubstanciá-la num documento básico, que deverá ser protocolado no sistema, provavelmente não irá além do funcionário que o atendeu. Numa burocracia não européia talvez seja fantasia depender de um documento protocolado. Sua passagem através dos canais competentes pode depender de contatos pessoais informais ou de certos atos formais de identificação nos casos de certo número de funcionários — atos que fazem parte da cultura administrativa. O estilo pessoal do agente pode ser tão importante quanto a ação certa. A sensibilidade do planejador para com as tradições culturais e burocráticas constitui recurso político essencial.

5 F. W. Riggs, *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1964.

4. PRIORIDADES

A. Para a educação formal

O investimento em educação tem que concorrer com outras formas de investimentos e será influenciado pela concorrência entre os elementos que, nas exigências conflitantes, têm interesses especiais. Aqueles que afirmam ter a comunidade intelectual necessidade de promover o desenvolvimento político e econômico, de agir como fator de equilíbrio e fonte de crítica ou conselhos, de estabelecer contatos essenciais com as elites de outras nações e de ser um fim em si mesma, talvez tenham que concorrer contra os que insistem na necessidade imediata de se atender às questões de saúde, de extensão de métodos agrícolas ou de treinamento técnico. As decisões serão, em grande parte, políticas, como entre os interesses próprios dos educadores e as instituições educacionais, e como entre as classes sócio-econômicas, áreas, grupos de línguas diferentes, organizações de empregadores e de trabalhadores etc.. A situação suscita a formação de um império educacional. A concorrência entre interesses educacionais pode resultar, por exemplo, no desperdício de milhões de dólares com a duplicação de instalações dispendiosas quando o governo, impossibilitado de dar uma decisão onde peritos discordam, concorda em criar inúmeras instituições terciárias, quando umas poucas satisfariam perfeitamente.

Em todo país, o planejamento educacional defronta com a distância existente entre recursos financeiros e proficiência e a demanda. A demanda expande juntamente com as novas possibilidades que a industrialização passa a criar, com a ampliação das fronteiras do conhecimento e com as novas possibilidades de mobilidade social e vantagens econômicas. No país em desenvolvimento os fundamentos de esquemas planejados são, em geral, os limitados recursos de uma economia colonial. Mesmo onde a alocação de recursos para a educação tem prioridade sobre os destinados à defesa, a espetáculos públicos simplesmente para fins políticos, ou a investimentos diretos no desenvolvimento de recursos naturais, o país em desenvolvimento vê-se cada vez mais atrasado, em relação aos países altamente industrializados, no que tange aos recursos econômicos e educadores treinados. Isso, porém, não se dá com suas aspirações. O orgulho nacional bem como os motivos humanos induzem a estabelecer objetivos educacionais comparáveis aos das nações mais ricas.

Uma função do planejamento, portanto, consiste em vencer as pressões políticas em favor do estabelecimento de objetivos fantasiosos, que podem criar instituições educacionais com nomes altissonantes e

cursos que falsamente se propõem a preparar estudantes para trabalhos profissionais segundo padrões internacionais. O planejamento realista esforça-se honestamente por estabelecer padrões educacionais num nível que se adapte melhor às necessidades sociais e econômicas do país e, especialmente, que esteja em conformidade com o que é possível na ocasião e com os recursos existentes. Parte dessa dificuldade decorre de as estatísticas da educação, à semelhança das de saúde, tenderem a ser consideradas pelos governos como envolvendo prestígio nacional.

Desde o começo dos sistemas educacionais dos governos coloniais até à independência da colônia, os educadores especializados, em altas posições, via de regra procediam do país metropolitano. Em alguns casos, eles desempenhavam funções de maior responsabilidade do que as que lhes teriam sido conferidas em seu país, muito embora o tipo de problema que enfrentavam fosse mais complexo do que os com que se lida num ministério de educação metropolitano bem organizado. A suposição, manifesta ou não, era basicamente de um relacionamento colonial indefinido — de uma indefinida dominação pela sociedade metropolitana. Na maioria dos casos, havia um processo algo demorado de se adaptar a política e organização metropolitana à situação colonial. E até as duas últimas décadas raramente havia qualquer sentido de urgência nos programas de desenvolvimento econômico e político.

Entretanto, as transformações sociais progrediam rapidamente no país metropolitano industrializado. Enquanto a escola das missões tendia a criar cristãos no velho estilo que, no ambiente internacional, pareciam procurar valores comunitários que não mais existiam fora das missões, as escolas das administrações coloniais eram também obsoletas segundo os padrões das do governo metropolitano. Mas as exigências da comunidade internacional, numa nova nação, fazem com que se torne essencial uma rápida modernização do sistema, justamente quando as necessidades internas requerem que se estenda o sistema a todas as partes do país e se criem facilidades para a educação superior de todos os que a ela se candidatam. Além disso, há necessidades de educação especial oriundas dos programas de extensão dos departamentos governamentais.

Surge o sentido de urgência no planejamento quando se revela a necessidade de fazer uma transição política real, pela fixação de uma data para a independência. Administração racional e organização econômica, sistemas legais e instituições públicas, com diretrizes racionais em todas as esferas do governo, requerem uma elite intelectual desenvol-

vida e uma série completa de instituições nacionais, tanto intelectuais como políticas⁶. Mas a ênfase da administração colonial que se retira é, caracteristicamente, sobre a *preparação* e o ensino, como se o problema depois da independência da região fosse uma continuação da série de problemas coloniais. Na verdade, a transferência do poder ao governo indígena revoluciona a situação no que tange à educação, bem como a todas as outras áreas da administração pública e governo. As transformações políticas são tais que se tem de começar a fazer as inovações imediatamente. Portanto, grande parte dos frutos da administração colonial do ensino se perde ou se torna irrelevante como resultado da transferência do poder.

No período colonial, o ensino técnico, científico e superior geralmente esteve muito aquém do de línguas, literatura e ofícios comerciais, os quais requerem equipamento menos dispendiosos e são mais fáceis de ensinar, tanto mais que a socialização no ambiente pré-industrial não promove conceitos baseados em medição exata ou no uso de equipamento padronizado. O tipo de economia colonial não exigia de seus recrutas, na colônia, habilitações especiais para o desempenho de um emprego. Mas a tendência no sistema escolar resultou em falta de comerciantes e, em geral, num problema de desemprego para muitos dotados de habilitações. A falta de uma indústria em grande escala implicava em que os que terminavam os estudos, vendo-se sem emprego, tinham a alternativa de retornar para os campos agrícolas da aldeia, dos quais os anos na escola os tinham afastado, ou de viver nas áreas urbanas da melhor maneira que pudessem. Isso apresenta um problema político e econômico que predomina em muitas nações novas. O desemprego na cidade vem acompanhado de sub-emprego nas aldeias.

Contudo, as pessoas nas áreas sem escolas exigem-nas. Na educação, como na administração na área da saúde, o bem-estar das crianças é uma área sensível. O direito de toda criança cursar a escola é reconhecido quase universalmente. Quando o partido no poder começa a mobilizar os cidadãos que o apóiam, ele se mostra receptivo a essas exigências. Exigências para aumentar o número de escolas e as obras públicas contribuem, às vezes, para criar uma atmosfera competitiva no legislativo mais do que os nascentes sistemas de partidos. Quando os recursos do país não incluem uma indústria de publicações modernas, o esforço e o dinheiro despendido na promoção da alfabetização, serão, do ponto de vista econômico ou político, em grande parte desperdi-

çadas. Não há dúvida de que a alfabetização, mesmo que seja para escrever cartas e ler vez ou outra o jornal, é aconselhável em termos humanos. Mas acontece que a situação, em muitas áreas, é a seguinte: ou o aluno que termina os estudos tem pouca chance de empregar suas novas aptidões ou as que ele adquiriu (às vezes numa escola de missionários ou em uma língua com uma série de publicações muito limitada) talvez não sejam adequadas para aplicá-las com proveito. Qualquer que seja o caso, elas logo se perdem.

O autor esteve, há alguns anos trabalhando para a Unesco numa região com extenso programa de alfabetização de adultos. Para impedir que se perdessem esses conhecimentos, exortaram-se os chefes das aldeias a transmitir as notícias e instruções por meio de avisos escritos, colocados em lugares públicos, ao invés de fazê-lo oralmente. Em tal caso, a questão é se o tempo, esforços e despesas dedicadas à alfabetização teriam sido menos anti-econômicos do que os dedicados a outros tipos de educação, por exemplo, os que promovem atividades econômicas.

Nessas circunstâncias, parece essencial que significativa proporção dos que começam o curso de instrução primária prossigam nos estudos até uma fase em que seu progresso traga benefícios econômicos, sociais ou culturais definidos. Pode-se conseguir isso, até certo grau, introduzindo, nas escolas primárias de certas áreas, um currículo adaptado à comunidade. Essa tentativa de evitar o problema político de se ver às voltas com grande número de indivíduos com um mínimo de educação ocidental, que não podem conseguir emprego, cria um problema diferente, pois um programa de escolas primárias, adaptado à comunidade, oferece menos prestígio de que o que conduz à educação secundária e terciária; e sua introdução na escola local será considerada discriminatória pelos pais, assim que perceberem que o programa não conduzirá a estudos superiores.

B. *Pela extensão educativa e a educação comunitária*

Cada um dos ministérios do governo, com as vistas voltadas para o desenvolvimento, procura promover seu programa de extensão educativa. Esses programas envolvem educação de adultos e de comunidades nos setores da saúde, agricultura, cooperativas e outras atividades econômicas, organização sindical, técnicas e objetivos do governo local, processos necessários para votar e outros aspectos da cidadania. O ministério de educação quase sempre tem seu próprio programa extra-escolar de educação geral do adulto, de alfabetização, administração do lar em novas situações, a fim de atender à necessidade de bem-estar do indivíduo e da família;

⁶ Edward A. Shille, "Toward a modern intellectual community in the new states" in (ed.) James S. Coleman: *Education and political development*, Princeton University Press, 1965, p. 498.

alternativamente, como se dá nas Filipinas, esse trabalho é organizado em torno da escola.

É óbvia a necessidade de planejar e coordenar toda divulgação e atividades educacionais nas comunidades, tanto para a economia quanto para a eficiência. Não havendo fundos suficientes para proporcionar nem mesmo ensino primário para todas as crianças, torna-se muito difícil estabelecer o mais lógico equilíbrio entre a educação primária, secundária e terciária, como um todo, e o programa de divulgação comunitária também como um todo. Mas raramente a lógica decide, pois há sempre fortes pressões políticas para que se amplie o sistema escolar até que todas as crianças estejam na escola. Contudo, considerações políticas a longo prazo, bem como a lógica do desenvolvimento educacional planejado, exigem que, nas aldeias distantes, pelo menos onde ainda predomina a socialização indígena e tradicional, as primeiras inovações educacionais devem ser as que trazem vantagem econômica direta e visível. De fato, tal política pode criar uma demanda de instrução mais esclarecida e ajudar a estabelecer uma situação local em que a alfabetização tenha uma função real.

Na prática, porém, a dotação de fundos e recursos provavelmente resulte de uma luta de forças entre o ministério da educação (primordialmente responsável pela educação formal) e os outros ministérios. Idealmente, relativa ênfase será dada ao plano de desenvolvimento nacional e assegurada no orçamento. Mas, mesmo nos sistemas políticos mais estáveis, os gastos feitos refletem a alteração de um equilíbrio entre os grupos de pressão política e entre ramos da burocracia. Nos regimes, em que a burocracia (ou um de seus ramos, por exemplo os militares) toma ela mesma, as decisões políticas, ao invés de executar as decisões de um partido político numa função instrumental, podem ocorrer o planejamento aparentemente mais caprichoso e uma aplicação extravagante do plano nacional (se existe algum).

Evidencia-se claramente a necessidade de coordenar os programas de extensão de outros departamentos governamentais juntamente com os do ministério responsável pela instrução e instituições educacionais. Mas a questão em cada caso é: a quem primordialmente cabe a responsabilidade? É a educação sanitária matéria pela qual o departamento de saúde é o principal responsável? Convém ter programas de extensão separados? Do ponto de vista dos aldeãos, a distinção burocrática entre um programa de extensão sanitária e um programa de extensão agrícola pode ser muito fantasiosa, pois os aldeãos não regulam suas vidas visando adaptar-se às categorias administrativas do governo central. Um departamento não pode desenvolver um programa sem o outro; e ambos podem depender de alguma educa-

ção formal e de certa construção e suprimentos. Por conseguinte, quatro ou cinco ministérios têm que estar envolvidos. Parece desnecessário estender-nos nesse ponto, pois admite-se geralmente que, por motivos administrativos, se deve coordenar o trabalho educacional a fim de poder promover alterações.

A necessidade nem sempre elimina as rivalidades entre ministérios. Alguns não de querer ter seus próprios projetos de campo especiais; e quando os recursos são insuficientes, podem resultar esforços descoordenados que malogram em cada caso, em parte porque os recursos de outros ministérios não se acham à disposição. Não é incomum ver esses esforços feitos illogicamente através do país, cada um deles advindo principalmente do que podem ser contatos ocasionais entre um departamento governamental e determinado grupo de pessoas. Pode depender de contatos ocasionais semelhantes ver-se o grupo categorizado como cooperativa potencial, ou como organização assistencial, grupo de ensino de adultos, sociedade de poupança e empréstimos, ou mesmo como sindicato.

A coordenação do planejamento e de sua execução requer justamente programas de ação muito difíceis até mesmo num sistema burocrático bastante aprimorado. Vários departamentos governamentais têm que reunir-se para elaborar as decisões em níveis central, regional e local, e para estabelecer e manter normas que permitam comunicações recíprocas no desenvolvimento de programas de muitos objetivos.

Esses programas de ação são extraordinariamente difíceis de estabelecer na fase inicial do planejamento e, depois, em sua implementação. O planejador educacional deve estar preparado para trabalhar como um dos elementos da equipe de planejamento nacional e desempenhar um papel político ao promover, entre os departamentos, a máxima coordenação nos aspectos educacionais do plano nacional.

A operação de planejamento entre departamentos para o desenvolvimento da comunidade constitui um exercício altamente político. Administração independente de política é uma ilusão que pode levar a um esforço de planejamento muito irreal. A adoção e implementação de planos educacionais estarão sob a influência da ideologia esposada pelo governo no poder, na ocasião, o qual determinará os objetivos gerais e a escala de tempo. As decisões do governo estarão entrosadas nos objetivos políticos — num sistema político aberto, com as vistas voltadas especialmente para o eleitorado, num sistema fechado, com base no equilíbrio de forças dentro do partido único ou da burocracia.

No desenvolvimento da comunidade e no trabalho de extensão, a educação não é tanto uma pre-

paração para atividades posteriores quanto parte do mesmo processo; por exemplo, a criação de um novo patrimônio nacional por meio de trabalho voluntário, como o da construção de uma escola, faz muito bem parte da educação da comunidade. Programas de ação para esse tipo de trabalho podem freqüentemente vir a romper-se, acarretando conseqüências danosas. Provavelmente nada desencoraja mais a cooperação dos elementos locais como o governo do que a lembrança dos malogros que o governo teve no passado. Por exemplo, o malogro de um esforço conjunto dos ministérios de educação, de obras públicas, das finanças, de transportes e de abastecimento para obter a entrega de materiais de construção a uma escola, onde e quando o povo se propôs a fornecer mão-de-obra gratuita, mobiliza a opinião contra o programa estabelecido para essa localidade. O malogro muitas vezes é devido a rivalidades entre departamentos— a política administrativa pode ser um empecilho para o desenvolvimento da comunidade tão grande quanto as falhas da administração.

Para o educador, o desenvolvimento da participação política e o comprometimento com sistemas de franca tomada de decisões ao nível das aldeias são mais importantes do que as vantagens oriundas desses programas. O planejador educacional, além de reconhecer as dificuldades políticas que o planejamento e a execução de programas de educação e desenvolvimento na comunidade, em escala nacional, envolvem, faria melhor ponderar sobre a importância desses esforços, pois a provável alternativa, dada a esmagadora demanda de melhoria material nas nações pobres, é o uso ou ameaça de força para obrigar o povo a sacrificar as satisfações imediatas em favor da criação do capital nacional.

Obviamente, os programas de ação educacional só podem ser parte do crescimento econômico nacional, mas muito podem contribuir para criar as atitudes de que depende o crescimento econômico, numa sociedade livre. Mesmo quando se emprega realmente a força para cumprir objetivos definidos relacionados à produção, o governo se mostrará tão econômico quanto possível, porque isso custa boa vontade e cooperação e desperdiça mão-de-obra nas forças armadas e polícia. Será preferível usar-se de persuasão e propaganda, mas dentro de limites criteriosos.

A alternativa para uma propaganda de massa, apoiada pela ameaça de força, "para que se façam as tarefas", está na acomodação entre um plano nacional e os objetivos locais livremente formulados nas instituições locais. Baseia-se na crença de que a iniciativa governamental deve vir do próprio povo. Quando se mantém essa crença, preponderam os aspectos educacionais do plano nacional. Aceita-se a

taxa de aprendizagem e de mudança social como a que determina a taxa de progresso no plano. A alternativa é fixar uma taxa de mudança mais próxima dos limites do que é física e materialmente possível e impor uma disciplina para atingir a tempo os objetivos. Nesse último caso, o planejamento educacional está subordinado a fins econômicos. O planejador tem que preocupar-se menos com os fins e mais com os meios. Na prática, governos de países em desenvolvimento chegam a vários tipos de compromisso entre a necessidade de liberdade e de livre participação do indivíduo e a necessidade de serem feitas as tarefas.

Quase não se precisa dizer que em caso algum o planejador educacional se vê dominando o cenário político à feição de um rei-filósofo. Sua esperança mais realística está, portanto, em usar de suas habilidades políticas para exercer certa influência sobre o governo. Ele pode conseguir influir nas decisões de interesse nacional; mas essas decisões ilustram também o equilíbrio entre os grupos de pressões que disputam o controle dos planejamentos e decisões.

Admite-se freqüentemente que as transformações sociais e políticas são produzidas por instrução eficiente, que se podem ensinar novos padrões de comportamento político por meio de programas de educação das comunidades. Mas um programa desse tipo será apenas um fator da mudança social complicada que decorre das reações de grupos e indivíduos a novas situações. Há certas áreas de comportamento humano em que se resistirá fortemente a mudanças, por exemplo, a que diz respeito a hábitos e tabus alimentares, a sistemas tradicionais de posse de terra, a formas de casamento, socialização de crianças, atitudes para com o planejamento familiar, etc. É simplesmente perder tempo e dinheiro tentar modificar atitudes nessas questões, sem levar em conta os outros fatores que afetam as transformações sociais ou que fortalecem as resistências a elas. Essas tentativas acabam reforçando a oposição política ao sistema educacional e até mesmo ao governo como um todo.

Facilidades e medidas que tornem possível maior envolvimento na economia monetária e nas novas instituições locais provavelmente sejam o meio mais eficaz para modificar atitudes. Nas novas atividades, contanto que não provem ser descabidas nem prometam mais do que se possa afinal oferecer, novos interesses desenvolver-se-ão que frustrarão e anularão os antigos. Com o envolvimento e as adaptações conseqüentes desenvolvem-se novos modos de vida e mudanças no relacionamento moral. Surgem novos padrões de liderança (acompanhados de tensão e resistência).

Assim, numa economia em mudança haverá discordância fundamental em questões de posse de

terra entre os modernistas numa sociedade matrilinear, que desejam que os filhos herdem as benfeitorias permanentes de uma terra — por exemplo, as plantações nelas feitas — e os conservadores que, por motivos de ordem moral ou por interesse próprio, exigem se mantenha o sistema de herança, pelo qual a terra passa do irmão da mãe para o filho da irmã. Tentativas para consolidar as propriedades de terras em blocos viáveis para o trabalho agrícola moderno cindirão também a comunidade. Contudo, a mudança prossegue.

Nessas circunstâncias, um programa de educação de massa visando acelerar a introdução de um novo padrão de posse de terra pode provocar tal resistência que esse tipo de modernização acaba demorando concretizar-se. Talvez seja muito preferível despendar os recursos com a criação de instituições locais que facilitem a troca de idéias entre os representantes eleitos e entre a localidade e o governo central. A alternativa, se o governo está decidido a “que se façam as tarefas”, é montar uma campanha de propaganda apoiada pela ameaça do emprego de força; isso, porém, está positivamente em oposição aos valores admitidos aqui. Em tal caso, o planejamento educacional baseado em critério político se preocupará com o *tempo oportuno* e *localização* do programa de extensão ou de educação da comunidade — com o quão logo e onde haverá gente suficiente empenhada na mudança, a fim de que esta possa ser acelerada por meio de um programa educacional e de ação.

C. *Alguns problemas de prioridade — e algumas opiniões pessoais*

As prioridades, pelas quais o indivíduo trabalha, depende dos valores pelos quais ele se bate. Mas, no modo de entender do autor, o planejador educacional que aplica as idéias da Unesco estará interessado tanto no desenvolvimento do indivíduo, como nos progressos econômicos gerais e nas condições que melhor convêm para promover paz e segurança. Nesta situação, porém, não há uma orientação certa.

Um dilema básico é tanto educacional como político. É melhor disseminar a educação primária o mais extensamente possível, ou assegurar-se de que os processos de educação formal se concentrem suficientemente, a todo custo, de modo que criem, o mais breve possível, uma comunidade intelectual indígena? A solução política tem sido geralmente uma solução a curto prazo — disseminar a educação primária, satisfazendo assim as exigências regionais, ao mesmo tempo que se promove a mobilização política em apoio ao governo. Em minha opinião, o desenvolvimento político, no sentido da formação e do desenvolvimento de instituições livres e da liberdade pessoal, decorre, mais provavelmente, da emer-

gência de uma elite intelectual crítica, a qual poderia ocupar os cargos-chave nos serviços públicos, proteger as instituições livres e oferecer um baluarte para a liberdade através de seus esforços em proteger a si própria contra o governo central. Poderia a elite, pela crítica, restringir-lhe as decisões e oferecer idéias construtivas e humanas. A meu ver, portanto, o planejador educacional deve trabalhar com dois objetivos.

Primeiro, deve procurar estabelecer um equilíbrio entre a educação primária, a secundária e a terciária (especialmente universitária), mesmo que isso deva ser em uma área mais limitada, ao invés de para uma cobertura mais extensa limitada principalmente à alfabetização e educação primária. Talvez seja preferível deixar áreas inteiras à socialização e educação indígenas a perturbá-las com uma alfabetização de baixo nível. O risco dessa política está em estimular uma movimentação nessas áreas para ter acesso às escolas. Pode-se, teoricamente, eliminar isso aumentando a produção e as atrações da agricultura por meio de educação agrícola. Mas acontece que isso ou oferece o status de educação institucional (em seguida à educação primária) ou levanta as questões que uma segunda faixa de educação primária envolve. Ademais, a educação visando a aldeia quase sempre tem como consequência indesejável estimular emigração para as cidades. Mas a educação é apenas uma das forças que promove urbanização e é discutível se uma disseminação mais extensa de educação formal através dessa área aumenta a emigração para as cidades. Não se encontrou solução para as dificuldades da urbanização, e poucos paliativos. Alguns governos, visando aumentar a renda *per capita*, provavelmente empreendam grandes dispêndios com a saúde e o bem-estar nos novos subúrbios dos centros urbanos.

Isso me leva a meu segundo ponto, o de que o planejador educacional dever fazer estudos e planos especiais para a situação nas áreas urbanas. A semelhança da maioria de outros problemas, os da educação chegam a um ponto crítico nas grandes cidades. As crianças, aí, perdem a oportunidade de receber uma educação indígena em agricultura e ofícios manuais e freqüentemente vêem-se destituídas de seus direitos sobre as terras. Conquanto suas necessidades de escolarização sejam grandes, a questão é altamente política, porquanto outras regiões resistem à alocação de fundos limitados a fim de assegurarem que todas as crianças urbanas cursem a escola. E quanto mais vagas houver nas escolas urbanas, tanto maior o incentivo para os pais mandarem ou trazerem os filhos para as cidades.

Acontece também que o planejador se vê, ele mesmo, à mercê de fatores políticos. Num país em desenvolvimento quase sempre há, nas áreas urba-

nas, alta proporção de crianças sem escola. Conforme alguns países demonstraram, pode-se fazer muita coisa utilizando-se das instalações escolares duas ou até três vezes ao dia; mas, independentemente do esforço que se requer para proverem os professores necessários, isso poderá atrair mais famílias das aldeias. Um problema básico da cidade, no país em desenvolvimento, é que a escolarização não conduz a maioria a empregos satisfatórios. O planejamento educacional defronta, assim, com o dilema, para o qual não se encontrou uma resposta efetiva, o de que toda melhoria nos serviços, nas cidades, em países em desenvolvimento, tende a atrair mais pessoas a elas, a acelerar a mudança social e a aumentar as dificuldades. Esse é um dos principais argumentos em favor da ênfase na educação que promove melhores técnicas e, conseqüentemente, maior produção na agricultura.

A despeito das necessidades especiais das crianças afastadas da educação da aldeia, talvez seja preferível que o planejador dê a mais alta prioridade nas cidades à educação da comunidade para a vida urbana, especialmente nos bairros operários e favelas.* Esse é o meio de racionalizar as favelas facilitar-lhe os serviços, organizar as habitações e utilizar os esforços da comunidade com vistas à instituição da lei e da ordem. Os governos talvez não percebam esse ponto, mas podem ver-se persuadidos a dar apoio a essa ênfase por motivos de ordem política.

Um é que a política chega a um ponto crucial nas cidades — não só na capital, como também nas cidades das províncias. O descontentamento nas áreas rurais pode ser frustrado pelo “atrito de espaço”, o qual torna difíceis uma ação comum e a satisfação de interesses comuns. Nas cidades, porém, o intercâmbio de idéias é facilitado e as emoções facilmente provocadas.

Outro é que as tensões entre grupos étnicos parecem aumentar no primeiro período de cresci-

mento da cidade. O isolamento do grupo étnico na cidade grande fortalece o sentimento do próprio grupo e os laços com a aldeia distante e com a área lingüística. A tendência é de aumentar a violência entre grupos étnicos.

Nas cidades coloniais, isso provavelmente envolvia a descarga de tensões inter-raciais contra objetivos secundários. Os governos, no regime colonial, não podiam ser atacados; por conseguinte, o ódio reprimido era descarregado contra outros grupos indígenas ou estrangeiros. Não resolve o problema afastar-se do poder a comunidade dos colonos. O movimento rumo às cidades e o número dos que voltam para a aldeia e vice-versa aumentam, e o mesmo se dá com as favelas dentro das cidades e à sua volta. A urbanização envolve assim uma movimentação constante, até que a cidade se torna “o ponto de morada”, porque os interesses ali sobrepõem os da aldeia. Não se pode desprezar essa situação na elaboração do planejamento. Os departamentos responsáveis por levantamento topográfico, obras, saúde, organizações de trabalho etc., bem como os departamentos de educação, têm que dar alta prioridade aos programas de extensão que visam à urbanização. Terrenos para construção de moradias, cujo levantamento já foi feito, e com provisões de serviços mínimos, mas onde não se exige, para as primeiras habitações, determinado padrão, podem formar a base para os programas de desenvolvimento de comunidades urbanas integradas. No planejamento educacional e outros, provavelmente se atentará para a necessidade de os pequenos grupos étnicos viverem e trabalharem juntos e também para a necessidade de contato com outros grupos étnicos em cada conjunto habitacional planejado. O estabelecimento de relações entre grupos étnicos nas cidades podem instituir o modelo de relacionamento para toda a nação. Parece essencial certo esforço no planejamento nesse sentido, devendo isso constar entre suas mais altas prioridades.

5. PEQUENA RECAPITULAÇÃO E COMENTÁRIOS

Os fatores mais importantes que emergem da seção precedente sobre política e educação podem ser convenientemente sintetizados como se segue:

1. A educação formal, usada em todos os países para a mobilização política do povo, pode ser deturpada a ponto de que pouca coisa mais se realize; ou o conteúdo político pode ser adequado tão somente para conseguir e assegurar um

mínimo de coesão nacional. Ela pode insistir na língua “nacional”, cuja escolha pode ser altamente política. A idéia que a criança faz da nação como entidade com forma própria é promovida no currículo escolar. Interpreta-se geralmente a história nacional para justificar o presente. A criança aprende a pensar em termos do mapa nacional.

2. Há competição entre regiões, classes, instituições, partidos políticos, interesses econômicos e pessoas para controlar o governo central ou sobre ele exercer influência. Cada grupo de interesses empregará, se possível, recursos edu-

* A expressão do autor é *squatter settlements* que significa o estabelecimento de pessoas em dada área sem títulos de posse sobre a terra (N. E.)

cacionais para aumentar sua influência. Na ausência de uma tradição e de opinião pública em apoio a convenções que limitem os meios empregados nessa luta, pode ter lugar a violência. A única salvaguarda contra a desorganização de uma política educacional está provavelmente na reconhecida lisura e competência dos educadores e dos planejadores educacionais. Onde o governo depende tanto da educação para o progresso econômico, o educador, como especialista nas artes de que o governo necessita, pode, às vezes, exercer influência sobre decisões políticas. Os dirigentes talvez tenham que considerar seus argumentos e planos como fatores políticos.

3. Alta prioridade para a produção de mão-de-obra especializada implica em novas instituições educacionais. Conquanto isso possa ser mais dispendioso do que enviar homens ao estrangeiro para treinamento, este talvez seja mais pertinente, e corre-se menos risco de perda de pessoas treinadas que resolvem permanecer fora do país. Esse risco decorre de que os salários acadêmicos para os lentes mais brilhantes são fixados por um mercado mundial, onde uma nação em desenvolvimento não pode competir. Os mais bem dotados provavelmente se sintam tentados a não voltar e a procurar posições altamente remuneradas algures. Essas novas instituições, qualquer que sejam seus fins, contribuem para criar a elite intelectual, a qual pode ser importante fator político sem se envolver diretamente em competições políticas. A nação dependerá dessa elite para seu impacto sobre a ordem política mundial. O governo poderá ser refreado em suas decisões onde haja um grupo instruído de alto prestígio. Uma minoria crítica (talvez estabelecida nos serviços públicos) é útil para o governo e, ao mesmo tempo, um obstáculo à sua ação autoritária. Geralmente, o governo anseia por obter a aprovação desses elementos que tendem a formar as opiniões. Eles têm a força — a que os governos não democráticos são especialmente vulneráveis — de pôr em dúvida e ridicularizar as falsas teorias da ideologia do governo. Têm também a habilidade de formular ideais que geralmente coadunam com os princípios morais da nação. Podem temperar e promover a ideologia política usada para criar a lealdade nacional. É em grande parte neles que repousa a esperança de se ter uma oposição inteligente, visto que seu prestígio não pode ser facilmente destruído pelo emprego da violência. Onde eles fornecem a elite para os serviços públicos, contribuem para melhorar a possibilidade de continuidade das políticas. Há, ao mesmo tempo, o perigo de eles virem a apoiar uma dura política doutri-

nária se falharem os meios de melhorar o bem-estar geral.

4. É essencial desenvolver uma burocracia eficiente, com processos de seleção e promoção baseados no mérito. As instituições de ensino superior, tendem a servir principalmente as partes do país que estiveram mais tempo sob influência colonial ou ocidental. É ali que as próprias instituições tendem a localizar-se. Há tendência de recrutar uma burocracia baseada no mérito de uma região de interação política. As desconfianças nas outras regiões podem levá-las a exigir que se institua uma burocracia representativa, ao invés de baseada no mérito. Isso — conforme a história recente indica — tem certas implicações profundas para o planejamento educacional e para a futura segurança e paz do país.

Constitui um argumento para o governo autônomo local, aparelhado com seus próprios serviços públicos, o qual incluirá funcionários especialistas em educação e em outros assuntos, selecionados na sua própria região, pelo menos até quando os mencionados receios tenham desaparecido. Por conseguinte, os argumentos a favor e contra a descentralização de controles educacionais têm que levar em consideração os fatores políticos bem como os fatores profissionais e administrativos. A decisão será geralmente política, baseada na avaliação do governo da necessidade de evitar que se provoquem receios nas áreas onde o povo julgue estar sendo tratado injustamente. Os fatores técnicos envolvidos incluem falta de educadores qualificados. O sistema nacional único é mais econômico na demanda de mão-de-obra especializada. Mas a principal razão para a centralização é de ordem política — visa promover a união nacional.

A educação administrativa, num país em desenvolvimento, é quase sempre dominada pelas tradições da antiga potência colonial. Frequentemente a ênfase no modelo weberiano de burocracia impessoal e descomprometida é completamente irreal nessas circunstâncias, e o resultado pode vir a ser uma continuação, pouco imaginativa, das tradições paternalistas da administração colonial. A situação que se desenvolve requer ênfase em uma ampla educação política — em estudos de poder, por exemplo, bem como em rotina da administração e, especialmente, nos métodos de estimular os esforços do povo em prol do desenvolvimento. Os serviços de extensão ou de desenvolvimento da comunidade exigem qualidades no funcionário, que são francamente contrárias às que caracterizam o burocrata weberiano. Conciliar as necessida-

des de estabelecer o próprio controle financeiro e outros controles é problema que talvez não tenha sido solucionado satisfatoriamente. Isso, porém, requer perícia especial, da parte do planejador educacional, e compromisso especial para com a democracia, da parte do governo.

5. O planejador educacional é produto da educação ocidental moderna. Planejamento educacional é um conceito oriundo da sociedade industrial e não se coaduna com a sociedade familiar ou religiosa. Contudo, nos países em desenvolvimento, isso envolve planejamento para influir sobre o curso da mudança social. Para isso são necessárias a educação de adultos e comunitária, o que implica em conhecimento e respeito pela família e pela religião. A adaptação é difícil, e são raras as pessoas que podem fazê-lo atuar com eficácia.

Em muitas regiões, programas para adultos e comunidades são todos de ordem prática por motivos financeiros, de pessoal etc. Em outras, têm que tomar o lugar que a educação secundária e superior ocupam quando há melhores

facilidades. Nessas áreas, à primeira vista parece lógico que a escolarização deve entrosar-se, desde os primeiros anos, com as necessidades locais e comunitárias. Se o sistema educacional do país se encontra sobretudo centralizado, isso envolve duas correntes: uma, acadêmica, a outra não acadêmica ou orientada para a comunidade. Quando, porém, o governo toma decisões sobre o que é melhor para o povo, estas podem ser contestadas e encontrar resistência. A educação segundo o modelo ocidental, na linha acadêmica que conduz à fase nacional ou internacional para uns poucos, tem alto prestígio. Os pais rejeitam a linha comunitária para os filhos, uma vez que parece não oferecer riqueza nem fama. A freqüente rejeição da escola missionária, quando existe escola de governo é muitas vezes devida à mesma causa.

Isso provavelmente fortalece o argumento a favor da descentralização de grande parte das diretrizes para os organismos autônomos locais, com os recursos financeiros necessários a serem fornecidos por meio de subsídios.

6. CONCLUSÃO

Num plano educacional as decisões por natureza e em seus efeitos, são políticas. São decisões sobre quem receberá determinados recursos de um montante limitado, e quando. Afetam pessoas numa área "sensível" nas relações humanas: o futuro de seus filhos.

O educador geralmente mantém-se fiel aos valores de oportunidade educacional igual para todos e da função da educação no desenvolvimento do potencial humano e da personalidade. Isso o leva a um dilema. Se se apega rigorosamente a esses ideais, torna-se politicamente ineficaz. Tem que atentar para a existência do poder e para a maneira de manobrá-lo. Caso contrário, seu plano tende a

ser uma declaração do que se deve fazer num sistema político, segundo ele julga que deva ser feito. Para ser eficaz, tem que apresentar um plano de ação que se possa modificar, sem perder tudo que ele almeja. De outro modo, seu plano semelhará muitas das constituições nacionais proclamadas com altas esperanças nestas duas últimas décadas mais ou menos. Será principalmente uma asserção de respeitabilidade.

Por outro lado, o planejador sem ideais pode ver-se empregado mais como propagandista e técnico, pelo governo então no poder. A tarefa difícil está em equilibrar o que é melhor com o que é possível. O que é também o que se exige do estadista.