

CONCEITO, JUSTIFICATIVA E FASES DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

VITOR HENRIQUE PARO*

1. O CONCEITO DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

Nossa tentativa de caracterização do planejamento educacional não deverá resultar em nenhuma definição conclusiva do termo. Não acreditamos ser possível tal tarefa no estado atual dos estudos teóricos de planejamento, nem pensamos que ela seja necessária para os objetivos a que nos propomos. Na verdade, muitos autores produziram definições mais ou menos precisas de planejamento e algumas delas serão por nós citadas ao longo desse esforço de caracterização do conceito. No entanto, tais definições não conseguem dar conta, exaustivamente, de todo o significado da palavra planejamento. Nem cremos que assim o pretendam. A sua principal contribuição teórica é a apresentação de algumas características básicas do conceito. Nesse aspecto, se bem que as definições apresentam certa semelhança entre si, elas tendem a se completarem umas às outras, apresentando sempre novos elementos. É justamente na exposição e discussão dos elementos básicos inerentes ao planejamento que acreditamos residir a fecundidade de qualquer trabalho que se propõe estudar tal conceito. E é isso o que tentaremos fazer. Apresentaremos, inicialmente, o planejamento em seu contexto meramente administrativo, para depois relacioná-lo ao desenvolvimento econômico e, finalmente, à educação.

Um primeiro aspecto — freqüentemente omitido nas considerações acerca do assunto — que convém lembrar, é que o planejamento pode prestar-se também à estagnação. Tal afirmativa pode soar estranha, acostumados que estamos a relacionar planejamento com desenvolvimento. No entanto, ao sistematizar a sua teoria administrativa, Fayol já apontava duas categorias de atos a serem considerados no processo administrativo: atos de gestão ordinária e atos de gestão extraordinária. Os primeiros visariam à manutenção do ritmo normal de funcionamento da empresa, enquanto que os

últimos estariam voltados para a mudança. Neste contexto, é lícito pensarmos em planejamento para a manutenção do "status quo" e planejamento para a mudança (cf. Palewski, 1971, pp. 56-57). Talvez a nível empresarial seja proveitoso considerar a primeira dessas categorias de planejamento; no entanto, a nível de sistema social, num mundo cuja tônica é a evolução e a mudança constantes, preferimos descartar de imediato as considerações acerca de um planejamento que vise à simples preservação do funcionamento "normal" da sociedade, para nos preocuparmos com o planejamento para o desenvolvimento, que é o objeto do presente artigo.

Começaremos por localizar o planejamento no contexto mais amplo da teoria administrativa. O planejamento, por sua própria natureza, não pode ser considerado a não ser vinculado aos estudos da Administração. Já os primeiros estudos sistemáticos de planejamento surgiram, no começo do século, no seio da Teoria do Processo Administrativo¹. Essa abordagem clássica dos estudos teóricos da Administração, apesar do surgimento de tantas outras teorias, mantém ainda a sua atualidade e utilidade na explicação do planejamento como um dos elementos do processo administrativo, juntamente com a coordenação, o comando, a organização e o controle. Tal abordagem é bastante fecunda, na medida em que não considera o planejamento isolado da administração, mas o vê em estreito e constante inter-relacionamento com os demais componentes do processo (cf. Sears, 1966, v. I, p. 22). Assim, fase do processo, é o planejamento também um processo que, como tal deve ser contínuo e sistemático, permeando todas as atividades administrativas. Neste sentido, podemos falar em planejamento da organização, planejamento do comando, planejamento da coordenação ou planejamento do

* Da Fundação Carlos Chagas.

¹ Na verdade, Fayol não falava em *planejamento*, mas em *previsão*. No entanto, o seu "prevoir" não possuía o sentido restrito de *prever*, significando mais propriamente aquilo que hoje entendemos por *planejador* (cf. Fayol, 1960, pp. 59-75).

controle. O planejamento pode ou não resultar num plano; no entanto, o processo não termina aí, mas está presente em todos os momentos da ação administrativa.

Uma das características do planejamento é que ele está voltado para a ação futura. Por isso, "planejar é decidir antecipadamente o que deve ser feito, ou seja, um plano é uma linha de ação pré-estabelecida."² Portanto, a previsão é elemento integrante do processo de planejamento. A partir do estudo do passado e da situação atual, ela deve dar conta de fornecer um quadro o mais aproximado possível do futuro, através de projeções dos dados e fatos disponíveis. É importante que sejam previstos não apenas os problemas a serem enfrentados, mas também os dados positivos, os quais serão usados para a solução de tais problemas. Quanto mais rigorosas forem as previsões, maior é a probabilidade de acerto ao se tomarem medidas com vistas ao futuro. No entanto, nem sempre se pode contar com dados fiéis que possibilitem boas projeções para o futuro e, por isso, as previsões acabam deixando muito a desejar. Mesmo assim, é melhor contar com previsões deficientes do que não contar com nenhuma. O planejamento, porém, não se esgota na previsão. Ela é apenas um elemento do processo. Exatamente aquele que vai possibilitar a proposição de medidas com vistas à ação futura. Isto quer dizer que o planejamento supõe ação. A partir de um conhecimento do comportamento futuro do sistema, procura-se apontar os procedimentos necessários para que a ação futura se dê de acordo com os objetivos desse sistema. Estando voltado para a ação, o planejamento se preocupa com a execução dos atos recomendados; porém, tal execução não faz parte do processo de planejamento. Senão este se confundiria com a própria administração. Isso não significa, porém, que o trabalho do planejador cesse no momento em que a elaboração do plano é concluída. Durante sua implementação deve haver uma constante avaliação e coleta de informações junto à execução para que falhas sejam corrigidas e novos procedimentos sejam recomendados, tornando permanente o processo de planejamento.

Todo planejamento existe com vistas a um determinado fim. Assim, ele não pode ser concebido como um fim em si mesmo mas como um instrumento com o qual se visa a atingir certos objetivos. É importante que, ao se iniciar a elaboração de um plano e durante todo o processo de planejamento, estejam bem claros os objetivos a serem buscados. Obviamente, estes objetivos não são ditados livremente por quem planeja. É a administração do

sistema que determina os fins a serem alcançados, baseada numa filosofia e numa política de ação. O trabalho do planejador, entretanto, não pode restringir-se à apresentação de um meio de realizar estes objetivos, "já que é possível, com freqüência, alcançar o mesmo fim por caminhos diferentes." (Bettelheim, 1965, p. 40). Trata-se, portanto, de eger, entre várias alternativas possíveis, aquela que proporciona o máximo de eficiência com o mínimo de esforço possível. O que é importante notar, entretanto, é que tais alternativas não são produtos do acaso, não se encontram prontas, bastando que se escolha a que melhor convenha. Não. Aí está, na verdade, a maior contribuição do planejador para a tarefa administrativa. Cabe a ele levantar estas possíveis alternativas, através de um estudo pormenorizado da situação, da combinação dos recursos disponíveis, à luz das previsões feitas e obedecendo uma escala de prioridades na busca dos objetivos; por outro lado, ele se orientará sempre de modo racional e deliberado com vistas à simplificação dos procedimentos, à eficiência das ações e à otimização dos resultados. Neste sentido, o planejamento representa um esforço com vistas à racionalização da ação administrativa, esforço este que é realizado através de uma intervenção intencional na realidade com o propósito de modificá-la.

Vimos procurando conceituar planejamento, tratando-o sempre como um processo. Convém lembrar, outrossim, que esse processo não existe por si, mas está sempre referido a um serviço do qual deriva a sua natureza (cf. Sears, 1966, p. 29). Desse modo, é a Economia que confere ao planejamento econômico a sua essência característica, assim como o planejamento educacional tem a sua natureza derivada da Educação.

Para Tibor Scitovsky, a Economia é "a ciência social que se ocupa da administração de recursos escassos."³ Por outro lado, estes recursos possuem usos e combinações alternativas com vistas ao atendimento de múltiplas necessidades. Procurar-se-á, portanto, através do planejamento econômico, a otimização no uso e combinação destes recursos, utilizando-os de forma racional e eficiente, visando a aumentar ao máximo a disponibilidade de bens e serviços, com menor emprego possível de trabalho e de capital. Trata-se, portanto, de conseguir o máximo de rentabilidade com o mínimo de investimento.

No caso do planejamento educacional, os objetivos a serem buscados serão os propostos para a educação. E neste ponto é que começam a aparecer dificuldades em virtude dos múltiplos aspectos que

2 William Newman. *Ação administrativa*, São Paulo, Atlas, 1973, p. 15, *apud* Holanda, 1975, p. 36.

3 Tibor Scitovsky. *Welfare and competition*, R. D. Irwin, 1951, *apud* Holanda, 1975, p. 35.

pode adquirir a discussão a respeito dos fins da educação. Não entraremos aqui em tal discussão. No entanto, como a natureza do processo de planejamento está em grande parte penetrada pela natureza do serviço a que ele se presta, cumpre ressaltar a clareza com que os objetivos da educação devem ser formulados para que o planejamento educacional possa produzir os resultados desejados. Por difícil que seja tal tarefa, um esforço em tal sentido será sempre compensador visto que os objetivos propostos para a educação determinarão não só a direção que tomará o processo de planejamento no sentido de buscá-los, mas também a estratégia para alcançar tais fins.

É bom lembrar, ainda, que, sendo a educação um dos setores da realidade social e estando em relacionamento com todos os demais setores — e, portanto, com o sistema social global —, ela deverá refletir os objetivos da sociedade. Já se disse que “o planejamento da educação ou a política educativa expressam o que uma sociedade determinada deseja ser no futuro.” (Wolfe, s.d, p. 22) Decorre disso a impossibilidade de se conceber o planejamento da educação desvinculada de uma realidade mais ampla do sistema. Por isso, um plano nacional para o desenvolvimento da educação só pode ser concebido quando faz parte integrante do plano global de desenvolvimento de todo o sistema social a que ele se refere.

2. COMO SE JUSTIFICA O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

Tanto a educação quanto o planejamento podem correr o risco de serem supervalorizados em qualquer trabalho que procure ressaltar a importância ou a necessidade do planejamento educacional. Quanto a este último, certamente se procurará sempre imputar às técnicas empregadas, ou ao modo como se elaboraram ou foram implementados os planos, a culpa pelos possíveis fracassos, mas nunca ao processo de planejamento em si. No entanto, o simples fato de o planejamento constituir-se num instrumento que pode ser usado adequada ou inadequadamente já deve servir de freio para qualquer otimismo exagerado que leve a vê-lo como solução para todos os problemas. Se o planejamento não é deficiente em si, também não é perfeito ou infalível em si. Principalmente o planejamento do sistema social, porque se refere a uma realidade fluida da qual nunca se poderá ter o controle absoluto, encontrará a influir no seu desenvolvimento um sem número de variáveis e dependerá de interesses e decisões de pessoas e grupos às vezes impossíveis de serem previstos. É o caso do planejamento educacional, onde, além de todos os outros problemas inerentes ao planejamento social, defronta-se com uma maior dificuldade na avaliação dos resultados,

em virtude da natureza nem sempre quantitativa — e por isso difícil de ser medida — dos objetivos que se propõe atingir.

Por outro lado, embora se reconheça o importante papel da educação na sociedade, não se pode permitir que o exagerado entusiasmo pelo ensino leve a considerá-lo sempre como a prioridade máxima, qualquer que seja o contexto social e econômico considerado. Basta lembrar o problema das populações marginalizadas das periferias dos grandes centros urbanos, nos países subdesenvolvidos, para se perceber que outros problemas mais urgentes que a educação estão a exigir soluções. Talvez programas de saúde, saneamento, assistência social, uma realista política de empregos ou mesmo medidas mais amplas que abranjam todo o sistema social sejam as prioridades mais próprias para serem lembradas antes da formação escolar das crianças da região. Isso porque se torna difícil imaginar o bem que possa a educação trazer para crianças que vivem em condições sub-humanas de saúde, higiene, nutrição e habitação e cujo principal objetivo na escola é alimentar-se com a merenda que lhes é oferecida. Em casos extremos como esse, é mais fácil perceber a incompetência da educação para solucionar determinados problemas. No entanto, nem sempre as evidências são tão flagrantes e, por isso, é preciso estar atento para não incluir entre as funções do planejamento da educação a solução de problemas que não lhe dizem respeito.

Embora esta supervalorização do planejamento e da educação possa ocasionar uma visão distorcida do verdadeiro papel do planejamento educacional, este se tem mostrado não apenas útil como necessário, quando visto através de uma perspectiva realista da situação, principalmente quando se trata de países em vias de desenvolvimento. Nestes países, devido ao grande volume de necessidades educacionais a serem atendidas, a sociedade se vê obrigada a organizar do modo mais racional e eficiente as suas ações com vistas a obter o melhor resultado possível, através do uso e combinações de seus escassos recursos.

Nos últimos anos, com a maior atenção dada aos estudos de Economia da Educação, tem-se procurado cada vez mais apelar aos poderes públicos no sentido não só de alocar maiores recursos para a educação, mas principalmente de planejar as ações referentes aos assuntos educacionais, usando-se como principal justificativa o valor econômico da educação. Em outras palavras, o planejamento educacional se justifica porque a educação é um investimento que, como tal, produz um retorno que compensa o esforço despendido.

No entanto, não é só pensando a educação através de uma perspectiva de investimento — aspecto ao qual voltaremos a nos referir mais

adiante — que o seu planejamento é justificado. Ele também o é mesmo que encaremos a educação apenas como consumo. E é bom que assim o seja, pois nem sempre se poderá pensar unicamente em termos do rendimento econômico que o ensino irá proporcionar, mas, antes disso, se tratará de cumprir um dever social que é o de levar a todas as pessoas a educação a que elas têm direito. Mais justiça social será feita numa determinada sociedade quanto mais se distribuírem entre todos os membros desta sociedade os bens por ela produzidos. Por isso, entendendo-se a educação como um bem útil e necessário a todo indivíduo, se procurará levar os seus benefícios ao maior número de pessoas possível, independentemente do fato de ser ou não produzido um retorno econômico.

A crescente modernização da sociedade tem determinado um crescimento das necessidades educacionais, necessidades estas ocasionadas não apenas pelo surgimento de novos procedimentos de trabalho que exigem pessoal qualificado à altura de desempenhá-los, mas principalmente em virtude do crescimento das aspirações das populações em termos de uma ascensão social. Neste sentido, a extensão das oportunidades educacionais a maiores contingentes da população tem-se mostrado indispensável para atender às exigências dos indivíduos que cada vez mais se tornam conscientes de seus direitos.

Assim, cumprindo o dever de levar aos membros da sociedade um serviço a que têm direito, ou atendendo às solicitações dos cidadãos que reclamam o direito a esse serviço, parece claro que os poderes públicos não se podem furtar aos esforços de estender a toda a população as oportunidades educacionais. Estes esforços podem mostrar-se dramáticos nos países pobres, os quais, além de contarem com recursos escassos, se vêem frente a múltiplas outras necessidades a serem atendidas. Portanto, o planejamento se faz necessário não só a nível do sistema global — onde se procurará alocar os recursos existentes entre os diversos setores, a partir de uma escala de prioridades —, mas também a nível do setor educacional — onde se buscará a melhor alternativa na utilização dos escassos recursos aí disponíveis, com vistas ao atendimento das necessidades do ensino.

* * *

Ao lado de uma visão da educação como bem de consumo que, como vimos, por si só já justifica o planejamento educacional, ganham relevo, cada vez mais, por parte de economistas, educadores, administradores educacionais, etc., as considerações acerca dos rendimentos econômicos advindos da aplicação de recursos em educação. Esta perspectiva acrescenta novos elementos à justificativa do planejamento educacional, ressaltando a sua necessidade. Certamente, ao se considerar o investimento

em educação, se procurará aplicar da melhor forma os recursos para que eles produzam o maior retorno possível — e a maneira mais racional para conseguir isso é a utilização do processo de planejamento.

As afirmações acerca do valor econômico da educação começaram a ganhar maior crédito a partir do momento em que se percebeu a inadequação da abordagem clássica da Economia para explicar o crescimento econômico. Segundo tal abordagem, os três fatores tradicionais da produção — trabalho, terra e capital — é que seriam os responsáveis pelo crescimento da economia: a um aumento nestes fatores, corresponderia um aumento na produção. Verificou-se, no entanto, que nas economias modernas o acréscimo verificado na produção era mais do que proporcional ao aumento dos fatores terra, trabalho e capital. Deveria haver, portanto, um fator “residual”, não computado nas análises feitas até então, que explicaria a discrepância verificada. Se bem que outros fatores — a saúde dos trabalhadores, por exemplo — fossem cogitados como explicações plausíveis para tal crescimento, a educação surgiu como um dos mais sérios candidatos capazes de ocupar, nas análises, o lugar reservado a tal fator residual. Como os recursos naturais e o capital fossem considerados fatores estáticos, pensou-se em buscar a explicação do maior crescimento no caráter dinâmico dos recursos humanos. Desta maneira, a melhor capacidade de desempenho dos trabalhadores, os novos processos de trabalho, as inovações tecnológicas e científicas e o uso de novas práticas administrativas e de racionalização do trabalho, seriam os fatores responsáveis pelo crescimento residual não explicado pela visão clássica da Economia. Como todos esses fatores são, direta ou indiretamente, resultados da educação, esta passou a ser encarada como uma das causas mais importantes do crescimento econômico. E, mesmo reconhecendo-se que a educação, sozinha, não seria suficiente para explicar todo o crescimento residual da economia — já que outras causas podiam estar associadas à melhor eficiência dos recursos humanos —, o fato de ser ela pelo menos em parte responsável por tal crescimento, já tornava lícita uma abordagem de investimento, deixando-se de encará-la apenas como consumo.

Dos estudos acerca da educação como investimento, ocupam lugar de destaque, sem dúvida, as formulações teóricas desenvolvidas por T. W. Schultz e G. Becker a respeito do capital humano.⁴ A partir de um conceito englobante de capital,

⁴ T. W. Schultz, “Investment in human capital”, *American Economic Review*, março 1961. Becker, *Human capital*, Princeton N. J. Princeton University Press, 1964, *apud* Castro. 1972. p. 2.

desenvolvido por Fischer⁵, que reconhece como inadequada a classificação tripartida dos fatores da produção, Schultz (1973) propõe uma abordagem de investimento para estudar o crescimento econômico. “Nessa abordagem, o estoque de capital é aumentado pelo investimento, e os serviços produtivos do capital adicional fazem aumentar a renda, o que assinala a essência do crescimento econômico.” (Schultz, 1973) A homogeneidade do capital é, para ele, insustentável, já que cada um dos fatores clássicos da produção — terra, trabalho e capital — pode ser tomado como uma forma de capital. Assim, todos os recursos — materiais, humanos e financeiros — que entram na produção nada mais são do que diferentes tipos de capital. Torna-se possível, assim, falar em investimento no homem, graças ao conceito de capital humano, derivado dessas considerações. Essa visão do elemento humano como capital mostra-se vantajosa não apenas porque permite utilizar, no tratamento teórico de tal capital humano, grande parte das análises desenvolvidas para o capital físico não-humano, mas também porque consegue dar conta do crescimento residual da produção não explicado pela visão clássica da Economia.

Se, por um lado, há vantagens práticas e analíticas em se considerar o homem como capital, as restrições geralmente feitas a este tipo de enfoque não podem ser desprezadas. Primeiramente, há que se considerar as diferenças existentes entre o capital humano e o capital não-humano. O caráter de imprevisibilidade, assim como as características psicológicas, filosóficas e sócio-culturais do capital humano, colocarão limitações ao uso indiscriminado do instrumental de análise normalmente usado ao se tratar o capital não-humano. Todavia, estas limitações não poderão ser superestimadas a ponto de se renunciar ao conceito de capital humano e de se desprezar as demais vantagens que oferece. Outra crítica refere-se à resistência que as pessoas oferecem por motivos éticos ou filosóficos, em considerar o homem como um bem econômico. De acordo com tal ponto de vista, os homens são o fim a que deve servir a ciência econômica e não podem, por isso, ser igualados à propriedade ou aos recursos materiais manipulados no mercado. Certamente, é importante tomar as devidas precauções neste sentido. No entanto, nada há no conceito de capital humano que impeça o respeito pelos valores do homem. Ao contrário, os progressos teóricos advindos das análises que levam em conta o conceito de capital humano podem e devem visar ao aperfeiçoamento e melhor aproveitamento das capa-

idades do homem com vistas a apenas lhe proporcionar vantagens (Schultz, 1973).

Objetivando o aperfeiçoamento e a maior eficiência do fator humano, considerado como principal responsável pelo crescimento econômico, o investimento no homem pode dar-se de várias formas. Pode-se destinar recursos para a melhoria das condições de vida dos indivíduos, através de programas de saúde, higiene, habitação, etc.; a organização do lazer e outras formas de incentivos de natureza social também podem representar investimentos no homem, já que lhe propicia melhor capacitação para o trabalho. Uma das principais formas de investimento no homem, particularmente importante para as nossas considerações, é, sem dúvida, a que diz respeito aos gastos feitos com a educação. As considerações a respeito da educação como investimento são, portanto, consentâneas com o conceito de capital humano. Por isso, assim como os demais investimentos humanos, o investimento em educação se torna difícil de ser avaliado. Em outras palavras, se para o capital físico a prática seguida para a avaliação dos investimentos realizados consiste apenas em mensurar os gastos efetivados para se produzir os bens de capital, para o capital humano, e em particular para os gastos com a educação, a tarefa de avaliação se torna bastante complexa, pois é difícil saber qual a parcela desses gastos é destinada para o consumo corrente e qual pode realmente ser considerada como investimento. Por outro lado, também o custo de oportunidade das pessoas, enquanto frequentam escolas ou se submetem a outro tipo de ensino, é de mensuração muito mais difícil do que a avaliação do custo de oportunidade do capital físico não-humano.

Ao elevar o padrão sócio-cultural e econômico das pessoas, a educação age também como formadora de uma estrutura de consumo, favorável ao maior desenvolvimento econômico. Embora não seja fácil medir tais efeitos, é sabido que as pessoas, ao terem aumentados seus rendimentos em virtude de melhor capacitação profissional, tendem a consumir mais, ao se verem aptos a atender a novas aspirações e necessidades, advindas de uma elevação no seu padrão cultural e social.

Não obstante as dificuldades de mensuração — e mais as que dizem respeito à avaliação dos benefícios da educação —, a convicção de que há um componente dos gastos com a educação que pode ser considerado como investimento, tem levado a pesquisas e estudos objetivando a análise e a melhor compreensão do assunto. Progressos tem havido e a produção de trabalhos teóricos tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. O que a maioria dos autores destes trabalhos tem ressaltado é — já que existe um componente dos recursos destinados à educação que é investimento — a necessidade

5 Irving Fischer. *The nature of capital and income*, Nova York, The Macmillan Company, 1906, *apud* Schultz, 1973, p. 13.

de que tais recursos sejam aplicados da maneira mais racional e eficiente possível, a fim de produzirem o maior retorno econômico, utilizando-se, para isso, o planejamento educacional.

* * *

A simples constatação de que o planejamento da educação é justificável e necessário, quer pensemos em termos de consumo quer em termos de investimento, não soluciona — ao contrário, realça — uma das primeiras questões que se colocam quanto aos objetivos que orientarão o planejamento educacional. Será a educação planejada para atender aos direitos do cidadão, ou visará ela apenas ao desenvolvimento econômico? Em outras palavras: educação como consumo ou educação como investimento? A questão, assim colocada, ao apresentar as duas opções como mutuamente exclusivas, parece derivar de um conceito estreito de desenvolvimento econômico. No entanto, se lembrarmos que o desenvolvimento econômico deve visar ao desenvolvimento de toda a sociedade e, portanto, ao bem-estar de seus membros, perceberemos que tal desenvolvimento é plenamente compatível com os direitos do cidadão. O problema que se coloca, portanto, e cuja solução se constitui numa das maiores tarefas do planejamento educacional, não é o de se optar entre crescimento econômico e direitos humanos, mas sim o de encontrar, na prática, os meios adequados para que os componentes de consumo e de investimento em educação sejam conjugados de tal modo que se promova o desenvolvimento econômico sem negligenciar os direitos humanos do cidadão.

3. FASES DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

Não existe um critério único para se determinar as etapas em que se pode dividir o processo de planejamento educacional; os diversos trabalhos sobre o assunto têm apresentado uma certa variação a esse respeito. Cremos, todavia, que um bom trabalho de planejamento deverá levar em conta pelo menos duas grandes fases: numa primeira, serão efetuados estudos sobre a realidade em que se vai operar; noutra, se procurará elaborar o plano educacional, a partir dos dados colhidos na fase anterior e dos objetivos que tenham sido propostos. Chamamos a primeira de Diagnóstico e a segunda de Planejamento Educacional propriamente dito. Sob estas duas rubricas, consideraremos, a seguir, os aspectos que julgamos mais relevantes relativos às atividades de planejamento da educação, bem como alguns problemas que podem afetar tanto a elaboração do plano educacional quanto a sua posterior execução. O tratamento e a disposição das atividades referentes a estes aspectos podem sugerir a divi-

são daquelas grandes fases em etapas menores, visando a uma melhor sistematização e racionalização dos trabalhos. Tal subdivisão pode dar-se de várias maneiras e não precisamos aqui levá-las em consideração para os problemas que iremos abordar.

3.1. — Diagnóstico

Parece não caber dúvida de que o primeiro passo no processo de planejamento da educação seja a análise do sistema educacional atual. Só se pode planejar eficazmente, quando se conhece a situação real daquilo a que o planejamento se refere. Afora a utilidade do diagnóstico na elaboração de um plano eficaz para o desenvolvimento da educação, o conhecimento da realidade educacional traz ainda a vantagem de poder servir de instrumento para se convencer os poderes públicos, os políticos e a opinião pública em geral da necessidade de se pôr em prática um plano que vise à mudança de tal realidade. Além disso, o plano pode tornar-se mais digno de confiança aos olhos de todos, pelo fato de estar fundamentado numa realidade que é conhecida (cf. Ruscoe, 1975, pp. 127-128).

O conhecimento da realidade sobre a qual se vai atuar constitui uma das tarefas mais difíceis no processo de planejamento e o planejador não raro se vê frente a dificuldades muito sérias na fase do diagnóstico. Primeiramente, a falta de pessoal capacitado, à altura de levar a cabo os estudos e levantamentos necessários, pode comprometer a qualidade do trabalho realizado. Quer na coleta de dados, quer na sua interpretação, será preciso contar com a colaboração de especialistas de várias áreas de conhecimento. A complexidade da realidade a ser investigada, bem como a diversidade de fatores que se vai estudar, exigem o esforço coordenado de sociólogos, economistas, estatísticos, demógrafos, educadores, especialistas em ciências políticas, etc. Em alguns países, notadamente nos subdesenvolvidos, nem sempre se pode contar com uma equipe assim organizada, ou por não se compreender a sua importância e necessidade, ou por não se dispor de tal pessoal. Em segundo lugar, há carência também, nesses países, tanto na área pública quanto na privada, de instituições, órgãos ou serviços especializados, onde se possa buscar grande parte dos dados e informações necessárias. O tempo dedicado ao diagnóstico pode ser abreviado, os gastos com pesquisas de campo reduzidos e os trabalhos em geral simplificados, quando se conta com tais instituições. Por isso, uma das preocupações, onde faltam esses serviços, deverá ser a de instalar um banco de dados ao qual se possa recorrer sempre que necessário.

As dificuldades encontradas na prática, ao se tentar analisar a situação presente do sistema edu-

cacional não podem, entretanto, ser tomadas como motivo para uma diminuição no esforço e atenção com que é tratado o diagnóstico. O que compete ao encarregado do planejamento é fazer o melhor possível, a partir dos recursos materiais, humanos e institucionais postos à sua disposição, a fim de conseguir uma imagem o mais aproximada possível da realidade. Por menor que seja tal aproximação, será sempre preferível contar com ela do que operar sobre uma realidade completamente desconhecida. Ademais, os dados coletados e as análises realizadas serão sempre úteis para planos posteriores, aperfeiçoando-se, assim, com o passar do tempo e com a prática constante das atividades de planejamento, os procedimentos e as futuras projeções.

Não apenas a realidade educacional propriamente dita, mas também os aspectos de natureza econômica e social, bem como dados demográficos devem ser levados em consideração durante a fase do diagnóstico.

3.1.1. Dados econômicos

O plano educacional deverá estar integrado no planejamento global da sociedade. Por isso, o responsável pela sua elaboração procurará inteirar-se dos planos e programas de desenvolvimento referentes a todos os demais setores, em particular ao setor econômico.

A interrelação do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento do sistema educacional fica constatada, seja a educação encarada como bem de consumo, seja ela vista como investimento. Tratar-se-á, no primeiro caso, de se considerar os recursos postos à disposição pelo setor econômico, para se fazer frente às necessidades educacionais atuais e mais as criadas pelo próprio desenvolvimento econômico. No segundo caso, a atenção se volta para os benefícios que a educação pode proporcionar ao sistema econômico através do maior rendimento nas relações de produção, advindas dos progressos na ciência e na técnica, e da formação e aperfeiçoamento dos recursos humanos.

No levantamento de dados relativos à realidade econômica do sistema, serão examinados dados referentes à renda nacional e ao produto nacional, bem como a sua evolução nos últimos anos, confrontando-se tais dados com os objetivos econômicos e sociais, e verificando-se que parcelas do esforço a ser despendido pela sociedade a esse respeito estará afeta ao setor educacional. Uma comparação entre os gastos em educação e o Produto Nacional Bruto indicará o esforço que está a sociedade fazendo em termos educacionais. Comparações internacionais, através das quais se confrontará a quota do PNB aplicada em educação em outros países, poderão indicar a necessidade de se aumentar tais gastos

no país considerado. Através da mesma perspectiva deverão ser vistos os dados relativos à renda *per capita* e à distribuição da renda.

A estrutura da economia do país será estudada de maneira a fornecer um quadro completo da realidade presente, bem como das perspectivas e tendências de cada setor econômico. Serão buscadas informações relativas às projeções e medidas estabelecidas para cada um desses setores no planejamento econômico do sistema. Na caracterização de cada setor, atenção especial será dada às investigações relativas aos processos de produção bem como à identificação das áreas produtivas que requerem maior prioridade de pesquisas.

Também o estudo da estrutura do mercado de trabalho levará em consideração os diversos setores econômicos, na busca de informações seguras relativas aos vários tipos de ocupações em cada ramo de atividades, de modo a possibilitar um perfeito conhecimento da estrutura da população ativa por níveis de qualificação, bem como de sua evolução passada. Deve-se procurar especificar, tanto quanto possível, quais as ocupações que exigem formação especializada na escola — e em que níveis — e quais as que necessitam apenas uma base de educação geral, e onde é mais adequado o treinamento no trabalho. Os pontos críticos do mercado de trabalho serão identificados a partir da coleta de informações referentes aos índices de desemprego e de subemprego nos diversos ramos de atividades. O conhecimento dos diversos setores da economia, como base para os estudos referentes à mão-de-obra, mostra-se particularmente importante nos países que se estão industrializando, onde o desenvolvimento da sociedade e o progresso técnico transformam a distribuição das necessidades profissionais pelos diversos setores da produção, no sentido de uma diminuição progressiva da população ativa do setor primário (agricultura, extração mineral, etc.), “crescimento, depois estabilização e diminuição relativa do setor secundário (indústria), crescimento do setor terciário.” (Poignant, 1972, p. 96). A importância de se fazer boas previsões das necessidades de mão-de-obra exige que tal evolução seja levada na devida conta, quando da elaboração de um Plano Nacional de Educação, porque o produto do sistema educacional pode demorar mais do que seria desejável para ser formado e pode acontecer de se estar preparando um determinado tipo de profissional para desempenhar uma série de funções que já não serão mais as exigidas pelo mercado de trabalho quando ele estiver formado.

3.1.2. Dados demográficos

Os estudos relacionados com a caracterização da estrutura da população visarão não apenas à situa-

ção presente, mas sobretudo a sua evolução e taxa de crescimento. Tais estudos deverão fornecer uma exata medida da distribuição da população segundo a idade e o sexo, segundo o setor de atividade econômica e segundo a sua localização geográfica.

Geralmente, nos países subdesenvolvidos, a pirâmide populacional apresenta uma base bastante grande, indicando a existência de um grande efetivo a ser escolarizado. Como a proporção de crianças é muito maior, em comparação com a de adultos isto significa um esforço considerável que a população adulta terá de fazer para arcar com as despesas relativas à escolarização das crianças. O conhecimento da estrutura da população por idade será decisivo no cálculo de tais despesas. Se tivermos os dados da população divididos em faixas etárias, que respeitem as idades limites para cada nível de ensino, será mais fácil conhecermos o montante dos recursos humanos, materiais e financeiros que serão necessários, nos próximos anos, para cada um desses níveis. A previsão de tais recursos será mais precisa se, além da grandeza da população escolarizável, por faixa etária, tivermos também as taxas de escolarização em cada nível e mesmo em cada ano do ensino. Tais taxas, nos países em desenvolvimento, revelarão que as pessoas necessitadas de uma determinada escolarização, não são apenas as que se incluem na faixa etária a ela correspondente: por motivo de repetência, evasão escolar ou mesmo pela existência de pessoas que jamais freqüentaram escolas — incluindo neste caso o problema dos adultos analfabetos — há, geralmente, um grande contingente populacional fora dessa faixa, constituído por indivíduos que não receberam a escolarização correspondente.

Na caracterização da estrutura da população segundo os setores econômicos serão levadas em conta as taxas de população ativa e população inativa ou dependente. É importante, contudo, uma ordenação mais detalhada das diversas atividades econômicas, já que os setores são bastante amplos, não permitindo cálculos mais aprofundados. Uma classificação que poderá ser utilizada com proveito é aquela recomendada pela ONU, denominada CITI e que abrange nove ramos de atividades econômicas.⁶ Além da classificação por setores e por ramos de atividades, será necessário classificar a população ativa também por profissões. Naturalmente, para simplificar os trabalhos, poderá usar-se um número reduzido de tipos-padrão de profissões e proceder à classificação por tipo de profissão dentro de cada ramo de atividades.

⁶ NAÇÕES UNIDAS. *Classification internationale type, par industrie*, Nova York, 1958, apud Ta Ngoc Chau, 1974, p. 90-91.

Os dados relativos à distribuição geográfica das populações possibilitarão o estabelecimento de programas educacionais de acordo com as necessidades de cada região. Tarefa importante como a distribuição da rede física de estabelecimentos de ensino, por exemplo, não pode prescindir do conhecimento de tais dados. As informações colhidas dirão respeito, não apenas à distribuição dos grupos populacionais pelas diversas regiões do país, mas também à sua localização na zona rural ou urbana. Um dos aspectos mais importantes a serem considerados será o dos movimentos da população no interior do país. Nos países em vias de desenvolvimento — onde predominam as migrações do campo para a cidade — a grande afluência das populações rurais dos mais diversos pontos do território nacional para os grandes centros urbanos reveste-se de características que não podem ser omitidas nos estudos demográficos com vistas ao estabelecimento de um plano educacional. Essas populações, que se localizam normalmente nas periferias das grandes cidades, apresentam invariavelmente uma série de outras necessidades que devem ser atendidas ao lado das necessidades educacionais.

3.1.3. Dados educacionais

Nos países onde o planejamento da educação já vem sendo realizado há alguns anos, o levantamento de dados educacionais se torna bastante facilitado pela possibilidade de se consultar os dados dos planos anteriores, bastando apenas completá-los. No entanto, onde é realizada pela primeira vez, a investigação é tão difícil quanto importante. Indispensável para a elaboração do plano, tal investigação apresenta, por si mesma, um papel fundamental ao revelar uma realidade até então completamente desconhecida. O simples fato de se pôr à mostra uma série de irregularidades em todos os setores educacionais já oferece grande probabilidade de funcionar como fator provocador de mudanças e melhorias indispensáveis.

Uma maneira lógica de se iniciar a investigação da realidade educacional pode ser o exame, tão completo quanto possível, de toda a legislação que, direta ou indiretamente, se refere aos assuntos de educação. Este levantamento nos apresenta pelo menos duas utilidades consideráveis. Em primeiro lugar, somente conhecendo a legislação pertinente podemos confrontá-la com a realidade educacional e descobrir em que medida esta se distancia daquela. Além disso, tal exame nos possibilita verificar até que ponto tal legislação dá liberdade ou facilita a execução das mudanças que julgamos necessárias e em que medida será preciso uma modificação na própria legislação.

Em alguns países, em que os problemas de educação foram, durante muito tempo, relegados a um

plano inferior, a administração central e os órgãos regionais que cuidavam dos assuntos do ensino foram crescendo desordenadamente, em resposta a uma expansão do ensino que acarretava um aumento constante de seus serviços. A situação presente pode ter chegado a um tal grau de desorganização e ineficiência que uma completa reforma administrativa no sistema educacional se coloca como a prioridade máxima dentre as mudanças a serem realizadas. Em outros países, porém, algumas pequenas modificações na administração da educação bastarão para adaptá-la às necessidades existentes. Uma reforma de profundidade ou pequenas mudanças só serão possíveis a partir de um conhecimento preciso da estrutura administrativa do sistema educacional. Quanto mais não fosse, o simples fato de ser através do aparelho administrativo do sistema que se procurará implementar o plano da educação já justificaria a busca de tal conhecimento. Por isso, informações detalhadas devem ser colhidas acerca da organização, funcionamento e atribuições de todos os órgãos responsáveis pela administração do ensino, bem como da articulação destes órgãos entre si e com seus departamentos, seções, etc.

A instalação e a manutenção da rede física representam altos gastos para o sistema educacional e, por isso, faz-se necessário o estabelecimento de uma política bem orientada para se distribuir criteriosamente não só as escolas mas também os prédios e instalações destinadas aos órgãos administrativos. Para que tal política seja estabelecida em bases realistas é indispensável que se conheça a situação atual, colhendo informações tais como o número, a localização e a capacidade dos edifícios, a sua distribuição por graus e ramos do ensino, a sua utilização, estado de conservação e capacidade ociosa, bem como o estado de conservação, a utilização e a capacidade ociosa do mobiliário e dos equipamentos neles existentes.

Outro aspecto a merecer cuidado no levantamento de dados da realidade educacional diz respeito ao pessoal que presta serviço no sistema de ensino. Os dados referentes ao corpo docente, ao pessoal administrativo e técnico, assim como os mecanismos de recrutamento e seleção serão examinados em cada nível e ramo do ensino. Considerar-se-ão ainda a qualificação, as funções, os cargos, o aproveitamento e a remuneração desse pessoal.

A busca de dados deve estender-se, também, à população atendida pelos serviços educacionais. Procurar-se-á traçar um perfil da distribuição das matrículas em todos os níveis e ramos e por zonas geográficas. Examinar-se-á o que tem sido feito até o momento para atrair para o ensino as crianças em idade de escolarização compulsória, bem como o número destas crianças que não são ainda atendidas pela escola. Serão feitas projeções sobre a evo-

lução da demanda de educação, pelo menos para o período coberto pelo plano nacional, para todos os ramos e graus do ensino. Na identificação dos resultados dos serviços de educação se procurará saber o número dos formandos em todos os graus e ramos, bem como a adequação dos diplomados ao mercado de trabalho. Merecerão, ainda, atenção especial as informações e análises relativas à qualidade do ensino, assim como as taxas de repetência e evasão escolar.

Uma exame em profundidade dos aspectos técnico-pedagógicos do sistema de educação do país pode determinar até mesmo a necessidade de se proceder a uma reforma do ensino. Será dada atenção, ao se proceder a tal exame, às informações acerca da escolaridade, carga horária de cada curso, requisitos de admissão em cada grau do ensino e, ainda, aos dados relativos aos recursos áudio-visuais, assim como aos equipamentos, bibliotecas, laboratórios, etc.

Nenhum plano nacional de educação pode ser concebido sem que se tenha conhecimento do montante dos gastos que envolverá a sua implementação. Por isso, deverá ser feita uma previsão tão rigorosa quanto possível das despesas futuras com educação. Constitui, pois, um dos trabalhos mais importantes na fase do diagnóstico, a avaliação dos custos do ensino em todos os seus níveis e ramos. Tal avaliação não prescindirá do cálculo do custo por aluno em cada um dos níveis, ramos e mesmo em cada ano de escolaridade.

Geralmente, nos países em vias de desenvolvimento, o atendimento das necessidades do sistema educacional determina um acréscimo considerável nas despesas de capital. Convém observar, a este respeito, que tais despesas (construção de novos edifícios escolares, instalação de novas salas de aula, etc.) acarretam sempre um acréscimo nas despesas correntes (aquelas empregadas na manutenção do funcionamento do sistema: pagamento de professores, compra de material escolar, etc.), representando, assim, um comprometimento de despesas para o futuro.

A par das previsões das despesas com a educação, se farão estudos com o propósito não apenas de conhecer as atuais fontes de recursos financeiros, mas principalmente de identificar as possíveis novas fontes desses recursos que serão necessários para fazer frente às despesas previstas.

3.1.4. Outros dados sociais

Todo o processo de planejamento da educação supõe uma realidade social a qual, em última análise, lhe confere a razão de ser e para a qual deve ele ser orientado. Por isso, uma das grandes preocupa-

ções, na fase do diagnóstico, deve ser com a identificação do modo como se acha tal sociedade organizada em seus múltiplos aspectos. Se, entre os objetivos da educação, se encontram aqueles que dizem respeito à mudança e ao aperfeiçoamento da sociedade, então o conhecimento da realidade social servirá de guia para o estabelecimento de metas e a proposição de medidas que visem à consecução de tais objetivos. O estudo da estrutura social de um país, contudo, não é tarefa das mais fáceis de serem realizadas. Para isso, portanto, é bom que se possa contar com trabalhos não apenas de sociologia geral mas também de sociologia da educação, bem como a colaboração de especialistas nessas áreas.

Um dos aspectos que se procurará investigar é o estágio de evolução da sociedade em termos de modernização, ou seja, até que ponto se trata de uma sociedade do tipo industrial, com avançado grau de urbanização, onde há sempre maiores estímulos e facilidades para a ascensão social. Sabe-se que, numa sociedade desse tipo, a demanda de educação tende a crescer rapidamente, principalmente nos níveis secundário e superior. Por outro lado, numa sociedade com padrões rígidos de estratificação social, onde a mobilidade social é mínima, a demanda de serviços educacionais tende a sofrer variações bem inferiores. Por isso, "em nível de vida igual e com a taxa de crescimento econômico também igual, o desenvolvimento da demanda de educação não é necessariamente idêntica." (Poignant, 1972, p. 96).

Na fase de implementação do plano nacional de educação, será preciso contar com a compreensão e a colaboração dos diversos grupos sociais. Por isso, a determinação das idéias, padrões de vida e valores desses grupos, indicarão em que medida se trata de grupos abertos a mudanças, ou se o grau de conservantismo existente entre eles dificultará a execução de um plano educacional que vise à mudança do "status quo" da sociedade.

O nível sócio-cultural das famílias determinam, em grande parte, não só o prolongamento da escolaridade dos filhos mas também o seu maior ou menor sucesso na escola. Por outro lado, esses níveis variam da zona rural para a zona urbana, como também podem apresentar diferenças nas diversas regiões do país. A identificação destas características culturais e sociais é um trabalho que não pode ser negligenciado na fase de levantamento e análise de dados para a elaboração do plano nacional de educação.

3.2. *Planejamento educacional propriamente dito*

De posse dos dados arrolados na primeira fase, o próximo passo consistirá na elaboração de um plano que contenha todas as decisões a serem to-

mas com vistas ao desenvolvimento da educação nos próximos anos. Os planos geralmente apresentam uma parte introdutória onde se expõem os seus antecedentes e o método seguido para a sua elaboração.

Uma das primeiras medidas ao se elaborar o plano nacional de educação é a consideração acerca dos objetivos do sistema educacional. Deve haver uma clara exposição dos grandes objetivos e da política educacional do governo, num sentido geral que se vai detalhando e tornando mais preciso nas unidades menores do plano, especificando-se para cada nível e ramo do ensino. É preciso também que haja compatibilidade e coerência desses objetivos não apenas entre si, mas entre esses e os demais objetivos da sociedade. Deve acompanhar a exposição de tais objetivos o estabelecimento de critérios para a avaliação futura de sua consecução.

Também se procurará integrar o planejamento da educação no plano nacional de desenvolvimento econômico e social. Tal integração deve propiciar o confronto entre as necessidades de recursos financeiros previstas para a educação com as necessidades dos outros setores da vida nacional. Esta comparação se revela útil, porque as necessidades de todos os outros setores determinarão qual a parte dos recursos da nação caberá ao setor educacional. Isso fará com que se perceba até que ponto não se está propondo objetivos muito ambiciosos para o sistema educacional, em vista dos recursos financeiros de que ele disporá.

Antes de o plano ser encaminhado para a apreciação dos poderes públicos, devem ser estudadas várias alternativas para se chegar aos objetivos propostos. Apresentar-se-ão, então, não apenas os custos e os benefícios tanto econômicos quanto sociais, mas também as vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas apresentadas.

Na preparação do plano serão estabelecidos programas, subprogramas e projetos, propondo-se, em nível de detalhamento progressivo e a partir de uma escala de prioridades, as metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas. Essas metas dirão respeito, principalmente, a aspectos como: magnitude dos efetivos a serem escolarizados em cada nível e ramo e em cada região do país; número e espécie de novas construções escolares e quantidade de novas classes a serem instaladas; novas necessidades em termos de pessoal, bem como as medidas necessárias para a formação e aperfeiçoamento desse pessoal, principalmente do corpo docente; número de pessoas que se propõe formar em cada ramo de atividades e a qualidade que se espera desses diplomados; qualidade mínima do ensino que se apresentará à clientela em cada nível, bem como os novos métodos a serem empregados e as novas pesquisas que se farão neste sentido; número de adultos

que se pretende alfabetizar e a faixa de idades que terá prioridade; etc..

Para atingir as metas propostas será necessária, certamente, uma série de requisitos que deverão constar detalhadamente do plano. Além dos recursos materiais, humanos e financeiros, deverão ser levados em conta os requisitos institucionais. Neste item, serão relacionados principalmente os entraves institucionais existentes e os novos dispositivos legais necessários para se pôr em execução com legitimidade o plano.

Embora freqüentemente negligenciado, um dos aspectos mais importantes — e que tem determinado em grande parte o fracasso de muitos planos — é a resistência natural das pessoas a mudanças.

Um plano para o desenvolvimento da educação deve obrigatoriamente propor mudanças; por isso, ele não pode deixar de prever as medidas a serem tomadas para que suas metas e os meios de atingi-las sejam aceitos não apenas pelos grupos políticos e pelas diversas instituições, mas por toda a população e, principalmente, pelas pessoas que estarão diretamente envolvidas em sua implementação. Não basta, todavia, que as pessoas aceitem o plano "passivamente". Em vez disso, é importante que se promova uma aceitação "ativa", no sentido de se identificarem com os objetivos do plano, e procurarem colaborar e pôr em prática as ações por ele previstas. Neste particular, atenção toda especial deverá ser dada aos professores, pela grande parcela que lhes cabe na execução de um plano de educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BETTELHEIM, Charles. 1965. *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. Madrid, Editorial Tecnos.
- CASTRO, Cláudio de Moura. 1972. *Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- CHAU, Ta Ngoc. 1974. Aspectos demográficos do planejamento educacional In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, (11): 73-114, dez.
- FAYOL, Henri. 1960. *Administração industrial e geral*. São Paulo, Atlas.
- HOLANDA, Nilson. 1975. *Planejamento e projetos: uma introdução às técnicas de planejamento e elaboração de projetos*, Rio de Janeiro, APEC.
- PALEWSKI, J. P. 1971. *A organização científica do trabalho*, São Paulo, Difusão Européia do Livro.
- POIGNANT, Raymond. 1972. Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fund. Carlos Chagas. (5): 77-104, nov.
- RUSCOE, G. C. 1975. Condições para o êxito no planejamento educacional. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fund. Carlos Chagas, (14): 111-130, set.
- SCHULTZ, Theodore W. 1973. *O capital humano: investimento em educação e pesquisa*, Rio de Janeiro, Zahar.
- SEARS, Jesse B. 1966. *A natureza do processo administrativo: com referência especial à administração escolar*, São Paulo, Pioneira, EDUSP.
- WOLFE, Marshall. s. d. "Problemas sociales y políticos del planeamiento de la educación en América Latina" In: *Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación: la experiencia de América Latina*. UNESCO, IIEP.

[Recebido para publicação em março de 1976].