

# PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E JUVENTUDE DESEMPREGADA

ARCHIBALD CALLAWAY

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E JUVENTUDE DESEMPREGADA

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E JUVENTUDE DESEMPREGADA

\* Traduzido por Leonidas Gontijo de Carvalho do original em inglês "Educational planning and unemployed youth". Publicação do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEPE), 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*

## PREFACIO

O planejamento educacional com vistas à mão-de-obra tem, com a exploração espacial, pelo menos um ponto em comum: ambos visam a objetivos móveis. E aí — lamento dizer — cessa a semelhança; nada seria mais indelicado que comparar os graus de exatidão de seus cálculos. Por estranho que possa parecer ao leigo, o planejador educacional tem, em muitos sentidos, uma tarefa mais penosa, à parte a circunstância de que, comparativamente, o orçamento de que dispõe é infinitesimal. Ele tem apenas uma idéia muito vaga da trajetória quer de seu alvo quer de seu “míssil” (se é que, mesmo como metáfora, esse termo não é demasiado dinâmico para se aplicar à maioria dos sistemas de ensino), e tanto um como o outro estão sujeitos a variações imprevisíveis, com a oscilação da política ou do mercado. Dez anos atrás, quando as teorias sobre a mão-de-obra exerciam influência mais direta sobre a educação, tendia-se a supor que, se se pudesse apenas encontrar a fórmula certa para prever as necessidades de mão-de-obra num país em vias de desenvolvimento, o planejador educacional, com o auxílio de “correções de curso”, poderia chegar à proximidade de seu objetivo. Os que não conseguiam fazê-lo, viam-se presas de um sentimento de culpa pelo malogro.

Neste trabalho, Archibald Callaway, com sua longa experiência no tocante ao desemprego de jovens nos países em vias de desenvolvimento, dá uma nova visão ao quadro quando afirma que a solução não repousa tão somente, ou talvez nem mesmo primariamente, na educação. “Como propriedades, pois, aparecem as importantes — ou mesmo drásticas — modificações na marcha da economia”. Quer isso dizer que o planejador econômico tem que fazer seu planejamento a longo prazo com um olho voltado para o crescimento do PNB e o outro para as consequências de seus planos sobre o emprego e desemprego e, através deles, sobre a educação; os ajustes entre todos esses fatores devem ser recíprocos. Nesse processo, o planejador tem um papel importante a exercer, pois, melhor do que ninguém, sabe que um sistema educacional em expansão obedece, em certos aspectos, a leis muito diferentes que uma indústria em expansão. As escolas quase sempre se opõem fortemente a transformações qualitativas e, mesmo para uma expansão quantitativa, o prazo para sua “execução” poderá levar muito mais tempo do que, digamos, para um complexo industrial; mas num sistema educacional, uma vez que começa realmente a expandir-se num país em vias de desenvolvimento carente de capital e de mercados, pode produzir gra-

duados (de certa categoria) com mais rapidez do que uma indústria pode criar empregos para satisfazer-lhes as expectativas. Uma fábrica supérflua, além disso, pode cerrar as portas ou passar por uma transformação radical visando a novos objetivos, mas uma escola raramente pode fechar, tão forte é a demanda que ela suscita, por parte dos pais e alunos pelo *processo* de educação, mesmo que os *produtos* desse ensino excedam ou se adaptem mal às necessidades da comunidade. O desemprego de jovens instruídos é um fenômeno demasiado complexo para que se possa atribuí-lo a simples erro de cálculo.

Provavelmente não há, no mundo, alguém mais competente do que o professor Callaway para atacar esse problema. Economista, é pós-graduado nas universidades de Cambridge, Oxford e Harvard. Empreendeu primeiramente suas pesquisas na África, como membro do Centro de Estudos Internacionais do Instituto de Tecnologia de Massachusetts. Durante os últimos onze anos, trabalhou na Universidade de Ibadan, Nigéria, onde começou a investigar o desemprego entre os egressos da escola. Isso o levou a fazer extensas pesquisas sócio-econômicas em questões relacionadas com a educação dos jovens tendo em vista os dados extremamente diferentes da vida nas cidades e nos campos. Foi membro consultivo em inúmeras conferências inter-governamentais sobre emprego de jovens, organizadas pelas Nações Unidas, pela Organização Internacional do Trabalho, pela Comissão Econômica para a África e pela Secretaria da Commonwealth, o que o pôs em íntimo contato com problemas semelhantes na Ásia, América Latina e em outras partes da África. Fez também estudos e ministrou cursos por conta do IYPE. Durante os três últimos anos na Nigéria, foi professor de pesquisas no Instituto Nigeriano de Pesquisas Sociais e Econômicas, subvencionado pela Fundação Rockefeller. Desde fins de 1970, vem trabalhando no Instituto de Estudos da Commonwealth, Queen Elizabeth House, da Universidade de Oxford, subsidiado pela Fundação Bernard Van Leer. Escreveu com A. Musone, para o IYPE, o livro *Financing of education in Nigeria* (1968) e, além de seus relatórios sobre o trabalho de campo, é autor de grande número de capítulos em livros e de artigos em revistas sobre tópicos relacionados com o tema deste opúsculo. Como compatriota seu, não posso deixar de acrescentar que Archibald Callaway é neo-zelandês.

Coordenador geral da série  
C. E. Beeby

## DESEMPREGO ENTRE JOVENS INSTRUIDOS

### 1. EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA

Muitos países de renda baixa da África, Ásia e América Latina estão com a atenção voltada para a amplitude e o agravamento do desemprego dos jovens. A maioria dos que procuram emprego frequentou escolas durante tempo variável (alguns, na verdade possuem diploma universitário), mas não encontra trabalho à altura de suas aspirações ou de sua capacidade potencial. Em grande parte um fenômeno da última década, esse tipo de franco desemprego tende a ser cumulativo; o número de jovens desempregados vem crescendo cada ano que passa. De milhares passaram para dezenas de milhares — em alguns países, para centenas de milhares.

Economistas reconhecem agora que não basta concentrar-se na elevação das taxas de crescimento da renda *per capita*; os projetos de desenvolvimento para a década de 1970 devem também incluir estratégias para a criação de trabalho produtivo para o enorme número de desempregados ou sub-empregados. As pessoas preocupadas com a educação, ocorreu idêntica reviravolta nas idéias. Não mais se considera adequada a contínua expansão da educação formal dentro das bases existentes. Pergunta-se: como entrosar os sistemas educacionais mais estreitamente com a realidade econômica e social? Particularmente, que tipos de educação tem influência mais direta na criação de empregos em grande escala?

Nos últimos anos, as nações mais ricas têm-se visto às voltas com o desemprego entre os jovens, mas a magnitude relativa de seu problema tem sido muito menor e, em todo caso, todo tipo de desemprego pode ser resolvido mais prontamente dentro do contexto de economias industriais flexíveis. Uma dificuldade tem surgido, especialmente com os que abandonam os estudos, com jovens provenientes de meios pobres e, muitas vezes, de grupos étnicos minoritários, com baixa motivação e preparo insuficiente para trabalhar nos empregos da economia moderna. Traçaram-se programas para dar um treinamento especial a esses jovens, que lhes possibilite o acesso a empregos específicos. Ao mesmo tempo, estão sendo atacadas as causas da deficiente realização escolar, dando-se às crianças carentes, oportunidades especiais na primeira infância, com isso melhorando-lhes a chance de êxito quando atingirem a idade escolar normal.

Nos países menos desenvolvidos, o problema de desemprego é diferente, mais complexo, mais crítico, dada a grande proporção dos jovens que ele afeta. Conquanto as taxas de crescimento das economias tenham sido muito elevadas, a expansão econômica

não tem sido orientada de modo que se consiga, por toda parte, abrir possibilidades de empregos para absorver o grande número de jovens instruídos que todos os anos vêm engrossar a força de trabalho.

O que tem complicado o problema é a aceleração dramática do crescimento da população. Durante as duas últimas décadas, a melhor difusão da educação sanitária e dos serviços de saúde modernos tem reduzido a mortalidade infantil e aumentado a esperança de vida dos adultos; somente em poucos países é que, em compensação, se têm feito tentativas no sentido de diminuir a taxa de natalidade. A tensão que economias em vias de desenvolvimento suporta das massas pode ser vista não só no crescente número de desempregados, mas também na rarefação dos produtos do solo e na crescente pobreza em algumas áreas rurais, no agravamento das condições nas favelas das cidades, no congestionamento dos sistemas de transportes urbanos, nos hospitais e dispensários infantis superlotados e na incapacidade dos governos de atender à demanda popular para que se criem mais escolas e universidades.

Em muitos países, a rápida expansão do ensino formal tem sido, ela própria, importante fator no aumento do desemprego dos jovens. Essa vigorosa expansão ocorreu em razão da crença geralmente sustentada de que aumentos maciços na educação contribuiriam para o crescimento econômico. Gradualmente tornou-se claro que grande número de jovens que completavam diferentes níveis de ensino não encontravam emprego que representasse razoável compensação para os anos passados na escola. Na África Tropical, por exemplo, em princípios da década de 1960, os alunos que saíam das escolas primárias não podiam conseguir o tipo de emprego que esperavam; atualmente, em alguns países, os que saem das escolas secundárias se vêem confrontados com a mesma situação. Na Índia, desde alguns anos, é de grande premência o problema de obter colocação para os que se formam em universidades, fato que tende a obscurecer o problema de ajustamento dos que cessam os estudos em nível menos adiantado. Enquanto alguns países da América Latina se vêem às voltas com camponeses sem terra e sem emprego, na maioria dos países o grande número de desempregados é formado de jovens instruídos, ou parcialmente instruídos. Por todo o mundo em desenvolvimento, os governos estão atentos à situação cada vez mais evidente: um grande desequilíbrio entre sistemas educacionais em expansão e economias desreguladas.

Descreve-se esta situação como “franco desemprego entre os egressos da escola”, “diplomados sem emprego” ou “excesso de jovens”. Que significado

têm essas frases para os planejadores educacionais? Pode-se solucionar — mesmo em parte — o desemprego de jovens instruídos interrompendo-se a educação nos níveis apropriados, evitando assim, produzir “excessos”? Ou é essa condição resultado — como às vezes se afirma — de tipos errados de educação — por exemplo, aprendizado mecânico de muita coisa obsoleta, ao invés de aprender, digamos, técnicas rurais? Ou será que o problema de desemprego se resolverá por si, com o tempo, sem que se tome qualquer medida específica?

Sustenta-se, às vezes, que jamais haverá excesso de jovens instruídos. Evidentemente uma sociedade estará em melhor situação quanto maior for o número de pessoas que saibam ler e escrever e que tenham aprendido os métodos mais adiantados para o exercício do trabalho. Para a nação, os jovens instruídos são fatores potenciais de modernização. Para o indivíduo, a educação geralmente significa maior facilidade na escolha de uma ocupação e possibilidade de uma vida cultural mais rica. Contudo, não se pode sustentar facilmente esse argumento, quando se trata de utilizar da melhor maneira os escassos recursos do país para seu desenvolvimento. A educação é dispendiosa, e quanto mais uma nação gasta com escolas e universidades, tanto menos terá para construção de estradas e represas, instalações de fábricas e melhoramentos na agricultura. A falta de oportunidades de emprego pode ser, em parte, devida a que os recursos que poderiam criar mais empregos foram aplicados, com preferência, na educação. Atualmente, já não se admite que a educação (mesmo o tipo “certo” de educação) crie, ela mesma, o crescimento econômico. Antes, acredita-se agora, que quanto maior o investimento na educação formal de uma pessoa, tanto maior a necessidade de investimentos complementares em outros fatores para que os egressos da escola (ou os diplomados pelas universidades) comecem a exercer uma profissão produtiva — e isso significa capital, seja oriundo de fundos públicos ou privados.

Para o planejador educacional, portanto, as questões sobre a utilização dos recursos tornam-se ainda mais vitais dado o crescente desemprego entre os jovens instruídos. Que proporção dos recursos seria razoável despendê-los com a educação? As prioridades relativas à educação são compatíveis com os interesses nacionais? De que maneira os programas existentes podem ser postos em função com maior eficiência? É também significativa a importância da educação recebida na escola para a sociedade na qual os alunos deverão exercer suas funções; é possível que se exijam modificações num ensino escolar dispendioso. E, também, talvez agora seja necessário dar maior ênfase ao ensino extra-escolar mais bem adaptado ao cenário econômico: extensão rural, treinamento em serviço, programas de alfabetização funcional.

Conquanto se possam discernir certos princípios que relacionam o desemprego dos jovens com o planejamento educacional, não existe evidentemente uma receita aplicável a todos os países. A magnitude e os característicos tipos de desemprego diferem de um país para outro em conformidade com o nível e o ritmo da economia individual, a taxa de crescimento populacional em relação aos recursos, o desenvolvimento histórico do sistema educacional e as particularidades de sua estrutura social e política. Os planejadores, em cada país, têm que examinar sua própria situação específica. Identificando o problema de emprego, analisando sua relação com o sistema educacional e a economia, poderão determinar opções de diretrizes a seguir. O problema só pode ser aliviado de dentro para fora.

## 2. EXTENSÃO DO PROBLEMA E SUAS CARACTERÍSTICAS

Na maioria dos países em desenvolvimento, os jovens instruídos representam de metade a três quartas partes, pelo menos, dos que estão sem emprego. Pode-se colher, de várias fontes, prova do crescente número dos jovens desempregados: declarações de políticos responsáveis, agências de emprego sobrecarregadas com o número de candidatos jovens que nelas se registram, empregadores que exigem qualificações mais altas para inúmeras funções. Mesmo o número de programas lançados nos últimos anos, para fornecer trabalho e treinamento aos jovens não nos diz tanto sobre soluções bem sucedidas, quanto sobre a premente necessidade de se tomarem medidas.

Conquanto se reconheça amplamente esse problema, é difícil estabelecer avaliações estatísticas sobre a extensão do desemprego entre os jovens instruídos (e, mais ainda, sobre a sub-utilização dos recursos humanos em geral). Por exemplo, os que saem das escolas e permanecem em aldeias e vilas rurais muitas vezes dedicam apenas parte do tempo ao trabalho, justificando seu sustento auxiliando nos momentos de acúmulo de serviços agrícolas da família, ou fazendo algum trabalho nas oficinas locais. As cifras citadas referem-se normalmente apenas aos francamente desempregados nas áreas urbanas. Essas estatísticas registradas não revelam as dificuldades das pessoas (a) que estão empregadas parte do tempo, geralmente como um meio de contribuir para o pagamento de suas despesas de manutenção, enquanto procuram trabalho com melhores perspectivas; (b) que estão empregadas em tempo integral, mas abaixo de sua capacidade atual, e com pouca chance de desenvolver suas aptidões mais tarde; e (c) que não têm segurança no emprego. Também moças e senhoras jovens, que frequentaram escolas e se encontram sem emprego, nem sempre estão registradas como desempregadas, a menos que tenham qualificações específicas, por

exemplo, como professoras, enfermeiras, ou secretárias.

Para que um país possa traçar uma diretriz, é importante que conheça qual o número de jovens que procuram emprego bem como suas características: idade e instrução, situação da família, ambiente e condições de vida, movimentos migratórios, aspirações, períodos de desemprego, bem como a incidência de desemprego em diferentes partes do país.

Embora a evidência seja fragmentária e não se possa fazer diretamente uma comparação entre países, os exemplos seguintes fornecem indicações sobre o problema. Na Jamaica, 39 por cento dos que se acham classificados como francamente desempregados são de 15 a 19 anos de idade; isso representa 43 por cento do total desse grupo etário, metade dos quais nunca teve um emprego. O Ceilão, em 1966, tinha um total de quase meio milhão de desempregados, dos quais 35 por cento tinham de 14 a 18 anos, 43 por cento, de 19 a 25, e os restantes 22 por cento mais de 25. Na Malásia, 50 por cento da faixa etária de 15 a 19 anos, ao que se sabe, estão desempregados, enquanto a taxa de desemprego dos de 15 a 24 anos é duas vezes mais elevada do que para o total da força de trabalho. Dados sobre a Guiana revelam que 44 por cento dos desempregados dos centros urbanos são da faixa etária de 14 a 19 anos. Do meio milhão de desempregados na Nigéria, em 1966, mais de três quartas partes tinham entre 15 e 25 anos, sendo de 19 a idade mediana; quase todos esses jovens eram egressos de escolas. Na Colômbia, em cada quatro jovens (moças e rapazes de 15 a 24 anos), um está desempregado. Nas Filipinas, em 1965, a faixa etária de jovens (14 a 24) constituía 65 por cento da totalidade dos desempregados nas áreas urbanas; nesse grupo, havia grande proporção de meninas e mulheres jovens instruídas. Na Índia, a Comissão de Educação calculou haver cerca de um milhão de jovens instruídos desempregados, inclusive alta proporção de matriculados. Pós-graduados em letras, direito e comércio, na República Árabe Unida, não têm possibilidade de arranjar empregos que se adaptem a suas especialidades.

Na maioria dos países em vias de desenvolvimento, de cada 1.000 dos que adquirem uma instrução primária, apenas 10 a 20 por cento prosseguem nos estudos secundários de sorte que, ao fim da escola primária, cerca de 800 a 900 procuram trabalho. Os jovens que vêm das áreas rurais e de famílias de sitiantes muitas vezes se recusam a exercer a profissão dois pais. Acham (e a família geralmente está de acordo com eles) que seus estudos os prepararam para exercer funções com melhores perspectivas. Muitos emigram para vilas e cidades, indo morar com parentes, e esperam que, com persistência, conseguirão empregos assalariados. Já sabem

ler e escrever na língua do país e fazer cálculos de razoável complexidade, mas não têm, para oferecer ao empregador, habilidades específicas para o exercício de uma profissão. Muitos deles esperam encontrar um emprego no qual possam treinar e desenvolver suas habilidades em potencial. Muito poucos, porém, são os empregos existentes, e é intensa a concorrência. E, assim, muitos ficam sem trabalho durante longos períodos.

Em que diferem as dificuldades dos egressos da escola das dos que nunca a freqüentaram? Os que nunca receberam ensino formal comumente seguem a profissão dos pais ou parentes e aprendem trabalhando desde cedo. Seu mundo fica, assim, limitado, suas possibilidades de escolha reduzidas e, em grande parte, falta-lhes confiança para procurar emprego numa economia em vias de modernização. Na maioria dos casos, têm poucas esperanças de escapar à sorte de uma vida de pobreza.

Por outro lado, os egressos da escola adquiriram aspirações como resultado da educação formal e seu desemprego se encontra na lacuna existente entre essas aspirações e a realidade do meio econômico. Não se trata apenas das próprias ambições dos que passaram pela escola; há também as esperanças dos pais e parentes que geralmente se privaram de outras formas de dispêndios com o fito de promover a educação dos filhos e prepará-los para um meio melhor de ganhar a vida.

Pode-se explicar em poucas palavras o problema de desemprego dos que saem da escola: a proporção de jovens que saem das escolas ultrapassa continuamente a capacidade da economia, em vias de modernização, de lhes conseguir empregos produtivos a um salário aceitável, imediato ou futuro.

Conquanto o grosso dos desempregados, nos países em vias de desenvolvimento, seja formado dos egressos da escola primária e dos que abandonaram os estudos nos primeiros anos da escola secundária, nota-se crescente número de jovens desempregados que completaram o curso secundário, situação comum desde há alguns anos na Ásia, e que vai-se tornando mais evidente na África e na América Latina. Em alguns países, graduados em universidades têm agora que esperar às vezes dois ou três anos para conseguir um emprego à altura de suas qualificações. Tudo indica que, nos anos vindouros, os graduados terão que aceitar empregos com menores salários para começar e com chances mais distantes de promoção, e que os que terminam o curso secundário terão também que limitar suas expectativas.

Para completar o quadro educacional, há os jovens muito instruídos: os que possuem graus elevados de diversas profissões que, em grande número, vêm deixando seus países nos últimos anos e indo para países economicamente adiantados, onde encon-

tram posições com melhores salários e condições de trabalho e de vida mais satisfatórias. Conquanto o número de doutorados seja muito pequeno em proporção ao número total dos que procuram emprego, sua migração ilustra claramente as dificuldades que muitos países em vias de desenvolvimento têm em ligar seu progresso educacional ao desenvolvimento econômico e social nacional.

Os problemas de emprego dos jovens instruídos parecem, portanto, estender-se por toda a produção do sistema educacional, concentrando-se em diferentes níveis e em modalidades variadas segundo os países. A incidência e a intensidade do desemprego variam segundo as facilidades para a educação e, em certa medida, dependem também dos ambientes culturais variados — da força da vida familiar e da continuidade dos elos de família entre as áreas rural e urbana. Mas embora existam essas variações, há, entretanto, um elemento constante: os sistemas educacionais não estão suficientemente em harmonia com a capacidade da economia de absorver os jovens instruídos em trabalho produtivo. Por conseguinte, a educação está ainda longe de dar ao desenvolvimento a contribuição que poderia dar.

Tem-se dito que não é assim tão grave o desemprego de jovens instruídos, que, com o tempo, encontrarão algo para fazer. Mas pelas razões que se seguem, a condição de desemprego generalizado dos jovens, deve ser considerada de capital importância:

1. O número de jovens instruídos sem emprego já é considerável e continua a crescer. A situação, longe de equilibrar-se, na realidade parece que tende a agravar-se em futuro imediato.
2. Tal desemprego implica em alto custo social e econômico. Os jovens sem trabalho reduzem o padrão de vida e a poupança potencial dos membros da família que trabalham. E no que diz respeito à nação, pesados gastos dos escassos recursos públicos (bem como de fundos privados) foram aplicados à educação desses jovens. Quando se está procurando desenvolver urgentemente o país, o desemprego significa um trágico desperdício de recursos humanos.
3. Dada a desigualdade na distribuição da renda e da propriedade na maioria dos países em vias de desenvolvimento, um desemprego dessa magnitude agrava essa desigualdade ao forçar a baixa dos salários e ganhos dos trabalhadores independentes. A situação nesses países tende a polarizar-se: "Os ricos ficam mais ricos, e os pobres, mais pobres".
4. Um êxodo muito grande de jovens das zonas rurais pode diminuir a produção agrícola e retardar a modernização da agricultura. A crise nas áreas rurais estimula os jovens a irem para

as cidades. Como as cidades e as vilas não podem absorvê-los em empregos interessantes, a educação simplesmente transforma o sub-emprego rural no franco desemprego das cidades.

5. Uma afluência muito grande de gente às cidades agrava o serviço de abastecimento de água, a salubridade pública, o sistema de transportes, os serviços de saúde, o problema de moradia — conduzindo às vezes à deterioração urbana e ao aparecimento de favelas. Os governos vêem-se forçados a fazer grandes dispêndios para dar conforto às cidades, o que aumenta ainda mais o contraste entre o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento rural. Atualmente, o crescimento líquido da população é de 6, 8 e até 10% por ano em muitas cidades.
6. Quando o desemprego se estende por um longo período, com a insegurança dele decorrente, isso aumenta a ameaça da delinqüência juvenil e do crime, a má saúde física, as perturbações mentais, e o uso de entorpecentes. Se a sociedade se torna cada vez mais dividida entre os que gozam dos reais confortos da vida moderna e os que deles se acham privados, grande número de jovens desempregados passa a constituir verdadeira ameaça à estabilidade nacional e, com isso, põe em risco o êxito dos programas que visam ao desenvolvimento econômico nacional.

### 3. CRESCIMENTO ACELERADO DAS POPULAÇÕES

O fator isolado mais importante do desemprego maciço de jovens tem sido o nítido aumento nas taxas de crescimento demográfico. Um relatório das Nações Unidas publicado em 1951 estimou o crescimento demográfico da África e da Ásia, no período de 1950 a 1980, a uma taxa anual entre 0,7 e 1,3 por cento. Essa estimativa, naturalmente, revelou ser muito baixa. O que não se previu foi a brusca redução na mortalidade por meio de um combate generalizado a doenças epidêmicas como a malária, a varíola e o tifo. Durante toda a década de 1950, a taxa de crescimento demográfico nos países em vias de desenvolvimento aumentou firmemente até que, em meados da década de 1960, se nivelou numa média de 2,5 por cento. Em contraste, a atual taxa média anual para os países industrializados é pouco mais de 1 por cento.

O problema de desemprego que hoje se enfrenta assinala, portanto, o começo do período em que estão em que estão chegando ao mercado de trabalho grandes levas de jovens, tanto dos que nasceram na década de 1950 como dos que, pelos motivos expostos acima, sobreviveram por causa da redução na mortalidade infantil. As políticas sobre popu-

lação, agora adotadas por algumas nações, poderão afinal ter nítidos efeitos na redução das altas taxas de natalidade; mas os que formarão os contingentes que afluirão ao mercado de trabalho na década de 1970 e até meados da de 1980 já nasceram. Portanto, mesmo que o crescimento econômico se faça a uma taxa excelente e as diretrizes políticas passem a enfatizar a criação de empregos, o problema de desemprego provavelmente perdurará por longo tempo.

Onde o aumento demográfico se mantém dentro da taxa de 2,5 por cento, a população duplicará cada vinte e oito anos, e o número dos que ingressam no mercado de trabalho, após o intervalo apropriado, também duplicará. Com um aumento demográfico anual de 3 por cento (que é o caso em vários países da América Latina), esse prazo reduz-se a vinte e três anos.

Com taxas tão altas de crescimento demográfico, verifica-se alta proporção de crianças na população total. Frequentemente, entre 40 e 50 por cento da população estão com menos de 15 anos de idade, dependendo conseqüentemente de trabalhadores adultos para alimentação, vestuário, abrigo, saúde, educação etc. Em proporção a suas populações, os países em vias de desenvolvimento têm o dobro de jovens com menos de 15 anos que as nações da Europa Ocidental e da América do Norte.

#### 4. EXPANSÃO RÁPIDA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

A enorme expansão educacional das duas décadas passadas teve lugar dentro de um movimento de âmbito mundial que pôs em destaque o papel da educação no processo de desenvolvimento econômico e social. A educação gratuita e universal foi aceita, por princípio, como um direito fundamental do homem. Embora já existente em fins da década de 1950, o entusiasmo pela promoção da educação foi exaltado pela série de conferências realizadas pela UNESCO em começo da década de 1960; pela Carta de Punta del Este (assinada em 1961) e por todo um conjunto de comissões e conferências nacionais.

Durante o período de 1950 a 1965, as matrículas nos três principais níveis do sistema educacional, nos países em vias de desenvolvimento, quase triplicaram. O impulso começou no nível primário, onde as matrículas passaram de 57 milhões para 137 milhões durante esses 15 anos. Depois, com o número crescente de jovens que se dirigiam para o nível secundário, tornou-se necessária a expansão nesse nível, elevando-se as matrículas de 1,5 milhões de estudantes em 1950 para 5,8 milhões em 1965. Durante esse mesmo período, o número de estudantes de escolas pós-secundárias e de universidades aumentou de 1 milhão para 3 milhões e meio.

TABELA 1 — TAXA ANUAL MÉDIA DO AUMENTO DE MATRÍCULAS NAS ESCOLAS PRIMÁRIAS E SECUNDÁRIAS, 1950-1965.

	Primárias	Secundárias <sup>1</sup>
Países em vias de desenvolvimento	6,8	9,0
África	7,8	9,4
Sul da Ásia	7,0	7,5
Leste da Ásia	4,8	11,7
Oriente Médio	8,5	13,4
América Latina	5,4	9,6
Europa Meridional	3,0	8,1
Países industrializados	1,8	6,0

1. Total de matrículas nos estabelecimentos de ensino de nível médio geral, técnico e de formação de professores.

Há ainda um grande caminho a percorrer para atingir a educação primária universal. Atualmente, na África, apenas uns 40% das crianças em idade escolar frequentam escolas; na Ásia, 50 a 60% e, na América Latina, também 50 a 60%. Isso significa que cerca de metade das crianças nessas áreas em vias de desenvolvimento não tem oportunidade de ingressar na escola e provavelmente não recebe educação formal alguma.

Nessas circunstâncias, os planejadores educacionais se vêem às voltas com decisões sobre quem deve ir à escola. Muitas vezes os princípios de equidade e eficiência se entrecrocaram. Assim, numa área em que o ensino formal está implantado há muitos anos, poderá haver forte demanda visando à criação de mais escolas, enquanto em outra área poucas crianças vão à escola e não há desejo algum de afastar-se da tradição. Onde deverão abrir-se novas escolas? Existem também muitas desigualdades entre as áreas rurais e urbanas, não só no tocante ao aparelhamento escolar como também no tocante à qualidade do ensino ministrado.

Está se tornando comum criticar aquele primeiro impulso generoso que conduziu a essa vigorosa expansão; deve-se, no entanto, assinalar o que foi realizado. Milhões de crianças, em toda parte dos países em vias de desenvolvimento, entraram nas escolas como os primeiros representantes de suas famílias a aprender a ler e escrever após gerações sem conta que não tiveram essa possibilidade. Ao mesmo tempo, universidades na África, Ásia e América Latina têm formado médicos, cientistas, engenheiros, advogados e cientistas sociais. Muitos países puderam substituir, totalmente ou em grande parte, administradores e outros elementos de alto nível, vindos do estrangeiro, pelos próprios nacionais (e, em alguns casos, estão agora exportando, para outros países, elementos talentosos em sua profissão).

Vasto número de professores tem sido treinado. Em geral, o maior número de pessoas instruídas difunde-se por sociedades inteiras, grandemente dispostas a assumir as tarefas de desenvolvimento.

O período de expansão sem precedente da educação trouxe consigo dificuldades — algumas previstas, outras não. Em muitos países, o brusco aumento nos custos educacionais foi além das cifras estimadas e, em alguns casos, teve-se que reintroduzir a cobrança de taxas, depois que haviam sido abolidas, e fazer alguns cortes. Em média, a parcela dos orçamentos nacionais dedicada à educação atinge 16 por cento. Mais de uma dezena de países chegam a consagrar à educação até 25 por cento das despesas governamentais. No período de 1960 a 1965, a taxa anual de aumento das despesas com a educação foi de 13 por cento na Ásia, 16 por cento na África e mais de 20 por cento na América Latina. Se se adicionarem os dispêndios das entidades particulares e das municipalidades às despesas do governo central, o montante do dispêndio dos países em desenvolvimento com a educação chega aproximadamente a 4 por cento da renda nacional. Isso constitui uma pesada carga para os limitados recursos nacionais.

Outro grave resultado dessa rápida expansão foi, em muitos países, uma queda drástica na qualidade do ensino. Levantaram-se críticas de que as crianças, ao terminar o curso nas novas escolas primárias, não tinham sequer alcançado um nível de alfabetização permanente. Muitas eram as razões que contribuíam para esses resultados desapontadores: escolas superlotadas, às vezes com cinquenta alunos por classe, supervisão insuficiente dos professores, falta de livros didáticos e de outros materiais; mas a razão principal era a falta de professores treinados. As escolas de formação de professores não podiam acompanhar a demanda de professores, de modo que as aulas passavam a ser confiadas a elementos sem treinamento. Atualmente, muitos países estão num período de consolidação em que se visa a elevar o nível de capacidade dos professores, melhorar a administração da escola e fornecer os materiais básicos e essenciais; faz-se um esforço para melhorar os padrões em várias frentes.

Revelaram-se ineficiências. Talvez a mais embaraçosa com que os administradores atualmente deparam é o alto número de crianças que abandonam os estudos. As crianças entram na escola e, passados uns anos, deixam-na. Nos países em vias de desenvolvimento, como um todo, somente trinta por cento das crianças do contingente inicial prosseguem o curso e terminam a instrução primária. Isso representa enorme desperdício de recursos financeiros com pouco ou nenhum benefício para as crianças expostas por tão pouco tempo à aprendizagem dos números e das letras. Em alguns lugares, os primeiros anos de escolarização são gratuitos,

mas taxas progressivas são cobradas em níveis posteriores; com isso, os filhos de pais pobres não podem continuar a frequentar a escola. Em outros lugares, os pais não valorizam muito a educação formal, ou desconhecem a necessidade de terminar os estudos primários; as crianças ingressam na escola e depois a abandonam assim que estejam suficientemente fortes ou suficientemente crescidas para ajudar em ocupações de adultos. Quaisquer que sejam as causas desse fenômeno (e variam muito segundo o contexto), uma taxa de evasão tão elevada exige que se investigue imediatamente e se tome uma medida para evitar o desperdício financeiro e os problemas humanos que apresenta.

Muitos países têm debatido a questão de prioridades. Onde os recursos, financeiros e administrativos, se concentravam na ampla expansão do ensino primário, muitas vezes o setor negligenciado resultava ser o ensino técnico nos níveis secundário e pós-secundário. Em muitos países, criticou-se a criação de universidades luxuosas como símbolos do prestígio nacional, que absorviam grandes somas de capital para despesas imediatas bem como para as futuras despesas de funcionamento.

A carência mais geralmente assinalada nos países em vias de desenvolvimento tem sido a de profissionais de nível médio — técnicos de saúde, enfermeiras, assistentes agrícolas — necessários para executar nesses diversos campos as instruções dos profissionais. Em alguns países, há falta de estabelecimentos educacionais para formar esse tipo de auxiliares. Em outros países, essa falta não resulta da falta de instalações para treinamento, porém da grande discrepância que existe entre as remunerações; os estudantes competem para conseguir os anos adicionais de formação profissional superior porque com isso ganharão dez vezes mais. Nesse caso, o problema não é de planejamento educacional, mas de política salarial.

Contudo, o problema mais grave é decididamente a emergência de desemprego generalizado entre os que saem da escola e até mesmo, em alguns países, de graduados de universidades. Poder-se-ia alegar que essa falta de emprego talvez tivesse mais a ver com falhas da economia do que com um desequilíbrio na expansão do ensino. Poder-se-ia então indagar por que não há maior número de empregos para os jovens que completam, em diferentes níveis, seus estudos?

##### 5. *CRESCIMENTO ECONÔMICO MAS POUCOS EMPREGOS*

Nota-se grande diversidade nas condições demográficas, nos recursos naturais existentes e nos resultados econômicos dos países em vias de desenvolvimento. O número de habitantes vai desde 530

milhões na Índia até 2 milhões na Jamaica, passando pelos 67 milhões da Nigéria. Em alguns países, a distribuição da população nas terras cultiváveis é intensa; em outros, esparsa. Regiões como Malta, Hong Kong, Cingapura e a maioria das ilhas do Caribe possuem reduzidas áreas rurais em seu interior. O comércio exterior é um gerador vital de atividades na maioria das economias, mas não em todas. A extensão e o ritmo do progresso industrial variam e o mesmo também se dá com a melhoria na produção e nas condições de vida no interior. Algumas nações têm administradores experientes; outras ressentem-se de grande falta de mão-de-obra especializada. O analfabetismo predomina mais em alguns países do que em outros. Algumas nações têm participado mais intensamente na escolarização acelerada e em educação universitária que outras, nestes últimos anos. As nações têm também seus próprios valores e religiões, derivados de circunstâncias históricas próprias, as quais contribuem para guiar seu estilo de desenvolvimento.

Contudo, dentro dessa diversidade, encontram-se elementos comuns. A renda média *per capita* é relativamente baixa quando comparada com a dos países hoje industrializados. Nessa fase de progresso, os relativamente poucos estabelecimentos de produtividade e salários elevados destacam-se acentuadamente em meio às muitas propriedades rurais familiares de baixa produtividade e renda e outras empresas de pequeno porte. A unidade econômica típica é ainda a modesta propriedade agrícola familiar e, juntamente com ele, a barraca no mercado, o pequeno negócio de transportes, o atelier do artesão e do pequeno fabricante.

No período a partir de 1950, as taxas de crescimento econômico anuais, nos países em vias de desenvolvimento, foram de cerca de 4,5 por cento na média, mas com o aumento das populações à elevada taxa de 2,5 por cento, o aumento na renda *per capita* ficou reduzido na mesma proporção. Esse resultado econômico é comparável às taxas de crescimento atingidas por países industrializados durante o mesmo período; contudo, o aumento das populações nestes países não foi muito acima de 1%, e, portanto, o aumento da renda *per capita* foi mais elevado.

Nas duas últimas décadas fez-se, pois, substancial progresso na melhoria da infra-estrutura dos países em vias de desenvolvimento — sistemas rodoviários, fornecimento de energia elétrica, comunicações e saúde pública. Alguns países progrediram muito em suas realizações industriais; outros, porém, tiveram modesto progresso. Fez-se considerável número de experiências para melhorar a agricultura e, em algumas áreas, os resultados foram coroados de êxito. Em outras, pôde-se, pelo menos,

definir com mais precisão os obstáculos. Em suma, fez-se certo progresso.

Mesmo assim, os grandes aumentos de população, juntamente com as condições econômicas e sociais locais, contribuíram para criar problema de emprego nos campos e nas cidades, o que cada vez mais ameaça os planos de desenvolvimento. Uma mão-de-obra cada vez mais abundante não encontra trabalho suficientemente produtivo para manter-se inteiramente ocupada (os sub-empregados), enquanto os que se encontram francamente sem emprego, especialmente os jovens, permanecem sem trabalho durante longos períodos.

Podemos agrupar em três categorias principais as diversas condições econômicas com relação a dificuldades de emprego:

1. Países com bastante terra e com bases apropriadas para o fornecimento de alimentos com a tecnologia existente. Isso se aplica a grande parte da África, onde a escassez de mão-de-obra especializada muitas vezes existe ao lado de grande número de pessoas instruídas desempregadas nos centros urbanos.
2. Países com deficiência de terras férteis para as populações que nele vivem. Isso inclui o Paquistão, a Índia e vastas áreas do sudeste asiático, onde o sub-emprego nos centros agrícolas e o desemprego nos centros urbanos têm-se agravado nos últimos anos.
3. Países com suficiente quantidade de terra e taxas relativamente altas de crescimento econômico, mas onde são acentuadas as desigualdades na distribuição da renda, a que se associa o controle das terras e da indústria por uns poucos. Isso refere-se a grande parte da América Latina, onde elevadas taxas de franco desemprego se fazem notar nas cidades, apesar de as terras serem, em grande extensão, sub-utilizadas.

Por que o crescimento econômico não proporcionou excelentes oportunidades de emprego em maior escala? Podemos encontrar a resposta na natureza do processo de desenvolvimento. A absorção de mão-de-obra por grandes empresas, modernas e semi-modernas é limitada: serviço público, grandes indústrias e principais empresas comerciais e de transportes. O funcionalismo público representa, em geral, cerca de 40% da totalidade dos empregos assalariados, mas a taxa de recrutamento de novos funcionários — resultante das tarefas a realizar, das limitações do orçamento, do número de funcionários que se aposentam e da substituição

do pessoal estrangeiro — é reduzida em relação ao número dos candidatos jovens.

Embora se tenha feito progresso na criação de novas indústrias, é ainda proporcionalmente baixo o número de trabalhadores empregados. As grandes indústrias são geralmente consumidoras de capital e, nos países em vias de desenvolvimento, a mão-de-obra que utilizam normalmente não representa mais do que 5 a 8 por cento dos trabalhadores com emprego remunerado. Além disso, o aumento de empregos remunerados não acompanha, na mesma proporção, o aumento na produção em virtude do uso de técnicas avançadas que economizam mão-de-obra e de aperfeiçoamentos de organização.

Suponhamos que 5 por cento da mão-de-obra trabalhem em modernas unidades industriais e que a produção dessas unidades aumente 10% por ano. Provavelmente o número de trabalhadores industriais adicionais a recrutar atinja apenas metade dessa taxa ou seja 5%. Isso significa que o aumento anual seria apenas de uma quarta parte de 1% do total de mão-de-obra. E um constante aumento anual de 10% na produção anual ultrapassa de muito o que muitos países em vias de desenvolvimento podem esperar. Não se pode, portanto, contar com que grandes indústrias consumidoras de capital absorvam substancial número de trabalhadores antes de um longo período ou possivelmente décadas.

Os efeitos secundários (ou de encadeamento) de grandes indústrias, como a criação de empresas de serviços e de unidades manufatureiras em pequena escala (por exemplo, para fornecimento de peças subsidiárias) nem sempre são muito marcantes, dada a falta de elementos locais dotados da experiência e iniciativa necessárias.

Outrossim, na medida em que o aumento da produção agrícola é conseguido por meio de uma tecnologia que reduz a mão-de-obra, prevalece o mesmo princípio que para a indústria — o aumento de empregos é proporcionalmente menor. E enquanto persistir esse característico mal-estar nas áreas rurais e não houver trabalho com boas perspectivas futuras, nas fazendas ou fora delas, muitos jovens — especialmente os que freqüentaram escolas — continuarão a emigrar para tentar a sorte nas cidades.

Além do alto consumo de capital que grande número de novos investimentos requer, outra causa de desemprego está no desequilíbrio entre a cidade e o campo, que por toda parte acompanha o desenvolvimento e alarga a brecha entre a renda e as condições de vida dos que trabalham nas áreas urbanas e na zona rural. Isso não significa que a renda de toda família que vive na cidade seja uniformemente elevada, e nas áreas rurais extremamente baixa, mas somente que, nas cidades, os que têm

sorte bastante para terem um trabalho regular, ganham, na maior parte das vezes, salários substancialmente mais altos do que os trabalhadores assalariados ou independentes nas áreas rurais. A atuação dos sindicatos contribui para forçar a elevação dos índices salariais nas cidades desproporcionalmente às taxas de retorno da exploração agrícola e dos empreendimentos familiares nas pequenas cidades. Um efeito secundário dessa elevação salarial é encorajar as firmas modernas e semi-modernas a substituírem a mão-de-obra pelo capital, onde for técnica e economicamente possível, com isso eliminando empregos.

Na distribuição de confortos, as cidades vêm-se favorecidas em todo sentido: mais e melhores facilidades de educação, hospitais e serviços de saúde; maior abastecimento de água potável; instalações de mercados, pontes e estradas mais modernos e mais bem conservados. Novas indústrias quase sempre se instalam nas cidades ou em suas proximidades. Essa tendência favorável às cidades, em detrimento das áreas rurais, é muitas vezes fomentada por poderosos grupos de pressão política que têm, nas cidades, ligações e posições bem assentadas.

Essa ênfase excessiva dada ao desenvolvimento das zonas urbanas atrai dos campos um dinâmico movimento de população muito maior do que seria necessário para o trabalho, e, finalmente, maior do que a capacidade da cidade de proporcionar até mesmo condições mínimas de vida. Hoje em dia, em muitas cidades de países em desenvolvimento, incomensurável número de pessoas vive num estado de pobreza mais desoladora que as condições de subsistência em áreas rurais, onde algum auxílio talvez advenha de laços de família e de direitos sobre as terras.

Em algumas nações, os obstáculos que se antepõem à migração apresentam mais uma causa de desemprego entre os jovens instruídos. A impossibilidade de afastar as barreiras políticas, étnicas e religiosas impede que os jovens dotados de aptidões, numa região, passem livremente para outra onde há um deficit de elementos com suas aptidões. Casos há em que um aparente excesso de jovens que deixam as escolas secundárias ou de graduados de universidades se vêem desempregados numa região quando outra teria necessidade deles no ensino, no funcionalismo público, na indústria ou no comércio.

Outrossim, as remunerações relativas do trabalho são muitas vezes extremas, na diferença entre o mais baixo e o mais elevado, e não estão também em relação com as necessidades nacionais. É conhecida a situação em que funções que exigem formação primária, secundária (inclusive em estabelecimentos de ensino técnico) ou superior recebem salários iniciais na proporção de 10, 180 e 700. Em inúmeros

casos, os salários correspondentes aos diversos tipos e níveis de ensino apresentam diferenças desproporcionadas tanto entre os setores público e privado, como no interior de cada um dos setores. Quando o passo a dar entre dois níveis de salários é considerável, é muito natural que os jovens aguardem para obter o salário mais elevado e, enquanto esperam, permanecem desempregados.

Em estratégias anteriores visando ao desenvolvimento, as possibilidades de melhor utilização da mão-de-obra pouco foram consideradas seriamente. A criação de empregos, ao invés de ser um objetivo essencial, é geralmente considerada um subproduto do desenvolvimento. Ou é considerada como investimento social (para aliviar os piores casos de pobreza ou para afastar das ruas os jovens sem trabalho), mas como estando ao mesmo tempo em conflito com a eficiência em obter a mais alta produção. Contrariamente às expectativas, parece que,

quanto maior o progresso feito para melhorar a economia (pelo menos em vários países), tanto maior a incidência de sub-emprego e de franco desemprego. Por exemplo, a produção em massa, em grandes fábricas que requerem relativamente poucos empregados, reduz muitas vezes a demanda de produtos de artesanatos e de pequenas indústrias situadas nas áreas rurais, bem como nas cidades. Aumenta-se, assim, o sub-emprego e com ele segue-se uma redução no número de empregos em que jovens de ambos os sexos poderiam fazer a aprendizagem de um ofício. Outrossim, quanto mais empregos assalariados se criarem, especialmente através da criação de novas indústrias nos centros urbanos, tanto maior será a migração de jovens instruídos para a cidade a fim de disputarem as oportunidades delas oriundas, e tanto mais elevado será o número dos que passam a ficar completamente desempregados.

## Segunda Parte

### POSSÍVEIS SOLUÇÕES

#### 6. NÃO FAZER NADA

Dado o entrelaçamento complexo das causas de desemprego e sua variação em diferentes países, as soluções têm que ser delineadas em conformidade com as situações nacional e local. Apresenta-se, entretanto, às vezes, a opinião de que *nada* se deve fazer, que no fim o problema de jovens desempregados se resolverá por si. Isso é afirmado especialmente por pessoas que vivem afastadas das ansiedades da realidade concreta. Dizem que as aspirações dos egressos da escola não se harmonizam com as oportunidades de empregos e que, com o tempo, ao se verem face à realidade, reformularão suas expectativas e aceitarão empregos que não figuravam na lista de suas preferências ou irão trabalhar em modestos empreendimentos da família, provavelmente nos campos.

É verdade que decorrerá algum tempo para que o jovem instruído se adapte aos empregos existentes ou aos novos que venham a ser criados. A evidência demonstra, entretanto, que esse tipo de desemprego não resolve por si e que o número de desempregados se torna maior cada ano que passa. Num sinal evidente de frustração, muitos jovens aceitam empregos que, dado o que se despendeu com sua educação, não representam, quer de seu próprio ponto de vista quer do da nação, uma razoável compensação.

Uma variante dessa opinião é que os egressos da escola são freqüentemente muito jovens, muito preguiçosos, ou muito inexperientes. Tal opinião talvez tenha certo mérito em circunstâncias determinadas, mas pode-se demonstrar, pela prática, que a maioria dos jovens instruídos vindos de diferentes ambientes

familiares e culturais, quando recebem treinamento adequado e oportunidades de trabalho, esforça-se arduamente para abrir caminho na vida de acordo com suas aptidões naturais.

Com relação a isso, ouvem-se estas lamentações: "Os jovens que terminam os estudos não querem trabalho manual" e "Eles querem empregos de escritório". É muito natural, querem o melhor retorno que possam obter e enquanto o salário de um empregado de escritório for várias vezes maior que o de um trabalhador de construção civil, persistirão em seus esforços para trabalhar em escritórios. E se a vida de trabalho no sítio da família ou em qualquer outra ocupação na pequena cidade oferecer fracas perspectivas, procurarão evitá-la. Não adianta recomendar-lhes que "voltem para os campos" quando aí não existem oportunidades ainda que modestas.

Afirma-se também que somente com o decorrer do tempo poderá o crescimento econômico proporcionar uma série de oportunidades de empregos variados. O "melhor" caminho para se atingir o máximo crescimento econômico requer o uso dos métodos mais eficazes existentes. Isto significa, presentemente, o uso de alto coeficiente de capital e tecnologia adiantada — os quais são acompanhados de poucos empregos assalariados. Essa é uma concepção simplista do processo do desenvolvimento que, na realidade, requer amplos e diferentes métodos de produção de bens e serviços. As economias de escala nem sempre estão ligadas à grande unidade econômica do coeficiente de capital, seja industrial seja agrícola.

Por fim, argumenta-se que, quanto mais um governo se esforça para solucionar o problema de desemprego entre os jovens, tanto maior o número de jovens esperançosos que aparecerão em cena. Prevalece essa situação, quando os grandes desenvolvimentos se limitam a cidades mas não quando se esforça para equilibrar o desenvolvimento urbano com melhorias nas oportunidades de trabalho e condições de vida na zona rural.

O argumento de que "não se deve fazer coisa alguma" é pois, insustentável em face das necessidades presentes. É evidente e essencial que se devem tomar medidas imediatas e de grande alcance em muitas frentes.

## 7. REFORMAR A ECONOMIA

Encontrar um trabalho que convenha à juventude instruída é uma das preocupações mais comuns provocadas pelo atual desemprego e sub-emprego de jovens e adultos, de ambos os sexos, com ou sem instrução, tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais. O desemprego dos jovens instruídos põe em evidência, assim, o sub-emprego generalizado, caracterizado pela produtividade econômica extremamente baixa de grande parte da força de trabalho — na agricultura, no pequeno comércio e nas pequenas oficinas. Atualmente, 25 a 30 por cento da força de trabalho da maioria dos países em desenvolvimento são sub-utilizados. Para a década de 1970 nenhuma questão econômica é mais crítica que esta: o aproveitamento do maior número de pessoas capazes de contribuir de maneira mais produtiva para o processo de desenvolvimento.

Os objetivos sociais e econômicos são claramente definidos pela maioria dos países em vias de desenvolvimento como redução da pobreza, proporcionando, o mais breve possível, níveis aceitáveis no tocante à alimentação, saúde, habitação, educação e oportunidades para trabalhar com remuneração condigna. Entrementes, imenso número de trabalhadores potenciais não pode contribuir com suas aptidões, não só porque não existem empregos, mas também porque são pobres. Sofrem de desnutrição e de doenças endêmicas. As condições de suas moradias são tétricas. A idéia que formam do mundo que os cerca e a dos filhos que deles dependem são decorrentemente prejudicadas. O ataque contra a pobreza deve vir simultaneamente de muitas direções. Enfim, a única maneira efetiva de redistribuir a renda e reduzir a grande e inaceitável disparidade nas condições de vida entre o pequeno número de ricos e o grande número de pobres é proporcionar mais oportunidades de emprego.

Criar um número considerável de empregos, e um meio capaz de gerar por si outros empregos impor-

tantes, depende das medidas que se tomem em toda a economia. A política e a prática relativas à mão-de-obra terão que preocupar-se não só com a elevação do nível de qualificação, mas também com a criação do maior número de empregos produtivos. Estratégias visando ao maior consumo de mão-de-obra em harmonia com a crescente produção de bens e serviços devem tornar-se de importância capital para os dirigentes em níveis nacional e local. Dirigentes e administradores — inclusive políticos, funcionários públicos, empregados de empresas particulares, líderes sindicais, presidentes de associações agrícolas e de cooperativas de produção ou de consumo — todos eles necessitam estender e coordenar seus esforços nesse sentido. E é preciso que as informações sobre programas e sua execução sejam proporcionadas a todas as camadas da sociedade.

Como a maioria dos países em vias de desenvolvimento dependem grandemente das relações econômicas internacionais, deve-se continuar no esforço para garantir que a balança de comércio e pagamentos internacionais reflita os melhores interesses da economia através de taxas cambiais convenientes, de exportações verdadeiramente competitivas e de importações guiadas pelas prementes necessidades da produção e do consumo locais. Têm-se que manter em harmonia o comércio exterior, a ajuda e os investimentos internos. É preciso persuadir os que concedem ajuda externa e empréstimos internacionais a juros baixos que seus projetos devem destinar-se a criar maior número de empregos locais do que existe na atualidade.

Na maioria dos países em vias de desenvolvimento há necessidade de investigações para se determinar, entre o emprego de maior capital e o de maior número de trabalhadores, qual o que realmente oferece margem vantajosa na promoção do desenvolvimento. Em alguns casos (por exemplo, para empresas industriais ou para a execução de grandes obras públicas), a vantagem econômica, medida pelo custo da qualidade que se deseja do produto acabado, talvez resulte da utilização de grandes instalações, equipamentos e organizações especializadas, que exijam relativamente poucos empregados em comparação com o capital investido. Mas um conhecimento mais aprofundado das aptidões e modestas realizações das famílias camponesas, dos artesanatos e indústrias de pequeno capital que trabalham em pequena escala, revelará quase com certeza um maior número de possibilidades de se criarem novos empregos sem grandes despesas adicionais. Em muitos casos, ver-se-á que um aumento no número de empregos e na produção está mais em harmonia do que comumente se supõe. Seja como for, e como último recurso, uma diminuição de 0,5 por cento no crescimento da produção econômica nacional — resultante de uma disseminação

mais ampla dos capitais disponíveis e envolvendo mais novos empregos no futuro imediato — pode representar, a curto prazo, um pequeno preço para garantir a estabilidade social e, a longo prazo, uma vantagem vital para a sociedade e a economia.

Uma economia, qualquer que seja, não tem apenas um ambiente, porém, muitos. Traçar planos para um substancial aumento de empregos paralelamente ao da produção, e pô-los em execução — em meio aos embaraços impostos pelos escassos recursos locais e nacionais — constitui um exercício difícil e demorado que exige íntimo conhecimento das reações das populações aos diversos incentivos tanto novos como tradicionais.

Deve-se considerar altamente prioritária a transformação das áreas rurais (onde, na maioria dos países em vias de desenvolvimento, habitam 60 a 90% da população). Os regimes de propriedade e de posse das terras, a espécie de cultura, os planos de comercialização e os sistemas de transportes são, entretanto, tão variados entre diferentes partes do mesmo país (tanto quanto entre um país e outro) que é um erro caracterizar a situação rural como sendo igual em toda parte. As estratégias para expandir e diversificar a produção agrícola prevêm o fornecimento de sementes, adubos, crédito, assistência na prorrogação dos débitos e certa garantia quanto aos preços dos produtos. A política agrícola deveria ter por objetivo possibilitar melhor renda para maior número de famílias de lavradores. Isso seria conseguido por meio de aumento da produção por acre, juntamente com a utilização de técnicas, onde isso seja economicamente desejável. (A relação do tamanho da propriedade agrícola com a produção e o emprego é um tópico geralmente mal estudado nos países em vias de desenvolvimento.)

Quando as famílias de lavradores têm renda mais elevada, maior quantidade de dinheiro circula nas aldeias e provoca a criação de empregos à margem da agricultura: comércio, transportes, construções etc. Os pequenos industriais (no beneficiamento de produtos agrícolas, ou em trabalhos com madeira, metal, tecidos ou couro têm mais campo para atender à procura dos consumidores. Devem ser feitos esforços também para encorajar a criação de novos empreendimentos por meio do auxílio ao sistema de aprendizagem indígena, pelo qual os comerciantes, artesãos e pequenos industriais ensinam o ofício aos jovens. E o que é de grande importância: devem-se implantar novas indústrias de importância nas vilas ou nos novos centros industriais recentemente criados nas zonas rurais.

Essas políticas deverão garantir que a expansão da produção agrícola não se faça com prejuízo para a renda dos lavradores, que se assegure o pleno

emprego da mão-de-obra pela aplicação de técnicas pouco dispendiosas mas progressistas, e que se encorajem as comunidades a criarem seus próprios equipamentos e a pouparem capital para a promoção de grande número de projetos.

Será necessário eliminar a tendência de as cidades se beneficiarem desproporcionalmente das despesas de infra-estrutura. Deve-se acelerar um programa de obras públicas em grande escala nos campos: estradas secundárias, abastecimento de água potável, mercados rurais, postos de saúde, escolas e salas de reunião. A parte que caberá à iniciativa de comunidade variará segundo a situação local. Em alguns casos, a população rural se incumbirá inteiramente dos projetos, sendo um pouco auxiliada no planejamento e talvez com financiamento e materiais fornecidos pelo governo central ou local; a mão-de-obra seria voluntária e aproveitaria os períodos de diminuição das atividades agrícolas. Em outros casos, os trabalhos seriam empreendidos em ligação mais direta com o governo, a mão-de-obra sendo talvez fornecida pelos desempregados, os quais seriam pagos diretamente pelo governo. Tais projetos exigem maior atividade administrativa e mais dinheiro, mas aumentariam a procura de alimentos e de outros produtos locais.

Enquanto as atividades econômicas e sociais mais estimulantes se concentrarem nas cidades, os jovens egressos da escola continuarão a emigrar para lá e a permanecer afastados de suas regiões de origem o mais tempo possível. Proibi-los de emigrar de suas aldeias para as cidades, talvez por meio de um sistema de permissão de estada na cidade, é, em última análise, fútil e seguramente não constitui um substituto eficaz para um desenvolvimento rural bem administrado. Quando as oportunidades de empregos na zona rural são grandes, devem os jovens ser informados a respeito através de orientação vocacional nas escolas ou dos meios de comunicação de massa (por exemplo, é cada vez maior o número de pessoas, na zona rural, que possuem aparelhos de rádios e transistores).

Onde há obstáculos à emigração, com base em diferenças étnicas, políticas ou religiosas, é necessário estimular a mobilidade da mão-de-obra; convém difundir amplamente informações sobre as oportunidades de emprego e tomar, também, em alguns casos, medidas práticas para garantir a segurança pessoal e a estabilidade de emprego. Outrossim, tem-se que eliminar as restrições às oportunidades do indivíduo por motivo de casta ou de divisão de classes.

A escala de preços em toda a economia, tanto para os fatores de produção como para os produtos, deve refletir mais exatamente os objetivos da produção nacional de bens e serviços. Importantes entre esses preços são os referentes à mão-de-obra; o

valor real dos salários industriais precisa corresponder mais estreitamente às remunerações recebidas em outros lugares e, particularmente, ao ganho na comunidade rural.

As economias dos países da África, Ásia e América Latina diferem consideravelmente entre si e o mesmo se dá com a amplitude e as causas do desemprego de jovens. Conquanto tenham sido delineados aqui alguns princípios gerais de reforma econômica (e, na verdade, representam uma base de ação, na atualidade, em muitos países em vias de desenvolvimento), é somente por meio de uma análise das situações particulares dos países que será possível elaborar detalhadamente diretrizes, das quais se possa esperar um aumento substancial de empregos.

#### 8. *TORNAR A EDUCAÇÃO MAIS RELEVANTE*

Uma solução que muitas vezes se apresenta para o problema de desemprego de jovens instruídos é restringir o ritmo de expansão das oportunidades de ensino. Argumenta-se que, se um número cada vez maior de jovens emigram para as cidades e vilas e nelas permanecem sem emprego, deve-se então reduzir as facilidades para o ensino primário (especialmente) ou, pelo menos, não expandi-lo no mesmo ritmo do crescimento da população em idade escolar. O dinheiro economizado com a supressão dos investimentos no ensino primário poderá ser então utilizado para o desenvolvimento econômico geral, ou para projetos que proporcionem empregos para a minoria que freqüentou a escola.

É um ponto de vista lógico e convincente. Mas não se pode sustentá-lo no clima atual. Reduzir as facilidades de educação significa ampliar as desigualdades já existentes em sociedades onde a educação, há perto de uma geração, tem proporcionado um meio de progredir mais pelo mérito do que pela condição de nascimento. O desejo de se instruir já se espalhou pelas famílias das áreas rurais bem como pelas das cidades. Outro benefício da alta proporção de crianças que terminam o curso primário é a maior mobilidade de mão-de-obra resultante. A concorrência pelos empregos existentes pode ser um estímulo para a economia, contanto — é claro — que funcionem os processos de seleção por mérito.

Reduzir o ensino primário implica em reduzir o número de professores e deixar muitos deles sem emprego. Embora ninguém sugeriria que se expandisse a educação com o fim de criar empregos para professores, deve-se ter em mente a função do sistema educacional, na maioria dos países em vias de desenvolvimento, como principal empregador dos jovens instruídos. Quando o governo central, por falta de recursos, não pode financiar a expansão da educação primária, cumpre procurar exaustivamente

outros meios de financiamento (recorrendo, inclusive, a contribuições feitas diretamente pelas comunidades locais). E, em concordância com os princípios firmados do planejamento educacional, devem-se exigir economias em todo o sistema de educação formal. Poder-se-ia, por exemplo, reduzir o alto custo que envolve o grande número de alunos que abandonam os estudos nos primeiros anos.

Talvez a solução geralmente mais debatida seja a que advoga uma formação profissional nas escolas primárias. Isso sugere que se ministrasse nelas o ensino agrícola, os alunos, ao terminarem os estudos, tornar-se-iam lavradores e não se deixariam atrair para as cidades. Na prática, isso nunca deu bons resultados. Alunos que completam o curso primário devem saber ler e escrever corretamente em sua própria língua local e na língua do país, conhecer os rudimentos de aritmética, ter noções de ciência e história o suficiente para compreender o mundo que os cerca e ter recebido uma educação cívica que os deixe a par de seus direitos e responsabilidades como cidadãos. Isso não transforma os alunos em lavradores, ou em carpinteiros, ou em cientistas nucleares, mas é fundamental para todas as carreiras. A educação visa não só adaptá-los à sociedade como também aparelhá-los para modificá-la. E pode muito bem ser que a escolarização primária generalizada forneça a base para a modernização da agricultura — não procurando ensiná-los a ser lavradores, mas dando-lhes os instrumentos da instrução e a confiança para experimentar novas técnicas.

Em muitos países, talvez seja necessário proceder a uma reforma radical no currículo para adaptar as escolas mais intimamente à vida comunitária e nacional. Muitas vezes, o conteúdo das matérias foi elaborado num país estrangeiro, de cultura e formação econômica muito diferentes e, mais ainda, é um conteúdo completamente obsoleto. Nesses casos, é evidente que se tornam necessários novos livros-textos e novo material de ensino. As aulas de língua devem basear-se na vida e na literatura nacionais; a matemática deve incluir cálculos rudimentares, utilizando-se exemplos típicos da vida rural e do comércio; os estudos de ciência deveriam iniciar pela análise de elementos no ambiente familiar, e o de geografia e história, com referência ao cenário local e nacional. Poder-se-ia encorajar maior participação na cultura indígena através da música, dança, arte e folclore. Ao lado dessas mudanças nas matérias, os métodos de instrução devem ser melhorados. A maneira rígida e autoritária que tantas escolas ainda utilizam, aterrorizando as crianças para forçá-las à aquisição rotineira de conhecimentos só encontra paralelo na Europa e nos Estados Unidos do século dezenove, mas pouco se justificam hoje em dia em qualquer parte do mundo. Quando se realizarem essas reformas (e em muitos países

em vias de desenvolvimento já foram dados os primeiros passos), então as escolas primárias passarão a ser muito mais relevantes e vitais para a vida das comunidades locais e da nação.

Muito se tem debatido, também, sobre a necessidade de mudanças no currículo das escolas secundárias. O ponto primacial é saber se muitos dos egressos de escolas secundárias estariam mais aptos para obter um emprego se maior número deles tivesse aprendido determinado ofício em vez de receber apenas uma educação acadêmica que os prepara para o ingresso na Universidade. A validade desse ponto de vista para um determinado país muito dependerá da existência de empregos e de os salários estarem em relação com o custo da educação recebida.

Ligada a essa, há outra questão — a necessidade de fundir as habilidades decorrentes da experiência em sala de aula com as realidades da economia. Por exemplo, qual a relação entre o ensino técnico e vocacional e o treinamento em serviço oferecido por estabelecimentos públicos e privados? Indubitavelmente há necessidade de intensificar o ensino técnico e vocacional na maioria das economias, mas deve-se observar atentamente qual o tipo de treinamento que se pode fazer em serviço (pago pelas indústrias) e quais os tipos que requerem a maior fundamentação teórica oferecida pelos estabelecimentos técnicos.

Alguns países estão percebendo que seus estudantes universitários têm que acomodar-se em empregos que não estão em harmonia com a formação especializada que receberam. Dificuldades dessa natureza podem ser corrigidas, e há esperanças de que se aplanarão à medida que as técnicas de planejamento de mão-de-obra se tornem mais aprimoradas e possam, assim, auxiliar melhor no planejamento de matrículas em diferentes departamentos — não só entre letras, ciências etc. mas também dentro desses departamentos.

Contudo, quaisquer que sejam as alterações em andamento na quantidade e qualidade do ensino nos níveis primário, secundário e universitário para que estejam mais em consonância com as necessidades da sociedade e economia em vias de transformação, é preciso tempo para que se concretizem. E não adianta falar em oferecer uma educação que crie empregos e seja base para inovação, a menos que, paralelamente, se façam esforços para reformar a economia.

## 9. FORTALECER A EDUCAÇÃO EXTRA-ESCOLAR

Uma área relativamente negligenciada pelos planejadores educacionais tem sido a da educação não-formal ou extra-escolar — atividades de aprendizagem que se passam fora das escolas e universida-

des\*. Estas incluem programas de alfabetização para jovens que tiveram pouca ou nenhuma educação formal; aprendizagem e outras formas de treinamento em serviço; educação permanente para os que possuem qualificação profissional; programas de extensão para os jovens empregados na lavoura ou em pequenas indústrias; e, enfim, uma grande variedade de serviços educativos destinados a estimular o progresso da comunidade.

Que tipos de atividades de treinamento extra-escolar poderão proporcionar aos jovens habilidades — sem as quais ficariam desempregados — que lhes possibilitem desempenhar trabalhos especializados? Ou criarem seus próprios empregos? Que papel pode esse ensino assumir para dar maior impulso ao progresso rural? Como podem disseminar-se atividades de grupos tais como clubes juvenis e clubes de jovens agricultores, e atribuir-lhes maior sentido para gerar empregos úteis?

Como se discutiu na seção anterior, um princípio essencial na reforma da economia para se criar emprego é substituir o capital pela mão-de-obra em novos empreendimentos, sempre que isso for técnica e economicamente exequível. Torna-se, portanto, necessário trabalhar junto às pequenas unidades econômicas nas zonas rurais e urbanas, encorajando a exploração agrícola familiar e as pequenas indústrias e auxiliando-as a adotarem tecnologias e inovações administrativas progressivas e a baixo custo. Tal auxílio requer alto componente de treinamento em serviço e outros tipos de educação extra-escolar.

É claro que lavradores, artesãos e pequenos industriais não podem ensinar aos filhos e aprendizes técnicas que eles mesmos não possuem. Por conseguinte, todo auxílio visando elevar o desempenho técnico de adultos — através de extensão rural, de ajuda técnica durante visitas ou cursos rápidos — acabará sendo útil à aprendizagem dos jovens. É um meio indireto de auxiliá-los; elevando-se a eficiência dos pais e mestres (e tornando-lhes o trabalho mais profícuo), ajuda-se aos filhos e aprendizes; ajudar as mulheres em seus afazeres agrícolas ou comerciais significa auxiliar as filhas e as outras pessoas que trabalham com elas. A isso podem-se acrescentar outros meios diretos, por exemplo, a formação de cursos de curta duração para os rapazes sobre determinados aspectos do trabalho agrícola, ou para mulheres jovens sobre avicultura ou costura.

Igualmente, a “alfabetização funcional” dos adultos — com o objetivo de dar uma instrução elementar e, ao mesmo tempo, auxiliá-los a aumentar a produtividade em certas especialidades — pode ser também significativa para os jovens sem instrução, quer porque dela se beneficiarão mais tarde,

\* Um resumo detalhado dessas atividades é dado no Apêndice.

na idade adulta, quer porque se estenda o programa aos jovens.

O treinamento vocacional para os que completam os estudos nas escolas rurais deve forçosamente diferir do dos jovens sem instrução. Os seis a dez anos, ou mais, passados na escola, e as aspirações ligadas à aquisição da instrução, os afastam, em certa medida, da vida rural. Talvez não tenham adquirido as habilidades tradicionais que os jovens não escolarizados de seu grupo etário, graças a uma prática constante, devem ter adquirido. Em todo caso, os egressos da escola querem dedicar-se a algo mais moderno (embora ainda não muito definido em seu espírito). Talvez saibam que empregos bem remunerados nas cidades são raros, mas não vêem, em sua terra natal, modelos segundo os quais construir uma vida de trabalho. O problema de auxiliar os que completam os estudos nas áreas rurais consiste, portanto, não só em proporcionar um treinamento vocacional mas também em ter um plano conjunto para ajudá-los a estabelecerem-se em ocupações rurais. Acabarão surgindo modelos que eles reconhecerão como os passos que os conduzirão a carreiras rurais bem sucedidas.

Onde se sabe que, ao término do treinamento vocacional, se terão empregos remunerados em estabelecimentos rurais modernos, é considerável o êxito que se obtém. Ao completar a aprendizagem, os jovens se tornam motoristas de tratores, mecânicos ou técnicos em grandes fazendas ou em modernas indústrias rurais de transformação de produtos agrícolas. Mas onde se ministra o treinamento sem que este esteja especificamente ligado a empregos, com a intenção de que os jovens encontrarão oportunidades nos trabalhos agrícolas tradicionais da família e em outros pequenos empreendimentos rurais, o êxito tem sido apenas limitado.

Programas de treinamento vocacional de jovens instruídos que se destinam a ocupações rurais podem ser de duas espécies. (1) Um curso de instrução em trabalho agrícola ou técnico, por um período de um ou dois anos, com ou sem ajuda direta para estabelecer-se em trabalho rural ou de artesanato. Frequentemente, o curso começa alguns anos depois de o estagiário ter completado sua instrução formal e adquirido suficiente maturidade e experiência prática. Ocorrem variações nas combinações de ensino teórico e trabalhos práticos na lavoura ou em funções técnicas. (2) Treinamento em serviço, quer na lavoura, quer em oficinas, completado seja por visitas periódicas de um agente do serviço de extensão rural, seja por meio de cursos de poucas semanas de duração sobre métodos específicos de produção ou de venda.

Onde os jovens da zona rural egressos da escola estão sendo treinados para serem agricultores progressistas — às vezes trabalhando nas terras da

família — recebem, só ou juntamente com seus companheiros, a ajuda dos funcionários do serviço de extensão rural, a qual lhe permitirá vencer os obstáculos com que defronta ao por em execução os métodos aprimorados. São-lhe concedidos pequenos créditos (sob a forma de materiais agrícolas, adubo, inseticidas) bem como orientação de ordem técnica. Grupos especiais, tais como os clubes de jovens lavradores, proporcionam muitas vezes a base para essa assistência regular. Com o auxílio de projeção de filmes, ensinam-se métodos de cultura aprimorada ou os cuidados a dar a novas variedades de arroz ou milho. Exemplos mostram que, em alguns países em vias de desenvolvimento, muita coisa pode realizar-se sob as atuais condições de posse das terras. Em certas partes da Ásia, mas especialmente na América Latina, torna-se necessária uma reforma agrária para que possa emergir maior número de lavradores jovens e modernos.

Programas de caráter social e cultural para os jovens devem ser considerados como uma forma de educação não-formal ou extra-escolar visando ao emprego dos jovens. Algumas dessas atividades em grupo derivam de organizações sociais tradicionais, como a do grupo de jovens dançarinas formado por ocasião das festas locais. Outras representam modificações contemporâneas de associações tradicionais, por exemplo, de clubes sociais formados entre os jovens, na cidade, baseados em laços de famílias ou em relações étnicas. Outras ainda são comparativamente modernas em sua origem e objetivos, talvez relacionadas com escolas, igrejas ou mesquitas. Algumas têm afiliações internacionais ou regionais.

Os objetivos dessas associações variam muito, mas têm certas conseqüências em comum: alimentam nos jovens o sentimento de pertencer a um grupo, dão-lhes o sentimento de terem um objetivo, permitem-lhes organizar, eles mesmos, suas atividades, desenvolvem neles a noção de disciplina e um sentimento elevado de sua própria dignidade. Alguns clubes esforçam-se por fazer das jovens melhores donas de casa, inculcando-lhes noções sobre cuidados com a casa e com os filhos, trabalhos de costura, higiene e nutrição; outros encorajam os jovens a aperfeiçoarem-se em suas funções, como os clubes de jovens lavradores ou de jovens pescadores, sem falar nas associações esportivas, como os clubes de natação ou de futebol.

Todos esses clubes juvenis são importantes e é necessário dispensar-lhes grande atenção, especialmente nas cidades onde é grande o número de jovens afastados de suas comunidades, mas também nas zonas rurais onde as formas tradicionais de recreação e associação desapareceram sem que nenhuma outra forma de agrupamento os substituísse. São importantes para os jovens de 13 a 15 anos e mesmo para os que estão acima dessa idade. As

organizações cujo custo de manutenção é baixo necessitam de encorajamento para sobreviver e se multiplicar. Merecem que as organizações filantrópicas e os poderes públicos não as considerem tão-só do ponto de vista administrativo.

#### 10. PROGRAMAS NACIONAIS DE SERVIÇO DOS JOVENS

Em grande parte um fenômeno da década de 1960, esses programas de trabalho e treinamento especiais surgiram como medidas experimentais em tempo de prementes necessidades nacionais, e representam nitidamente uma ruptura dos métodos costumeiros usados para atender à educação cívica e ao treinamento especializado de que os jovens têm necessidade. Esses programas são ministrados separadamente dos sistemas de educação formal. Não têm muita coisa em comum com os conhecidos clubes de rapazes e moças. A maioria desses programas nacionais de serviço dos jovens proporciona facilidades com as quais eles podem dar uma contribuição disciplinada ao desenvolvimento nacional através de projetos de trabalho, os quais podem levar alguns meses ou estender-se por um período de um ou mesmo dois anos. Em alguns, o serviço prestado à comunidade é através de liderança, sobretudo em áreas rurais, após um período dedicado especialmente a treinamento. Quase todos os programas são orientados para ação nas áreas rurais. Apenas uns poucos se destinam a moças.

Por que se consideram necessários esses programas? Uma razão dominante é a existência de jovens desempregados, especialmente dentre os que terminam os estudos. Outra razão também é que a educação, tal como se ministra comumente na escola, é incapaz de produzir jovens bem disciplinados, dedicados à causa de nação, que possam demonstrar uma nova atitude no trabalho e na sociedade. Outrossim, quando se trata de estudantes formados em universidades, considera-se que aqueles que recebem educação superior, geralmente paga pela massa do povo, devem, por sua vez, instruírem-se diretamente, através de alguma forma de serviço comunitário, sobre os problemas de analfabetismo, saúde e falta de desenvolvimento econômico da nação.

As exposições abaixo foram feitas em resposta a perguntas formuladas por ocasião de uma assembléia sobre programas nacionais de serviço dos jovens, realizada na Dinamarca, em 1968, pelas Nações Unidas e o Departamento de Trabalho Internacional.

*Ceilão:* "A simples magnitude do desemprego entre os jovens justifica a necessidade de se criarem novas oportunidades de empregos para conter o problema até ao tempo em que se possa conseguir uma solução a longo prazo por meio de planos de desenvolvimento".

*Guiana:* "Cerca de 20 por cento da força de trabalho estão desempregados; jovens que terminaram os estudos e constituem alta proporção dos desempregados, são preteridos no mercado de emprego em favor de adultos com famílias; disso resulta sua revolta contra a sociedade e delinqüência".

*Zâmbia:* "Há necessidade de uma revolução agrária em Zâmbia, e os graduados, no serviço dos jovens, podem ser a ponta de lança dessa revolução. A taxa de absorção de nossos jovens na sociedade agrária depende da capacidade da economia rural de produzir um retorno monetário equivalente ao que ganham os assalariados em zonas urbanas. Temos ainda um problema a resolver, qual o de pegar um jovem, cujo contato com a vida urbana desenvolveu nele o desejo de possuir objetos que somente o dinheiro permite adquirir, e reintegrá-lo numa sociedade agrária que ainda vive num nível econômico apenas superior ao mínimo vital".

O Corpo de Desenvolvimento Agrícola, de Ceilão, o *Bharat Yuwak Samaj*, na Índia, e o Serviço de Jovens de Zâmbia figuram entre os muitos serviços que tratam de atividades agrícolas em geral. Os que têm disposições específicas para facilitar a fixação no campo incluem, por exemplo, *Action de renovation rurale*, do Congo (Brazzaville), os Jovens Pioneiros, de Malawi, o Movimento Agrário da Juventude, do Uruguai. Treinamento para atividades agrícolas ou outras nas zonas rurais é proporcionado por entidades tais como o Serviço Nacional da Juventude, de Quênia, a Organização Nacional da Juventude, da Libéria, os Campos de Trabalho, na Tailândia, e os Programas de Treinamento e Produção, na Tunísia.

A classe de camponeses em Hong Kong e Cingapura é pouco numerosa, e os serviços do governo e de agências de órgãos filantrópicos se destinam especialmente aos jovens da cidade. Constituem significativas exceções à regra geral de que os programas de serviços da juventude visam de preferência às zonas rurais. Jovens altamente instruídos participam dos Serviços Universitários da Etiópia e dos Campos de Trabalho e Serviços Sociais da Índia.

Pelo menos dez países latino-americanos usam seus exércitos — nos quais os jovens prestam serviço militar durante períodos determinados — para realizar projetos de construções nas comunidades. O Corpo de Cadetes Nacionais, na Índia, faz parte de um programa de Serviço Militar que inclui emprego civil e respectivo treinamento. O Irã conta com três corpos revolucionários (os de educação, saúde e desenvolvimento) nos quais reservistas altamente treinados são enviados aos campos para colaborar com os camponeses e resolver seus problemas

locais mais prementes. Na Índia — como se pode facilmente compreender — o governo e órgãos filantrópicos abordam de muitas maneiras diferentes o problema do serviço comunitário e de empregos para os jovens.

Para países em vias de desenvolvimento, como um todo, o número total de jovens em serviços nacionais, como esses, não é considerável. Pondo de lado o serviço de estudantes formados em universidades, que benefício advém de ajudar limitados contingentes com grandes dispêndios do erário público nos programas de serviço de treinamento ou de treinamento-e-fixação no campo? Pode-se responder que os jovens empenhados nesses serviços se tornarão mais tarde animadores ou pioneiros; assumirão a liderança em suas comunidades de origem; fornecerão modelos que tornarão mais fácil a observância de normas destinadas a prestar auxílio a outros. O vasto número de jovens sem os benefícios desse treinamento terá então uma série de exemplos que poderá tentar seguir.

É, entretanto, difícil tecer considerações gerais sobre os programas nacionais de serviços dos jovens, dada a sua diversidade. Seria também difícil estabelecer uma tipologia significativa e, provavelmente, se fosse completa, ela não teria nenhuma significação. Existem diferenças de idade e instrução na admissão; na duração do ensino ou do treinamento e nos períodos de serviços; nos métodos de educação cívica e treinamento; no estilo do serviço comunitário; nos arranjos (se é que há) para se estabelecer mais tarde.

Ademais, pouco tempo decorreu da instituição de programas para que se possa fazer uma avaliação realística. Muitos deles foram instituídos às pressas, em condições de emergência, para ajudar a resolver os problemas criados pelo desemprego entre os que terminaram os estudos e o fluxo excepcional de jovens das zonas rurais para as cidades. Dada a urgência, os planos freqüentemente foram aplicados em grande escala sem tempo de se procederem a experiências-piloto.

Em bases econômicas, muitos desses programas estão sujeitos a crítica dados seu alto custo para o erário público e o desvio de capital e de administradores em detrimento de outras tarefas mais urgentes de desenvolvimento. No tocante aos jovens, é difícil oferecer-lhes a especialização e a remuneração pelo trabalho feito que os estimulem a aperfeiçoar-se. Certas questões ficam também pendentes: que acontece com esses jovens uma vez terminados seus cursos de treinamento e trabalho? As condições que encontraram nesses campos nas escolas especiais puseram-nos em melhor posição para enfrentar a concorrência no mercado de trabalho? Os que advém de famílias rurais estarão mais ou

menos dispostos a entregar-se aos trabalhos agrícolas ou a outros trabalhos nas áreas rurais? Somente depois de conhecidas as respostas é que se poderá avaliar realisticamente a eficácia desses programas. A essas apreciações econômicas devemos contrapor as vantagens sociais, menos fáceis de avaliar, de uma melhor disciplina e atitudes pessoais para com a sociedade bem como das manifestações práticas de patriotismo.

Por mais que se saiba sobre os benefícios, ou pretendidos benefícios, dos programas de serviço nacional para os jovens, devem esses benefícios privados e sociais estar relacionados às despesas de outros meios que visem os mesmos, ou melhores, resultados.

#### 11. *UMA FUNÇÃO MAIS AMPLA PARA OS PLANEJADORES EDUCACIONAIS*

É evidente que não se pode solucionar o desemprego de jovens tão somente com reformas na educação formal. Mesmo que se façam reformas interessantes nos métodos de instrução e no conteúdo dos cursos, nos vários níveis de ensino, os jovens ainda continuarão defrontando com as realidades do mercado de trabalho. A menos que se criem, nas áreas rurais, mais empregos na lavoura, no artesanato ou em outras profissões, e a menos que o restante da economia possa absorver mais jovens instruídos, o número de desempregados continuará a aumentar. São de primeira prioridade, portanto, modificações significativas — drásticas mesmo — no funcionamento das economias.

A política de desenvolvimento para a década de 1970, nas nações mais pobres, acentuará a necessidade de prover empregos para maior número de pessoas. A educação, como parte integrante do processo social e econômico, terá um lugar importante nessa nova diretriz. Nos esforços para ligar a educação mais estreitamente com as novas estratégias econômicas, os planejadores educacionais desempenharão um papel mais amplo.

Será necessário conduzir a educação formal de modo que ela venha a estar em consonância com os objetivos nacionais. Um melhoramento no método de ensino, por exemplo, poderá estimular o espírito de iniciativa e a aventura e, com isso, capacitar os jovens para o emprego, ao ingressarem no mercado de trabalho. Procurar fazer economias nos gastos públicos e privados com a educação, ao mesmo tempo que lhe manter ou melhorar a qualidade, deve ser uma tarefa constante para todos os países.

A área menos sondada, à qual os planejadores educacionais devem, doravante, dispensar a maior atenção situa-se à margem da escola e da universi-

dade. É o setor do ensino extra-escolar que substitui ou prolonga o ensino formal. Conquanto governos, organizações filantrópicas e órgãos especializados das Nações Unidas tenham dado atenção a determinados tipos de processo de ensino extra-escolar pouco se esforçaram para encarar o ensino extra-escolar como um todo — para discernir-lhe a dinâmica em satisfazer as necessidades das sociedades em suas transformações, ver-lhe os laços complementares com a educação formal em todos os níveis e trazê-lo para dentro de um amplo projeto de planejamento educacional para a nação. Uma análise nesse sentido resultaria numa compreensão mais firme das relações entre a educação formal, o treinamento especializado e a experiência em serviço. A análise ajudaria também a adaptar os programas escolares às necessidades do mercado de emprego no futuro.

A educação tem múltiplas funções a desempenhar: transmitir valores culturais, desenvolver o espírito crítico, treinar trabalhadores especializados. Mas a educação não poderá cumprir suas promessas se os que deixam as escolas ou que se formam nas universidades vierem a ficar descontentes, desiludidos e desalentados por não poderem utilizar suas aptidões.

Os flagrantes reveses nas realizações econômicas nos países da África, Ásia e América Latina durante a década de 1960 foi não terem conseguido criar possibilidades de empregos adequados. A despeito dos esforços que têm sido feitos atualmente, a crise não poderá ser resolvida na maioria dos países na década de 70. Os planejadores educacionais poderão contribuir para corrigir a situação, reduzindo a brecha existente entre a educação e as economias em expansão.

## APÊNDICE

### EDUCAÇÃO EXTRA-ESCOLAR PARA A JUVENTUDE

#### I. *Preparação para empregos*

- a) Cursos para os que têm pouca ou nenhuma instrução formal (alfabetização, cálculos, instrução cívica e educação vocacional).
- b) Cursos prolongando a instrução geral ou pré-vocacional (instrução pós-primária ou pós-secundária em escolas de secretariado e oficinas técnicas; treinamento técnico-militar; treinamento proporcionado por firmas comerciais ou organizações filantrópicas antes de se começar a trabalhar; cursos por correspondência).

#### II. *Treinamento em serviço*

- a) Treinamento e aprendizagem em empresas pequenas e médias (em pequenos negócios localizados em vilas e cidades, tais como carpintaria, mecânica, alfaiataria, construções, tipografia).
- b) Treinamento e aprendizagem em grandes empresas (em agricultura, indústria e serviços nos setores públicos ou privados).
- c) Cursos para jovens trabalhadores, geralmente de curto prazo, prolongando o ensino vocacional e/ou aprendizagem.

#### III. *Educação para melhor desenvolvimento da comunidade*

- a) Atividades de grupos fora da escola (clubes juvenis, clubes de jovens lavradores, grêmios de aprendizes — que, além de objetivos sociais, promovem liderança e responsabilidade cívica e podem também visar ao aperfeiçoamento profissional).
- b) Programas nacionais de serviços de jovens (instrução geral, cívica ou técnica, a par de contribuições organizadas e disciplinadas da parte dos jovens para o desenvolvimento nacional através dos serviços comunitários, principalmente nas áreas rurais; por exemplo, o Corpo de Desenvolvimento Agrícola, do Ceilão; o Corpo da Juventude, de Guiana; o Corpo de Cadetes Nacionais, da Índia; o Serviço Nacional da Juventude, de Quênia; os Jovens Pioneiros, de Malawi).
- c) Serviços educativos para estimular o auto-desenvolvimento das comunidades (instituídos por governos ou organizações filantrópicas, operando através de autoridades de aldeias centrais ou de grupos apoiados em parentesco, associações religiosas ou ocupações; incluem treinamento em planejamento e execução de projetos, tais como construção de mercados, salas comunitárias, vias de acesso, maternidades, dispensários etc.).