

A PROFISSÃO DE PLANEJADOR EDUCACIONAL *

ADAM CURLE

(*) Traduzido por Leonidas Gontijo de Carvalho do original em inglês "The professional identity of the educational planner".
Publicação do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IPE), na série Fundamentos do Planejamento
Educativo.

Copyright © UNESCO. 1969. 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
E. Poignant
3. Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos
F. 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. Custos e despesas em 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
Maureen Woodhall
14. Planejamento educacional e juventude desempregada
Archibald Callaway
15. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento
C. D. Rowley
16. Planejamento educacional para uma sociedade plural
Chai Hon-Chan
17. Planejamento do currículo para escola primária em países em desenvolvimento
H. W. R. Hawes
18. Planejamento de assistência educacional para a segunda Década de Desenvolvimento
H. M. Phillips
19. Estudo no estrangeiro e desenvolvimento educacional
William D. Carter
20. Planejamento educacional realístico
K. R. McKinnon
21. Planejamento educacional e desenvolvimento rural
G. M. Coverdale

Prefácio

Este é o segundo folheto da série a cargo de Adam Curle. Em ambos os trabalhos, ele está mais interessado nos problemas pessoais do planejador do que no próprio mecanismo do planejamento. O primeiro¹ trata das complexidades na vida de um consultor junto às autoridades educacionais num país estrangeiro; já no presente opúsculo, o autor concentra-se no problema mais fundamental, na profissão de planejador educacional, sobre a questão que todo planejador sinceramente pergunta a si próprio em certo momento: profissionalmente, quem sou e que sou eu?

A maioria das pessoas da geração mais velha de planejadores educacionais vacilou, às vezes, à margem do irreal. As tarefas recebidas eram tão novas e tão envolventes que, não obstante a experiência que se adquire na prática, poucas — se é que havia — eram as pessoas que tinham o treinamento acadêmico que as qualificassem para palmilhar, com igual confiança, os campos da educação, economia, sociologia, ciência política, demografia e administração respectivamente. Entretanto, tinham forçosamente que julgar e opinar nas obscuras áreas que bordejavam aquelas várias disciplinas e os tipos de experiência. Assim, muitas vezes com mais coragem do que humildade, opinavam à luz do conhecimento que tinham, e esperavam que sua contribuição, em cada situação prática, revelaria certa percepção dos princípios, sobre os quais outros “peritos” eram especialistas, e que a experiência que tiveram em outras partes do mundo seria relevante nas novas circunstâncias em que se encontravam.

Muitos desta primeira geração de planejadores preocupam-se em ver que se forme uma nova ge-

ração sem muitas falhas em seu conhecimento e experiência. Adam Curle tem desempenhado importante papel nesse movimento, tanto por seus escritos como por ser um dos fundadores e o primeiro diretor do Centro de Estudos Pedagógicos e de Desenvolvimento na Universidade de Harvard. Atualmente é pesquisador adjunto do Centro e professor de Pedagogia e Desenvolvimento em Harvard. Neste ensaio, que ele confessa “não foi muito fácil para escrever”, faz uma nova análise da natureza do planejamento educacional e de sua relação com o planejamento do desenvolvimento de recursos humanos, de um lado, e a administração da educação, de outro; e, como resultado, modifica radicalmente algumas de suas opiniões anteriores sobre a natureza do treinamento para o planejamento. Talvez haja algumas pessoas que não concordem com suas novas conclusões, mas, vindas de um homem de sua experiência e larga visão, não podem ser ignoradas.

Qualquer pessoa empenhada em qualquer tipo de planejamento educacional verá neste opúsculo formulação de perguntas — e às vezes até respostas — sobre assuntos da profissão, os quais as têm atormentado periodicamente na prática; e, para as pessoas responsáveis pelo treinamento no planejamento educacional ou em alguma disciplina a ele relacionada, este folheto apresenta problemas que devem ser enfrentados se se tem que ser justo para com os que os estudam. Mas o ensaio interessará ainda mais os jovens, tanto homens como mulheres, que procuram fazer carreira no planejamento educacional ou no desenvolvimento dos recursos humanos. Para qualquer deles — se me permitem recorrer às próprias palavras do autor num diferente contexto — este opúsculo “poderá auxiliá-lo a firmar-se em suas próprias observações — e isso talvez seja meia batalha ganha”.

C. E. Beeby
Coordenador geral da série

¹ Adam Curle, *Educational planning: the adviser's role*, Paris, UNESCO/IIEP, 1968 (*Fundamentals of educational planning*, 8). Publicado em *Cadernos de Pesquisa* nº 10, sob o título “Planejamento educacional: função do consultor”.

Introdução

Não faz muito tempo, coisa de dez anos atrás, comumente se referia à saúde e a outros serviços sociais como elementos "não produtivos" de um plano de desenvolvimento. Se solicitassem aos planejadores econômicos sua opinião sincera, a maioria teria respondido que a educação, por exemplo, conquanto seja indubitavelmente desejável para os indivíduos e uma obrigação da qual os políticos não podem eximir-se, desvia simplesmente recursos de projetos mais importantes que, se se deixasse que prosseguissem, poderiam proporcionar o dinheiro com o qual se construiriam mais tarde as escolas. Alguns, de espírito mais tolerante que outros, fazem discriminação entre educação como *investimento*, através da qual o estudante aprende algo de utilidade prática na economia, e a educação de *consumo*, a qual inclui a maioria das artes e humanidades e considerável parcela de ciência pura.

Tal planejamento educacional, ou outros aspectos do desenvolvimento dos recursos humanos, conforme foi executado como parte de um plano geral, afastava-se muito dos principais objetivos desse planejamento. O planejador do setor social tinha que contentar-se com o que pudesse conseguir de seus teimosos colegas na seção econômica do órgão de planejamento; nem ele nem os outros consideravam a questão de que o programa educacional era parte integrante do programa de desenvolvimento. Por conseguinte, via de regra, ele, à semelhança do administrador educacional mais tradicional, estava muito mais interessado na consistência interna do sistema de ensino, no fluxo de estudantes de um nível para outro, no suprimento de professores, no currículo, em estender a idade escolar e questões semelhantes.

Nos primeiros anos da década de 60 tinha-se geralmente a impressão de que, não obstante a ajuda externa, pouco fora o progresso realizado pelas nações em desenvolvimento. Talvez algo houvesse sido omitido da equação de desenvolvimento. Possivelmente a causa residisse no fator humano. Essa idéia juntamente com o trabalho de economistas, tais como Theodore Schultz e W. Arthur Lewis, contribuiu para criar uma compreensão mais ampla da importância potencial da educação para o desenvolvimento.

Os últimos seis anos vêm presenciando uma inundação de obras sobre esse tema, a princípio es-

peranças, depois mais cautelosas. O entusiasmo daqueles que julgavam ter descoberto, no desenvolvimento dos recursos humanos, a chave para o desenvolvimento empana-se um pouco com a nova compreensão que têm da complexa relação existente entre o que se faz para o povo, no sentido de educá-lo ou de mantê-lo saudável, e o que o povo contribui depois para o desenvolvimento social e econômico de sua sociedade. Algumas idéias um tanto simplistas passaram, de fato, a ser um variegado e difícil campo de estudos. O processo de planejamento dos recursos, na realidade, não evoluiu quase tão rapidamente quanto as idéias mais teóricas em que talvez ele se baseasse; acontece, porém, que há sempre um atraso de tempo entre o desenvolvimento de idéias e o desenvolvimento de técnicas, por meio das quais as idéias são postas em prática. Tem havido, entretanto, importante mudança de atitude. Reconhece-se agora francamente a necessidade de planejar os recursos humanos no mesmo contexto geral que os recursos naturais.

A medida que prosseguia o estudo sobre a relação entre o desenvolvimento dos recursos naturais e o dos recursos humanos, e ao mesmo tempo que se tornava possível recorrer a uma nova abordagem do planejamento, muitas pessoas, das que se achavam empenhadas nesse campo de trabalho, não se sentiram satisfeitas com suas qualificações e capacidades.

Nos primeiros anos do auxílio técnico internacional, e até certo ponto hoje em dia, a principal qualificação para um planejador de recursos humanos num dos países em vias de desenvolvimento era conhecer algo sobre a educação em seu próprio país ou ser um economista que se interessasse pela mão-de-obra e também, de modo geral, pelo desenvolvimento social. Muitos eram educadores, mas homens que se tinham distinguido na carreira como professores, administradores ou especialistas de uma ou outra categoria; quase sempre tinham pequena idéia da natureza do desenvolvimento. Muitas vezes ignoravam completamente muitos dos conhecimentos que se requer dos planejadores: conhecimento de demografia, estatísticas, ciência política e processos e normas de administração. Outros havia que também desconheciam o caráter da sociedade, na qual trabalhavam e tacitamente supunham que seu maior serviço seria introduzir nela os conceitos e métodos de seu próprio país. Evidentemente mui-

tas das normas que eles promoveram eram inadequadas, a ponto mesmo de serem absolutamente quiméricas e sem nenhuma relação com a situação social, política ou econômica. Isso talvez reflita a incompatibilidade de certos planejadores para o cargo que ocupam. Deve-se, entretanto, ressaltar que aqueles que exercem idênticas atividades, em seus próprios países, muitas vezes desconhecem inteiramente os instrumentos técnicos e conceptuais básicos de seu ofício. Sofrem, realmente, com a circunstância de não existir o ofício.

Em vista disso, fez-se decidido esforço, em anos recentes, no sentido de criar um ofício ou profissão de planejador de recursos humanos e de corrigir as falhas que francamente se evidenciavam na primeira geração de planejadores no campo.

Talvez uma centena de instituições, em toda parte do mundo, esteja agora, pelo menos em parte, interessada em tal planejamento. Mas apenas pequena minoria delas se acha ativamente empenhada em preparar pessoas para o trabalho prático. Essas instituições incluem o Instituto Internacional de Planejamento Educacional, quatro centros de treinamento regionais da UNESCO e várias universidades, a maioria das quais se encontra nos Estados Unidos. Essa proliferação, relativamente recente, de instituições e programas suscita certo número de questões. Ter-se tornado moda o campo de desenvolvimento de recursos humanos é motivo de satisfação para aqueles que há muito sustentam serem as pessoas importantes no desenvolvimento. É, entretanto, motivo de certa preocupação para aqueles que indagam se se está dando suficiente atenção à finalidade e natureza dos programas. Haverá emprego para todos os que se formam? Nossos conhecimentos teóricos justificam sua reinterpretação em termos práticos? Em suma, não estará havendo excesso de pessoas inadequadas nessa função?

O desenvolvimento de um empreendimento assim novo preocupa alguns que receiam tenham ficado sem resposta certas questões fundamentais. Talvez se suponha, por exemplo, que a obtenção de um doutorado em planejamento educacional (o que é agora possível em algumas universidades) implica que existe a profissão de planejador educacional; mas é isso verdade? Algumas pessoas são de opinião que planejamento é uma função que pode ser exercida por especialistas, tais como economistas, mas que ela mesma, não é realmente uma profissão. Idêntica questão é se o planejador é um cientista social ou técnico, isto é, se atua da base de sua disciplina ou se exerce mais um ofício prático do que uma função oriunda de sua disciplina acadêmica — em síntese, ele é o equivalente de um médico, ou de um engenheiro? As pessoas podem argumentar em ambos sentidos. Algumas sustentam que o ho-

mem precisa ter profundo conhecimento acadêmico de uma disciplina a fim de proceder ao julgamento intelectual na elaboração da política que se deve seguir; outros dizem que, conquanto o planejamento exija a aplicação de conhecimentos, é ele primariamente um exercício prático. Uma questão afim é a dicotomia entre planejamento e implementação. Segundo alguns autores, o planejador exerce uma função puramente intelectual, ao passo que outros o associam mais intimamente com a existência mais tumultuada do administrador, o qual não só elabora normas como também providencia para que elas sejam executadas.

Aqueles que se acham empenhados em preparar planejadores para a nova dimensão humana no planejamento, tendem a agrupar-se em torno de dois polos ao responderem a tais perguntas no delineamento de seu programa de treinamento. Numa extremidade está a asserção de que o treinamento do planejador deve ser separado da preparação educacional formal. A escola de pensamento oposto é de opinião que o planejamento é uma profissão diferente que requer uma educação formal, a par do estudo de muitas disciplinas, e uma preparação profissional.

Aqueles que afirmam não ser necessária uma educação formal profissional para ser planejador encaram o planejamento como função desempenhada principalmente por especialistas competentes — economistas, educadores e administradores. Por agirem estes, de vez em quando, ou mesmo predominantemente, como planejadores, não altera sua identidade profissional básica. A preparação que eles recebem para essa função — e a maioria dos autores concorda ser desejável certa preparação — é treinamento e não educação profissional: adquirir-se mais os instrumentos do que uma reorientação básica de atitude e conhecimento.

A abordagem alternativa é representada por umas poucas universidades que instituíram programas de graduação no planejamento de desenvolvimento dos recursos humanos. Esses programas são, predominantemente, organizados por escolas ou departamentos de educação. Tendem, portanto, a ter mais interesse pelo planejamento do sistema educacional do que pelo espectro inteiro do desenvolvimento dos recursos humanos. Em geral, essas instituições adotaram o ponto de vista de que a preparação para o planejamento requer um ensino profissional formal. Nesse sentido, pode-se traçar sua analogia com programas pertinentes à engenharia, medicina e, na verdade, com a administração do ensino, todas as quais se baseiam essencialmente no conhecimento acadêmico, se bem que, elas mesmas, em si, não constituam especificamente uma disciplina. Partindo desse ponto de vista, não seria impróprio pensar numa profissão de planejadores.

Há, naturalmente, muita imbricação entre os tipos de planejamento e entre os tipos de pessoas interessadas neles. Não só há muitos planejadores que estão longe de poder entender as diferentes implicações das expressões "recursos humanos" e "planejamento educacional", como também ambas quase sempre se imbricam na prática — e, na verdade, devem fazê-lo. Não se pode planejar adequadamente para a educação isolando-a de tudo o mais, do mesmo modo que não se pode planejar, em geral, para o desenvolvimento dos recursos humanos sem algum conhecimento pedagógico. Há, entretanto, diferenças nas ênfases, e, baseando-se nessas diferenças, talvez seja justificável dar diferentes nomes às várias atividades (e, conforme veremos, há mais atividades e não só essas duas). Direi que essas diferentes funções de planejamento têm seu uso no processo de planejamento e que, de modo muito geral, cada uma das duas principais abordagens estará certa, contanto que uma não procure aplicar seu próprio raciocínio na outra.

Procurei escrever à luz das diferenças que acabo de expor. Sei que as definições são imperfeitas, que as funções se fundem, e que de forma alguma ninguém as endossaria. O que se segue será mais claro, porém se for guardado na mente. O leitor terá toda a liberdade depois para reformular as definições e recompor as categorias. Dar-me-ei por satisfeito se o convenci de que existem, de fato, diferentes tipos de atividades de planejamento e de que eles exigem diferentes formas de preparação.

A esta altura, devo dizer que não me preocuparei com detalhes no planejamento relativo aos setores sociais, fora a educação, por exemplo, no tocante à saúde e ao desenvolvimento da comunidade. Os vários tipos de educação e treinamento, formais e não-formais e muito amplamente concebidos, constituem a principal matéria tanto para o desenvolvimento dos recursos humanos como para o planejamento educacional, mas além desses faremos distinção. Isso não nega a importância de planejar para outros setores, mas afastar-me-ia bastante de meu principal objetivo e de minha competência se entrasse em detalhes.

Não entrei na tediosa minúcia dos programas de treinamento porque se pode encontrar abundante

descrição no guia das instituições de treinamento e pesquisas do IIEP². Parece-me que os princípios gerais de como as pessoas abordam o problema são mais interessantes e importantes do que os detalhes de como elas traduzem a abordagem para o processo de treinamento. Além disso, esses programas são todos muitos novos. Estão evoluindo rapidamente, e o roteiro de estudos de hoje provavelmente estará modificado ao tempo em que estas palavras estão sendo impressas. Concentrar-me-ei, portanto, na filosofia geral dos programas de treinamento, em seus objetivos gerais e nos principais passos visando atingir sua finalidade.

As posições polarizadas na preparação de planejadores observadas acima devem ser consideradas somente após exame mais atento dos diferentes tipos de planejadores. A seção seguinte, portanto, dedica-se a algumas questões gerais no tocante ao planejamento.

Devo finalmente explicar que este opúsculo se originou de debates no "Education and Human Resource Development Committee (do qual fui membro) of Education and World Affairs", Nova York. Prosseguiram depois, em 1967, os debates sobre o treinamento de planejadores educacionais, a que estiveram presentes membros do Comitê, elementos do "Education and World Affairs" e outros peritos no campo, especialmente convidados. Desejo expressar minha gratidão a essas pessoas por seu interesse e assistência e especialmente a William Marvel e Maurice Harari, presidente e vice-presidente do "Education and World Affairs", a Frederick Harbison, presidente do Comitê, e a Richard Sharpe, na ocasião membro do "Education and World Affairs" e depois da Universidade de Harvard. Devo esclarecer que embora eu não tivesse podido escrever este opúsculo sem o impulso intelectual de meus amigos e de muitas pessoas que, ponderadamente, responderam a minhas cartas, em que lhes pedia informações, não é este um relatório das deliberações tomadas naqueles debates. O que se segue é a própria análise que fiz do assunto.

2 IIEP, *Educational planning: a directory of training and research institutions* (2ª edição), Paris, UNESCO/IIEP, 1968.

Planejamento e planejadores

O planejamento sistemático generalizado para o desenvolvimento dos recursos de uma nação é, indubitavelmente, um fenômeno dos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Antes desse tempo, somente a URSS (que adotou seu primeiro plano quinquenal em 1928) se tinha empenhado num planejamento nacional em escala integral a fim de criar "as bases materiais e técnicas do comunismo e o mais alto padrão de vida no mundo através do estabelecimento de altas e estáveis taxas de crescimento e de excelentes inter-relações no desenvolvimento da economia"³. Mas, mesmo antes disso, o governador da Costa do Ouro (agora Gana), em 1919, traçou o esboço de um plano de desenvolvimento de dez anos. Talvez seja estimulante para os planejadores de recursos humanos saber que o governador, Sir Gordon Guggisberg, é também famoso pela reforma educacional que fez.

Em ambas as guerras mundiais, os Estados Unidos apoiaram-se fortemente em planejamentos para a dotação de verbas. Durante os anos da Segunda Guerra Mundial, o interesse pelo planejamento desenvolveu-se na Índia (criou-se em 1944 um departamento de planejamento e desenvolvimento), nas Filipinas, em Porto Rico (estabeleceu-se ali em 1942 um conselho de planejamento) e nas ilhas britânicas do Caribe. Mas na era pós-guerra, o conceito de planejamento firmou-se em todas as partes do mundo. Todo país latino-americano tem agora uma espécie de órgão de planejamento nacional. Por volta de 1965, trinta e cinco dos países africanos, que recentemente se tornaram independentes, têm órgãos de planejamento. A Índia, o Paquistão, a China (Formosa) e muitos outros países da Ásia iniciaram trabalhos de planejamento sistemáticos e efetivos do mesmo modo que muitos países europeus, sendo a França a primeira a fazê-lo no Ocidente. Na Europa Oriental, certo número de nações adotaram o método de planejamento dos soviéticos. Grande parte desse esforço foi estimulado pelo Plano Marshall, na Europa, pelo Plano Colombo para o desenvolvimento e cooperação econômica na Ásia e pelo International Bank for Reconstruction and Development (Banco Mundial). Os países coloniais,

conquanto mantenham ainda seus territórios d'além-mar, manifestaram também em grande parte novo interesse por seu desenvolvimento. Em todo esse trabalho, o exemplo do planejamento soviético, que auxiliou a arrancar o país de seu atraso, encaminhando-o para a riqueza e modernidade, em quarenta anos, constituiu prodigioso exemplo.

As técnicas do planejamento de desenvolvimento, conforme são agora praticadas, variam em conformidade com certo número de fatores, tais como existência de recursos naturais, mão-de-obra especializada e competência administrativa. De especial importância são a estrutura governamental do país afetado (o planejamento nas economias socializadas difere consideravelmente do das economias mistas) e o nível de desenvolvimento. Contudo, há alguns fatores básicos comuns ao processo de planejamento onde quer que ele seja executado. A maioria dos entendidos concorda que o planejamento "é, em essência, um esforço organizado, consciente e contínuo no sentido de selecionar as melhores alternativas para se atingirem objetivos específicos... Uma breve definição dos objetivos primários do planejamento de desenvolvimento é: mudança mais crescimento"⁴.

Tipos de planejamento para desenvolvimento dos recursos humanos

Nestes últimos anos, evoluíram, desse planejamento geral, outros de tipos diferentes, no setor social, distinguindo-se principalmente pela variação em seus centros de atenção. Em nossa análise do treinamento, focalizamos os seguintes tipos de atividades, aliás diferentes:

1. *Planejamento educacional.* Este envolve o planejamento do sistema educacional, seu currículo e instrução, sua expansão, melhoria, o equilíbrio de suas diferentes partes, seus serviços auxiliares, entre os quais pesquisas e produção de livros didáticos. Esse planejamento é naturalmente parte essencial da administração de ensino. Será executado pelo superintendente de um sistema escolar local ou, num grande país, pelo Ministro da Educação. É sempre

3 M. Z. Bor, "The organization and practice of national economic planning in the Union of Soviet Socialist Republics", *Planning for economic development. Volume II. Studies of national experience. Part. 2. Centrally planned economies*, Nova York, Nações Unidas, 1965.

4 Albert Waterston et al., *Development planning: lessons of experience* (publicação preparada para o Economic Development Institute, IBRD), Baltimore, Maryland, John Hopkins Press, 1965, p. 26.

importante saber quantas crianças irão frequentar as escolas e a dimensão do grupo etário e providenciar os lugares considerados adequados para certa proporção delas, os professores que deverão ensinar e os materiais por meio dos quais as crianças poderão ser ensinadas. Não deixa também de ser importante considerar o suprimento de professores, a produção de material adequado, a construção de edifícios escolares e uma centena de outras disposições acerca das quais se tem que cogitar se o sistema escolar (na verdade, qualquer sistema) tem que continuar a funcionar com eficiência nas condições de mudança que o decorrer dos anos inevitavelmente traz.

Algumas autoridades, quer se denominem planejadores quer não, têm desempenhado essas tarefas de planejamento com meticulosidade, ou visão, e, em casos raros, com ambas. As melhores provavelmente encaram o sistema educacional como parte de uma sociedade mais ampla e interessam-se em produzir bons cidadãos para essa sociedade, mas em geral o elo entre o planejamento ou administração especificamente educacionais e o desenvolvimento nacional, como um todo, tem sido tênue. Essa forma de planejamento ainda continua, é claro, e sem dúvida continuará. Acha-se agora aprimorada por meio de técnicas demográficas e estatísticas mais efetivas, mas em essência permanece planejamento educacional em termos de valores e interesse mais do educador que do economista. Os educadores têm, naturalmente, objetivos diferentes — bibliotecas cheias de obras sobre filosofia pedagógica atestam esse fato — mas a diversidade dos objetivos não é o ponto primacial. O ponto primacial é que o planejamento educacional, como tal, tende a entrosar-se mais na realização de objetivos escolares do que no desenvolvimento de objetivos mentais.

2. *O planejamento de ramos especiais da educação*, sobre o qual versa este parágrafo talvez pudesse ser considerado como uma subdivisão do planejamento educacional. É mencionado em separado porque geralmente envolve um tipo de pessoa que difere do próprio planejador educacional. Este tende a ser de visão mais ampla, um homem que aborda os problemas de modo geral e que talvez não conheça muita coisa sobre algum aspecto especial da educação, mas que é capaz de ver o sistema como um todo. Por outro lado, o planejador de, digamos, treinamento de professores, ou do ensino de ciências, ou do desenvolvimento do currículo, ou da educação de adultos, ou das muitas diferentes facetas do ensino, deve ser um especialista em seu campo. Sua tarefa não é construir o sistema educacional completo, porém pensar como profissional no tocante a sua própria especialidade e providenciar a manutenção de seus padrões e números den-

tro do contexto maior do desenvolvimento do sistema em sua inteireza.

3. *Planejamento da mão-de-obra*. Este envolve análise e projeção das necessidades do mercado de trabalho relativas aos vários níveis e categorias de mão-de-obra. Essas necessidades devem estar relacionadas com os meios pelos quais podem ser satisfeitas através da combinação de educação e treinamento. O planejador de mão-de-obra preocupa-se com a relação entre a formação de pessoas instruídas, das escolas, nos vários níveis e em vários campos, e as posições que essas pessoas irão ocupar na economia nacional. Poder-se-ia dizer que se preocupa com a relação entre graduados e empregos.

4. *O planejamento educacional e de mão-de-obra, juntamente com outras formas de planejamento do setor social não discutidas aqui, podem ser vistos como elementos do planejamento de desenvolvimento dos recursos humanos*. Pode-se alegar que a combinação de subcategorias de planejamento que acabamos de mencionar exige outro diferente tipo de planejador. O planejador do desenvolvimento dos recursos humanos preocupa-se menos com os valores da educação do que com os objetivos econômicos e sociais mais amplos — na medida em que possam ser separados dos educacionais — dos planos de desenvolvimento do país. Ele procura os meios mais eficientes e econômicos para atingir esses amplos objetivos através de um equilíbrio de planos para a educação, treinamento, saúde, nutrição e bem-estar. Ao fazê-lo, tem que considerar a política de emprego e as projeções de mão-de-obra. Isso requer estreita colaboração com as pessoas que formulam tais planos bem como com os planejadores de mão-de-obra e economistas que estejam trabalhando com os aspectos mais gerais do planejamento. Na verdade, talvez seja o planejador de mão-de-obra ou da economia geral quem desempenha essa função, em muitos países. Em síntese, o planejador do desenvolvimento de recursos humanos tem que encontrar um equilíbrio entre o desenvolvimento e a utilização dos recursos humanos. Em seu sentido mais lato, poder-se-ia dizer que o planejamento de desenvolvimento dos recursos humanos deve incluir todo planejamento que visa a melhoria e o emprego da capacidade e habilidade dos seres humanos.

O ambiente para o planejamento

Os vários tipos de planejamento são feitos em diferentes ambientes.

1. *No conselho de ministros*. No nível mais alto, traçam-se as normas como questão de decisão política. Os responsáveis pelo destino de uma nação têm que decidir sobre os objetivos nos quais estão

empenhados e, depois, instruir seus subordinados a desenvolver planos que possam ser atingidos com a máxima eficiência. É importante lembrar que as normas nacionais refletem valores e ideologias e, portanto, não podem ser empiricamente demonstradas como estando certas ou erradas. Mas, uma vez aceitos esses valores, pode-se demonstrar serem mais, ou menos, eficientes os métodos de sua realização. Em muitos países do mundo, a política relativa aos recursos humanos é estabelecida em termos de objetivos tais que oferece o máximo de educação ao maior número de pessoas no mais curto período de tempo, visando assim conseguir plena mobilização política, satisfazer os legítimos desejos dos cidadãos e escapar do atraso que se acha associado à ignorância.

Nesse mesmo nível, podem-se tomar decisões para iniciar um deslocamento no equilíbrio, nos tipos de educação, por exemplo, dar uma ênfase cada vez maior à educação científica e técnica a expensas das formas mais antigas de ensino literário e geral muitas vezes herdado de governantes coloniais. Política dessa natureza não constitui propriamente planos e é quase sempre feita pelo presidente, primeiro-ministro ou conselho de ministros como um todo e não pelos elementos especificamente ligados à educação. Mas, encarando a questão com realismo, tem-se que reconhecer que, antes de a política educacional ser enunciada pela autoridade mais alta, é ela quase sempre discutida amplamente com os especialistas nesse campo e, na verdade, talvez até se origine deles. Mas para ser implementada, requer a sanção do conselho de ministros ou de qualquer outro conselho que esteja no ápice do poder.

2. *No órgão de planejamento nacional.* Aqui vamos considerar a função dos elementos que não são do ministério ou departamento da Educação, mas que estão mais aptos para se agregar ao órgão de planejamento do desenvolvimento nacional. O primeiro deles é o economista ou outro cientista social que se especializou no planejamento do desenvolvimento dos recursos humanos. Sua tarefa, até certo ponto, já está definida. Ele é, em grande parte, responsável pelo relacionamento do plano educacional com os outros setores do plano de desenvolvimento nacional. Seus padrões não são os de educador.

Ele está mais interessado no custo do programa e nos benefícios que dele pode advir para os outros setores. Não é essencial que o planejador do desenvolvimento de recursos humanos seja um economista profissional, se bem que seja importante tenha ele boa compreensão geral de princípios econômicos. Deve ter alguma idéia do que é executável

na educação, a fim de que suas propostas sejam praticáveis. As vezes os educadores sofrem com o entusiasmo daqueles que supõem ser apenas o conservantismo que impede o progresso da educação. Tais pessoas — queixam-se os educadores — pouco compreendem das dificuldades nas inovações educacionais quando grande proporção dos professores se acha mal treinada e insuficientemente instruída. É também importante que o planejador do desenvolvimento de recursos humanos, seja ele economista ou não, tenha uma compreensão esclarecida da natureza da mudança social e da interação dos fatores sociais, políticos e educacionais. Sua principal tarefa é compreender a função do fator humano no desenvolvimento, e essa função talvez seja uma função para a qual não basta uma única disciplina ou base.

Em muitos órgãos de planejamento, incluem eles ou não planejadores do desenvolvimento de recursos humanos, há educadores que trabalham nos detalhes do setor educacional do plano, fazendo-o em termos mais de sua conveniência geral que de suas implicações econômicas. Nisso podemos considerar a relação entre os que se acham empenhados no planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos, num órgão de planejamento, e os que se acham empenhados num planejamento educacional, num ministério. É claro que o ministério e o órgão de planejamento têm que seguir a mesma diretriz geral. O primeiro apresentará uma série de propostas específicas ao segundo, detalhando os meios pelos quais visa atingir os objetivos nacionais. A função de um órgão de planejamento é examinar essas propostas, e especialmente seu custo, em termos que proporcionem a alocação mais eficiente dos recursos nacionais a todos os setores de desenvolvimento e em termos de sua percepção das questões mais amplas do desenvolvimento e utilização dos recursos humanos.

Não é de todo impossível haver vez ou outra discordância entre os dois órgãos. Ambos poderão ter pontos de vista algo diferentes, mas aos elementos do órgão é que cabe, muitas vezes, a tarefa impopular de analisar as propostas de todos e de proceder a eliminações. Geralmente o setor educacional de um plano geral é menos detalhado e de caráter menos profissional que o produzido por um ministro ou por um departamento de educação. Por exemplo, enquanto o órgão de planejamento pode simplesmente sugerir que certa proporção do orçamento da educação seja dedicada ao ensino secundário e que a matrícula, nesse nível, seja aumentada de x para $x + y$ por cento do grupo etário, em cinco anos, o Ministério da Educação, baseando seu plano na dotação da verba para o órgão de planejamento, analisará os detalhes, tais como número, tamanho e localização das escolas.

3. *No Ministério da Educação.* Os funcionários superiores, muitas vezes incluindo o ministro, trazem as diretrizes governamentais em uma função do próprio ministério. Eles são normalmente homens dotados de larga experiência administrativa, pessoas maduras e experientes que planejam a expansão e a melhoria do sistema em termos dos objetivos estabelecidos, falam em nome do sistema educacional àqueles que se acham encarregados de outros aspectos do desenvolvimento nacional, e não só traçam os planos como são também responsáveis por sua implementação.

4. *No grupo de planejamento.* Os administradores que acabamos de mencionar talvez não tenham muito a ver com as verdadeiras técnicas de planejamento. Em seu ministério ou departamento, quase sempre existe um grupo ou divisão na qual trabalham aqueles que são especificamente treinados em funções pertinentes a estatísticas, orçamentos e demografia, funções estas necessárias se se devem traduzir os princípios em elementos específicos. Essas pessoas podem ou não ser educadores por profissão, mas, se não têm uma nítida compreensão dos sistemas escolares, com os quais estejam envolvidos, sua contribuição tende a ressentir-se da falta de importante dimensão. Esses elementos tratam de processos detalhados, de programas de construção, de planos para expandir as matrículas, das implicações financeiras das alterações propostas, pelos quais as diretrizes enunciadas pelas mais altas autoridades, e passadas para eles com detalhes mais precisos da parte de seus superiores administrativos, serão implementadas.

5. *Especialistas nos vários campos.* Quase sempre, além dos funcionários de planejamento que acabamos de citar, existem especialistas nos vários campos, como no do desenvolvimento de livros-textos ou currículo, no de treinamento de professores ou educação dos adultos, os quais são encarregados de planejar e implementar os detalhes da melhoria ou expansão nesse específico campo. Todas essas tarefas, salvo a primeira e a terceira, podem envolver tanto elementos do próprio país como consultores estrangeiros. Estes últimos podem ficar diretamente agregados ao órgão ou ministério interessados, ou podem trabalhar de uma base estabelecida por órgãos internacionais, por exemplo, o Banco Mundial, a UNESCO e vários outros órgãos de auxílio bilateral e fundações. Os de nacionalidade estrangeira contratados como técnicos podem vir trabalhar por curto período, em cujo caso são geralmente designados consultores, ou podem ficar agregados, por um período de um ano ou mais, a um grupo de planejamento, e tornar-se parte preponderante no ambiente local. O consultante, se sua função é devidamente compreendida, é a pessoa que vem, por breve tempo, buscar uma opinião ou

parecer sobre uma questão específica. O consultor é normalmente a pessoa cuja função, se tem que ser muito eficiente, vai além da de fornecer pareceres: é verdadeiramente membro de uma equipe, embora sua função nela possa ser algo diferente da dos próprios elementos do país no qual trabalha. Em muitos casos, porém, ele está absorvido nas múltiplas tarefas que costumam caber a um planejador.

Planejamento e implementação

Algumas pessoas alegariam não dever o planejador ter qualquer responsabilidade no tocante à implementação. A alegação seria mais ou menos a seguinte: o planejador é um especialista experimentado cuja capacidade poderia abranger a direção de construções-modelos ou de análises de custo-e-benefício. Estas são essenciais para a técnica de planejamento, e seria utilizar-se mal dos recursos humanos desviar pessoas com esses raros dons para a tarefa geral e administrativa de implementação.

Alega-se também que a maioria dos planejadores, salvo os especialistas estrangeiros com função temporária, faz parte de um órgão burocrático cujas atividades vão além da produção de planos. Entre suas inúmeras tarefas consta o exercício de um maduro senso de responsabilidade no que tange à implementação. Devemos acentuar que isso não significa estar a implementação igualmente afeta ao órgão que elabora os planos como, numa grande escala, estaria relacionada ao Ministro da Educação, ou, no sistema escolar norte-americano, ao superintendente. Um órgão de planejamento, entretanto, estará provavelmente às voltas com certo número de problemas práticos além do exercício intelectual da elaboração de um plano. Ele examina os projetos pelos quais os vários órgãos pretendem atingir os objetivos do plano. Estuda os orçamentos anuais à luz das necessidades do plano. Avalia o progresso feito no tocante aos projetos, localizando os empecilhos para sua implementação e colaborando com outros órgãos para removê-los. Poder-se-ia, portanto, dizer que, embora o planejador não construa as escolas que propõe nem negocie com vendedores de terrenos, arquitetos e empreiteiros, em sua função aprova as especificações das obras, sanciona a liberação de fundos, acompanha a marcha da construção e ajuda a remover as dificuldades que possam surgir contra o progresso das obras. Isso pode ser ou não o que se designa como envolvimento na implementação, mas é certamente muito diferente da teoria de que o planejamento é um exercício puramente intelectual.

De fato, ambas as formas de atividades são facetas legítimas do processo de planejamento. Em muitos órgãos, há especialistas altamente qualifica-

dos, cujo trabalho é mais cerebral e menos prático que o de alguns de seus colegas, mas o envolvimento na tarefa de planejamento induz muitas pessoas — algumas mais que outras, é claro — a preocupar-se com as questões que acabamos de citar. Excetua-se, nesse ponto, o consultor estrangeiro contratado por um curto período. Talvez ele não se envolva com as operações de um ministério, nesse setor, ou com as da organização de planejamento, e, na verdade, pode muito bem ser que pouco tem a ver com elas se sua função é escrever um relatório para algum órgão do exterior. Conquanto alguns consultores permaneçam tempo bastante a ponto de tornarem-se parte integrante do órgão ao qual estão agregados, há importante diferença entre ser consultor e ser um membro regular de algum órgão ou ministério. O consultor não se ocupa com o trabalho geral do órgão e, quase sempre, o desconhece. Muitas vezes seus serviços são solicitados mais como especialista em disciplinas, qualificado para dar parecer sobre determinado problema, do que como planejador.

O planejador é, ao mesmo tempo, um teórico e profissional. Talvez empregue, e na verdade geralmente deve empregar, o "insight" dos teóricos, mas não vive em nenhuma torre de marfim de especulações e pesquisas eruditas. Defronta-se constantemente com a necessidade de tomar decisões sobre prioridades, com a urgência de estabelecê-las quando as questões estão em controvérsias e não muito claras ainda, com a dura necessidade de agir baseado em provas mínimas.

Há quem pense ser o planejador uma pessoa que, quando de posse das informações necessárias, simplesmente as dispõe e organiza de acordo com um plano e não faça mais nada. Acontece, porém, que quase sempre é ele quem tem de colher as informações ou, pelo menos, providenciar para que sejam colhidas. Ele luta com inúmeras comissões, nas quais seus colegas, em outros departamentos, estão tentando promover diretrizes que talvez estejam em discordância com as do órgão de planejamento ou com as do ministério. Procura avaliar o que se conseguiu realizar na implementação do plano anterior. Trabalha na elaboração dos orçamentos anuais dos ministérios ou governos regionais, procurando colocá-los em harmonia com as disposições do planejamento. Examina e avalia os inúmeros projetos submetidos a seu órgão ou ao ministério. Estuda os relatórios sobre os novos recursos naturais, necessidades sociais e desejabilidade de uma reforma legal, ou, se estiver no ministério, relatórios sobre uma enorme variedade de assuntos educacionais. Está constantemente reavaliando os objetivos, as prioridades e as distribuições de verbas do planejamento em termos das mudanças que se operam na economia do país e na situação nacional ou nas

limitações educacionais internas. É forçado a acomodar-se entre o que considera ideal e o que é política ou administrativamente possível. Toda grande decisão que toma tem que ser justificada perante seus chefes políticos, os quais — visto nem sempre coincidirem os objetivos políticos e de desenvolvimento — talvez sejam difíceis de convencer. Ele é membro de uma organização e participa de sua existência jurídica, assistindo a reuniões, argumentando e debatendo com colegas, opinando e procurando opiniões. Como todo burocrata, cabe-lhe também manter a repartição em perfeito funcionamento. Redige inúmeros relatórios sobre a posição do planejamento, projetos, memorandos para o chefe das comissões, discursos para o ministro, avaliações de propostas. Não há dúvida de que o plano final que periodicamente emerge é o ápice de seu trabalho, mesmo que, como indivíduo, não tenha escrito uma palavra dele: à feição da extremidade visível do "iceberg", é sustentado por muita coisa que raramente se vê, um vasto volume de trabalho complexo, quase sempre frustrador, difícil e geralmente variado. Devemos acentuar que seu trabalho é do tipo em que muitas pessoas encarregadas de planejamento — seja de recursos naturais seja de recursos humanos — estão predominantemente empenhadas.

Forma composta: desenvolvimento de recursos humanos e planejamento educacional

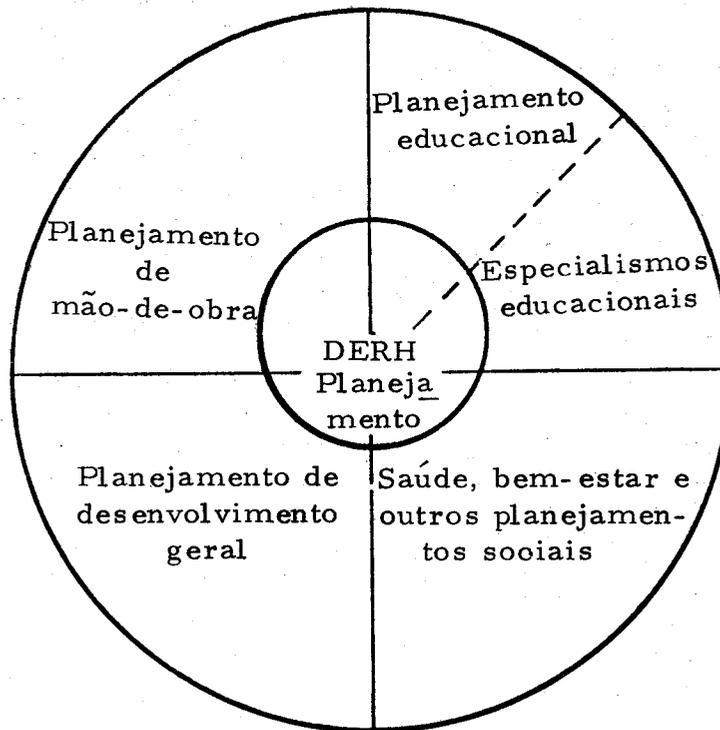
Qualquer exame de treinamento dos vários tipos e ambientes de planejamento deve levar em consideração, primeiro, a mobilidade dos indivíduos entre esses tipos e ambientes e, depois, a imbricação do conhecimento e habilidades entre eles.

É comum a mobilidade dos que estão ligados à tecnologia dos vários tipos de planejamento do setor social. Um especialista em questões pedagógicas, no Ministério da Educação, pode tornar-se um planejador educacional nesse ministério. Nesse mesmo sentido, o planejador educacional do ministério poderá transferir-se para um órgão de planejamento. Tanto o planejador educacional como o da mão-de-obra podem ampliar suas perspectivas a fim de se tornarem planejadores do desenvolvimento de recursos humanos.

Idealmente, todas essas variações de planejamento do setor social devem ser conduzidas com plena harmonia se qualquer dos tipos tem que ser, finalmente, coroado de êxito. Pelo menos cada tipo de planejador tem que estar a par das limitações impostas a seus trabalhos por fatores nos quais outros planejadores se tenham concentrado. Por

consequente, o planejador educacional não pode planejar um bom sistema educacional sem a colaboração, pelo menos, do planejador de mão-de-obra e, preferivelmente, de todos os planejadores de outros setores sociais. O planejador do desenvolvimento de recursos humanos tem que atender à direção e coordenação necessárias para o bom êxito da colaboração e harmonização dos trabalhos.

Essa interdependência geral, juntamente com a mobilidade entre alguns tipos e níveis de planejamento e certas responsabilidades comuns a todos os planejadores, dá a entender a existência de certo núcleo de compreensão comum e habilidade entre os elementos empenhados nos aspectos do planejamento dos recursos discutidos acima. O diagrama abaixo ilustra esse núcleo.



ELEMENTOS DO PLANEJAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Este pesa mais para o planejamento educacional e de mão-de-obra. Para alguns, especialmente para o planejador do desenvolvimento de recursos humanos, essa área de imbricação representa o foco básico das atividades diárias. Outros, especialmente os de áreas mais especializadas, só raramente trabalham nesse núcleo comum; mas devem estar suficientemente familiarizados com o conhecimento do núcleo para compreender o contexto mais amplo em que têm de elaborar seu planejamento. Esse núcleo comum constitui o que se denominou "nova dimensão do planejamento educacional"⁵.

Na medida em que esse núcleo comum é relevante para todas as várias formas de planejamento discutidas acima, podemos dizer haver uma forma composta que se poderia designar "desenvolvimento dos recursos humanos e planejamento educacional", ou mais sucintamente "planejamento DERH".

⁵ C. E. Beeby, *Planning and the educational administrator*, Paris, UNESCO/IIEP, 1967 (Fundamentals of educational planning, 4). Publicado em *Cadernos de Pesquisa* nº 7, sob o título "O planejamento e o administrador educacional".

Programas de treinamento

O treinamento para o exercício das funções de planejador é feito em várias instituições diferentes e de várias maneiras. Há muito mais homogeneidade em igual número de instituições para a formação de, por exemplo, médicos, engenheiros ou agrônomos.

Preparação para o planejamento econômico

A preparação para o trabalho de planejamento econômico geralmente tem mais o caráter de treinamento que de ensino profissional formal⁶. Quer isto dizer, é feita principalmente nas instituições que, mesmo quando ligadas às universidades, são de caráter muito prático. A parte algumas exceções, em que universidades, como a de Pittsburgh, oferecem um programa de graduação em planejamento econômico e social, os cursos de treinamento são de duração relativamente curta, a maioria com extensão entre seis e oito meses. De modo geral, esses programas destinam-se a três classes de pessoas: funcionários governamentais de países de baixa renda que estão principalmente interessados na formulação de uma política de desenvolvimento; administradores responsáveis pela implementação dos programas de desenvolvimento, e economistas interessados na elaboração de planos ou programas de desenvolvimento.

Pode-se considerar como curso representativo desse tipo de preparação técnica para a tarefa prática de planejamento o curso de planejamento e desenvolvimento econômico do Instituto Africano para o Desenvolvimento e Planejamento Econômico (estabelecido em Dacar, Senegal, pela Comissão Econômica para a África, das Nações Unidas). O curso tem a duração de um ano acadêmico, de outubro a julho, e divide-se em dois períodos letivos. Durante o primeiro período oferecem-se os seguintes cursos introdutórios e fundamentais: conceitos econômicos básicos; África atual; matemática; estatísticas. Além disso, dão-se os seguintes cursos compulsórios: línguas; teoria do desenvolvimento econômico; recursos humanos e estruturas sociais; desenvolvimento agrícola; técnicas de planejamento; geografia econômica; financiamento interno do desenvolvimento; planejamento de mão-de-obra; desenvolvimento territorial; comércio exterior; cooperação internacional; e planejamento econô-

mico. Durante o segundo período, há os seguintes cursos obrigatórios: preparação ou análise de projetos; financiamento interno e desenvolvimento; estudo de planos de desenvolvimento; instituições de planejamento; integração econômica na África; estatísticas; línguas. Existem também vários cursos opcionais, dos quais cada estagiário tem que seguir dois: técnicas de planejamento adiantado; planejamento rural e agrícola; planejamento de mão-de-obra e populacional; planejamento de educação, saúde e serviços sociais; indústria e transportes; planejamento de finanças e comércio exterior⁷. Programas similares são dados nos institutos de planejamento regional para a Ásia e América Latina e no Instituto de Planejamento Econômico, do Banco Mundial.

As variações nesses programas de treinamento estão na extensão dos cursos e nos detalhes dos roteiros, mas o objetivo principal de todos é o mesmo: produzir profissionais competentes na área de planejamento. Os cursos têm um elemento de praticabilidade em comum. Por exemplo, conquanto as técnicas mais adiantadas tenham sua aplicação, reconhece-se que, sob as condições existentes na maioria dos países em vias de desenvolvimento, instrumentos simples podem, às vezes, ser mais apropriados. O mesmo se pode dizer para aplicação da teoria econômica; embora o estudante deva conhecer economia e dar-se conta de suas implicações, as exigências sociais e políticas do planejamento, juntamente com as informações estatísticas existentes, freqüentemente inadequadas, podem muitas vezes necessitar de uma abordagem menos sofisticada do que teoricamente concebível.

Muitas universidades naturalmente oferecem cursos de economia de desenvolvimento e de outras matérias, de grande relevância para o planejamento, que são muitas vezes ensinadas em alto nível de abstração acadêmica, mas estas raramente constituem um programa de graduação de profissionais. São geralmente aceitas como parte de um programa de graduação em disciplinas, tipicamente em economia.

Preparação técnica para o planejamento do desenvolvimento de recursos humanos e da educação

A preparação técnica tem sido levada a efeito por entidades, tais como a Organização para a Co-

6 Uma boa descrição é dada em: OCDE, *Training programmes in economic development. Papers and proceedings of the Second Meeting of directors of training institutes in the field of economic development*, Genebra, 10-13 de setembro de 1962. Paris (1963).

7 Extraído de: OCDE, *Catalogue of social and economic development institutes and programmes. Training*, Paris, OCDE Development Centre, 1966.

operação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEPE), os vários centros regionais de treinamento, alguns órgãos nacionais, como o Instituto de Planejamento Nacional da República Árabe Unida e o Instituto de Planejamento de Mão-de-Obra do Departamento de Trabalho, dos Estados Unidos, e em algumas universidades — por exemplo, o Centro de Planejamento Econômico da Universidade do Chile. Algumas dessas instituições tendem mais para o planejamento de mão-de-obra, e outras, para o planejamento educacional o que têm em comum é considerarem elas o planejamento mais como habilidade tecnológica do que uma profissão. Isso se manifesta pela ênfase que elas dão ao treinamento prático e pela falta de certificados de profissão aos que concluem os cursos.

A idéia primacial é que os estudantes, antes de se submeterem ao treinamento, devem estar bem instruídos nos fundamentos de uma disciplina por exemplo, economia, sociologia, demografia, psicologia, antropologia, estatística, ciência política ou num campo profissional, como a educação. É extremamente ampla a série de disciplinas; é interessante notar que certa autoridade alega terem sido seus melhores estudantes os economistas, psicólogos educacionais e especialistas em orientação. Quase sempre a admissão a esses programas se limita a portadores de diploma com vários anos de experiência na profissão, e muitas vezes com estudos em nível de pós-graduação, em seu campo.

Alguns desses programas duram mais de um ano e muitos consideravelmente menos, um fato que os diferencia dos programas de orientação mais acadêmica que são típicos das universidades. O programa da Universidade do Chile, que acabamos de citar, dura apenas um ano. Uma vantagem prática da duração relativamente curta desses cursos é que torna muito fácil aos funcionários do governo ou dos órgãos internacionais envolvidos no planejamento segui-los.

São programas essencialmente práticos. A mistura de cursos varia muito, pois o planejamento é ainda mais uma arte que ciência exata, e certa variação é necessária por causa dos diferentes níveis de desenvolvimento das áreas interessadas (por exemplo, a área da OCDE requer uma abordagem algo diferente da que se faz na África), mas todos têm a mesma característica de praticabilidade. Dá-se normalmente considerável ênfase a assuntos tais como: demografia; métodos estatísticos inclusive técnicas de pesquisa, coleta de dados, e programação linear e análise de regressão aplicadas à economia ou à educação; custo e financiamento do ensino; exame de projetos; previsão de mão-de-obra; produtividade do operariado; distribuição

de recursos e estabelecimento de objetivos para a educação e mão-de-obra; contabilidade para o uso de recursos e fundos; organização e administração do planejamento educacional. A parte mais acadêmica dos programas inclui matérias tais como: teoria geral do desenvolvimento e do planejamento econômico; estudo de determinada região; economia da educação e seu papel no desenvolvimento; sociologia da educação; planejamento de cidades e regiões; administração pública, controle e legislação; educação comparada; e algumas especialidades educacionais tais como desenvolvimento do currículo, educação ou seleção de adultos.

Essa forma de treinamento presta-se para tornar disponível o núcleo comum de conhecimento e habilidades que denominei planejamento DERH somente até ao grau em que os alunos trazem consigo bases suficientes em relevantes disciplinas e experiência, e até ao grau em que o treinamento compensa as falhas quanto a conhecimento e habilidades. Quando faltam essas bases, a curta duração da maioria dos cursos pode impossibilitar a observância de um currículo suficientemente amplo para a produção de planejadores com todos os elementos do núcleo. Por exemplo, os cursos de planejamento de mão-de-obra talvez não eliminem suficientemente as falhas nos conhecimentos pedagógicos do aluno. Essas deficiências podem, entretanto, ser superadas através da experiência no exercício das funções.

Programas universitários em educação comparada e matérias afins

Esses programas são muito mais variados que os que acabamos de mencionar. A variedade em seu conteúdo e objetivo se iguala à de sua nomenclatura.

Em muitas universidades há programas de graduação ou, se não de graduação, cursos de educação comparada, educação internacional e educação de desenvolvimento, todos os quais envolvem certa preocupação por questões pertinentes às atividades do planejamento. Ao tentar a perigosa tarefa de definir esses campos, não ignoro que provavelmente não agradarei a ninguém e talvez irrite muitos, mas gostaria de ressaltar que estou apenas procurando sugerir meios em que os termos poderiam ser significativamente diferenciados.

1. *Educação comparada*, a mais respeitável e talvez a mais mal utilizada das expressões, é muitas vezes tomada como significando qualquer estudo sobre um aspecto qualquer da educação num país estrangeiro. Assim, o artigo escrito por um francês sobre as escolas dos Estados Unidos importa em educação comparada, mas se ele se tornasse cidadão norte-americano, não mais seria. Isso é evidentemente um

absurdo. Educação comparada deve comparar. Deve possibilitar-nos conhecer a relevância do que acontece em determinado país, ou em determinada época, para o que poderia acontecer em outro lugar e em outra ocasião. Deveria auxiliar-nos a compreender as lições tanto do passado como de outras culturas; compreender como os sistemas educacionais, idéias e práticas se ligam ou divergem. Nesse sentido, poderia contribuir consideravelmente para um planejamento eficiente se bem que, em si mesma, a educação comparada não fosse uma preparação suficiente para o planejador.

2. *Educação internacional*, outra expressão vaga porém corrente. Nem sempre é fácil diferenciá-la da educação comparada, mas talvez a inferência seja que o especialista em educação internacional não é inteiramente um teórico. Seu trabalho pode figurar em duas categorias. Em primeiro lugar, ele pode interessar-se pelas relações educacionais entre países e ajuda teórica no campo da educação, pelo intercâmbio de estudantes e pelo estudo de outros países no currículo escolar. Segundo, pode envolver-se em questões educacionais, no estrangeiro, mais como técnico do que como estrategista ou erudito. Pode auxiliar a desenvolver instituições de treinamento de professores, estudar problemas atinentes ao ensino de ciências, examinar questões relacionadas com o ensino de seu idioma como uma segunda língua. A importância desses estudos e atividades para o processo de planejamento é que eles proporcionam valiosa matéria-prima à qual o planejador pode recorrer. Naturalmente não é provável que se possa separar o tipo de informações que vem do especialista em educação internacional do que procede do especialista em educação comparada. Um esclarecerá certamente o outro, mas a ênfase é diferente, razão por que, ao tentarmos analisar as questões envolvidas no treinamento de planejadores educacionais, devemos estar côncios desse fato.

3. *Educação de desenvolvimento*, uma expressão recentemente adotada, presumivelmente como companheira de economia de desenvolvimento, para indicar estudos sobre o papel da educação na promoção do desenvolvimento social e econômico. O campo da educação de desenvolvimento deve possivelmente incluir estudos de natureza econômica, tais como: taxa de retorno de investimentos na educação, fornecimento de mão-de-obra treinada pelo sistema educacional e esforços para correlacionar as transformações econômicas com o desenvolvimento da educação; deve ligar a educação às alterações na estrutura social que possam também afetar as possibilidades do desenvolvimento. Talvez convenha dizer que a educação de desenvolvimento subordinaria os esforços no campo da economia, sociologia

e psicologia da educação ao estudo dos problemas de modificações e crescimento. Constitui, portanto, a educação de desenvolvimento importante base para o trabalho de planejamento. Ela proporciona uma compreensão essencial do papel da educação no desenvolvimento, mas não uma compreensão dos processos de pesquisas ou estatísticas, ou das complexidades administrativas, dos processos de projeção e outras considerações que constituem o lado técnico do trabalho dos planejadores.

Pessoas que trabalham em qualquer desses campos estarão mais — ou menos — orientadas para as tarefas práticas do planejamento, dependendo de como aquelas expressões eram interpretadas por seus professores e de quais as matérias auxiliares que estudaram. Numa extremidade, representada talvez pelo Centro de Educação Comparada da Universidade de Chicago, haveria pouco interesse pelo planejamento como atividade, mas tópicos altamente importantes para ele seriam objetos de estudos e pesquisas. Por exemplo, o trabalho de Phillip Foster⁸ seria de leitura obrigatória para todos os interessados no planejamento educacional em Gana, na Costa do Marfim ou em muitos outros países africanos. Na outra extremidade do espectro, o estudante de educação internacional pode — conforme vimos — qualificar-se para determinada tarefa técnica da educação, no estrangeiro. Em geral, porém, estudantes que se concentraram nesses campos sentem-se mais atraídos pelo ensino universitário e pesquisas ou por algum aspecto de trabalho internacional que envolve, em maior ou menor extensão, o planejamento DERH. Todavia, como muitos desses programas são novos e incompletos, seus graduados emergem, às vezes, mal preparados para enfrentar as realidades de seu trabalho. As abordagens idealmente representadas na educação comparada, internacional e de desenvolvimento, são altamente significativas para o planejador; contudo, ele tem necessidade de outras mais ainda.

A descrição sistemática de programas de planejamento ou a eles pertinente complica-se ainda com os diferentes relacionamentos com outros campos acadêmicos. Estabeleceram-se elos em diferentes instituições entre programas associados ao planejamento educacional (por qualquer que seja o nome pelo qual são conhecidos) e departamentos ou escolas de questões internacionais, centros de estudos de áreas, e economia ou outros departamentos

⁸ Ver Phillip Foster, *Education and social change in Ghana*, Chicago, University of Chicago Press (Londres, Routledge and Kegan Paul), 1965; também com Remi Clignet, *The fortunate few: a study of secondary schools and students in the Ivory Coast*, Evanston, Illinois, Northwestern University Press, 1966.

acadêmicos. Em alguns casos, oferece-se o que importa em graduação conjunta. Outro obstáculo que se antepõe a uma análise racional é que muito trabalho pertinente ao planejamento é desempenhado em departamentos de administração social cuja abordagem é mais interna que internacional.

Há, depois, uma pletera de trabalhos que está sendo executado nas universidades, os quais, dependendo em vários graus de detalhada estrutura do programa, se destinam à tarefa de planejamento e à preparação de pessoas para esse mister. Seus produtos, a menos que se tornem acadêmicos, ou entrem no campo do planejamento, sofrerão provavelmente o mesmo problema de ordem profissional de que sofrem os planejadores educacionais. Afinal de contas, que faz um educador de desenvolvimento (por exemplo) a menos que desenvolva — e isso provavelmente significa planejar — ou eduque, o que presumivelmente também significa educar mais pessoas em sua mal definida profissão?

Relevantes programas universitários fora da educação

Dois tipos de programas universitários, fora da educação, proporcionam preparação pertinente ao planejamento DERH. O primeiro é o programa de caráter multi-disciplinar visando diretrizes convenientes para os graduados, de que são exemplos típicos o da Escola dos Negócios Públicos e Internacionais Woodrow Wilson, da Universidade de Princeton, Estados Unidos; o do Instituto de Estudos Sociais, Países Baixos; o do Instituto de Estudo do Desenvolvimento Econômico e Social, França. Esses programas proporcionam cursos em áreas como a economia, planejamento de mão-de-obra, política pública e ciências sociais em geral.

O segundo tipo de programa figura nos estudos de mão-de-obra, estando às vezes ligado às relações industriais. Esse programa é oferecido, por exemplo, no Instituto Torcuato di Tella, Argentina; no Instituto de Pesquisa de Mão-de-Obra Aplicada, Índia; na Universidade da Califórnia, em Berkeley e Los Angeles, Estados Unidos; e na Faculdade de Economia M. V. Lomonosov da Universidade do Estado, de Moscou (Laboratório para o estudo dos Recursos de Mão-de-Obra), URSS. Algumas universidades talvez ofereçam essa especialização no campo da economia ou de administração comercial. Nota-se, muitas vezes, uma ênfase na economia do trabalho.

Ambos esses tipos de programa podem contribuir para a formação de especialistas em mão-de-obra, mas não fornecem o núcleo comum de DERH suficiente para servir de preparação para o planejamento do desenvolvimento de recursos humanos

Muitos dos que se formaram nesses programas cobriram essa falha através da experiência nas próprias funções, mas isso não é o bastante.

Programas universitários em planejamento

Todos os programas descritos acima são algo pertinentes à preparação para o planejamento DERH, especialmente os que proporcionam treinamento em técnicas de planejamento. Existem apenas uns poucos programas, porém, em que se procuram reunir todos os elementos do planejamento DERH ou, pelo menos, familiarizar-se com eles. Estes são oferecidos por universidades que concedem diplomas profissionais ou outras qualificações explicitamente, ou em maior grau, destinados a planejadores. Essas universidades incluem o Instituto de Estudos Educacionais de Ontário, da Universidade de Toronto, Canadá; o Instituto de Planejamento da Universidade do Chile; a Universidade de 17 de Novembro, Tchecoslováquia; o Instituto de Educação da Universidade de Reading, Reino Unido; o Centro de Estudos de Desenvolvimento da Universidade Central, da Venezuela; e várias outras Universidades nos Estados Unidos, das quais as de Harvard, Pittsburgh e Stanford já têm programas bem estabelecidos. Muitos desses programas figuram em institutos, escolas ou departamentos de educação, e, conquanto estejam relacionados com outras partes das universidades em tela, tendem mais para o planejamento educacional. Isso talvez seja demonstrado por alguns dos termos empregados na descrição de programas, p. ex., estratégia educacional, política educacional. Mas em essência, e com poucas exceções, o que esses programas produzem são "generalistas" em desenvolvimento com uma tendência para o desenvolvimento de recursos humanos e, de maneira um tanto acentuada, para o desenvolvimento da educação.

A idéia de planejamento é, em si própria, nova; a de que a educação pode contribuir para ele é ainda mais nova; e a interpretação dessas idéias para a formação de teorias e princípios de planejamento é a mais nova de todas. Não se poderia esperar que houvesse grande homogeneidade entre programas que devem estar em estado de rápida evolução a fim de acompanhar a marcha de desenvolvimento das idéias. Contudo, eles têm certos elementos básicos em comum, e isso indica um interessante grau de convergência na consideração dos problemas.

1. Acentuam a contribuição da educação para o desenvolvimento de recursos humanos e geralmente limitam a admissão para quem tenha tido substancial experiência em educação. Concebem

- ser vital para as pessoas empenhadas no planejamento educacional conhecer, de dentro, como são as escolas e terem alguma idéia prática sobre o que é e o que não é possível.
2. A orientação é internacional, se bem que haja exceções.
 3. Acentuam a relevância de disciplinas, de vários campos, para o planejamento, principalmente economia, governo, sociologia, antropologia e psicologia. Tendem a preferir candidatos com algum conhecimento inicial de um ou outro desses campos.
 4. Não só exigem tarefas sobre esses assuntos como se esforçam em relacioná-los com a educação, através de cursos de desenvolvimento educacional, conforme definido anteriormente. Esses cursos sintetizam a qualidade interdisciplinar desses programas.
 5. Há geralmente certo grau de especialização de áreas, inclusive aprendizagem de uma língua.
 6. Ensinam-se estatísticas e outras técnicas de planejamento.
 7. O programa, se em nível de doutoramento, comumente envolve estágio numa função de planejamento no estrangeiro ou em alguma outra função idêntica no próprio país.
 8. Vários programas (inclusive — incidentalmente — o Programa dos Membros Visitantes do IPE) são bem talhados para as necessidades individuais. Isso reflete a fluidez do campo e a diversidade daqueles que deles passam a participar; é claro que um administrador educacional experimentado necessita de uma diferente combinação de cursos abrangendo os de um economista ou de um psicólogo social, se deve concluir o programa com capacidade para desempenhar as mesmas tarefas.

Enfim, as mesmas matérias serão provavelmente incluídas no currículo, conforme já foram relacionadas para a preparação mais tecnológica dos planejadores; o estudante universitário, entretanto, receberá uma educação geral mais ampla no tocante às ciências gerais e aos aspectos culturais do desenvolvimento. Além disso, como seu programa dura mais tempo, terá ampla oportunidade de aprender a tecnologia.

Discussão

Notamos os respectivos graus da relevância dos programas pertinentes à preparação de planejadores de recursos humanos. Os programas de graduação formal em planejamento oferecidos pelas universidades merecem, entretanto, que se lhes dê mais atenção porquanto representam o único esforço consciente para se criar um planejador profissional culto e talvez hábil no manejo de todos os elementos comuns ao planejamento DERH.

O argumento para uma nova profissão

É interessante notar que existem mais programas oferecendo educação profissional formal para o planejamento DERH do que para planejadores econômicos. Talvez a explicação seja que os economistas, inclusive naturalmente os outros cientistas sociais empenhados no planejamento do desenvolvimento dos recursos humanos, têm uma base, numa disciplina, bem definida e magnificamente desenvolvida. Para eles, a arte de planejamento constitui algo mais adicionado à competência profissional que já possuem. O educador em planejamento, entretanto, não tem uma disciplina ampla. Pode muito bem ser — é verdade — um psicólogo educacional ou sociólogo; pode ser um administrador; talvez seja um professor experiente de certo número de disciplinas diferentes. Mas um educador não tem um corpo comum de conhecimentos com os quais todos praticamente concordam, como têm, por exemplo, os químicos. Para ele, o fator importante é o contexto a que se aplicam suas próprias aptidões, e se o contexto é o ofício de orientador, ou a superintendência, ou a escola secundária, ou o órgão de planejamento, é isso que determina a manifestação de sua proficiência. Por conseguinte, para as pessoas empenhadas no planejamento que envolve a educação, é mais importante desenvolver processos de treinamento que dêem a todas elas um núcleo comum de conhecimentos, baseados nas tarefas que elas têm de realizar, do que o é para os economistas, os quais já o possuem e apenas necessitam ligá-lo a um problema específico do planejamento.

A incerteza quanto à profissão e função do educador educacional está refletida nas preocupações e ansiedades de muitos estudantes matriculados nos cursos de planejamento, nas universidades. Convém notar que essas questões não preocupam os estudantes que participam dos programas de treinamento, de curto prazo, de instituições como o IIPE, porque dada a natureza das coisas não visam, com esse estudo, uma carreira. Estão simplesmente acrescentando uma qualificação a uma competência reconhecidamente acadêmica e de caráter profissional.

Já contrastando com isso, o estudante que procura receber um diploma universitário em planejamento está em processo de obter um título que — visto ser ainda novo todo esse empreendimento — nem ele nem ninguém mais sabe interpretar. O incipiente planejador DERH que não é um economista, na verdade passa por uma situação que poderíamos chamar de crise de profissão. Para realizar qualquer forma de planejamento, tem que aprender alguma coisa dos elementos de economia, mas isso o torna economista? Absolutamente. Talvez seja então sociólogo, cientista político ou psicólogo social, visto todas as respectivas matérias estarem possivelmente figurando em seu currículo? Não, também não é nenhum deles. Está interessado na educação mas não pode descrever a si próprio como sendo um professor nem definir-se de um modo que seja comum e geralmente aceito. Que é ele então? O título do curso que está seguindo sugere ser ele planejador, mas é essa uma profissão cuja existência é negada por outros: há economistas, diriam eles, ou sociólogos, ou peritos num ou noutro campo que, de vez em quando, se entregam aos trabalhos complexos e às praticabilidades do planejamento, mas não existe essa entidade, qual a de um planejador divorciado de uma disciplina, embora ele se intitule planejador econômico, planejador de recursos humanos ou planejador educacional.

A função do planejador educacional encerra um sem-número de ansiedades. Espera-se poder ele planejar um currículo, ou uma série de livros-textos, ou conversar inteligentemente acerca de problemas ligados à expansão do treinamento de professores ou da educação de adultos? É de supor seja ele capaz de tratar de problemas ligados ao ensino de ciências ou da nova matemática, ou à construção de escolas, ou à psicologia dos adolescentes? Ele pode muito bem saber algo, até mesmo muita coisa, sobre essas matérias, mas não pode estar bem versado em todas elas, porquanto são da esfera de uma legião de especialistas. Poderá ser especialista em algum ponto, mas como planejador educacional tem que dirigir e coordenar esforços de muitos especialistas que não estão familiarizados com qualquer setor específico. Como planejador de recursos humanos, afasta-se ainda mais de especialização. Assim, numa perspectiva a longo prazo, nenhuma especialidade constitui base suficiente para o planejador DERH a menos que permaneça empenhado em alguma faceta muito limitada do planejamento. Tudo que lhe resta ser é "especialista em planejamento", e que isso significa?

O administrador educacional de alto nível, em muitos países, é profissionalmente um funcionário civil, quase sempre um "generalista", que aplicaria

a mesma proficiência analítica e executiva aos problemas de desenvolvimento agrícola ou de política exterior, caso fosse transferido para os ministérios aos quais esses problemas estivessem afetos. Talvez ele tenha vindo das fileiras do professorado ou da administração de escolas, mas, qualquer que seja o caso, estará muito preocupado com outras questões para que se possa, acertadamente, descrevê-lo como planejador, embora o planejamento faça parte de seu trabalho. Estará às voltas com um sem-número de casos, tais como vencimentos de professores, compra de propriedade para a instalação de novas escolas, modernização do currículo, relações públicas de seu ministério e contratos de novos edifícios. Um programa de graduação universitária em planejamento prepararia apenas em parte o administrador educacional de alto nível.

Não é também provável que os especialistas encarregados do planejamento de determinados aspectos da educação, como educação de adultos ou treinamento de professores, constituam um grupo de planejadores. A função que profissionalmente exercem provavelmente seja a de especialistas em treinamento de professores ou em educação de adultos, salvo se têm um interesse mais amplo por planejamento e estejam apenas ocasionalmente envolvidos no planejamento do ramo de educação que melhor conhecem. Eles necessitariam de um treinamento mais especializado em suas respectivas áreas do que é dado nos programas de graduação em planejamento.

Nem devemos considerar os economistas, estatísticos e outros empenhados no desenvolvimento dos recursos humanos como planejadores profissionais — pelo menos, não necessariamente. Um economista profissional é justamente isso — economista — e provavelmente não desejaria trocar esse seu título pelo de planejador. É provável que julgue — e com justa razão — que sua eficiência se baseia em sua competência como economista ou como outro especialista social. Se devesse ser transferido para uma repartição encarregada da elaboração de orçamentos, não se intitularia elaborador de orçamentos, nem como banqueiro se fosse exercer funções num banco, nem como professor se fosse transferido para uma universidade, nem como consultor, no caso de uma transferência para uma consultoria. Em todas essas transformações em suas funções, manteria sua profissão básica porque foi nela que se alicerçou sua utilidade geral. Não quer isso dizer que não faria um treinamento suplementar em métodos bancários ou em contabilidade, ou em técnicas de planejamento. Isso, porém, envolveria mais uma aptidão prática que uma nova espécie de identidade profissional através de um programa de graduação.

Contudo, um dos argumentos fundamentais em favor da educação profissional formal de planejadores é que o planejamento de recursos humanos não deve ser prerrogativa exclusiva dos especialistas em ciências sociais, tampouco a única preocupação dos educadores. Há também uma função para o “generalista” DERH que tenha tido larga experiência em educação (ou em quaisquer outros campos do desenvolvimento humano) e suficiente base em economia, ciência política e estatísticas a fim de que possa tratar dos problemas técnicos de planejamento e compreender as conexões do sistema educacional com o cenário político e econômico do país. Não se está sugerindo que tais pessoas substituam o economista no órgão de planejamento, e sim que devam relacionar-se realmente a ele. Pessoas treinadas para essa função podem muito bem ser mais planejadores que qualquer outra coisa mais, e merecem ser assim intituladas. Elas terão certa compreensão de várias disciplinas (a par de alguma experiência ativa em educação) que se entrelaçam no exercício do planejamento. Diferentemente do economista, o que lhes faz ressaltar o trabalho é mais a vocação do que a disciplina.

A primeira objeção ao planejador “generalista” que os programas universitários apresentam é que ele não estará aparelhado para exercer a função a menos que tenha tido uma educação disciplinar especializada. A capacidade do planejador de contratar especialistas, quando necessários, anula essa objeção. Podia-se alegar que o economista (ou qualquer que seja o ramo do especialista) tem suas limitações; ele não tem conhecimentos suficientes no tocante ao sistema educacional, que é o principal instrumento formal do desenvolvimento de recursos humanos, e talvez não conheça os fatores políticos e sociais, vitais no planejamento, tanto quanto um “generalista”. Pode-se arguir de uma ou outra maneira, dependendo de como encaramos o parâmetro da tarefa do planejador DERH. Existem provavelmente funções estreitamente relacionadas entre si e de auxílio mútuo tanto para o especialista de disciplinas como para o “generalista”.

Negar ao “generalista” uma função nesse ramo de planejamento seria excluir praticamente todos os educadores pois, conquanto eles possuam suas especialidades educacionais, necessariamente atuarão como “generalistas” nessa específica função. Negá-la seria simplesmente lamentável. De fato, muitas pessoas que se apresentam nas universidades para se prepararem como planejadores são, por assim dizer, educadores dotados de experiência num ou noutro setor. A contribuição que eles podem trazer para o planejamento DERH é o conhecimento que têm da educação juntamente com amplas bases em estudos relevantes, dependendo naturalmente do treinamento que receberam.

Alguns dos que se pronunciam contra a concessão de diplomas profissionais a planejadores tendem a cometer o erro de compará-los com cientistas sociais. Julgam — por serem as disciplinas predominantes para estes — que o planejamento deve basear-se em disciplinas. Dever-se-ia, entretanto, fazer a comparação com a administração pública ou com a administração do ensino. O purista das academias talvez conteste serem esses campos matérias de programas universitários; eles, porém, têm sido aceitos, pelo menos nos Estados Unidos, sob fundamentos pragmáticos. Há bastante procura de pessoas treinadas em vários tipos de administração e existe suficiente corpo de conhecimentos relevantes, reunidos de vários campos, para justificar a elaboração de programas, os quais se tornam necessários e, educacionalmente, são sólidos. Podia-se alegar ser o planejamento educacional apenas um ramo especializado da administração do ensino. Ele envolve, essencialmente, o que constitui a principal preocupação do administrador: a elaboração de uma política educacional sensata.

De fato, devemos mencionar um desenvolvimento que ainda não se verificou, mas que poderá ter grande relação com algumas das questões importantes. A primeira fase, nesse desenvolvimento, é reconhecer o planejador como um tipo especial de administrador ou talvez ser o planejamento um tipo especial de função administrativa. A segunda fase é reconhecer que os sistemas ensinados com relação à administração educacional poderiam muitas vezes beneficiar-se com a infusão dos conceitos e métodos desenvolvidos com relação ao planejamento no estrangeiro. Começa-se a reconhecer que a mesma abordagem do entrelaçamento dos fatores sociais, políticos e econômicos se aplica a mudanças planejadas nas sociedades tanto mais desenvolvidas como menos desenvolvidas, e que os instrumentos de análise apropriados para o planejamento do “terceiro mundo” poderiam ser adaptados, com proveito, para sua utilização nos sistemas escolares de nações mais ricas.

Realmente, existe considerável imbricação nos programas mais progressistas de administração escolar e nos de planejamento escolar. Ambos são multi-disciplinares num mesmo sentido, qual o de incluir estudos de questões econômicas, políticas e sociais ligadas ao desenvolvimento de sistemas escolares. Em ambos, preocupa-se com as bases das diretrizes escolares e sua aplicação na prática, através da elaboração de planos coerentes e internamente consistentes; mas os programas de planejamento comumente oferecem uma abordagem mais ampla do desenvolvimento de recursos humanos como também uma tecnologia de planejamento mais adiantada, e ambos têm muito a contribuir, nesse sentido, para os programas de administração.

Existem também diferenças. Decorrem primordialmente da diferença em contexto. A organização administrativa num ministério comum ou num órgão de planejamento difere estruturalmente da repartição de um superintendente. Os programas de planejamento dão considerável ênfase ao desenvolvimento, mas, se bem que isso abranja uma série de conceitos ligados às regiões mais pobres do mundo, vai se tendo uma noção cada vez maior de sua aplicabilidade — em certos sentidos — em nações mais ricas, especialmente em suas áreas economicamente deprimidas.

Em vista dessas considerações, algumas instituições estão examinando a possibilidade de se elaborar um programa de administração educacional que encerrasse um núcleo central comum — essencialmente a área de imbricação que acabamos de mencionar — e vários ramos de especialização para pessoas com interesses diferentes. Um deles seria planejar no exterior, contudo a aprendizagem comum juntamente com o nome do grau facilitaria mais ao estudante mudar de carreira sem modificar sua identidade profissional.

O tipo de planejador preparado pelos novos programas universitários, o planejador de desenvolvimento dos recursos humanos generalista, com tendências para a educação, agirá diferentemente, dependendo de suas atribuições e localização. Talvez se interesse mais amplamente pelos recursos humanos ou mais rigorosamente pelo sistema educacional. Em qualquer dos casos, sua atuação provavelmente se aprimore: através de seus conhecimentos pedagógicos no caso do primeiro; através de sua compreensão maior no caso do segundo. Há inevitavelmente uma grande área de imbricação entre as duas funções, convindo, pois, treinar indivíduos que possam passar de uma função para outra não obstante a necessidade de técnica nessas funções separadas. Mas é importante lembrar que, nesse sentido, há pessoas que se acham especificamente mais interessadas pelo planejamento educacional. Geralmente são pessoas que foram trazidas de outros ramos de educação, especialmente da área administrativa, e aprenderam no exercício de suas funções com muito pouca preparação anterior.

O planejador educacional figura numa extremidade do espectro de interesse pelo desenvolvimento humano, enquanto que o especialista com bases em disciplinas como o economista, por exemplo, figura na outra: o planejador DERH generalista talvez figure num ou noutro ponto entre eles. Pode-se ilustrar isso pelo diagrama abaixo:

Tipo de planejamento

Planejamento educacional específico

Planejamento DERH mais amplo

Tipo de planejador

Perito em educação

Generalista DERH

Especialista em disciplinas

Em síntese, parece haver certa função para o planejador DERH profissional que é mais generalista do que especialista, cuja contribuição especial é o conhecimento que tem do cenário educacional encarado de uma perspectiva de ciências sociais. O treinamento de grau profissional não é impróprio para esse tipo de pessoas, embora convenha considerá-lo mais como um tipo de administrador do que como membro de uma nova profissão de planejadores. Em todo caso, ele é um híbrido; temos que esperar para ver se, como seus predecessores, não poderá lutar com seu ambiente e desanimar, ou se se adaptará, como alguns outros, sendo recompensado por sua sobrevivência.

Essa forma recente de atividades práticas não usurpa a área dos especialistas baseados em disciplinas. Por outro lado, não estamos sugerindo que estes — economistas, sociólogos, e outros que tais — devem considerar-se como constituindo um quadro profissional, de planejadores DERH, se bem que, de vez em quando, tomem parte em planejamentos. Outrossim, especialistas em várias formas de educação, que se empenham no planejamento para seu específico ramo de educação, devem ainda ser considerados, primariamente, como especialistas em orientação, ou em currículos, ou em treinamento de professores. Para ambas essas categorias, a especialidade em disciplinas ou educacional constitui a mola mestra. Mas para os que são generalistas, a tarefa de planejamento é, em si própria, o foco unificador. Este é, talvez, um princípio que se aplica a outras comparações entre as escolas profissionais e as universidades.

Identidade acadêmica do planejador

Outro aspecto do problema que acabamos de considerar diz respeito à identidade acadêmica do planejador generalista DERH. Seus amigos dominam um acervo real de conhecimentos acadêmicos como economistas e sociólogos, por exemplo; ele, porém, geralmente colhe informações de certo número de disciplinas. É verdade que talvez já tenha base firme numa delas e terá assim uma chance de estudá-la mais. Mas não há dúvida de que o indivíduo que termina um curso de graduação em planejamento não tem o mesmo conhecimento de qualquer matéria como o que se diplomou em disciplinas gerais.

Por outro lado, o produto do programa de planejamento desconhece muita coisa sobre mudanças sociais (que constitui o sentido básico do desenvolvimento) e sobre as técnicas de realizá-las (que constituem a essência do planejamento). Podia-se alegar que compreender a inter-relação dos fatores sociais, políticos, econômicos e psicológicos envolvidos nas mudanças sociais não é tanto uma extensão de um velho campo acadêmico quanto a emergência de um novo. Uma só disciplina não descreve adequadamente como se verificam as mudanças sociais, mas adquirem-se certamente novos conhecimentos ao comparar descrições diferentes dos mesmos acontecimentos. Não significa isso que houve fusão de disciplinas, mas é digno de nota que muitos trabalhos pioneiros, nas ciências naturais e sociais, são sobre os limites não demarcados entre, por exemplo, a química e a biologia, ou entre governo e sociologia. As disciplinas são simplesmente um meio conveniente de estudar um "continuum" de dados não divididos regularmente pela natureza. Com a expansão do conhecimento, emergem novas descrições, muitas vezes reunindo outras já em existência a fim de abrangê-lo melhor. Daí, a bioquímica, a astrofísica e a psicologia social. Daí também o uso que cientistas políticos freqüentemente fazem, por exemplo, de conceitos antropológicos.

Afirmar serem as mudanças sociais o conteúdo intelectual do treinamento de planejadores pode parecer exagero, mas não há dúvida de que são a força propulsora dos trabalhos práticos, para os quais estudos acadêmicos devem ser uma preparação. O planejador, do mesmo modo que o engenheiro, o médico e o administrador público, é um profissional que, a fim de atingir certos objetivos, aplica técnicas oriundas de um acervo de conhecimentos acadêmicos — física e matemática para o engenheiro; anatomia, fisiologia e ciências gerais para o médico; e uma combinação de ciências sociais tanto para o planejador DERH como para o administrador público, com uma dose grande de estatísticas para o segundo.

Para o especialista com base em disciplinas, como, por exemplo, o economista que se entrega ao planejamento do setor social, o treinamento será em grande parte prático a menos — é claro — que ingresse numa das instituições que oferecem cursos de planejamento baseados, também em grande parte, em problemas de mudanças sociais. Ele não tem problemas de profissão visto que, para ele, o

planejamento é, conforme vimos, mais uma função que uma profissão. Nisso é afortunado, pois o estudante generalista num programa de planejamento tem que estar explicando aos outros, e a si próprio, quem e o que ele é. Talvez seja pequeno consolo sugerir ser ele, academicamente, um estudante de mudanças sociais e, profissionalmente, um engenheiro social, pois essas não são categorias oficiais de pessoas, mas talvez isso possa auxiliá-lo a firmar-se em sua própria concepção — e isso talvez seja meia batalha ganha.

Emprego

Um fator vital na determinação da identidade acadêmica e profissional do planejador é a questão de seu emprego. O especialista baseado em disciplinas, que cuida de planejamento, pode sempre — se é muito eficiente — obter outra função no campo de sua competência. Por exemplo, o economista, que está trabalhando no planejamento do desenvolvimento de recursos humanos, pode, ao terminar sua tarefa, obter uma nomeação para lecionar numa universidade, ser contratado para participar de uma firma consultora, ingressar no governo ou capitalizar, por qualquer outro meio diferente, seus conhecimentos como economista. Já o planejador tem que continuar planejando. Isso, naturalmente, não significa que não seja perfeitamente capaz de exercer outro tipo de trabalho dentro ou fora de seu campo educacional e tarefas afins, mas — como questão de lógica — se é intitulado planejador, tem que mudar de título se muda de função.

Se as pessoas portadoras de diplomas universitários como planejadores ficam profissionalmente limitadas a planejamentos ou a preparar outros para o exercício dessa função, o número de cargos que lhes são franqueados é relativamente pequeno. Em alguns dos países ricos há relativamente pouco emprego para planejadores *como tais*. O que não deixa de ser paradoxal, a maioria das universidades que se dispõem a formar planejadores DERH está nesses países, mas a principal orientação é no sentido de desenvolver países. Atualmente, o número de empregos nesse campo de planejamento excede o de pessoas adequadamente qualificadas para exercê-los. Provavelmente a procura continue a ser maior que a oferta. Dois fatores, porém, militam contra esse indevido otimismo. Primeiro, pode ocorrer mudanças políticas, atitudinais e econômicas tanto nos que dão auxílio, em todas as suas várias formas, como nos que o recebem, o que altera a extensão e a natureza da ajuda estrangeira, daí o

número de planejadores educacionais que operam no exterior e o escopo de suas atividades. Segundo, o próprio planejador talvez não deseje despendar toda a sua carreira longe de seu país, passando de um projeto para outro. As necessidades da família geralmente exigem que retorne a uma base, em seu próprio país, em certa fase de suas atividades. Ele pode obter emprego na sede do órgão ou organização que o emprega ou conseguir um cargo universitário. As posições em seu próprio país são, porém, em número menor que as existentes no exterior.

Essas considerações não se aplicam — é claro — às pessoas do "terceiro mundo" que vão ao estrangeiro para treinar e regressam a seus próprios países para assumir, ou quase sempre para reassumir, posições no governo. Mas como as pessoas que se estão preparando profissionalmente a fim de participar de uma ou outra função do processo de planejamento educacional são, em sua maioria, cidadãos de nações desenvolvidas, o problema do desempenho de sua carreira, a longo prazo, é um que exige atenção urgente. Por esse motivo, seria importante se o planejamento fosse reconhecido como ramo da administração educacional e se se dispusessem os programas de treinamento de tal modo que os elementos diplomados ficassem em posição de poder preencher os cargos que requerem eficiência nos planejamentos. Isso é enfatizado pela responsabilidade do planejador no tocante a certos aspectos da implementação. O perigo nesse particular está em o amplo conceito de desenvolvimento dos recursos humanos poder submergir no conceito mais limitado de planejamento educacional. Naturalmente muita coisa depende de até que ponto os princípios de planejamento são dados a par das questões de administração mais práticas. Se se criarem, porém, programas bem equilibrados, a série de empregos para os que se formam será muito mais extensa. O título de administração educacional não exclui o planejador de algumas das posições mais atraentes no planejamento ou na análise do desenvolvimento de recursos humanos, que se estão criando em muitos países.

A maioria das pessoas começa em funções especializadas. O produto generalista de um programa universitário provavelmente começa exercendo uma função limitada, talvez em grande parte educacional. Somente depois de ele se ter saído bem nesse trabalho, e também no treinamento, é que ele se torna generalista. E, nessa fase, o título é muito menos importante, exceto como um meio de voltar para maior variedade de empregos em seu próprio país.

Conclusão

Estamos ainda nas fases iniciais de uma nova forma de esforços intelectuais e práticos. Nas últimas décadas, passamos a acreditar na importância da planificação do desenvolvimento de recursos, se bem que tenhamos ainda que aprender muita coisa. Mais recentemente, vimos que só se poderão desenvolver devidamente os recursos naturais se houver criaturas humanas capazes de executar as inúmeras tarefas, das quais depende o desenvolvimento. Se não houver suficiente número de professores, agrônomos, engenheiros, projetistas, médicos, especialistas em comunicações, cientistas, administradores, enfermeiras, técnicos, pedreiros e (entre muitos outros) economistas, para implementar um plano de desenvolvimento econômico, será perda de tempo elaborá-lo. Se, em geral, não houver suficiente número de cidadãos alfabetizados, não poderá ocorrer o processo de modernização, e o planejamento se tornará inútil. Esse é o caso do planejamento de mão-de-obra, e especialmente, conforme este opúsculo procura demonstrar, de um planejamento mais amplo para o desenvolvimento dos recursos humanos e da educação.

Não somos muito capacitados nesse ofício. Realmente não sabemos educar visando modificações; não sabemos como alterar atitudes, como transformar pessoas em eficientes homens de negócio ou em lavradores eficientes que rejeitem a atração da cidade; não sabemos como tornar as pessoas honestas e trabalhadoras — tudo isso é até certo ponto excelente porque, se tivéssemos essa faculdade, provavelmente a empregariamos para criar pessoas à nossa própria e dúbia imagem. Contudo, adquirimos certo conhecimento que torna possível criar normas mais sensatas para treinar e educar pessoas a fim de que elas possam dar sua contribuição para a economia e o progresso da nação. Em compensação, sabemos mais sobre a interação dos diferentes elementos: econômicos, sociais, políticos e educacionais. Desenvolvemos novos métodos para analisar sistemas educacionais. Criamos certas técnicas úteis com relação a estatísticas. Acumulamos muitas informações sobre o que se tem feito em certos casos e com que fim. Pudemos realizar algo mais que nossos predecessores em relação às necessidades educacionais de um país para seu desenvolvimento.

O propósito deste opúsculo foi examinar a idéia de que é desejável certa forma de treinamento profissional para os que trabalham no campo de

planejamento DERH. A complexidade dessa tarefa indubitavelmente requer preparação especial. Mas seria realmente uma nova profissão? É uma pergunta difícil de responder. Concluimos que, por motivos práticos e teóricos, uma profissão real (com pertinente treinamento profissional) de planejamento DERH, ou, quanto a isso, educacional, não é o meio mais desejável de satisfazer a necessidade de pessoas com essas valiosas aptidões. Nos países em que os administradores educacionais se acham especificamente preparados, seria mais importante ampliar-lhes o treinamento para incluir um maior componente de planejamento DERH do que treinar planejadores DERH como tais. Isso eliminaria os problemas de título profissional, de filiação acadêmica e de desemprego. Mas onde os programas existentes para administradores educacionais não incluem novos elementos, ou onde não existe nenhum, talvez seja necessário programas do tipo que se mencionou para os planejadores educacionais profissionais, especialmente planejadores DERH. Deve-se, entretanto, mudar uma ênfase. Não convém mais que os métodos de planejamento DERH focalizem primariamente os países em vias de desenvolvimento. Se essas técnicas e conceitos têm qualquer valor, deve ser tão possível quanto importante aplicá-las às questões de desenvolvimento nas nações de mais riqueza. Os problemas de relacionar a educação com a economia são universais, e, quando se contempla a pobreza que existe no meio da riqueza de algumas nações, é evidente que não foram universalmente resolvidos.

Não foi fácil escrever este folheto. O autor participou de várias fases do trabalho de desenvolvimento, serviu em vários órgãos de planejamento, nos quais se interessava pelo planejamento social e educacional e teve certa responsabilidade em iniciar e dirigir um programa de graduação para planejadores educacionais. A dificuldade em redigir deve-se ao fato de que examinava as bases de suas próprias ações. A princípio estava convicto de que agira acertadamente ao recomendar a criação desse programa de treinamento. Com o prosseguimento do estudo, tornou-se cada vez mais incerto. Finalmente chegou às conclusões que acabou de expor, conclusões que, em parte, contradizem as idéias com as quais trabalhara durante vários anos. Este opúsculo, pois teve pelo menos o mérito de haver induzido um homem — e um que poderia ter sido o mais resistente — a mudar de idéias.

PUBLICAÇÕES DE PESQUISA

da Fundação Carlos Chagas

junho/1975

CADERNOS DE PESQUISA

1. A Pesquisa Educacional no Brasil — *Aparecida Joly Gouveia*
2. Alfabetização: Um problema interdisciplinar — *Ana Maria Poppovic*
3. Levantamento de Oportunidades Ocupacionais e Escolares para Deficientes Auditivos — *Maria Amélia Azevêdo Goldberg*
4. Algumas Considerações sobre Treinamento de Pessoal no Ensino — *Bernardete Angelina Gatti, Guiomar Namó de Mello, Nara Maria Guazzelli Bernardes*; O que é Planejamento Educacional? — *Philip H. Coombs*
5. Considerações para determinar as prioridades da Pesquisa Educacional na América Latina — *Carlos Muñoz Izquierdo*. A comunicação entre os Centros de Pesquisa Educacional — *Ernesto Schiefelbein*; Estudos de Predição do Comportamento Acadêmico. I — Faculdade de Medicina Veterinária da USP — *Carmen Lúcia de Melo Barroso, Adolpho Ribeiro Netto e Maria Helena Mendonça Coelho*; Estudos de Predição do Comportamento Acadêmico. II — Faculdades de Medicina — *Carmen Lúcia de Melo Barroso*; Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social — *Raymond Poignant*
6. Pesos nominais e pesos efetivos no vestibular do CEECEM — *Carmen Lúcia de Melo Barroso*; A opção profissional: tendências e implicações para o vestibular — *Lólio Lourenço de Oliveira*; Um estudo de fidedignidade da taxonomia dos objetivos educacionais. Domínio cognitivo — *Vilma Fagundes Sanchez*; Fatores ambientais, classe social e realização escolar na marginalização cultural — *Ana Maria Poppovic*; Estudo sobre o auto-conceito de um grupo de adolescentes de uma escola pública de São Paulo — *Yara Lúcia Esposito, Léa Maria Chagas Cruz*; Auto-Conceito e sua relação com prestígio entre os colegas, nível sócio-educacional e inteligência — *Léa Maria Chagas Cruz, Yara Lúcia Esposito*; A utilização da técnica Q como instrumento de medida nas Ciências Humanas — *Bernardete Angelina Gatti*; Estudo da percepção da função do orientador pedagógico num grupo de professores de uma escola secundária — *Nara Maria Guazzelli Bernardes, Guiomar Namó de Mello*; Uma análise da fidedignidade da taxonomia de objetivos educacionais de Benjamin Bloom — *Maria Amélia Azevêdo Goldberg*; Educação de adultos e objetivos educacionais — *Elba Siqueira de Sá Barreto*; Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos — *Frederick Harbison*.
7. Marginalização cultural: uma metodologia para seu estudo — *Ana Maria Poppovic, Yara Lúcia Esposito e Léa Maria Chagas Cruz*; Avaliação e planejamento educacional: problemas conceituais e metodológicos — *Maria Amélia Azevêdo Goldberg*; O planejamento e o administrador educacional — *C. E. Beeby*
8. Avaliação educacional e educação de adultos — *Maria Amélia Azevêdo Goldberg, Elba Siqueira de Sá Barreto e Sônia Maria Carvalho de Menezes*; Contexto social do planejamento educacional — *C. A. Anderson*
9. Estudo sobre a função do assistente pedagógico — *Bernardete Angelina Gatti, Nara Maria Guazzelli Bernardes e Guiomar Namó de Mello*; Custos dos planos educacionais — *J. Vaisey e J. D. Chesswas*
10. Diferenciais de salários de engenheiros, economistas e pessoal de ciências básicas — *José Pastore e Eny E. Ceotto*; Influência dos "kits" Os Cientistas no desenvolvimento do comportamento científico em adolescentes — *Bernardete Angelina Gatti e Maria Amélia Azevêdo Goldberg*; Estudo da evolução de alguns conceitos espaciais em pré-escolares — *Ana Maria Poppovic*; A profissão de orientador educacional — *Maria Amélia Azevêdo Goldberg*; Problemas da educação rural — *V. L. Griffiths*; Planejamento educacional: função do consultor — *Adam Curle*
11. Avaliação de um programa de informação escolar e profissional — *Celso João Ferretti*; Avaliação de competência no desempenho do papel de orientador educacional — *Maria Amélia Azevêdo Goldberg e outros*; Os cursos programados individualizados (CPIs): recurso ou solução? — *Elba Siqueira de Sá Barreto e Sônia Maria Carvalho de Menezes*; Aspectos demográficos do planejamento educacional — *Ta Ngoc Châu*.
12. Um estudo quantitativo sobre a reprovação no curso primário — *Dair Aily Franco de Camargo*; Observação da interação professor-aluno: uma revisão crítica — *Guiomar Namó de Mello*; Concepção do papel de psicólogo escolar — *Maria Amélia Azevêdo Goldberg e outros*; Estabilidade do concurso vestibular do CEECEM — *Thomas F. Breen III*; As contribuições da ciência ao ensino: mito e anti-mito — *Maria Amélia Azevêdo Goldberg*; Custos e despesas em educação — *J. Hallak*.
13. Recursos humanos e materiais nas instituições escolares de grau médio — *Benno Sander*; Avaliação de programa de treinamento de professores de 1ª série — 1º grau — *Bernardete Angelina Gatti, Guiomar Namó de Mello, Nara Maria Guazzelli Bernardes e Evangelina Rovai*; Avaliação de programa de treinamento para a função de assistente pedagógico — *Bernardete Angelina Gatti, Nara Maria Guazzelli Bernardes, Guiomar Namó de Mello e Evangelina Rovai*; O ensino através do computador e a pesquisa educacional — *Carmen Lúcia de Melo Barroso*; A profissão de planejador educacional — *Adam Curle*.

SÉRIE PESQUISAS EDUCACIONAIS

1. Estudo de Algumas Características Sócio-Culturais de Candidatos ao Ingresso em Escolas de Nível Superior — *A. Ribeiro Netto, Leila Lopes de Camargo, Maria Helena Mendonça Coelho*
2. Estudos de Predição do Comportamento Acadêmico: I. Faculdade de Medicina Veterinária da U.S.P. — *Carmen Lúcia de Melo Barroso, A. Ribeiro Netto, Maria Helena Mendonça Coelho* (reeditado nos Cadernos de Pesquisa nº 5)
3. Os Tecocratas. Estudo dos Candidatos ao Concurso de Técnico de Tributação do Ministério da Fazenda (Relatório Preliminar) — *Carmen Lúcia de Melo Barroso* (esgotado)
4. O Madureza em São Paulo — *Carmen Lúcia de Melo Barroso, Lólio Lourenço de Oliveira* (esgotado)
5. O Emprego Público e o Diploma de Curso Superior — *Aparecida Joly Gouveia*
6. Candidatos ao Concurso Vestibular da Área Biológica em São Paulo — *Lólio Lourenço de Oliveira*

SÉRIE PROFISSÕES

1. Química — *Celso de Rui Beisiegel*
2. Física — *Celso de Rui Beisiegel* (esgotado)
3. Psicologia — *Sylvia Leser de Mello Pereira* (esgotado)
4. Geologia — *Ana Mércia Marques Silva*