

O PLANEJAMENTO
E O ADMINISTRADOR EDUCACIONAL

C. E. Beeby

PREFÁCIO

Na qualidade de coordenador desta série de opúsculos, C. E. Beeby declarou-me sentir-se um pouco embaraçado por ter, ele mesmo, escrito um em que deliberadamente se propôs a descrever o planejamento educacional, do ponto de vista particular de um dos grupos de profissionais agora empenhados nessa complexa atividade. É naturalmente o que esperávamos que fizesse, pois, conforme considerávamos desde o início, um dos principais objetivos desta série era permitir que toda sorte de especialistas debatesse o planejamento educacional, baseados em sua própria experiência e concepção. No presente caso, a concepção é a de um alto administrador educacional, igual a de um homem na direção de um ministério de educação, com cuja função, aliás, o Dr. Beeby está familiarizado.

O autor dispensa valiosa atenção à necessidade de compreensão mútua e de boas relações de trabalho que deve haver entre as autoridades e planejadores educacionais, de um lado, e aqueles (quase sempre economistas formados) que são responsáveis pelo total desenvolvimento econômico e social, de outro. Admite-se que nem sempre são fáceis tais relações, especialmente a princípio, visto que as dificuldades de comunicação, que surgem entre grupos profissionais formados com base em diferentes conceitos e semântica, geralmente levam tempo para serem superadas.

A experiência que tivemos no Instituto Internacional de Planejamento Educacional, nestes três úl-

timos anos, convenceu-nos, entretanto, de que tais diferenças concernentes ao planejamento são relativamente superficiais, e que uma análise razoável e probatória das reivindicações nesse novo campo, já em rápido crescimento, revelará uma área em que a concordância e os interesses comuns foram maiores do que a princípio se afigurava.

O autor é agora membro participante das pesquisas do "Center for Studies in Education and Development of the Graduate School of Education", na Universidade de Harvard. Foi durante vinte anos diretor do ensino em Nova Zelândia, com certas responsabilidades também no tocante ao ensino nos domínios desse país no Pacífico. O Dr. Beeby foi, em certa ocasião, assistente do Diretor Geral da UNESCO, e mais tarde membro, e depois presidente, de seu conselho executivo, ao mesmo tempo em que servia como embaixador de Nova Zelândia, na França.

Atuou como consultor educacional de certo número de países em vias de desenvolvimento e de várias organizações internacionais. Além de ser coordenador geral desta série, serviu bem o Instituto Internacional de Planejamento Educacional ao planejar e co-presidir seu Simpósio sobre os Aspectos Qualitativos do Planejamento Educacional no verão de 1966. Uma excelente base para isso foi seu último livro "The Quality of Education in Developing Countries" (Harvard University Press).

Philip H. Coombs

Diretor, IIPÉ

O PLANEJAMENTO E O ADMINISTRADOR EDUCACIONAL

Definir termos constitui geralmente o método mais enfadonho para começar qualquer exposição, mas nesta ocasião não vejo outra alternativa. O planejamento educacional encontra-se ainda nesse estado amorfo em que não existe concordância ainda quanto a seus limites. A ele chegamos, vindos de direção diferente, e a trilha que seguimos determina, não em pequena medida, a forma e o conteúdo daquilo que vemos a nossa frente. E pouco adianta consultar o dicionário em busca de uma definição; o planejamento educacional adquiriu novas dimensões durante a década passada, e não se pode traçar-lhe o perímetro baseado somente na teoria; é preciso comprová-lo meticulosamente na prática antes que se possa incorporá-lo numa fórmula verbal que a maioria das pessoas aceite.

No entanto, todo especialista elabora a definição que melhor se adapta a seus objetivos, a sua experiência passada e, se apraz, a seus preconceitos. O variarem as definições não significa forçosamente que algumas delas estejam erradas em qualquer sentido lógico. Elas estendem ou contraem os limites do assunto e dão diferentes ênfases a elementos nele encerrados, mas o que o planejamento educacional é na realidade, em qualquer país, será decidido pelos políticos e pela atuação dos que estão no poder. Não se deve, entretanto, supor que, intelectualmente falando, o planejamento educacional possa continuar sempre a ser tudo para todo homem e que não tenha importância qualquer definição que venhamos a aceitar. Numa área, como esta, que se reveste de tanta complexidade, têm os políticos que apoiar-se em profissionais, e a definição que os especialistas adotarem influenciará o mecanismo administrativo que se estabelecer para a elaboração do planejamento. Por exemplo, se se considerar que a elaboração de um plano seja algo que intelectualmente se possa separar de sua execução, isso afetará o lugar do administrador educacional na hierarquia do planejamento. Um estranho, em seu cepticismo, talvez tivesse certa base para admitir que a definição do planejamento educacional, de qualquer indivíduo, reflete, em certo grau, o juízo que o indivíduo faz do papel que especialistas de seu tipo exerceriam no planejamento. Não vejo nada de errado nisso. Essas declarações divergentes, se feitas por homens razoáveis com a humildade que sua presente ignorância exige de todos que se acham empenhados em planejamento, deviam conduzir a uma melhor união no trabalho

entre especialistas que, até então, tenham tido pouca experiência numa tarefa comum. A definição que aparece mais adiante difere na ênfase, e talvez até nos aspectos materiais, das que foram dadas ou consideradas pelos autores de outros opúsculos, visto ser enunciada francamente do ponto de vista de um administrador educacional. Isso não requer justificação; os outros opúsculos desta série corrigirão qualquer desequilíbrio que haja.

O Administrador Educacional

Exige, entretanto, uma declaração mais clara sobre quem é realmente o "administrador educacional", cujo papel no planejamento se deve discutir. Neste ensaio, emprega-se o termo em um sentido restritivo para indicar alguns administradores de nível superior, num ministério ou departamento governamental de educação, que mais próximos estão das pessoas responsáveis pelo planejamento econômico e social geral. Mesmo com essa restrição, o termo abrange alguns tipos muito diferentes. Salvo citação contrária, nenhuma distinção é feita entre políticos e administradores de carreira, entre ministros e secretários permanentes ou diretores gerais do ensino. Além de sua função na elaboração de normas, como membro de um gabinete, o ministro da educação partilha com seus altos funcionários uma complexa série de deveres administrativos, cuja disposição varia com o país e com as pessoas neles envolvidas. Como os altos funcionários, na maioria dos casos, exercem seus poderes executivos, em nome do ministro, seria desarrazoado excluir este último da categoria de administradores. Em verdade, aos olhos do público, o ministro e seu diretor de alto nível devem formar uma só entidade indivisível.

Não se pode considerar o conhecimento que o próprio ministro tenha do ensino como sendo completo. Na África, onde, nos dias que antecederam sua independência, o ensino era o primeiro canal de emprego franqueado aos africanos instruídos, muitos ministros eram, eles mesmos, membros da profissão, mas em muitos outros países, o ministro da educação, qualquer que fosse sua habilidade como administrador, pouco ou nenhum conhecimento técnico tinha diretamente relacionado com educação. Mesmo a alguns dos altos administradores, no ministério, talvez falte algum treinamento profissional no ensino. Por exemplo, em alguns dos países que

antes estiveram sob o governo britânico, é costume ter como funcionário superior civil, no ministério de educação, um secretário permanente, membro de um corpo de elite de administradores gerais que passam de um ministério para outro. Nesse tipo de sistema, o homem seguinte a ocupar a posição será normalmente um diretor ou diretor geral de ensino, que é a principal autoridade em assuntos da profissão; mas, em países, em que todo um grupo de funcionários muda juntamente com o governo ou o ministro, não é incomum encontrar muitos dos postos superiores ocupados por pessoas cujo treinamento na educação é deficiente ou mínimo.

Embora os padrões variem bastante, encontrar-se-ão, em algum nível de qualquer ministério, funcionários que foram subindo através do magistério ou de alguma função conexa e que estão empregados como administradores gerais, inspetores, especialistas de currículos ou controladores de atividades tais como formação de professores ou orientação vocacional. Quaisquer que sejam as qualificações do ministro e de seu funcionário do mais alto nível, num ministério bem organizado, eles terão constante necessidade desses especialistas. A essência de um bom administrador, no nível superior, é que ele raramente age só. Ele está cercado de altos funcionários e consultores e, se lhes segue ou não a opinião, seria tolice agir sem primeiro ouvi-la. Após passar a maior parte de minha vida no cargo de administrador, acho difícil considerar o administrador de alto nível como sendo praticamente uma só pessoa quando ele toma uma decisão ou dá seu parecer ao governo. Ele tem a suas ordens a experiência acumulada e a sabedoria — e naturalmente os preconceitos — de todos os seus colegas, e, embora seja algo mais que porta-voz do grupo, é também algo mais que indivíduo. Se isso cheira muito a misticismo burocrático, pode-se considerar o administrador como um homem que é, constante e profundamente, influenciado por certo número de pessoas experimentadas, das quais depende para a maioria de seus relatórios e, pelo menos, para algumas de suas decisões.

É nesse sentido que empregamos aqui o termo administrador educacional. Em qualquer outro sentido algumas das asserções relativas a ele seriam exagero. Administradores raramente seriam super-homens, mas representam o acúmulo de uma larga experiência que qualquer homem dificilmente poderia conseguir sozinho.

Que é, pois, o “planejador”? Qualquer país que esteja visando à preparação do planejamento educacional, no sentido moderno, tende a desenvolver a operação em dois níveis diferentes, um no ministério e o outro no âmbito nacional. Há geralmente uma unidade (ou unidades) no ministério de educação — e às vezes em outros ministérios também como se se dividisse o controle — que se preocupa

com as atividades de planejamento, ou, pelo menos, com a preparação do material sobre o qual se assentarão os planos. Alguns membros dessa unidade terão galgado sua posição através do sistema educacional, e talvez conheçam perfeitamente tanto os processos de planejamento como a política da profissão. As funções e “status” dessa unidade variam bastante de um lugar para outro. Em alguns ministérios, o chefe da unidade talvez seja pouco mais que um técnico de alto nível que fornece os dados exigidos por um diretor do ensino sobremodo exigente ou por um secretário permanente que, por sua vez, os coordena para apresentá-los ao ministro e ao governo. Em outros casos, em que os altos funcionários são apáticos ou desconhecem verdadeiramente o sistema escolar, o chefe enérgico de uma unidade de planejamento, com acesso direto ao ministro, pode vir a exercer influência sobre política, influência que vai além de simples técnicas.

Seria útil analisar, no tocante a certo número de países, os papéis que diferentes funcionários num ministério ou departamento de ensino exercem no processo de planejamento. Em alguns desses países, talvez fosse possível determinar justamente a pessoa no ministério — que poderá ser desde o próprio ministro até o chefe da unidade de planejamento — que se poderá denominar “o planejador”, no sentido de que foi quem exerceu predominante influência sobre o plano finalmente apresentado, mas o quadro é tão caleidoscópico que, em qualquer declaração geral sobre o trabalho nos ministérios de educação, é preferível evitar esse termo. Voltamos assim ao conceito de “o administrador”, como uma figura múltipla que representa o planejamento bem como a proficiência organizacional no ministério. Caberá a outro opúsculo desta série — assim espero — assinalar as normas de autoridade na complexa organização sob a jurisdição do ministro da educação e sugerir os meios pelos quais elas possam contribuir de modo mais eficaz para o planejamento, em várias circunstâncias. Para os presentes fins, desconsiderarei completamente esse problema e concentrar-me-ei nas relações entre o ministério de educação, como um todo (“o administrador”), e qualquer mecanismo que o governo tenha estabelecido para a elaboração do planejamento geral total. Isso assume também muitas formas, mas haverá sempre dois elementos, um corpo de peritos — seja do tesouro ou uma comissão de planejamento, seja algum outro grupo *ad-hoc* — e o gabinete, ou o chefe executivo, que darão as decisões finais. Geralmente existe no grupo de peritos um ou mais indivíduos que tratam especialmente do planejamento educacional e de atividades conexas. São as pessoas a que nos referimos quando empregamos, nesse ensaio, os termos “planejador” ou “perito de planejamento”. Num sistema sólido haverá constante comunicação — bem como pequenas tensões inevitáveis — entre esses “plane-

jadores” e os altos funcionários do ministério, e o ministro exercerá seu próprio papel nas deliberações do gabinete sobre o planejamento social e econômico total. Num Estado federado ou num em que o controle das escolas é descentralizado, poderá haver políticos ou funcionários que participam do processo de planejamento numa ou noutra fase.¹

É contra esse cenário de delicado equilíbrio de poderes e influências que devemos procurar uma definição realista do planejamento educacional.

Definição:

Planejamento educacional é o exercício de previsão na determinação de política, prioridades e custos de um sistema educacional, tendo na devida conta as realidades econômicas e políticas, o crescimento potencial do sistema e as necessidades do país e dos estudantes servidos pelo sistema.

Essa é, evidentemente, uma definição de planejamento, mais ampla do que freqüentemente se costuma dar, e reflete a impossibilidade de o administrador traçar demarcações num processo que, na prática, lhe parece contínuo. Difere de algumas outras definições recentes em vários aspectos:

- a) conquanto acentue a importância que a nova dimensão econômica tem para o planejamento, ainda assim abrange processos que se observavam muito antes de os economistas se tornarem verdadeiramente interessados no planejamento da educação;
- b) não traça uma nítida linha de distinção entre a elaboração de um plano, sua adoção e sua implementação;
- c) acentua as realidades políticas e o equilíbrio de forças que afetam a adoção de um plano;
- d) menciona as necessidades tanto do país como das crianças;
- e) dispensa consideração especial à capacidade de crescimento de um sistema educacional.

Pode-se discutir convenientemente, sob cinco títulos, o ponto de vista do administrador — ou, como somos um grupo heterogêneo, talvez fosse mais acertado dizer, neste contexto, um administrador:

1. Em alguns países, o ensino e o planejamento educacional não são considerados, primariamente, como da responsabilidade do governo central, e os administradores municipais ou regionais têm realmente mais força do que poderia parecer das breves referências que a eles se fez aqui. Há, entretanto, uma tendência crescente do governo central em incluir a educação em seu planejamento nacional. A bem da simplicidade, estou supondo que essa prática seja mais generalizada do que é na realidade.

Nova dimensão do planejamento

Tem havido certo tipo de planejamento educacional desde que o ensino passou a ser considerado como de responsabilidade da nação. Nenhum administrador competente poderia controlar um sistema educacional a menos que exercesse certo grau de previsão e lutasse para conseguir certa medida de consistência. Em sua pior feição tal “planejamento” era um tanto fraco e talvez consistisse de pouca coisa mais que uma luta anual para a elaboração de um orçamento. Em sua melhor feição, produzia alguns relatórios enérgicos e previdentes que influíam sobre o sistema educacional do país durante décadas. Comissões governamentais, comissões consultivas, conferências nacionais, universidades e organizações de pesquisas independentes têm produzido, todas elas, vastos esquemas para a reforma do ensino, e administradores sobrecarregados de trabalho, em salas atravancadas, freqüentemente apresentavam planos algo conservadores e ainda assim não destituídos de visão. Não há dúvida que muitos desses planos eram arquivados sem que despertassem atenção, mas isso quase não os distingue, como material de classe, de outros planos educacionais modernos mais aprimorados.

Que é, pois, a nova dimensão no planejamento educacional, que o separa do tipo clássico de planejamento executado por comissões consultivas e outras durante estes últimos cem anos? A diferença mais óbvia está no intenso interesse do planejador moderno pelo crescimento econômico, pelo desenvolvimento dos recursos humanos e pelo que os economistas denominam “macro-planejamento”, a consideração simultânea de todos os planos de desenvolvimento do país, que se entrelaçam. Dificilmente se pode censurar os planejadores educacionais antiquados por não se terem interessado por tais particularidades, pois, salvo raras exceções, ninguém mais se interessava também. Eles não podiam entrar seu planejamento em planos da economia nacional, os quais não existiam, e, quanto aos recursos humanos do país, supunha-se que fossem atendidos pela própria liberdade de ação do mercado. Teoricamente — se é que havia uma teoria — o educador atendia à procura quando ela surgia, ou, dada a demora na provisão de instalações para o ensino, algum tempo depois de seu aparecimento. Esse quadro, porém, não é inteiramente justo, porquanto ocasiões houve em que os educadores proporcionaram certa orientação para o sistema. Em meu próprio país (Nova Zelândia), por exemplo, nos anos que imediatamente se seguiram à guerra, o departamento de educação e as escolas técnicas, sem o benefício de um plano relativo à economia nacional ou à mão-de-obra, criaram uma procura para técnicos do mesmo modo que a satisfizeram quando a indústria, se bem que atrasadamente, começou a ter necessidade deles.

Nem é justo dizer que o administrador educacional não está interessado em finanças. Alguém que tenha estado às voltas com o Tesouro, por ocasião da elaboração do orçamento para a educação ou que, num sistema descentralizado, tenha procurado interessar os contribuintes por uma emissão de apólices destinadas à criação de novas escolas, jamais pode esquecer que os fundos para a educação não são ilimitados. Em todo plano que ele submete ao governo, para aprovação, tem que orçar o custo, e sua aceitação ou rejeição pode depender das economias que ele possa fazer no plano. Contudo, não deixa de haver uma diferença sutil entre a atitude para com as finanças, da parte do administrador educacional comum, e a da parte do economista que trabalha nos planos econômicos para o país considerado em seu todo.

O contraste transparece mais claramente entre uma comissão de planejamento econômico e a comissão de educação, do tipo clássico, uma mescla de administradores, teóricos, professores e leigos, às quais muitos países costumam encaminhar os importantes problemas de política. Tem sido processo comum uma comissão de ensino elaborar recomendações amplas para a reforma, dentro de seus termos de referência, e depois ou apresentá-las ao governo sem o orçamento de custo ou esboçar uma estimativa de custo geral *depois* de as recomendações relativas à política terem sido resolvidas. Não quer isso dizer que toda comissão de ensino tenha fechado os olhos às realidades econômicas — se bem que algumas tenham. Membros, muito experientes em administração, na maioria das comissões, têm uma idéia quanto à magnitude dos gastos a que suas recomendações obrigariam o governo; contudo, as comissões comumente não têm considerado, como parte de sua função, fazer rigorosos orçamentos de custos de soluções alternativas para um problema *antes* de decidirem sobre a política que recomendarão. Eu mesmo perguntei a uma comissão durante suas deliberações: “Mas quanto custará a medida proposta?” Responderam apenas o seguinte: “Vamos decidir primeiro sobre a política, poderemos depois informá-lo do custo.” Orçar os planos antes de se chegar a uma decisão sobre as recomendações relativas à política parece-me a essência do planejamento moderno, pois, sem isso, torna-se difícil, ou mesmo impossível, considerar racionalmente as prioridades.

Nisso também é fácil ser injusto para com o educador. (Neste terreno ainda nebuloso é difícil fazer qualquer generalização sem que se cometa uma injustiça a alguém.) A idéia de orçar cuidadosamente o custo de propostas alternativas, antes de apresentar uma à aprovação do governo, não constitui novidade para o bom administrador educacional. Normalmente ele costuma fazê-lo com determinadas propostas que submete, relativamente à política para questões variadas, tais como construções,

transporte de alunos, livros didáticos grátis, e novos planos para orientar crianças ou formar professores; e seu método usual de tratar todas as recomendações de uma comissão de educação tem sido decompor-las em suas partes constituintes e apresentar estas, durante certo período, como uma série de propostas separadas, acompanhadas de seus respectivos custos. O que raramente faz — e esse é o ponto crucial do argumento — é orçar antecipadamente um esquema, com o espírito sempre voltado para os planos e possibilidades econômicas do país ou para sua necessidade de mão-de-obra. É essa a nova dimensão que o administrador não deve ignorar no tocante ao futuro a menos que queira correr o risco de perder seu justo lugar no processo de planejamento.

O administrador pode continuar a ser céptico quanto a algumas das técnicas do planejamento econômico e de mão-de-obra de grande alcance, e dos resultados que com elas se conseguirá, e talvez suspeite que, por mais global que o planejamento educacional possa parecer no papel, grande parte dele, na realidade, continuará a ser executado aos poucos, em resposta a pressões políticas e ante alguma expectativa de crise. Sabe também que, por mais entusiasmo que o Tesouro possa ter pelo macro-planejamento, pode acontecer que em certas circunstâncias venha a protelar o atendimento a certos setores do plano educacional a fim de aplicar o aumento na verba destinada aos gastos em determinado período de anos². Mas, quaisquer que sejam as dúvidas, deve o administrador admitir que, após a descoberta da educação pelos economistas, a questão de planejamento, qualquer que seja sua definição, jamais será novamente a mesma até nos próprios países adiantados, ao passo que, nos países em vias de desenvolvimento, ela pode começar a parecer, de fato, muito diferente da que era aceitável no passado. É natural que os economistas, irrompendo com novas técnicas, num campo já estabelecido, exagerem as inovações que trouxeram, e é igualmente compreensível que o educador responda enfatizando o planejamento que sempre costumava fazer. A fecunda harmonia de ambas as esferas somente se verificará quando cada uma das partes reconhecer o valor do que a outra tem para oferecer e limitações do que cada uma poderá fazer sozinha.

Planejamento, sua adoção e execução

É compreensível que um especialista interessado na teoria de planejamento faça nítida distinção entre a preparação, a adoção e a execução de um plano e insista em que essas três fases sejam mantidas

2. Nesse particular, quando o planejamento do desenvolvimento nacional não fica diretamente sob a jurisdição do Ministro das Finanças, observa-se às vezes uma tensão entre o Tesouro e o organismo que, por ventura, foi instalado *ad hoc* para tratar do planejamento total.

“analiticamente separadas”³. Tornar-se-á mais fácil a análise de cada processo se as interações irregulares entre elas forem temporariamente ignoradas. Mas é de imaginar se a teoria não acaba preocupando-se justamente com essas interações. O profissional certamente tem que preocupar-se, pois um plano somente é exequível quando as arestas da teoria são aparadas através da ação dos técnicos que elaboram o primeiro projeto do plano, dos políticos que fazem as emendas e o aprovam e dos administradores que executam suas partes e que, ao fazê-lo, vão alterando-as. Demasiada insistência, ainda que teoricamente, na pureza do processo de planejamento poderia resultar no estabelecimento de um mecanismo de planejamento que tornaria difícil a ocorrência de uma ação mutuamente abrasiva entre as idéias desses três grupos.

O perigo desse claro conceito de pensamento está em ele poder levar algumas pessoas a supor que a aprovação de um plano seja mais um evento simples e natural do que a culminação de uma longa série de ajustes e compromentimentos, em que se acham envolvidos aqueles que têm de dar a aprovação final ao plano e aqueles que devem executá-lo. Alguns há que contestariam o direito de o governo dever ser consultado sistematicamente durante a preparação do plano econômico geral do país. Tal consulta é, via de regra, inerente à estrutura dos órgãos de planejamento que ele estabelece; mesmo que o chefe do executivo ou um dos membros de seu gabinete não seja o presidente nominal da comissão de planejamento⁴, uma alta autoridade ou assessor pessoal será a cabeça dirigente⁵. A inclusão do ministro da educação nessas consultas dependerá de sua posição junto ao governo e da importância que se der à educação no processo de planejamento.

O que é muito curioso, a comissão consultiva tradicional, embora quase sempre formada de elementos oficiais, muitas vezes, em suas deliberações, não é influenciada diretamente pelo governo, o que

já não acontece com as comissões de planejamento comuns. Isso não é necessariamente um sinal de força; é mais provável que o governo procure influir sobre as decisões dos órgãos que ele considera de primacial importância. Talvez ele espere que a comissão de planejamento educacional expresse suas recomendações, em termos gerais e qualitativos, de sorte que possa ou deixá-las facilmente de lado ou adotá-las com um prazo flexível. Ao começarem os planejamentos educacionais a entrelaçar-se mais estreitamente com a planejamento geral relativo ao desenvolvimento econômico e à mão-de-obra, e a serem orçados e divididos em etapas, antes de serem apresentadas para adoção, é mais do que nunca importante que os ministros de educação participem, de um modo ou outro, do processo do planejamento desde o início.

Os países variam muito na medida em que o administrador educacional é chamado para consulta antes de a aprovação ser dada ao plano econômico geral do governo. Em alguns casos, há uma sub-comissão educacional oficialmente ligada à comissão de planejamento; em outros, um membro ou um funcionário graduado da comissão age como elemento de ligação entre a comissão e um grupo de departamentos pertinentes ao ensino, e, às vezes, as relações, conquanto sejam reais, são bem informais. A meu ver, o melhor sistema seria haver uma unidade de planejamento no departamento de educação que, ou diretamente ou através do chefe efetivo do departamento, ficasse sempre em contato com a comissão central de planejamento. Há, porém, países em que a única função do administrador educacional consiste em fornecer as cifras que lhe pedem e em desempenhar sua parte do plano quando este lhe é apresentado. É nesse grupo de países que encontramos os exemplos menos efetivos de planejamento educacional total, em que o suposto plano para o ensino é tão vago que acaba sendo completamente inútil ou se apresenta tão afastado da realidade que chega a ser arriscado.

Ninguém haveria de sugerir que os diretores de departamentos governamentais participassem da reunião em que se estivesse decidindo sobre as dotações de verbas a cada um deles, em conformidade com o plano;⁶ a autoridade encarregada do planejamento procederia, entretanto, insensatamente se não os tivesse ouvido antes sobre os problemas que os vários níveis de gastos viessem talvez criar. (Falando com toda sinceridade, tem-se que admitir que a autoridade procederia também insensatamente se não descontasse das estimativas de cada administrador

3. Y. Dro, "The planning process", *International review of administrative sciences*, Bruxelas, Vol. 29, nº 1, 1963, pág. 51: "O planejamento é substancialmente — e, na maioria dos casos, também formal e legalmente — um processo de preparar certo número de decisões a serem aprovadas e executadas por alguns outros órgãos. Embora a mesma unidade reúna as funções de planejar com as de autoridade para aprovar e executar, esses processos são distintos um do outro, se bem que interdependentes, e devem ser mantidos analiticamente separados".

4. Não se estabelece uma comissão de planejamento em todos os países que fazem planejamentos; o termo é aqui empregado como um expressão conveniente para qualquer mecanismo de planejamento estabelecido em escala nacional.

5. Na Índia, por exemplo, o Secretário-Chefe do Gabinete é também o Presidente da Comissão de Planejamento.

6. Mas evidentemente o ministro da educação participará de qualquer debate do gabinete sobre a distribuição de verbas aos vários departamentos, e de certos recursos à indústria privada em conformidade com o planejamento.

uma porcentagem que seria determinada pelo conhecimento que tivesse do critério, temperamento e folha de serviço de cada um deles.) Se no plano central se começa a distribuir, dentro da soma total proposta para o ensino, as verbas que estão à disposição de cada grande divisão, por exemplo, do ensino primário, secundário, técnico ou superior, é essencial que o administrador educacional exerça um papel ativo nesse processo. Somente ele está em posição de conhecer o delicado equilíbrio que existe entre as partes de um sistema escolar e os efeitos que a súbita expansão ou as necessidades de uma parte podem causar nas restantes. Esse conhecimento é apenas, em parte, resultado do estudo das estatísticas que qualquer elemento pode empreender; flui, de certo modo, da percepção que esse elemento tem do sistema real e complexo que ele controla, e da compreensão que tem do que as criaturas humanas, partes desse sistema, podem fazer e também suportar. Tudo isso é tão óbvio que não haveria necessidade de mencioná-lo, não fosse ficar, às vezes, esquecido tanto na teoria como na prática.

Mesmo aqueles que admitem serem a preparação do planejamento educacional e sua adoção inseparáveis na prática, e essencial a colaboração do administrador em sua formulação, talvez ainda sustentem que a tarefa de pôr o planejamento em execução não faz parte do processo de planejar. Essa idéia parece apoiar-se num conceito sobremodo simplificado da formação de uma política. Teoricamente, o governo determina a política e adota o planejamento, cabendo ao administrador a função de executá-lo. Mas qualquer pessoa que tenha trabalhado em alto nível, dentro de um sistema nacional, sabe que, na realidade, o quadro é muito diferente. É verdade que qualquer plano educacional bom se baseia firmemente em certos princípios políticos e sociais gerais que ou foram formalmente propostos pelo governo ou são admitidos como verdadeiros nessa específica sociedade; mas, já num nível mais prático, as seções pertinentes ao ensino, em muitos planos nacionais visando ao futuro, contêm mais que seu quinhão de piedosas esperanças que costumam surgir prontamente quando se menciona o ensino, e o administrador quase sempre se vê recebendo mais uma indicação geral sobre a diretriz a seguir do que um plano traçado em termos de rapidez e custo.

É bem provável ser esse o caso quando o ponto em debate é uma melhoria na qualidade do trabalho nas escolas ao invés de mera ampliação quantitativa das instituições e serviços existentes, em que se podem fazer razoáveis projeções baseadas na prática comum. Ninguém conhece suficientemente os problemas relacionados com a elevação dos padrões de todo um sistema escolar para poder prever, com exatidão, a data em que se alcançará determinado nível de excelência ou quanto custará para alcançá-lo — mesmo que antes soubesse defini-lo com segurança.

Os planos educacionais, por exemplo, às vezes estabelecem objetivos para reduzir o número de alunos que abandonam o curso ou para reduzir o número de repetentes, mal de muito sistemas escolares subdesenvolvidos, mas sabemos tão pouca coisa acerca da causa do abandono ou acerca dos efeitos sobre a qualidade, ao acelerar-se o fluxo de estudantes sem melhorar a formação de professores, que a enunciação de determinada meta dentro de certo tempo raramente seria melhor que uma estimativa de pura inspiração e talvez fosse simplesmente enganosa. A situação torna-se ainda mais difícil quando as metas estabelecidas são ditadas, em parte, pelas promessas eleitorais, pelas decisões tomadas apressadamente sob fundamentos políticos ou por compromissos feitos nos primeiros dias de regozijo pela independência do país. Os planos educacionais de alguns países complicam-se, por exemplo, por ter o governo se comprometido publicamente em atingir a escolarização primária geral até a uma data que ele sabe depois não condizer com a realidade mas a que não pode renunciar abertamente.

Qualquer que seja a razão, sabe-se que é difícil expressar os planos educacionais a longo prazo em termos suficientemente definidos para que sua implementação nada mais seja que a execução de instruções já determinadas; e onde eles são assim bem definidos, a experiência freqüentemente mostra que se tem de fazer ajustamentos importantes, cabendo ao administrador fazê-los ou recorrer então ao ministério para que lhe dê novas diretrizes. Mesmo que ele não tenha liberdade de agir por iniciativa própria, espera-se que faça recomendações para alterações e, nisso, ele volta então novamente para as fontes do planejamento. Os governos têm freqüentemente apenas uma finalidade que está à tona e que se altera no próprio processo de sua marcha em direção a sua meta, e a política não só determina os métodos e meios, como, em certa medida, é ela mesma determinada pelos métodos e meios escolhidos para pôr o processo em movimento. Nem sempre isso é um processo consciente. Pode-se tomar uma decisão de caráter administrativo num ponto aparentemente insignificante e, com isso, criar-se um precedente sem que se perceba tratar-se de uma nova diretriz na política. A pressão do povo e a irresistível lógica de indivíduos e organizações que solicitam a aplicação do novo precedente a seus próprios casos ligeiramente diferentes podem, no decurso de um plano, produzir resultados imprevistos não menos importantes que os ocasionados por um propósito consciente.

Há — desnecessário dizer — casos em que decisões sobre política podem ser dadas de nível superior, numa forma que não deixe lugar para dúvidas ou falsa interpretação, e evidentemente o administrador não tem liberdade de despender mais que a verba total que lhe foi conferida no orçamento.

Mas é justamente na ocasião em que se está preparando o orçamento anual, que o administrador pode exercer grande influência na política. Mesmo nos casos em que o plano para o ensino tenha sido preparado e orçado para todo um quinquênio, há uma infinidade de fatores que poderão alterar as dotações anuais de verbas previstas pelo mais resolutivo perito em planejamentos. Alterações no volume de divisas estrangeiras, uma queda na receita ou um aumento nos gastos devido a inesperadas exigências em algum outro setor, podem reduzir as dotações de verbas para a educação, em qualquer ano (um aumento inesperado é, infelizmente, menos freqüente), e qualquer circunstância, desde uma paralisação na indústria de construções até a simples expedientes políticos antes de uma eleição, pode adiantar ou atrasar o ritmo dos gastos em certas seções do orçamento.

Isso significa que o administrador, ao preparar seu orçamento anual para apresentá-lo ao governo, tem que rever em parte o plano educacional a longo prazo. Se o plano foi feito com certa liberdade de ação, o administrador poderá ter possibilidades para manobrá-lo, mas se for rigoroso e limitativo, talvez tenha muita influência para determinar onde se deverão fazer cortes e substituições. Um administrador hábil que saiba assinalar as implicações sociais ou políticas, inconvenientes, de certos cortes, talvez obtenha, de vez em quando, de um ministro das finanças, a princípio relutante, um aumento em sua dotação total.

Tudo isso reforça o ponto de vista de que o planejamento educacional é um processo contínuo, devendo o administrador educacional nele participar desde o início até ao fim se tem que auxiliá-lo a torná-lo realista e adaptá-lo às novas condições que, porventura, venham a surgir em seu desenvolvimento.

Realidades políticas

A decisão política está no âmago do planejamento no sentido em que o termo é aqui aplicado. O próprio teorista que vê o planejamento primariamente com um exercício técnico que conduz à apresentação ao governo, de um plano que satisfaz em sua lógica e estatísticas, não negaria ao político o direito de dar a decisão final. Mas talvez se sentisse chocado com a idéia de algum elemento "político" participar de quase todas as fases do processo de planejamento, porquanto uma escolha de prioridades em qualquer nível normalmente envolve interesses adquiridos, materiais ou intelectuais, e certo grau de tensão entre seus proponentes, e na solução dessa tensão, podem vir a ficar inevitavelmente entrelaçados compromissos, pessoas e pura lógica.

Admite-se, comumente, que essa tensão entre pontos de vistas divergentes ocorre quando se está procedendo a escolhas, entre prioridades, no mais

alto nível. Por exemplo, quando o governo está decidindo sobre qual o auxílio que deverá dar às escolas particulares ou sobre a possibilidade de conter a expansão das escolas primárias a fim de melhorar a qualidade das existentes, homens de boa vontade, partindo da mesma série de fatos e, aparentemente, empregando as mesmas regras da lógica, chegam a conclusões muito diferentes. O processo pelo qual o governo chega a sua decisão talvez se adapte menos ao padrão do silogismo do que ao "paralelograma de forças" pelo qual (se me lembro bem da física que estudei meio século atrás) se determina o movimento de um corpo quando este corpo está sujeito a tensões externas em diferentes sentidos ao mesmo tempo. Como administrador, passei a crer que o mesmo mecanismo que envolve a solução de forças em conflito que não são, necessariamente, inteiramente racionais, quase sempre exerce, nas deliberações oficiais, um papel muito abaixo do que normalmente se considera nível político. Mesmo o mais objetivo dos peritos em planificação não se vê, na prática, completamente livre das tensões dentro do paralelograma de forças.

Podemos considerar que as forças políticas — no sentido lato desse termo — operam de três modos diferentes. No primeiro, algumas podem achar-se tão largamente espalhadas que escapam a uma identificação. Nenhum governo tem completa liberdade de decidir sobre qualquer relação de prioridades, como bem lhe apraz. Suas escolhas são definidas não só pela filosofia política e social que ele abertamente representa, como também, de maneira mais sutil e mais poderosa, pelo "Weltanschauung". Por exemplo, nesta década, quando universalmente se proclama e exige o direito ao ensino, um governo teria que ser muito poderoso ou muito arrojado para anunciar uma política que visasse reduzir constantemente o número de escolas. Na frase que tantas vezes se ouve nos círculos políticos, "o país não suportaria tal medida", a autoridade, não menos que o político, é influenciada pela disposição de espírito prevalente no país e pelos valores que o próprio país considera como indiscutíveis, e, a menos que a autoridade seja extremamente insensível não há probabilidade de que faça uma recomendação de grande porte que vá contra esse valores. Dada a relativa unanimidade, real ou aparente, entre as pessoas envolvidas nas decisões nesse nível de generalidades, pode acontecer que a solução das tensões não seja muito óbvia.

É em seu segundo modo de operar que as influências políticas se harmonizam mais estreitamente com as forças às quais se aplica comumente esse termo, e em que as tensões de oposições resultam claramente em compromissos. Grupos de pressão e dogmas dos programas de partidos concorrem entre si, no espírito do governo, e com o parecer mais frio que o ministério recebe dos altos funcio-

nários. O funcionário, por sua vez, sabe que é mínima a possibilidade de seu parecer vir a ser aceito se ele for positivamente contra alguma força política maciça ou especialmente considerada, e procura então um meio indireto para conseguir sua aceitação. Isso não significa que o administrador de carreira ou o técnico em planificação deva envolver-se em questões de partidos. Na maioria dos países eles são proibidos de fazê-lo, e, muitas vezes, podem sentir-se impelidos a lançar toda a sua influência na defesa de um princípio e da razão contra as conveniências políticas de qualquer natureza. Pensamos, por exemplo, nos casos em que, para o perito em planificação, é claramente preferível o desenvolvimento do ensino técnico ou a melhoria da qualidade das escolas existentes à rápida expansão de escolas primárias de fraca qualidade, em que o governo se vê pressionado por pais ou mesmo pelo partido. O ponto que desejo frisar é que eles estão lançando o peso do argumento sensato contra o peso de outras exigências, e que o resultado provavelmente venha a ser um comprometimento mais ou menos em harmonia com as forças em oposição.⁷

Mesmo quando os administradores de carreira e os peritos estão encerrados em sua sala com os demais membros da comissão de planejamento, não se encontram isolados do choque de opiniões e da atuação de outros elementos. A menos que alguns sejam técnicos de espírito muito tacanho, não esquecerão do que o "país representa" e terão certa compreensão das pressões políticas a que o governo estará sujeito quando estiver considerando suas recomendações. Esses fatores pesarão de maneiras diferentes para as várias pessoas da comissão, e isso, por si próprio, introduzirá nessa reunião oficial, se bem que em forma amenizada, algumas das tensões do mundo exterior. Não menos importantes são as pessoas e as atitudes dos próprios funcionários. Na elaboração de qualquer plano de vulto, seja de ordem econômica ou educacional, homens obviamente sem predileções por qualquer partido podem defender tantos caminhos divergentes que seu julgamento e sua filosofia social, quando membros de uma comissão de planejamento, podem ser tão importantes quanto sua técnica, e a habilidade e o peso da defesa podem determinar se fundos marginais serão despendidos com obras de capital ou consumo, com ensino ou estradas, com universidades ou escolas primárias. Num grupo de peritos, o indivíduo tem o direito de esperar que as mais rudes pressões políticas, embora não possam ser completamente ignoradas, não sejam os fatores principais que determinam as recomendações do grupo, mas seria ingenuidade su-

7. A totalidade desse argumento aplica-se tão somente aos indivíduos naturais do país e não a peritos estrangeiros, os quais talvez os estejam auxiliando e cuja posição exige a maior circunspeção quando está envolvido qualquer tipo de pressão.

por que outro grupo de peritos, defrontando os mesmos fatos, chegaria forçosamente às mesmas conclusões.

Se se admite não ser o planejamento um processo puramente lógico que, ao serem conhecidos todos os fatos, ainda depende muito do equilíbrio estabelecido entre idéias e interesses em oposição e da tenacidade e habilidade dos homens que defendem cada um desses interesses e idéias, tornam-se francamente claras as implicações para o administrador educacional. Ele tem que ser mais que um peão no jogo da planificação. Não basta que dê os fatos e cifras que lhe pedem. É seu dever, dentro dos limites da propriedade oficial e do bom gosto, ver que todas as suas implicações sejam compreendidas por aqueles aos quais cabe dar a decisão seguinte e que as reivindicações de fundos e instalações, para a educação, não sejam formuladas com menos assiduidade que as dos departamentos concorrentes. Tratarei mais adiante dos pontos em que o administrador pode exercer adequadamente essa influência que ele tem.

Se tudo isso faz parte de planejamento, é questão que depende da definição do termo que se aceite. A planificação é evidentemente uma parte da administração, e o administrador que se mostra indiferente a qualquer tentativa para influir na natureza do plano, provavelmente verá seu departamento em posição desvantajosa, comparada com as de seus pares que encaram com menos indiferença sua função. Inversamente, o administrador que, em seu entusiasmo, vai muito além de suas funções, pode acabar prejudicando-se. Nisso, como na maioria de suas atividades tem que observar, por assim dizer, um perfeito equilíbrio.

Necessidades do país e das crianças

Não há necessidade de debater mais sobre as obrigações do administrador educacional para procurar adaptar o sistema escolar às necessidades da economia e da mão-de-obra do país; esse aspecto do planejamento consta de outros opúsculos nesta série bem como da literatura geral. Tampouco seria necessário acentuar que critérios econômicos não são as únicas medidas da contribuição das escolas para a sociedade, que um plano deve levar em consideração outros valores além dos do mercado. O administrador educacional não tem direito de supor que, de todas as pessoas envolvidas no planejamento, é ele o único guardião desses valores mais amplos, embora, juntamente com outros, tenha que lembrá-los a um grupo de especialistas se o planejamento social revele, em qualquer ponto, estar fortemente dominado por objetivos e técnicas mais limitados.

Há, entretanto, um aspecto em que o administrador educacional se vê à parte de outros especia-

listas numa comissão de planejamento; ele é o único ali, cujo dever profissional é pensar, antes de tudo, nos interesses da criança. Os outros — políticos, economistas, estatísticos, em sua capacidade de pais e cidadãos, podem estar, tanto quanto ele, interessados no bem-estar das crianças, e, mesmo em suas funções profissionais, não é provável que trate a geração, em crescimento, apenas como um meio para se chegar a um fim. Mas cada um deles tem um interesse profissional dominante, e, por mais que eles se esforcem para ser objetivos, é inevitável que, ao sentarem-se ao redor de uma mesa para elaborar um plano, cada um deles tenda a dar ênfase especial à série de valores e aos princípios com os quais se sintam mais familiarizado. Seria arrogância do administrador profissional considerar-se como único guardião das crianças, mas, no estabelecimento de planificação oficial, pode-se muito bem esperar seja ele o principal comentador.

O que está em debate aqui é algo menos que a séria questão sobre se pode realmente haver um conflito entre as necessidades do país e as de uma geração de seus cidadãos. A questão, quando geralmente surge, é se alguma medida proposta para ajudar a satisfazer uma exigência econômica ou social resultará em indevidas dificuldades para um grupo de crianças. Talvez fosse, por exemplo, uma proposta para introduzir taxas para o ensino secundário ou para insistir numa especialização bem cedo, na vida, para determinado tipo de criança a fim de atender às necessidades de certo tipo de trabalhador. (Eu mesmo ouvi um secretário do Tesouro sugerir a uma comissão de planejamento, num país em desenvolvimento, que se abolisse o diploma de bacharel em humanidades e que o primeiro diploma para todo estudante fosse em ciências.) Em cada um desses casos a sociedade, como um todo, talvez viesse a sofrer tanto quanto o indivíduo, mas seriam certas classes de estudantes que receberiam primeiramente o impacto dessa mudança. Em muitos casos, o político percebe depressa os efeitos políticos de tais inovações, mas, em outros, é o educador profissional quem perceberá todas as implicações para as várias categorias de estudantes, e ele não estará cumprindo inteiramente seu dever se deixar de expressar, o mais cedo possível, durante os trabalhos da comissão, seu ponto de vista. As novas técnicas de planejamento têm intensificado, de certo modo, a necessidade da presença de um guardião educacional.

Capacidade para crescimento

Não têm faltado planos que, em alguns aspectos importantes, demonstraram ser inexecutáveis, mas nenhum perito competente, em planejamento, apresentaria um plano a menos que tivesse dado alguns passos para ver se era praticável. Isso não absolve

o administrador profissional de sua responsabilidade de estudar todo plano que afeta o ensino a fim de ver se realmente pode ser executado dentro do prazo proposto e do custo estimado. A diferença aqui entre o perito em planificação do desenvolvimento do país e o administrador educacional é, em parte, uma questão de conhecimento interno e, em parte, de ênfase. A essência da tarefa do perito consiste em considerar o futuro, equilibrar as reivindicações do ensino com as de outras áreas, propor metas e sugerir a disposição de recursos que possibilitem o país atingir, da melhor maneira, essas metas em determinado prazo. Pode muito bem ser que ele tenha conhecimentos diretos de alguns desses recursos, provavelmente na área das finanças, em cujo caso poderá habilmente avaliar a capacidade dessas partes do sistema para atingir a meta. No caso do ensino, raramente terá bastante experiência pessoal para fazer isso adequadamente e precisará ou apoiar-se nas recomendações do administrador educacional ou fazer uma estimativa baseada nas cifras que lhe tenham sido fornecidas. Seja como for, o perito em planejamento geral terá determinado a meta para o ensino baseado numa complexa série de fatores que vão muito além do sistema escolar⁸, e, de todas pessoas, é justamente quem não deve perder de vista a meta.

O administrador educacional talvez considere a mesma série de fatores, mas sua ênfase é diferente. Sabe perfeitamente que, uma vez aprovado o plano, a ele cabe principalmente a responsabilidade de providenciar para que o plano dê resultado e é quem arcará com a maior parte da responsabilidade se a meta não for atingida ao término do prazo do plano. Será igualmente criticado se o sistema educacional se desorganiza nesse ano a fim de se atender a um prazo fixado para dali a cinco anos. Com plano ou sem plano, o sistema tem que funcionar sempre, e as infundáveis reuniões de comissões e o afluxo de cartas de pais ansiosos e de políticos irritados não cessam só porque apareceu no gabinete do administrador um novo e fantástico plano quinquenal. O administrador está perfeitamente cômico, talvez cômico demais, das exigências do presente e dos limites impostos ao desenvolvimento de seu sistema escolar pelas deficiências existentes — de professores, edifícios, livros, idéias, aptidões especiais e pessoal administrativo. Sabe melhor do que ninguém como um plano pode vir a atrasar-se em sua execução; a experiência tem-lhe ensinado que as aprovações de caráter financeiro se perdem durante meses na barafunda dos processos governamentais, que

8. Em países onde áreas de ensino até mesmo formal (por exemplo, de medicina, agricultura, técnica) estão fora do ministério da educação, os peritos, no órgão de planejamento nacional, talvez sejam as pessoas que sugerem como os planos dos vários ministérios envolvidos no ensino devem ser coordenados e equilibrados.

se leva mais tempo para planejar e construir edifícios do que o indivíduo mais pessimista pode imaginar, que o período de preparação de bons e novos livros didáticos demora mais do que ao leigo é possível compreender e que um aumento no número de professores primários depende de se proporcionar maior número de escolas e professores secundários e também de novas universidades e de melhores salários para o professorado.

É essencial, portanto, que se procure conhecer a opinião do administrador, no início da operação de planejamento, sobre a capacidade do sistema educacional de atender as exigências feitas, com base nele, por qualquer plano proposto. Não quer isso dizer que seu critério será forçosamente aceito, sem contestação, pelo governo. Um administrador enérgico e imaginativo, tanto quanto o perito em planejamento nacional, saberá escolher a meta que estenderá o sistema até ao limite, mas nem todos os administradores figuram nessa classe, e muitos atuarão com mais eficiência se alguém lhes fixa um alvo que vá um pouco além do que esperam alcançar. Se for muito além, o resultado será desapontador e confuso.

Equilíbrio de influências no planejamento

Essa concepção do planejamento educacional, de desenvolver, do começo ao fim, complexas atitudes entre o político, o planejador do desenvolvimento nacional e o administrador⁹, não deixa de oferecer seus perigos a este último.

Essa concepção deliberadamente não define bem as linhas de separação que se delinham bem claras no conceito "mais puro" de planejamento defendido por Dror, "o processo de preparar uma série de decisões a serem aprovadas e executadas por alguns outros órgãos". Se o administrador educacional tem que exercer determinado papel na evolução de planos e normas bem como em sua implementação, é importante que compreenda justamente qual seu papel em cada ponto e limites, além dos quais seria imprudência ou um erro se procurasse estender sua influência. As condições variam de um país a outro e até para o mesmo indivíduo, como resultado de uma mudança de ministro ou de Governo, e, portanto, é impossível traçar regras fixas para o administrador ao palmilhar ele um terreno muito incerto.

9. O termo "administrador", nesta seção, é empregado num sentido um pouco mais restrito que, a ele, se deu no princípio deste opúsculo, onde o termo abrangia o administrador político (ministro). Aqui se refere tão somente ao administrador de carreira. Como o objetivo é, em parte, mostrar a relação entre o administrador e o governo, complicaria sem dúvida a questão se se incluísse o ministro, que às funções administrativas une francamente as pertinentes à orientação política. Considera-se ainda o administrador mais como figura heterogênea do que como figura individual.

O que ele, entretanto, pode fazer é ampliar seu código normal de ética profissional a fim de atender à função, relativamente nova, de planejar a médio e longos prazos. Mesmo este não é um "código" no sentido de uma série de regras universalmente aceitas, cuja aplicação se torna imediatamente óbvia em toda situação, mas há certos princípios gerais que quase todo bom administrador, na maioria dos países, procura observar em suas relações com os ministros e com seus governos. Nada vejo no novo planejamento educacional que torne esses princípios menos aplicáveis aí do que em operações mais rotineiras, embora, conforme se verifica em toda administração, quanto menos rotineira a atividade tanto maior a carga que ela lança sobre o administrador em sua consciência e em suas decisões como profissional. Esses princípios fazem, de tal modo, parte da vida cotidiana do administrador experiente que se torna desnecessário assinalá-los a sua atenção, mas, a menos que sejam especificamente enunciados os mais importantes, a definição de planejamento educacional adotada neste opúsculo ficará exposta a falsa interpretação especialmente das pessoas não versadas em administração.

O princípio básico é perfeitamente óbvio: ao governo cabe a decisão final no tocante a planejamentos e à política principal. Nenhum administrador responsável duvidaria de que é seu dever cumprir as decisões do governo, quer concorde com elas ou não. Se discorda completamente a ponto de tornar impossível cumprir as decisões, sua única alternativa é resignar o cargo. Fosse essa a história toda, a vida do administrador seria fácil, embora insípida, mas, conforme já se disse, a política educacional do governo talvez tenha sido enunciada em termos tão vagos e gerais que deixa ao administrador decidir-se por uma ou outra alternativa que, em si mesma, se torna uma norma. Ele pode, no caso de dúvida séria, recorrer ao chefe do executivo ou do Gabinete para que dêem uma decisão, mas eles não haverão de agradecer se ele constantemente os assediarem, a eles ou mesmo a seu ministro, para que dêem decisões sobre problemas que eles consideram poderiam ser solucionados por ele mesmo¹⁰.

Em outras ocasiões, conforme se aventou antes, talvez o próprio administrador só venha a conhecer uma nova política depois que tenha visto as consequências que se seguiram a um precedente aparentemente inócuo que estabelecera.

10. Isto, cumpre dizer, pressupõe serem o ministro e o administrador pessoas razoavelmente maduras e experientes trabalhando num sistema toleravelmente estável. Algumas das declarações nesta página e nas seguintes teriam que ser modificadas quando o ministro ciosamente reservasse a si o poder de tomar todas as decisões, menos sobre casos rotineiros, e quando o administrador se sentisse tão inseguro a ponto de recuar emitir sua opinião.

Ao tomar uma importante decisão dentro dos tênues limites de um plano elaborado com certa elasticidade, ele não tem liberdade de chegar à conclusão que pessoalmente julga a mais satisfatória. Vê-se obrigado a escolher a alternativa que, a seu ver, o governo adotaria se tivesse que tomar uma decisão e conhecesse todos os fatos. Isso parece contradizer o que eu declarei antes sobre a capacidade de um administrador de modificar um plano no próprio ato de implementá-lo, mas não há contradição se se está a par das verdadeiras relações que existem entre um administrador competente e responsável e o governo ao qual serve. Nenhum governo que esteja desempenhando sua própria tarefa, de traçar a política geral abrangendo todas as questões do país, pode ter tempo ou o conhecimento para determinar a aplicação de sua política em toda série de circunstância, e, mesmo na tomada de decisões cruciais, quase sempre tem que apoiar-se fortemente no parecer de seus altos funcionários. Assim, o administrador, ao julgar o que o governo teria feito em determinada situação, está, em noventa por cento dos casos, avaliando qual teria sido a decisão do próprio governo *após ter ouvido seu parecer*. Poderá, às vezes, haver acentuada linha divisória entre isso e a tomada de decisão baseada em sua própria opinião, mas é uma linha que nenhum administrador deve atravessar. Muita coisa depende das relações peculiarmente sutis entre ele e seu ministro. Este quase sempre é reservado, mesmo em questões de política, e, se as relações são de mútua confiança, o administrador poderá exercer, sob sua orientação ou por seu intermédio, considerável influência sobre o planejamento educacional e também sobre as modificações que se tornem necessárias no decorrer de sua execução. Mas que o que ele exerce nisso é apenas influência e não poder, o qual continua em mãos do governo. O título desta seção é, portanto, "equilíbrio de influências no planejamento", e não "equilíbrio de forças".

Se o dever do administrador é obedecer, não menos básico é seu dever de prevenir e aconselhar, mesmo que seu conselho seja impopular junto àqueles aos quais é dado. Como em sua função isso é mais difícil que obedecer, é mais provável que seja ignorado, especialmente pelos timoratos e indecisos. Requer, às vezes, muita coragem da parte do administrador e compreensão do político admitir que uma opinião desagradável que se dê não é menos sinal de lealdade que o desempenho de instruções. É uma função que tem significado especial no planejamento a longo prazo, dados os efeitos duradouros de toda decisão. Falando cruamente, tudo isso está muito claro, mas nem todo país estabeleceu ainda o tipo de mecanismo para planejar que facilite ao administrador manifestar sua opinião e fazer advertências nas ocasiões em que haja probabilidade de isso ser eficaz.

Os casos em que a opinião do administrador será mais prontamente aceita são os de natureza profissional, tais como no tocante aos prováveis efeitos, na qualidade do trabalho nas escolas, com o aumento no tamanho das classes ou com a redução do período de formação de professores a fim de se atender a uma demanda urgente de mais vagas escolares. Nisso, o parecer do administrador educacional tem probabilidade de ser mais exato que o de qualquer outro, embora não se lhe deva permitir que é um parecer e, portanto, sujeito a contestação da parte de pessoas leigas inteligentes; há situações no ensino comparáveis ao cálculo que o engenheiro faz sobre o peso que uma viga poderá sustentar ao reduzir-lhe o diâmetro. Quando o caso em debate é sobre finanças, edifícios ou transporte escolar, o administrador de carreira ainda tem a seu favor a experiência acumulada por seu departamento e nisso o ministro começa a sentir-se em terreno mais firme, mas, em questões relativas a política, é quase certo que o ministro admita ser ele a autoridade. Contudo, o administrador, dado o trato diário com associações de professores, grupos de pais e autoridades educacionais regionais, municipais e particulares¹¹, está em situação privilegiada para medir os prováveis efeitos de qualquer proposta no planejamento, apoiado como está nessas poderosas classes, e tem, creio, a obrigação de transmitir suas opiniões ao governo, embora sabendo, ao mesmo tempo, que o ministro, com seu tino político, possa ser ainda mais sensível às reações de tais grupos. O ponto no qual o administrador deixará de preocupar-se com as implicações políticas de um plano proposto dependerá das práticas tradicionais no país, de suas relações pessoais com o ministro e de seu próprio código de ética profissional.

As relações do administrador educacional com outros administradores e especialistas que participam da elaboração do planejamento nacional são, entretanto, menos sutis. O representante de todo departamento ou órgão sabe que tem de concorrer com outros para a obtenção da verba que vem de um acervo limitado, e o grau de pressão que ele exercerá, por meio de argumentos e persuassões, dependerá, em parte, dos esforços que os outros fizerem e, em parte, de sua habilidade em perceber o ponto em que nova pressão começa a despertar irritação e resistência na comissão de planejamento, no Tesouro ou em qualquer corpo ao qual caiba dar

11. Para simplificar o argumento me referi muito pouco, em todo este ensaio, a essas classes. O exercerem ou não parte ativa no processo de planejamento depende da política do governo e das condições locais, mas o administrador, seja ele ministro ou alto funcionário, faria melhor, em qualquer caso, consultá-las, até o ponto em que suas obrigações para com o governo o permitam, em todas as questões que as interessem diretamente.

a decisão seguinte. Como a decisão final será dada pelo gabinete ou pelo chefe do executivo, o administrador sabe que provavelmente exercerá sua maior influência atuando por intermédio de seu ministro, e, nesse sentido, é óbvio que usará de toda a franqueza com os chefes de outros departamentos com os quais esteja tratando. Tudo que se necessita salientar no momento é que, na prática, o papel do administrador no planejamento é simplesmente passivo, e que ele pode atuar em vários níveis diferentes, na apresentação de suas justificativas para a obtenção de determinada verba destinada à educação e a ser despendida durante o período previsto no planejamento ou de uma distribuição de fundos particular, no serviço, pelo qual é ele responsável.

Qualquer que seja o nível em que esteja atuando, o grau de autoridade com que poderá falar e a força que poderá razoavelmente exercer variarão bastante de uma fase para outra, numa operação de planejamento que se tenha estendido. Em outro livro¹², considere, com lamentável mistura de termos militares e médicos, a participação do administrador no planejamento sob três títulos: diagnóstico, estratégia e tática. Os dois primeiros, em qualquer sentido cronológico, não se distinguem um do outro, mas, do ponto de vista do administrador, são atividades muito diferentes dada a grande autoridade que lhe assiste na fase de diagnóstico. Esses mesmos títulos servem como uma estrutura na qual se sintetizam as variadas funções do administrador sob a definição de planejamento educacional conforme foi ela sugerida neste opúsculo.

Diagnóstico

A função do administrador, nesta fase, consiste em avaliar a capacidade do sistema escolar, de atingir os objetivos que lhe foram estabelecidos em qualquer plano que se projetou, dentro dos limites de tempo e custo nele propostos. Todo ministério de educação já assim procede, embora inadequadamente, ao preparar seus orçamentos anuais, e qualquer ministério bem organizado tem uma unidade para coordenar as estimativas das inúmeras divisões interessadas. Seria, portanto, razoável que, em qualquer operação de planejamento geral, coubesse ao ministério de educação a responsabilidade pela estimativa do potencial de um sistema escolar com vistas a seu crescimento. Isso se torna tanto mais necessário quando o que está em debate é não só a capacidade de expandir o número de instituições e serviços como também a de melhorar-lhes a qualidade. Elevar a qualidade do produto da escola torna-se cada vez mais importante nos planos de de-

envolvimento dos países, e, para a maioria dos fins, o educador poderia alegar possuir mais conhecimento que qualquer outro especialista quando está em debate a questão de qualidade. Não há uma ligação óbvia e direta entre um aumento no montante do dinheiro dispendido com a educação e a qualidade dos produtos, nem uma fórmula que o leigo possa aplicar a menos que conheça profundamente não só a capacidade dos professores existentes para adotar novos métodos e adquirir novas bases mas também os problemas envolvidos ao procurar-se elevar o nível do magistério.

Há, por conseguinte, boas razões para considerar o administrador educacional, com o auxílio que habitualmente recebe de estatísticos e outros especialistas, como a principal autoridade durante a fase de diagnóstico do planejamento. Cumpre a ele, entretanto, lembrar-se de dois detalhes. Primeiro, como todo especialista na tarefa de planejar, tem que estar preparado para justificar suas conclusões a outros elementos, cuja esfera de interesses pode ser maior que a sua. Segundo, seu "status" como autoridade principal dura apenas enquanto está tratando da exequibilidade de determinada proposta; ele assume seu lugar junto a outros especialistas quando a desejabilidade da proposta está em debate, pois esta será fixada como resultado de um equilíbrio entre os fatores educacionais, de mão-de-obra, políticos e financeiros que ultrapassam seu campo de competência profissional. É nesse ponto que o diagnóstico passa a incorporar-se na elaboração da política e na determinação da estratégia, embora os especialistas possam continuar a debater-se entre as duas fases, uma vez que toda nova estratégia por ventura sugerida provoca outra série de estudos quanto a sua praticabilidade.

Estratégia

Essa é a fase em que se reúnem e comparam os fatos e opiniões em cada caso importante e se tomam decisões finais ou a título de experiência, que determinarão a orientação geral de todas as atividades ligadas ao planejamento. Essas decisões, julgadas pelo grau de influência que o administrador educacional possa talvez exercer sobre elas são de duas categorias: as que fixam a verba total destinada à educação durante o período de planejamento, e as que dizem respeito a prioridades na votação de verbas para a educação.

Na ocasião em que estão sendo tomadas as decisões da primeira categoria, o administrador educacional tem que aceitar um papel subsidiário. Ao decidir sobre qual a proporção do orçamento nacional que deverá destinar à educação, o governo provavelmente não considerará o administrador como seu conselheiro final, do mesmo modo que não aceitaria sem contestação as recomendações, em parte

12. C. E. Beeby, *The quality of education in developing countries*, cap. VII. Boston, Harvard University Press, 1966.

competitivas, do diretor geral da Saúde ou do engenheiro-chefe, concernentes às verbas destinadas à construção de hospitais ou de estradas. Possivelmente, nesta fase, procurará ouvir o parecer do ministro das Finanças, do economista ou do perito em planejamento, dos quais, seja qual for sua ignorância no tocante à educação, à saúde ou às obras públicas, é de esperar baseiem suas apreciações numa série de considerações de maior amplitude que as de um normal diretor de departamento. E, depois de ter pesado as opiniões de todos os seus especialistas — departamentais, de finanças ou de planejamentos — o governo talvez venha a apresentar algum argumento político que, mais que os cálculos técnicos de qualquer deles, contribuirá para decidir, favoravelmente ou não, a questão.

O administrador educacional volta a participar um pouco mais ativamente quando se passa a discutir as prioridades e a dotação de verbas para o ensino, se bem que, mesmo nesse particular, tenha que compreender, se qualquer escolha de prioridades for suficientemente importante para chamar a atenção das altas autoridades encarregadas do planejamento, somente em parte a decisão dependerá de considerações educacionais. A questão em debate abrange tópicos tais como: datas alternativas para levar a efeito a obrigatoriedade do ensino primário e as conseqüências de cada uma delas sobre a ampliação ou melhoria do ensino secundário; prioridade a ser dada a campanhas de alfabetização de adultos; a relativa importância dos estudos técnicos e humanísticos nos cursos secundários e superior; a linguagem do ensino; as responsabilidades das autoridades, tanto municipais como centrais, no tocante ao ensino em cada um dos níveis educacionais; e, num país atrasado, porém em rápido desenvolvimento, o eterno problema do equilíbrio entre quantidade e qualidade no sistema escolar. Não se pode decidir qualquer desses tópicos em bases simplesmente técnicas entre as quatro paredes de um sistema escolar. Políticos, economistas, especialistas em mão-de-obra, empregadores, sindicatos, associações de professores, pais e a imprensa — todos têm que opinar e cada indivíduo tem seu momento de ser uma autoridade em educação.

Nesse turbilhão de opiniões e pressões, o administrador não se verá inteiramente imobilizado ou sem influência no decorrer dos acontecimentos. Nenhum plano se inicia com uma página em branco. Ao começar os trabalhos, qualquer comissão de planejamento encontrará sempre algum projeto educacional inacabado que deve ser terminado, compromissos de ordem política que precisam ser atendidos, interesses adquiridos que não podem ser ignorados e obrigações impostas por lei ou por costumes que têm de ser observadas. Ao apresentar à autoridade encarregada do planejamento geral suas estimativas atinentes à educação, para um período

de cinco anos, o administrador dará prioridade à manutenção da máquina administrativa e atenderá ao aumento de tudo que resultar de uma população em desenvolvimento, da alta de custos etc. Contudo, ao computar esses aumentos aparentemente inevitáveis, encontrará falhas nos fatos e cifras elaborados e terá que confiar, de vez em quando, em seu próprio critério, de sorte que o projeto final que apresentará trará, se bem que levemente, certos sinais de suas idéias e valores pessoais, e a qualquer especialista de planejamento do país caberá o ônus de provar estar ele errado.

Ao passar da manutenção do *status quo* para a elaboração do custo dos novos planos a serem iniciados durante o período do planejamento, o educador dispõe um pouco mais de liberdade. Alguns dos planos talvez tenham sido criados por ele ou por seus colegas, e, no tocante aos demais, qualquer que tenha sido sua origem, é provável que seja chamado a completar algum projeto sugerido por leigos. Embora os planos cheguem a sua mesa completamente formados é quase certo que tenha de orçar o custo e, nessa ocasião, pode muito bem ser que tenha oportunidade de tecer seus comentários a respeito. Por menor que seja sua autoridade em determinados casos, esse constante envolvimento com a estratégia do planejamento coloca-o em posição privilegiada e talvez lhe proporcione leve influência sobre o montante total da verba a ser dotada à educação. Talvez parecesse o processo lógico o governo determinar, primeiro, esse total e, depois, distribuí-lo por entre as várias divisões gerais do departamento de educação, mas um dos fatores a se considerar, para chegar a essa decisão global, é a estimativa de custo, do departamento, para a manutenção e expansão dos serviços existentes e financiamento de novos outros que o governo provavelmente aprove. Por mais decidido que se esteja no esforço para basear o planejamento total dentro de objetivos econômicos, sempre haverá uma área marginal em que a qualidade dos planos apresentados, sua atração política e a habilidade com que são submetidos afetarão a dotação final das verbas.

Talvez seja desnecessário repetir que, qualquer que seja a influência que o administrador educacional exerça junto ao grupo selecionado que determina a estratégia a seguir, ele continuará sendo, se não o único defensor, pelo menos o porta-voz profissional de toda uma geração.

Tática

O termo "tática" é aqui empregado, em vez de "implementação", para acentuar o ponto apresentado antes, de que o planejamento, na realidade, não cessa com a adoção de uma estratégia. A diferença entre estratégia e tática é mais de grau, de distância da linha de frente, que a diferença básica

entre tomar uma decisão e executá-la em obediência a ordens. Constitui ponto de debate, por exemplo, se se deve classificar sob estratégia ou sob tática a elaboração do orçamento departamental anual. A elaboração podia ser considerada simplesmente como aplicação da parcela de um plano quinquenal anteriormente fixado mas, em outro sentido, o plano será uma abstração enquanto não tiver sido incorporado legalmente numa série de orçamentos anuais, que determinem a rapidez com que deverá ser aplicado, as partes que deverão ser inteiramente abandonadas e as emendas que deverão ser feitas a fim de adaptar-se a condições imprevistas. Na elaboração do orçamento anual, em que as decisões frequentemente diz respeito mais a meios que aos fins, a opinião do administrador normalmente reveste-se de maior importância que na fase estratégica, embora ele continue ainda longe de ser o consultor final do governo.

Somente quando a atenção se volta para a criação de normas e meios para levar a cabo programas específicos ou projetos, em conformidade com o planejamento, é que o administrador educacional passa a ser a figura central naquilo que ele considera ainda como parte do planejamento. (Ao descermos do planejamento geral nacional para suas aplicações mais específicas, vemos que o que especialistas em certo nível consideram como tática talvez seja considerado estratégia por outros no nível inferior seguinte.) A maioria das pessoas concorda que o administrador, juntamente com seus consultores profissionais, tem mais a oferecer que qualquer outro quando a questão em debate versa sobre treinamento de professores, inspeção de escolas, reforma do currículo, local dos exames, consolidação de escolas rurais ou o muito discutido emprego da nova tecnologia do ensino para compensar a falta de professores experimentados. Suas opiniões podem ser contestadas, mas sempre serão tratadas com respeito. Nisso ele ocupa quase a mesma posição que na fase de diagnóstico.

Complexidade do planejamento

Talvez seja um papel um tanto ideal esse exercido pelo administrador em cada fase do planejamento. Evidentemente não se aplicaria a todo país, muito menos a todo administrador. A forma e as tradições de governo, a estrutura da organização de planejamento e a atuação das pessoas criam condições em que esse modelo não é aplicável ou talvez não deva aplicar-se. O mais que se pode dizer com certeza é que, sob quaisquer condições, o administrador educacional experiente pode fazer contribuições inigualáveis para a elaboração do planejamento e o governo agiria acertadamente delineando suas formas de planejamento, de modo que o administrador possa dar seu parecer e exercer sua influência nos pontos em que poderá fazer suas

melhores contribuições. O que este opúsculo tem feito foi dar uma idéia sobre onde há mais probabilidade de encontrar essas contribuições e, ao fazê-lo, inevitavelmente deixou imprecisos os delineamentos de planificação apresentados por alguns outros autores.

Num artigo admiravelmente claro sobre a teoria do planejamento educacional, Arnold Anderson e Mary Jean Bowman advertem-nos que, embora um "contínuo processo de planejamento de importância operacional provoque realimentação (*feedback*) de experiência", a falta de distinção analítica entre planejamento, de um lado, e a aprovação ou implementação de planos, de outro, podem levar "a infundáveis debates que confundem o que um planejamento é realmente com a pessoa que o faz, ou com os planos, se são aceitos pelas autoridades que estabelecem a política" — e que podemos terminar numa "área... envolvida em controvérsias político-ideológicas"¹³. Eu fiz justamente isso e não me arrependi. Para os fins que os drs. Anderson e Bowman tinham, podiam apenas seguir a diretriz que seguiram, mas para meus fins, não era meu desejo evitar embaraços, porquanto queria mostrar o planejamento através dos olhos de um administrador que, infelizmente, não os pode ignorar.

O administrador do futuro

Se essa imagem do papel do administrador educacional no planejamento é, em grande parte, verdadeira, e se, na maioria dos países, o planejamento destina-se a ser cada vez mais importante na educação, é de esperar que a preparação dos elementos para os postos do mais alto nível num ministério de educação seja um tanto diferente do que, tradicionalmente, tem sido feito. Aqueles que são nomeados para a administração através da interferência política continuarão naturalmente sensíveis ao componente político do planejamento, e é ponto de debate até onde se pode aprender dos livros essa arte política. Os administradores que galgam suas posições, vindos dos altos níveis do magistério têm, por sua vez, a vantagem de conhecer as escolas, por dentro, e, naturalmente, desenvolvem, no decurso de seu trabalho, certo interesse pelas questões políticas e passam a compreender o financiamento, de ano a ano, de um grande sistema educacional. Mas, embora administradores de ambas as categorias juntem sua experiência num ministério de educação, sempre há possibilidade de vir a faltar algum componente necessário a uma boa e bem moderna administração. É essa a série de aptidões que se requer para que o sistema educacional fique firmemente ligado a todos os planejamentos do país que vi-

13. C. Arnold Anderson e Mary Jean Bowman, Theoretical considerations in educational planning, in Don Adams, Ed., *Educational planning*, Syracuse, Syracuse University Press, 1964, pág. 6.

sem o desenvolvimento social e econômico. Nenhum administrador educacional, digno desse nome, fica inteiramente insensível à ligação de seu trabalho com os interesses mais amplos da sociedade, mesmo antes de esses interesses serem enunciados em planos oficiais; seu interesse pelo crescimento econômico tem propendido, entretanto, a manifestar-se paulatinamente e em caráter um tanto de amador. Ele necessitará, no futuro, de uma compreensão mais rigorosa e mais ampla do papel que a educação pode exercer sobre a economia do país, o que envolve igualmente uma nítida percepção dos limites além dos quais não se devem pressionar critérios de ordem econômica.

Isso não significa que o homem que aspira a ser um administrador educacional geral deva transformar-se, nesse processo, num economista, num demógrafo ou num especialista em questões de mão-de-obra; deve, entretanto, conhecer-lhes os ofícios, o jargão e o modo de pensar o suficiente para compreender, pelo menos, seus objetivos e conclusões, se não os detalhes técnicos pelos quais eles chegam a suas conclusões. No sentido amplo, em que o termo

tem sido empregado neste ensaio, o “administrador” é o chefe de uma equipe que abrange especialistas, os quais podem dirigir-se aos planejadores, em geral, em nível inteiramente profissional. Mas isso, em si, não basta. O administrador, que é o principal consultor do ministro de educação deve entender o suficiente das técnicas de planejamento moderno para poder assegurar que às conclusões dos peritos em planejamento, quer em seu departamento quer fora dele, seja dada a devida importância — não mais e não menos — no complexo das forças em concorrência, do qual emergirá o plano final para a educação. Algo desse conhecimento pode ser obtido da experiência cotidiana, mas parte também só pode advir do estudo de disciplinas que, comumente, no passado, não eram consideradas essenciais para o exercício de sua função. Se o administrador educacional tem que ocupar, por direito, sua posição no planejamento do país, deve estar preparado para aprender as regras do jogo da maneira pela qual outras profissões compreendem o jogo, ao mesmo tempo que defenderá firmemente, sempre que estiverem ameaçados, os valores que lhe parecerem pertinentes à educação.