

OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
E O
PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Raymond Poignant

Tradução de

Lólio Lourenço de Oliveira

e

Leonidas Gontijo de Carvalho

Original em francês:

*Les plans de développement de l'éducation
et la planification économique et sociale*

publicado pelo

INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL (IPE)

na série

Fundamentos do Planejamento Educacional

Paris, 1970

TÍTULOS DA SÉRIE

- | | |
|---|--|
| 1. Que é planejamento educacional
<i>P.H. Coombs</i> | 10. Análise do custo e das despesas da educação
<i>J. Hallak</i> |
| 2. Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social
<i>R. Poignant</i> | 11. A profissão de planejador educacional
<i>Adam Curle</i> |
| 3. Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos
<i>F. Harbison</i> | 12. Condições para o êxito no planejamento educacional
<i>G.C. Ruscoe</i> |
| 4. O planejamento e o administrador educacional
<i>C.E. Beeby</i> | 13. Análise de custo-e-benefício no planejamento educacional
<i>Maureen Woodhall</i> |
| 5. Contexto social do planejamento educacional
<i>C.A. Anderson</i> | 14. Planejamento educacional e juventude desempregada
<i>Archibald Callaway</i> |
| 6. Custo dos planos educacionais
<i>J. Vatzey, J.D. Chesswas</i> | 15. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento
<i>C.D. Rowley</i> |
| 7. Problemas da educação rural
<i>V.L. Griffiths</i> | 16. Planejamento educacional para uma sociedade plural
<i>Chai Hon-Chan</i> |
| 8. Planejamento educacional: função do consultor
<i>Adam Curle</i> | 17. Planejamento do currículo de escola primária em países em desenvolvimento
<i>H.W.R. Hawes</i> |
| 9. Aspectos demográficos do planejamento educacional
<i>Ta Ngoc Châu</i> | |

Edição em língua portuguesa

pela

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS — S. PAULO

por autorização do IPE — UNESCO

Reprodução proibida

PREFÁCIO

Raymond Poignant, ex-aluno da Escola Nacional de Administração de Paris, é "Maître de requêtes"* no Conselho de Estado. Após ter sido, por oito anos, junto ao Commissariado Geral do Planejamento, um dos promotores da planificação escolar e universitária na França, de que tratou em inúmeras obras e artigos, encontra-se, atualmente, comissionado pelo Conselho de Estado junto ao IIPE, onde desempenha funções de primeiro conselheiro e de vice-presidente do colégio de consultores. Realizou para o IIPE diversos estudos na África e publicou, recentemente, sob os auspícios da Comissão Europeia de Estudos para o Desenvolvimento do Ensino e da Pesquisa, um livro intitulado *O Ensino nos Países do Mercado Comum*.

O presente volume trata dos métodos gerais de integração do plano de desenvolvimento da educação no plano econômico e social geral de um país; assim, são aí analisados os aspectos financeiros do planejamento, sem que, por isso, se perca de vista a importância dos fatores não econômicos. A título de ilustração, o autor se refere seguidamente à experiência francesa em matéria de planejamento, que conhece

muito bem, e cujos princípios e métodos não se restringem a um só país, nem mesmo apenas aos países industrializados, na medida em que estes podem ser considerados globalmente. Conseqüentemente, se cada país deve adaptar esses princípios e métodos à sua própria estrutura — econômica, social e política — não é menos verdadeiro que os problemas fundamentais enunciados nas páginas que se seguem são válidos para todos os países que se empenham no planejamento da educação.

De acordo com a orientação geral desta série, o autor cuidou de definir o sentido dos termos técnicos que utiliza, o que constitui precioso auxílio, não apenas para o estudante, como também para o administrador, o pedagogo, o homem político, ou qualquer outro leitor pouco familiarizado com os termos econômicos, que encontra cada vez freqüentemente no correr de suas leituras, ou de seus trabalhos relativos à educação.

C. E. Beeby,

Center for Studies in Education and
Development, Universidade de Harvard

(*) Magistrado que exerce as funções de relator no Conselho de Estado. (N. T.).

INTRODUÇÃO

Os planos de desenvolvimento econômico e social que se elaboram em um número cada vez maior de países definem, a prazo mais ou menos longo, a evolução possível do conjunto das atividades nacionais e, para atingir os objetivos estabelecidos, esforçam-se por disciplinar e racionalizar os trabalhos nos diferentes setores da produção de bens e serviços.

Conforme o país e o caráter de seu regime econômico, os objetivos do plano são mais, ou menos, imperativos ou indicativos⁽¹⁾. De fato, não obstante as terminologias diferentes, os métodos de elaboração dos planos não são basicamente diferentes e acresce que os planejadores empregam, hoje em dia, uma linguagem amplamente internacional.

De modo geral, os educadores não só estão pouco familiarizados com esses métodos e com essa linguagem — o que, para a maioria deles, é perfeitamente natural — como também experimentam certa hesitação diante de trabalhos que lhes parecem referir-se, essencialmente, à produção de bens materiais e, muito pouco, ao setor da educação e da cultura ao qual se consagram.

Na verdade, como veremos mais adiante, justamente devido às técnicas que empregam — de modo especial, as da contabilidade nacional — e às estreitas interrelações que ligam todos os fatores do desenvolvimento, os planejadores são obrigados a incluir em seus planos todos os aspectos da vida econômica, social e cultural do país; suas previsões, portanto, são uma condição necessária ao desenvolvimento do sistema escolar e universitário.

Como se opera essa integração dos problemas de ensino e de formação no plano econômico e social? É a essa pergunta que este estudo procura responder,

com vistas particularmente ao público e aos educadores.

Os problemas de educação têm lugar nos planos nacionais sob dois pontos de vista:

Em primeiro lugar, pela escolha de objetivos de desenvolvimento para os diversos níveis e ramos do sistema escolar e universitário. Essa escolha de objetivos corresponde, segundo os tipos de ensino implicados, quer a fins predominantemente econômicos (formação da mão-de-obra), quer a fins de caráter mais humano e social (desenvolvimento do ensino geral). No mais das vezes, porém, é difícil separar com clareza esses dois fins, uma vez que o ensino geral é o suporte necessário de toda formação profissional e, inversamente, toda formação profissional comporta uma parte de formação geral.

Em segundo lugar, pela atribuição dos recursos financeiros que correspondem às despesas previsíveis (construções, equipamento, funcionamento etc.).

Entre a escolha dos objetivos de desenvolvimento do sistema de ensino e os recursos financeiros que lhe devem ser atribuídos estabelecem-se estreitas interrelações: a amplitude dos objetivos necessários ou desejáveis determina, com maior ou menor precisão, o montante das necessidades financeiras; inversamente, os recursos financeiros efetivamente mobilizáveis, consideradas as necessidades expressas nos outros setores, circunscrevem a extensão dos objetivos possíveis.

Na primeira parte deste estudo, examinaremos o problema da integração do plano escolar e universitário no plano geral, do ponto de vista do financiamento. A determinação dos objetivos de crescimento do sistema de ensino, que devem ser incluídos no plano de desenvolvimento econômico e social, será o objeto da segunda parte.

(1) Certos sistemas de planejamento deixam para as empresas parte mais ou menos grande de iniciativa na determinação dos objetivos de crescimento; neste caso, os objetivos gerais do plano possuem, apenas, um valor indicativo, ou de previsão.

Primeira Parte

ASPECTOS FINANCEIROS DA INTEGRAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO NO PLANO ECONÔMICO NACIONAL

A escolha dos objetivos de desenvolvimento do sistema de ensino e o inventário dos recursos correspondentes que devem ser previstos (créditos de investimento e de operações) não podem ser estabelecidos de modo absoluto, mas apenas a partir de todo um conjunto de realidades concretas. Em particular, tendo em vista a importância das necessidades insatisfeitas que se manifestam em todos os setores, os recursos requeridos pela educação — ainda que se pretenda dar-lhes prioridade — não podem deixar de ser comparados com as necessidades das outras atividades nacionais: a essência mesma do planejamento consiste em escolher, em distinguir prioridades dentre os diferentes objetivos possíveis.

As grandes opções do planejamento submetidas à decisão das autoridades governamentais, são for-

muladas mediante a utilização das técnicas da contabilidade nacional; esta constitui “a linguagem que permite expressar da maneira mais cômoda os objetivos da política econômica, quer a curto prazo — são os orçamentos econômicos — quer para as necessidades do plano — são as projeções a médio e longo prazo, que exprimem sinteticamente o conjunto de hipóteses, de objetivos e de decisões constituídos... pelo planejamento”⁽²⁾.

É indispensável, portanto, que todos os que pretendem familiarizar-se com os mecanismos gerais da elaboração das grandes opções do plano conheçam os princípios e a terminologia da contabilidade nacional.

(2) Claude GRUSON, Prefácio do livro de Edmond MALINVAUD, *Initiation à la comptabilité nationale*, Paris, Imprimerie nationale, 1964. [Este estudo refere-se freqüentemente a essa obra.]

Secção I

REMEMORAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E DAS DEFINIÇÕES BÁSICAS DA CONTABILIDADE NACIONAL — SEU SIGNIFICADO NO QUE CONCERNE AO ENSINO

A contabilidade nacional tem por objeto descrever “esquemáticamente, mas sem lacuna” o conjunto das atividades econômicas. Graças aos esforços das organizações internacionais (Organização das Nações Unidas, OCDE, etc.)⁽³⁾, os conceitos e os métodos de elaboração das contas nacionais estão cada vez mais bem padronizados⁽⁴⁾ e seus resultados permitem desde já comparações significativas entre diversos países⁽⁵⁾.

1. Atividades produtivas e conceitos de produção, produto e renda

Produção e produto. Em termos de contabilidade nacional, as atividades produtivas correspondem “à parte da atividade humana que se traduz pela criação de bens ou de serviços adequados à satisfação das necessidades individuais ou coletivas”.

As atividades produtivas são variadas e complexas: agricultura, extração de minérios, operações industriais, construção, transportes, distribuição de gêneros alimentícios de artigos diversos, prestação de serviços médicos, jurídicos, culturais etc.

A apreciação dos resultados do conjunto dessas atividades constitui, evidentemente, tarefa fundamental da informação econômica e uma necessidade para os responsáveis pelas políticas econômicas.

Observa-se que os economistas não classificam todas as atividades humanas entre as atividades produtivas arroladas nas contas nacionais: por exemplo, os trabalhos realizados em casa pela mãe de família sempre são excluídos, por não poder ser objeto de avaliação rigorosa.

Além disso, as atividades produtivas redundam em dois tipos de produção bem diferentes: produção de bens materiais; produção de serviços (serviços médicos, educativos, policiais, de transporte etc.).

Os economistas têm sido levados a distinguir duas categorias de serviços: os que participam diretamente do processo de produção e, por isso, têm caráter produtivo (os transportes, por exemplo); os demais serviços, isto é, essencialmente os prestados pelas administrações, onde se incluem os serviços educativos e as instituições financeiras.

Conforme sejam ou não incluídos nas contas nacionais apenas os serviços chamados “produtivos”, ou a totalidade dos serviços, as contas dos países ocidentais⁽⁶⁾ exibem duas grandezas (agregados) diferentes, a *produção* e o *produto*:

Produção = bens materiais + certos serviços chamados produtivos.

Produto = bens materiais + serviços chamados produtivos + serviços diversos.

O conceito de produto é, pois, mais amplo do que o de produção, uma vez que engloba o conjunto dos serviços comercializados.

Avaliação da produção ou do produto pelos preços: a renda. Os resultados das atividades produtivas podem ser medidos, conforme a natureza da atividade, por unidades diferentes: toneladas, metros, hectolitros etc.

Para permitir avaliações globais, é indispensável que haja uma unidade comum a todos os bens e serviços, e essa unidade é o preço. É necessário decidir, ainda, a respeito da escolha do preço que será considerado.

Pode parecer natural, do ponto de vista do consumidor, que se utilizem os preços correntes no mercado durante o período considerado. Nesta hipótese, obtém-se a avaliação do produto “pelo preço de mercado”.

Por outro lado, este modo de avaliação pode parecer, economicamente, bastante arbitrário, uma vez que os preços do mercado, em proporções variáveis conforme o produto ou serviço, podem ser aumentados pelas taxas indiretas, ou diminuídos por subvenções.

Para poder apreciar, com mais justeza, a importância relativa da contribuição de cada setor econômico para a formação do produto, somos levados a suprimir os efeitos de alta e de baixa, resultantes da ação do fisco e das subvenções; avalia-se, então, o produto “pelo custo dos fatores”⁽⁷⁾.

Produto pelo custo dos fatores =

Produto pelo preço do mercado — impostos indiretos + subvenções.

O produto apreciado pelo custo dos fatores constitui uma nova grandeza global denominada “renda” (*income*).

(3) Para mais pormenores, ver especialmente *A standardized system of national accounts*, OEEC, 1958.

(4) Contudo, subsistem importantes diferenças de conceito entre os países do Oeste e do Leste, notadamente no que se refere à inclusão, nas contas nacionais, dos diferentes tipos de serviços.

(5) Ver, por exemplo, para os países ocidentais, os boletins estatísticos da OCDE relativos às contas nacionais.

(6) Na União Soviética, as contas nacionais incluem apenas os serviços considerados produtivos.

(7) Isto é, pelo custo real, tal como resulta da atividade dos diferentes fatores da produção de bens e serviços.

Além disso, devem-se distinguir as avaliações do produto, da produção ou da renda “pelos preços correntes” — isto é, pelos preços efetivamente verificados numa data determinada — e “pelo preço constante” — isto é, supondo-se inalterados os preços no decorrer do período estudado (por exemplo, tomando-se como medida os preços do ano inicial).

Valor acrescentado e produção final. Em geral, os bens materiais passam por diversas etapas sucessivas, antes de tomá-las a forma de um objeto ou produto para uso do consumidor; essas diferentes etapas são, freqüentemente, executadas por empresas diferentes; conseqüentemente, no processo de fabricação de um objeto ou de um produto, a parte de cada empresa é a diferença entre o valor dos bens que ela própria produziu e o valor dos bens que consumiu para obter sua própria produção de bens novos. Essa diferença chama-se valor acrescentado.

Quanto à produção final de um país, ela constitui a soma dos valores acrescentados pelos diferentes produtores desse país.

Distinção complementar: os objetivos nacional, interno, líquido e bruto. Os conceitos de produção, de produto e de renda, para serem perfeitamente definidos implicam em que as atividades produtivas sejam claramente localizadas. Nem sempre, contudo, é fácil distinguir entre as atividades econômicas de uma nação e as dos países vizinhos.

Uma nova distinção é introduzida, atribuindo-se aos três grandes agregados acima definidos os qualificativos interno ou nacional.

A produção interna, ou o produto interno, mede o conjunto dos bens e dos serviços que resultam das atividades econômicas localizadas em território nacional, ainda que as atividades consideradas resultem de trabalhadores estrangeiros residentes fora das fronteiras (no caso de trabalhadores fronteiriços), ou o capital utilizado seja de propriedade de estrangeiros.

Inversamente, a produção nacional, ou o produto nacional, mede o conjunto dos bens e dos serviços⁽⁸⁾ produzidos por pessoas (nacionais ou estrangeiras) que “residem habitualmente no território nacional”. De fato, se as definições são juridicamente diferentes, a diferença que existe entre esses dois conceitos é, em valor absoluto, geralmente muito pequena⁽⁹⁾.

(8) Inclusive o saldo com países estrangeiros das rendas do capital e outros fatores.

(9) Além disso, denominamos “produto monetário” o valor apenas dos bens e serviços efetivamente comercializados e objeto de transações monetárias; nos países em desenvolvimento, onde o auto-consumo dos produtos do solo pelas famílias ocupa lugar importante na economia, o produto monetário é muito inferior ao produto global. Essa distinção é interessante para avaliar a capacidade contributiva real das populações no domínio financeiro.

Por outro lado, durante o período de tempo considerado, os equipamentos materiais pré-existentes sofrem um desgaste, seu valor se deprecia progressivamente. Essa depreciação traduz-se, tanto na contabilidade nacional como na das empresas, por um lançamento de amortização correspondente ao desgaste do capital fixo do país.

A produção bruta e o produto não levam em conta essa redução do valor do capital devido ao desgaste; a avaliação da produção ou do produto líquido se faz pela subtração, do agregado bruto, do valor das amortizações:

Produção líquida = produção bruta — amortizações.

2. Os agentes econômicos

Em termos de contabilidade nacional, os diferentes “atores” das atividades econômicas classificam-se em quatro categorias: a) *os lares*, isto é, o conjunto das pessoas físicas presentes no território nacional, consideradas em sua vida doméstica, quer se trate de famílias ou de indivíduos vivendo isoladamente; b) *as empresas*, isto é, toda célula econômica constituída para fins de produção de bens ou serviços destinados à venda; c) *as administrações* isto é, os organismos cuja atividade não se orienta nem para a venda de bens e serviços, nem para as transações financeiras (nesta rubrica, além dos serviços públicos do Estado e das coletividades locais, classificam-se diversos organismos privados — sindicatos, associações, estabelecimentos de ensino privados etc.); d) *as instituições financeiras*, finalmente, pessoas jurídicas distintas do Estado, especializadas nas operações de empréstimo e financiamento, das quais obtêm lucro (bancos, companhias de seguros etc.).

3. Análise do produto nacional

O produto nacional pode ser analisado sob três ângulos diferentes: o da contribuição produtiva dos diferentes setores da economia, o da utilização da produção pelos agentes econômicos e, finalmente, do ponto de vista da origem das rendas. Examinaremos, aqui, apenas os dois primeiros aspectos dessa análise.

a) Contribuição produtiva dos diferentes setores econômicos

A produção nacional, ou o produto nacional, fornece o resultado das atividades produtivas dos diferentes setores da economia. De fato, como foi dito, as atividades econômicas são multiformes e é importante analisar as atitudes de produção dividin-

do-as por setores, isto é, agrupando as empresas cujas atividades principais são semelhantes.

A contabilidade pública baseia-se em uma nomenclatura precisa dos diferentes setores da atividade econômica; o Quadro I (primeira coluna) apresenta a decomposição do produto interno bruto da França, em 1959, conforme a contribuição produtiva dos grandes setores econômicos.

b) *Utilização da produção: consumo e investimentos*

A produção e o produto podem ser decompostos, não mais do ponto de vista da origem da criação dos bens e serviços, mas do de seu emprego.

Deste, o conceito de produção interna bruta decompõe-se do seguinte modo:

Produção interna bruta = consumos não produtivos + investimentos + exportações — importações.

Consumos não produtivos. O consumo é a destruição dos bens e serviços pelo uso. O consumo é produtivo quando serve para a criação de outros bens ou serviços⁽¹⁰⁾; é o caso das empresas. Os outros consumos, que correspondem à satisfação direta de uma necessidade individual ou coletiva, são chamados não produtivos.

O consumo dos lares corresponde ao conjunto dos consumos não produtivos das pessoas particulares.

O consumo das administrações e das instituições financeiras é medido, como no caso dos lares, pelas aquisições de bens ou serviços a que se dedicam; regra geral, para avaliar o consumo em serviços das administrações, aprecia-se o valor desses serviços pelo seu custo, isto é, pela soma das remunerações dos funcionários e as compras correntes de bens e serviços. De certo modo, administrações (estabelecimentos públicos de ensino, por exemplo) consomem, elas mesmas, os serviços que produzem.

Como já foi dito, o “consumo” dos serviços públicos administrativos só aparece, na realidade, no conceito de produto e não no de produção.

As despesas correntes dos sistemas de ensino constituem um dos elementos dessa rubrica “consumo das administrações” (no conceito produto).

Investimento ou formação do capital. O investimento compreende todos os acréscimos feitos ao patrimônio material da nação. Esses acréscimos podem referir-se, ao mesmo tempo, à formação do capital fixo e à formação de estoques.

A formação bruta de capital fixo (construções, máquinas etc.) está ligada a todos os agentes econômicos (lares, empresas, administrações, instituições financeiras). Nesta forma essencial do investimento, distinguem-se: a) os investimentos ditos produtivos, que contribuem para o crescimento do aparelho de produção; b) os investimentos sociais ou administrativos (moradias, escolas, hospitais etc.). Quando se analisa o volume dos investimentos em um país, é indispensável poder distinguir-lhes os diferentes destinos.

A formação dos estoques, por seu lado, diz respeito essencialmente às empresas.

Importação e exportação. Parte da produção é exportada para o consumo dos agentes econômicos dos países estrangeiros: inversamente, as importações satisfazem parte do consumo interno.

Da análise dos empregos da produção aparece o saldo entre exportações/importações.

c) *Um exemplo de decomposição do produto interno bruto*

O quadro 1 mostra como se decompõe o produto interno bruto (PIB) francês de 1959, analisado sob o ângulo da contribuição produtiva dos diferentes setores, sob o ângulo do emprego e sob o das rendas.

Quadro 1. Decomposição do produto interno bruto na França, em 1959 (bilhões de francos).

<i>Óptica da produção</i>		<i>Óptica do emprego</i>		<i>Óptica da renda</i>	
Agricultura	24,4	Consumo dos lares	169,8	Remuneração dos assalariados	120,9
Indústria ^a	122,8	Consumo das administrações	38,6	Rendas da propriedade e da empresa	82,0
Comércio e serviços ^b	76,0	Investimento bruto	52,6	Impostos indiretos menos subvenções	40,6
Lares	12,0	Exportações menos importações	6,4	Amortizações	23,9
Administrações e instituições financeiras	28,4				
Não ventilados	3,8				
PIB	267,4	PIB	267,4	PIB	267,4

Fonte: Mallinvaud, *op. cit.*, p. 67.

Notas: a) Energia, indústrias de transformação, construções e obras públicas.

b) Transportes e telecomunicações, comércio, serviços e profissões liberais.

(10) Ver pág. anterior “Valor acrescentado”.

SEÇÃO II

LUGAR DAS DESPESAS DE EDUCAÇÃO NAS CONTAS NACIONAIS E FUNÇÃO DAS CONTAS PREVISIONAIS NO PLANEJAMENTO

Conforme acabamos de dizer, as despesas do sistema de ensino são incluídas nas contas nacionais, seja para as despesas correntes, sob a rubrica "consumo das administrações" (no conceito de produto), seja para as despesas de construções escolares e universitárias e de equipamentos gerais, sob a rubrica "formação bruta do capital fixo".

Examinaremos sucessivamente: de um lado, a importância das despesas de ensino tal como aparece nas contas nacionais; de outro, a utilização das contas nacionais previsionais (ou projeções) no planejamento econômico e, especialmente, no planejamento educacional.

1. Lugar das despesas de educação nas contas nacionais

a) Importância e evolução das despesas globais em diversos países

Os quadros 2 e 3 apresentam a importância das despesas globais consagradas à educação e sua evolução recente em certo número de países industrializados e de países em vias de desenvolvimento.

Segundo esses dados, em 1962, os recursos nacionais consagrados à educação se situavam entre 3,26% (República Federal Alemã) e 5,57% (Estados Unidos da América do Norte) do PNB nos oito países industrializados e, para os cinco países em vias de desenvolvimento, considerando-se apenas as despesas financiadas pelos recursos nacionais, iam de 1,4% (Nigéria) a 5,5% (Congo).

Quadro 2. Evolução das despesas de educação em oito países industrializados¹ (em percentagem do produto nacional bruto)

País	Despesas em 1950* ou 1952**			Despesas em 1962			PNB per capita em 1963 ou 1964 ²
	Correntes	De capital	Total	Correntes	De capital	Total	
República Federal Alemã	2,16	0,52	2,68**	2,42	0,84	3,26	dólares 1780
Bélgica ^a	2,35	0,19	2,54*	4,50	0,48	4,98	1650
Estados Unidos	2,90	0,54	3,44*	4,67	0,90	5,57	3330
França	2,26	0,28	2,54**	3,08	0,73	3,81	1820
Itália	2,42	0,27	2,79*	3,59	0,66	4,25	970
Países-Baixos	—	—	—	4,07	0,83	4,90	1390
Reino Unido	2,63	0,47	3,10**	4,00	0,73	4,73	1700
URSS ^b	—	—	—	4,36	0,68	5,04	1178

Notas

- Minorada a percentagem das despesas de capital pela ausência de avaliação para o ensino privado.
- Percentagens baseadas numa estimativa do PNB, estabelecida segundo o modo de cálculo dos países da OCDE.

Fontes

- R. Poignant. *L'enseignement dans les pays du Marché commun*. Paris, Instituto pedagógico nacional, 1965.
- OCDE.

Quadro 3. Evolução das despesas de educação em seis países em via de desenvolvimento¹ (em percentagem do produto interno bruto)^a.

País	1961			1964			PNB per capita em 1964 ² dólares
	Total das despesas	De capital	Total sem ajuda exterior	Total das despesas	De capital	Total sem ajuda exterior	
Congo (Brazz.)	7,0	0,17	4,5	8,5	0,28	5,5	138
Costa do Marfim	4,1	0,45	3,0	4,3	0,47	3,0	291
Madagascar	5,5	0,27	3,8	7,0	0,84	4,5	120
Nigéria	1,9	0,28	1,4	2,2	0,29	1,4	77
Senegal	4,6	0,90	2,6	6,2	0,70	3,8	210
Nigéria	—	—	2,98	43,93	40,66	43,63	—

Notas

- Para os cinco países de língua francesa utilizou-se o PIB avaliado "pelos preços do mercado", para a Nigéria, o PIB avaliado "pelo custo de fatores"; esse segundo modo de calcular aumenta a percentagem do PIB consagrada às despesas de educação.
- 1960.
- 1958.
- 1962.

Fontes

- Estudos do IYPE.
- Ministério Francês da Cooperação.

Assim, nos países em vias de desenvolvimento bem como nos industrializados, as despesas da educação representam parte não desprezível do PNB ou do PIB e, nos últimos anos, essa parte ampliou-se em proporções consideráveis (Bélgica, com mais 95% e Estados Unidos, com mais 62%, ambos de 1950 a 1962; a França, com mais 60%, de 1952 a 1962; o Senegal, com mais 45%, de 1961 a 1964).

Dos trabalhos comparativos sobre o financiamento das despesas com a educação, que puderam até então ser empreendidos, não se pôde ainda determinar qual deveria ser o grau mais favorável ou o grau máximo das despesas com educação em relação aos diferentes níveis de desenvolvimento econômico. De fato, constata-se mesmo, nos quadros 2 e 3, ausência de correlações estreitas entre o nível de vida média dos habitantes e os das despesas da educação. Essa constatação poderia autorizar a pensar serem ainda possíveis progressos rápidos nos países que aparecem estar atualmente "atrasados".

Contudo, é provável que, na medida em que esse tipo de despesas for essencialmente financiado por impostos, o ritmo de crescimento extremamente rápido das despesas de educação constatado no decorrer dos últimos anos (quadros 2 e 3) não poderá manter-se indefinidamente no futuro. Essa observação, entretanto, não exclui grande acréscimo das despesas em valor absoluto em todos os países onde a economia se desenvolva em ritmo assaz grande e onde exista firme vontade política em favor da escolarização.

b) *Despesas de ensino em capital e taxa global de formação bruta de capital fixo — Importância particular deste problema*

Fixação da taxa de investimento; seus limites. O investimento, ou a formação de capital, é a parte da produção nacional não consumida e que é acumulada para atender a fins diferentes.

A taxa de investimento, ou de formação bruta de capital fixo, isto é, a porcentagem do produto nacional destinada aos investimentos, mede o esforço que um país faz para manter em condições e, sobretudo, aumentar seu aparelho de produção, bem como as facilidades materiais destinadas a satisfazer as necessidades sociais e coletivas.

Por ocasião da elaboração do plano econômico e social, a taxa de investimento constitui uma das opções fundamentais: é, principalmente, graças aos novos investimentos produtivos que a produção dos bens materiais poderá desenvolver-se no decorrer dos próximos anos; inversamente, uma taxa de investimento crescente tem por efeito imediato reduzir o consumo e limitar os possíveis aumentos salariais.

Por exemplo, se se quer passar, no decorrer de um plano quinquenal, de uma taxa de investimento de 20 para 24%, a percentagem do PNB consagrada ao consumo dos lares e das administrações deverá reduzir-se de 80 a 76%. Isso não significa necessariamente uma redução do consumo, em valor absoluto, mas uma limitação sensível dos melhoramentos que se podia esperar.

A elaboração do plano implica, pois, na escolha de um equilíbrio política e socialmente muito delicado entre o consumo, isto é, as satisfações imediatas, e os investimentos, isto é, as satisfações ampliadas, mas a prazo mais longo.

Por tais motivos, a concorrência a curto prazo entre a formação do capital e o consumo torna difícil uma elevação brutal dos créditos de investimentos. De fato, a experiência demonstra que se a taxa de investimento tende geralmente a elevar-se, evolui apenas muito lentamente, como ressalta do exemplo da França: a evolução da taxa de investimento em proporção ao produto nacional bruto, na França, foi de 18,3% em 1949, 18% em 1956, 18,9% em 1960, 20,2 em 1962, 21,4% em 1964 e 22,2% em 1965⁽¹¹⁾.

Nos países industrializados, as taxas de investimento se situam, em média, em volta de 20% do produto nacional bruto, mas os desvios não são insignificantes, como ressalta das estatísticas da OCDE (ano 1964)⁽¹²⁾: República Federal Alemã, 26,4%; Bélgica, 20,1%; Estados Unidos, 16,8%; França, 20,9%; Itália, 21,1%; Países Baixos, 25,1%; Reino Unido, 17,6%.

As taxas de investimento, nos países em vias de desenvolvimento, são quase sempre muito mais fracas: 8,10, 12%; as de 15% são excepcionais.

Distribuição dos investimentos por setores. A título de exemplo, apresentamos no quadro 4, a distribuição dos investimentos (FBCF) na França no decorrer do ano de 1961.

Constata-se que, nos limites de uma percentagem global do PNB de 20,4% (20,9% em 1964), a formação bruta do capital fixo foi distribuída entre: os investimentos produtivos (indústria, agricultura, transportes etc.), cerca de 13% do PNB; a construção de moradias, 4,95% do PNB; e os investimentos da administração, 2,35% do PNB.

(11) *Fonte:* Relatórios, para 1965-1966, do conselho de direção do Fundo de desenvolvimento econômico social.

(12) *Observateur de l'OCDE*, fevereiro de 1966.

Quadro 4. Distribuição dos investimentos (FBCF) na França para o ano de 1961.

Tipo de investimento	Aos preços de 1961	Em porcentagem do total da FBCF	Em porcentagem do PNB
	bilhões de francos		
Investimentos produtivos			
Agricultura	6,67	10,7	2,15
Energia	7,85	12,6	2,55
Indústria	15,00	24,1	4,95
Comércio	2,40	3,9	0,77
Transporte ^a	5,85	9,3	1,95
Total	37,77	60,6	12,37
Construções de moradias	15,10	24,2	4,95
Investimentos da administração			
Administração geral	0,77	1,2	0,25
Educação e pesquisa	2,00	3,2	0,62
Saúde pública	0,27	0,4	0,09
Equipamento coletivo urbano	1,26	2,0	0,40
Equipamento coletivo rural	1,13	1,8	0,36
Estradas e outras infra-estruturas de transporte	1,55	2,4	0,50
Total	7,29	11,5	2,35
Diversos	2,23	3,7	0,73
Total geral	62,39	100,0	20,40

Nota

- a. Não compreendidas as estradas e outras infra-estruturas de transporte que figuram na terceira rubrica.

Fonte

Contas da nação. França.

É, portanto, nos 2,35% do PNB consagrados aos investimentos das administrações — definiu-se mais atrás a acepção deste termo — que se acham compreendidos os investimentos escolares e universitários, a saber, 0,62% do PNB na França para o ano de 1961.

O quadro 2 mostra que, entre os países que nele figuram, essa percentagem variava, em 1962, de 0,61% (Reino Unido) a 0,9% (Estados Unidos); o quadro 3 indica taxas médias sensivelmente inferiores nos países em vias de desenvolvimento.⁽¹³⁾

Em geral, constata-se, cada ano que passa, um crescimento da parte destinada aos investimentos coletivos, mas é preciso notar que essa tendência se desenvolve no quadro geral de uma taxa de investimento que — por motivos já explicados — não tem grande elasticidade (restrição feita, nos países em vias de desenvolvimento, ao efeito particular da ajuda externa).

Por outro lado, a concorrência econômica, o aumento da população e o fenômeno da urbanização obrigam também aos países industrializados aumentar — ou, no mínimo, manter — seus esforços relativos aos investimentos produtivos e às moradias.

Conseqüentemente, o crescimento dos investimentos coletivos entra em concorrência com outros investimentos necessários e igualmente urgentes e importantes do ponto de vista tanto econômico como social e político; em outras palavras, se se pretende reservar a prioridade aos investimentos coletivos e, especialmente, aos do setor educacional, pode-se obter essa prioridade seja por meio de nova distribuição, mais favorável, a um volume constante de créditos de investimento (essa solução supõe, o que não é fácil, reduzir de um orçamento a outro a parcela de outros setores), seja — o que pode parecer menos difícil — por meio de uma atribuição prioritária em benefício do crescimento econômico.

Essa segunda solução, a nosso ver, conduz a melhores resultados. Tem-se ainda que raciocinar em termos de plano e “pensar” na evolução com quatro ou cinco anos de antecedência, ou talvez mais ainda.

Importância particular dos créditos de investimentos escolares e universitários. Vimos precisamente as dificuldades (fraca elasticidade da taxa global de investimento, concorrência de outros setores igualmente prioritários etc.) com que defronta a expansão rápida dos créditos consagrados ao ensino. Trata-se de um problema sobretudo importante do ponto de vista do planejador educacional, pois a obtenção dos créditos de investimentos é condição prévia de que depende tudo mais: as decisões tomadas sobre o montante das despesas de capital (isto é, o número de vagas criadas) envolvem o futuro

(13) Os investimentos escolares e universitários desses cinco países africanos são, em grande parte, financiados por ajuda externa, conforme acentuam os estudos do IIEP.

no que diz respeito aos créditos de funcionamento ulteriores dele inseparáveis; as avaliações desses dois tipos de despesas jamais deveriam, portanto, ficar separadas por ocasião da elaboração dos planejamentos.

A esse respeito, é indispensável ao planejador avaliar, para cada nível de ensino, a relação entre os custos unitários de investimento (custo de um lugar de aluno) e os custos unitários de operação correspondentes (despesas de operação por aluno e por ano)⁽¹⁴⁾, assim como prever a evolução dessa relação.

2. O papel das contas nacionais previsionais

A elaboração das contas nacionais previsionais (ou "projeções") constitui o instrumento básico do planejamento econômico e social e, por isso mesmo, do planejamento educacional.

a) Taxa de crescimento

Mede-se o crescimento de um sistema econômico, graças às contas nacionais⁽¹⁵⁾, através da evolução da produção de bens e serviços.

A elaboração de um plano de desenvolvimento econômico e social supõe, de início, a determinação de uma hipótese de crescimento ("taxa de crescimento"). Não se trata, nisso, de uma escolha arbitrária: essa escolha é determinada por todo um conjunto de fatores, tais como mão-de-obra disponível, ampliação possível dos investimentos produtivos e aumento da produtividade da mão-de-obra, enfim, a própria natureza dos objetivos a atingir.

A taxa de crescimento⁽¹⁶⁾, em grande parte, está ligada, conforme ficou dito, à taxa de investimento; esta, porém, não é, ela mesma, suscetível de ser aumentada infinitamente em virtude da concorrência consumo/investimentos. Em síntese, a taxa retida (4,5 ou 6%) é um compromisso entre os diferentes fatores em causa.

(14) Na França, os custos individuais de funcionamento representam, segundo os níveis, entre 20 e 25% dos custos de investimento.

(15) A utilização da contabilidade econômica no planejamento é um imperativo comum aos países industrializados e aos países em vias de desenvolvimento, pois, sem contabilidade econômica, o planejador trabalharia às cegas. Para estabelecer as contas nacionais e suas projeções, é necessário um mínimo de equipamento e de pessoal, mas a experiência demonstra que, nos países onde as estruturas econômicas são ainda pouco diversificadas, basta uma equipe assaz reduzida, com a condição, porém, de ser bem formada.

(16) Percentagem de aumento da produção de bens e serviços com relação ao ano anterior.

b) Projeção das contas nacionais

Não basta prever uma taxa global de crescimento; é preciso analisar concretamente como se desenvolverá esse crescimento nos diferentes setores, em função dos objetivos escolhidos, e verificar a coerência interna dessas perspectivas principalmente do ponto de vista do equilíbrio físico (entre a produção, de um lado, e o consumo e investimentos, de outro), do equilíbrio financeiro (entre a poupança e os investimentos, entre as receitas fiscais e as despesas dos serviços públicos etc.), enfim, do equilíbrio da oferta e procura de mão-de-obra.

As contas nacionais previsionais (ou projeções), estabelecidas para cada ano do plano ou, no mínimo, para o último ano do plano, permitem, em particular, testar a coerência das perspectivas de produção, de consumo, de investimento e trocas exteriores. Através dessas contas previsionais, registram-se — para todo o tempo de duração do plano — a evolução das despesas de capital do sistema de ensino (nos investimentos da administração) e a evolução das despesas de funcionamento (no consumo das administrações).

Em economias planejadas, essas perspectivas evidentemente não têm caráter totalmente imperativo, mas constituem um quadro do qual não se poderia afastar em pontos importantes sem pôr em jogo o equilíbrio do conjunto. Conseqüentemente, o problema do planejador educacional está em obter o registro, nas contas previsionais, de uma taxa de crescimento máximo para as despesas de ensino, isto é, obter uma prioridade para o setor educativo no momento de escolher grandes opções do plano.

c) Escolha das grandes opções do plano

A escolha das grandes opções do plano constitui sempre um problema delicado, porquanto põe em concorrência, nos limites das possibilidades oferecidas pela taxa de crescimento, interesses e objetivos igualmente respeitáveis.

Qualquer que seja o desejo das autoridades governamentais de dar uma parcela prioritária à educação, no plano, essa prioridade não pode redundar em regressão ou falta de progresso nos outros setores de atividades.

A projeção das contas nacionais — estabelecida nas diferentes hipóteses de taxa de crescimento — permite apresentar com clareza um conjunto de escolhas; cada hipótese apresenta variantes, cabendo às autoridades governamentais e ao Parlamento decidir sobre todas as opções sucessivas:

1. Relação entre os investimentos e o consumo.

2. Distribuição dos investimentos entre os de caráter produtivo, as moradias e os investimentos coletivos.
3. Distribuição dos investimentos produtivos entre os diferentes ramos de atividades.
4. Distribuição dos investimentos coletivos entre os diferentes destinos possíveis (ensino, saúde, equipamento urbano etc.), com estimativa das despesas de funcionamento correspondentes e garantia de seu financiamento.

Há, na realização dessas escolhas, critérios objetivos e válidos para todos os países? Em verdade, essas escolhas, conforme o dissemos antes, são de natureza diferente: econômicas, sociais e políticas. No que diz respeito ao domínio social, do qual participa o ensino, pode-se conseguir definir regras para a melhor destinação dos recursos?

Sem prejudicar as indicações a tirar dos trabalhos que os economistas vêm empreendendo cada vez mais, no tocante a esse assunto, é preciso notar que as escolhas a fazer nos diferentes países são função das prioridades do momento e que, ao mesmo nível de desenvolvimento econômico, essas prioridades variam de um país para outro, segundo o grau relativo de equipamento já atingido nos diversos setores e, também, segundo a imagem que a sociedade forma de seu futuro.

A título de exemplo, o quadro 5 mostra como se estabeleceram as grandes opções do IV plano

(1962-1965) e do V plano (1966-1970) adotadas pela França.

A primeira coluna desse quadro dá a distribuição do PIB em 1961, último ano do III plano (1958-1961).

A segunda e terceira colunas indicam o índice de crescimento global do PIB e o de crescimento dos diferentes empregos.

Verifica-se que, no decorrer do IV plano (1962-1965), no quadro de um crescimento global de 24%, se deu prioridade aos investimentos produtivos (+ 28%) e, sobretudo, aos investimentos coletivos (+ 50%). Entre os investimentos coletivos, deu-se uma superioridade aos investimentos escolar e universitário, com uma taxa de crescimento das despesas de + 90% entre 1961 e 1965. Por outro lado, a taxa de crescimento do consumo privado (+ 22%) e a do consumo das administrações civil e militar (+ 22%) são inferiores à taxa global.

No decorrer do V plano (1966-1970) e no quadro de um crescimento global de 27 a 28%, as prioridades modificam-se: o crescimento dos investimentos produtivos limita-se ao ritmo geral de crescimento (+ 27 a 28%); os investimentos coletivos continuam a crescer mais rapidamente que o PIB (+ 54 a 55%). Outrossim, no que diz respeito ao consumo das administrações civil e militar no decorrer do V plano — isto é, as despesas do funcionamento desses dois serviços — prevê-se, contrariamente ao plano precedente, um aumento

Quadro 5. Utilização do produto interno bruto (PIB) ao fim dos III, IV e V planos da França.

	1961 (fim do III plano)	1965 (fim do IV plano) Aumento previsto com relação a 1961 ^a	1970 (fim do V plano) Aumento previsto com relação a 1962 ^b
Utilização dos recursos			
	%	%	%
Consumo privado	64,6	22	24-25
Consumo das administrações:			
Civil	13,5	22	36-37
Militar			38
			34
Formação bruta do capital fixo:	20,4		
Produção		28	27-28
Moradia		25	34-35
Coletividades ^c		50	54-55
Exportação	98,5	30	
Importação	+15,5		
	-14,0		
Total	100,0		
Índice global de crescimento PIB em bilhões de francos (aos preços do ano de 1961)		24	27-28
	309	384	490

NOTAS

- a. Ensino, equipamento esportivo, saúde, equipamentos urbanos e rurais, equipamento cultural, transporte, etc.
- b. Educação: +90%
- c. Educação: +50%

FONTES

1. Relatório anexo à lei de 4 de agosto de 1962 que aprova o IV plano.
2. Projeto de leis sobre as principais opções do V plano.

mais rápido que o do PIB; as despesas correntes dos serviços civis se acrescerão de 38% e, dentro desta cifra, dado o crescimento considerável do volume das construções de escolas e universidades do IV plano, as despesas de funcionamento do sistema de ensino aumentarão ainda mais rapidamente.

Finalmente, considerando-se essas diferentes opções, as despesas do ensino, na França, evoluíram ou evoluirão, entre 1961 e 1970* (estimativas) segundo as cifras dadas no quadro 6 que oferece o exemplo de crescente prioridade concedida nos planos sucessivos, de um lado, aos investimentos coletivos e às despesas recorrentes correspondentes, de outro lado, ao financiamento do desenvolvimento do sistema educativo.

Considerando as escolhas que lhes são propostas pelos serviços de planejamento econômico e social, as autoridades governamentais não procedem, abstratamente, a arbitragens relacionadas exclusivamente a volumes de créditos, mas sim a escolhas concretas entre o grau respectivo de satisfação das necessidades, que possa ser obtido nos diferentes

Quadro 6. Evolução das despesas de ensino na França de 1961 a 1970 (estimativa)

Ano	PIB (em bilhões de francos)	Despesas de ensino		
		Correntes	De capital	Total
1952 ^a	144	2,26	0,28	2,54
1955 ^b	170	2,42	0,45	2,87
1961	309	2,94	0,62	3,56
1965	384	3,54	0,83	4,36
1970	490	4,70	1,05 a 1,10	5,70 a 5,80

Notas
a. Fim do I plano francês
b. No meio do II plano (1953-1957)
c. Aos preços de 1960

setores. As arbitragens financeiras acham-se, portanto, estreitamente ligadas à análise das necessidades a serem satisfeitas e ao conteúdo dos objetivos, cujo financiamento se propõe.

Isso nos conduz, pois, a examinar como, no que diz respeito ao ensino, são estabelecidos os objetivos de desenvolvimento que se propõe incluir no plano.

* Este opúsculo foi publicado em 1967 pela ONU, daí as estimativas apresentadas para 1970. (N. T.).

Segunda Parte

DETERMINAÇÃO DOS OBJETIVOS DE CRESCIMENTO DO SISTEMA EDUCACIONAL QUE DEVEM CONSTAR DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — FATORES DE EVOLUÇÃO, ARBITRAGEM ESCOLHAS

O inventário dos recursos de toda natureza que devem ser colocados à disposição das autoridades da educação nacional (corpo docente, locais, equipamentos) e que se reagrupam nos quadros financeiros das contas nacionais previsionais implica, de início, uma previsão da evolução dos efetivos nos diferentes níveis e relativos aos diferentes ramos do sistema de ensino.

Outrossim, independentemente da expansão quantitativa, é necessário levar em consideração diversos fatores, ou diversas hipóteses, de caráter mais qualitativo, que podem modificar para mais ou para menos (geralmente para mais) os custos de in-

vestimento ou de funcionamento: diminuição do número de alunos por classe ou da relação alunos/professor; aprimoramento dos métodos de ensino (introdução de métodos áudio-visuais); melhoramento dos programas típicos e das normas de construção escolar e universitária⁽¹⁷⁾; substituição das instalações vetustas etc..

Por outro lado, independentemente do aumento global dos efetivos a serem escolarizados, as migrações da população — muitas vezes ligadas ao fenômeno geral da urbanização — se juntam ainda às necessidades resultantes dos fatores quantitativo e qualitativo a que nos referimos. Não examinaremos aqui essa última questão.

17. Lista das instalações materiais (salas de ensino geral, salas especializadas, laboratórios, instalações esportivas, equipamentos culturais, restaurantes, internatos etc.) que constituem o estabelecimento de ensino.

Seção I

NATUREZA DOS FATORES QUE INFLUEM SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA ESCOLARIZAÇÃO

A previsão da evolução dos efetivos de alunos implica uma análise dos diferentes fatores que atuam sobre o desenvolvimento da escolarização.

Esses fatores, extremamente numerosos, são de ordem demográfica, social, econômica e até mesmo política. Embora sejam relativamente dependentes entre si, apresentá-los-emos um após outro.

1. *Evolução demográfica*

As flutuações demográficas constituem evidentemente uma base essencial da previsão dos efetivos a serem escolarizados. O aspecto demográfico das previsões não apresenta dificuldades do ponto de vista global quando as estatísticas de natalidade e de mortalidade são boas (o que não se dá ainda com todos os países em vias de desenvolvimento); se se desce ao nível das circunscrições administrativas regionais, podem as migrações de população, por outro lado, complicar muito seriamente o trabalho de previsão, devendo-se utilizar os indispensáveis meios de análise mais adequados.

Na maioria dos países, esse fator tem certo caráter de atualidade: agitações demográficas devidas à guerra, aumento da natalidade nos países industrializados ocidentais no decurso do pós-guerra, taxa de expansão elevada dos efetivos escolarizáveis nos países em vias de desenvolvimento etc.

Pode-se observar que o peso desse fator sobre os objetivos possíveis de escolarização difere muito sensivelmente de um país para outro, pois as taxas de natalidade se distribuem de 15 por mil (em certos países industrializados) a 35 por mil (em muitos países em vias de desenvolvimento). Esse dado básico influi, num sentido ou noutro, sobre o conjunto da política escolar do país.

2. *Atitude dos diversos grupos sociais*⁽¹⁸⁾

O comportamento dos diferentes grupos sociais em face da escolarização prolongada, secundária e superior (ensinos não-obrigatórios), e sua evolução no tempo constituem igualmente um elemento que se deve ter em conta.

Desde que o acesso a um nível de ensino — ou a uma forma de ensino — não seja uma obrigação e não esteja subordinado a um *numerus clau-*

sus que limite a demanda das famílias, o planejador, se tenciona satisfazer as necessidades então manifestadas, deve preocupar-se em prever a evolução dessa demanda de educação; o problema apresenta-se concretamente no tocante ao acesso aos estudos superiores.

Nesse sentido, as pesquisas sobre os aspectos sociais e regionais da escolarização secundária e superior, que foram publicadas em inúmeros países, ressaltam disparidades consideráveis.

Variações segundo as categorias sócio-profissionais. As crianças das categorias do tipo “níveis superiores” ou “profissões liberais” são escolarizadas, em sua quase totalidade, nas escolas secundárias e têm acesso, em proporções bem acentuadas, aos estudos superiores. Já os filhos dos trabalhadores manuais (camponeses, operários) freqüentam esses mesmos estabelecimentos em proporção muito mais reduzida (às vezes dez ou vinte vezes inferior ou mesmo mais). Os níveis médios (pequenos negociantes, artífices, empregados) ocupam situações intermediárias.

Variações regionais. A diversidade das taxas globais de escolarização, segundo as regiões, é igualmente muito grande; essa diversidade, porém, traduz menos as variações da oferta (isto é, a maior ou menor densidade da implantação dos estabelecimentos secundários e superiores) que as variações da demanda das populações, variações que, em essência, resultam da estrutura sócio-profissional — ainda que a variação da oferta possa ter seus próprios efeitos e que o comportamento das diferentes categorias sócio-profissionais não seja rigorosamente idêntico nas diferentes regiões de um mesmo país.

Quais os fatores que determinam essas variações no comportamento familiar?

Os estudos sociológicos empreendidos nesse campo, cujo número se torna cada vez maior, ressaltam que o grau de freqüência das escolas secundárias (o qual determina as possibilidades de acesso aos estudos superiores) está em relação com todo um conjunto de fatores tais como a profissão dos pais (ou a origem social), a importância da renda familiar, a dimensão da família, sua religião, a situação de seu lugar de residência com relação à escola etc.

De fato, o fator dominante — que se confunde, em parte, com o fator renda — é a origem social da criança.

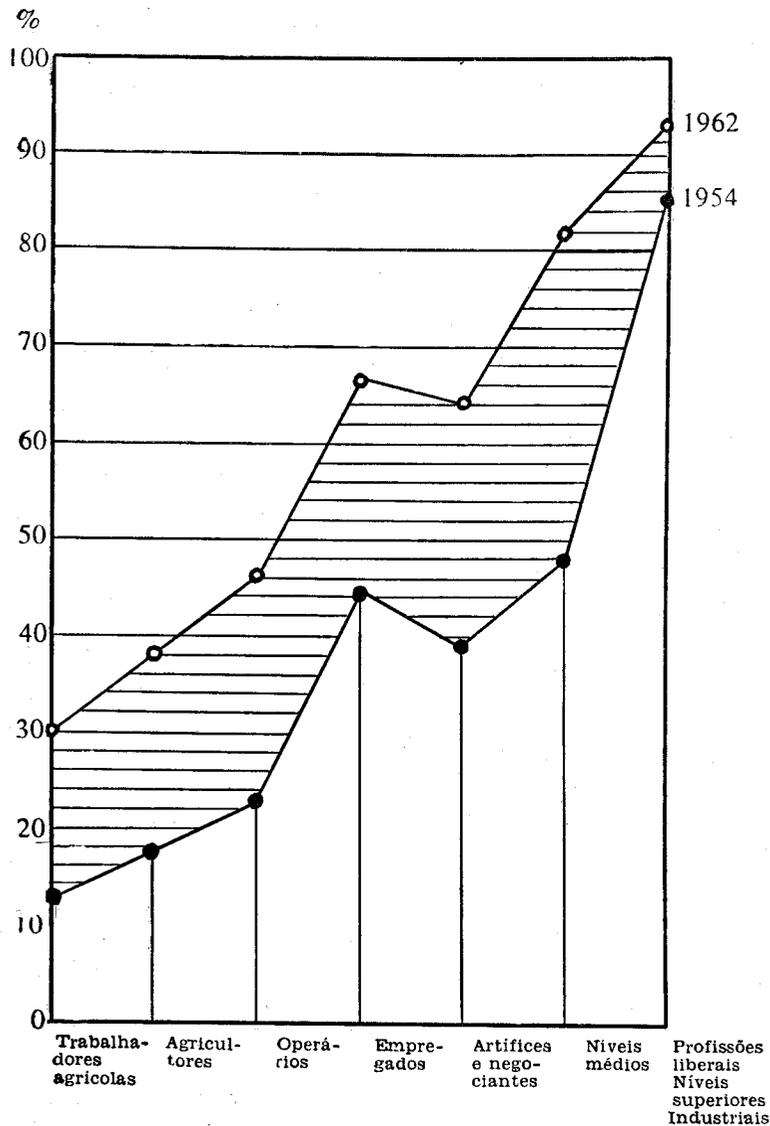
18. Vide no tocante a este assunto: R. Poignant, *L'enseignement dans les pays du Marché commun*, Paris, IFN, 1965.

Evolução, no tempo, do comportamento dos diferentes grupos sociais. Na maioria dos países — e especialmente nos países industrializados — o comportamento dos diferentes grupos sócio-profissionais não se imobiliza, ao contrário, está em evolução constante e rápida. Constatou-se um alinhamento do comportamento das categorias sociais médias ao dos níveis superiores; igualmente, os índi-

ces de escolarização dos filhos de trabalhadores manuais tendem a alcançar os das classes médias constatados no decorrer do decênio anterior.

O desenvolvimento dos índices de matrícula na escola primária, nos diferentes grupos sociais, que se constatou na França no período de 1954 a 1962, é característico de tal evolução, a qual parece sintetizada no gráfico abaixo:

*Evolução dos índices de matrícula * na primeira classe secundária na França, segundo a origem social, entre 1954 e 1962.*



* Relação entre o número de matrículas classificadas por origem social e número de jovens da idade correspondente.

Fonte: Estudos de Alain Girard, publicados na revista *Population*, Paris, INED.

Essa evolução é, em grande parte, consequência mesma do desenvolvimento econômico e da elevação do nível de vida em todos os meios sociais e da tomada de consciência geral resultante do interesse do acesso aos estudos prolongados; ela faz aparecer, a prazo muito longo, uma tendência para o nivelamento do comportamento dos diferentes grupos sociais.

Do ponto de vista do planejador, o problema está em apreciar a amplitude das consequências desse fenômeno sobre os efetivos a serem escolarizados no decorrer do período da aplicação do plano⁽¹⁹⁾. Em nível de vida igual e com a taxa de crescimento econômico também igual, o desenvolvimento da demanda de educação não é necessariamente idêntico; segundo os países, o conservantismo dos costumes tende, com efeito, mais ou menos acentuadamente, a perpetuar os hábitos tradicionais dos diferentes grupos sociais⁽²⁰⁾; por outro lado, os poderes públicos, por sua própria ação, exercem igualmente importante papel nessa evolução.

3. Política escolar do governo

A essa evolução da demanda de ensino dos diferentes grupos sociais se prende estreitamente a política educacional do governo.

Essa política pode comportar estímulos à escolarização prolongada e espontânea, como, por exemplo: a luta contra os obstáculos econômicos (gratuidade dos estudos, multiplicação de bolsas...); a luta contra os obstáculos geográficos (organização de transportes para escolas, internatos...); regularização da transição da escola primária para a secundária; franqueamento das escolas superiores aos diplomados em escolas técnicas etc..

Ela pode comportar ainda modificações de estruturas, tais como: prolongamento da escolarização compulsória; organização de um ciclo comum de estudos secundários (o qual tem como consequência ampliar a demanda ao nível do segundo ciclo secundário e dos estudos superiores); prolongamento do período de duração dos estudos superiores etc..

Sob esses diversos aspectos, a política educacional governamental, na medida em que se esforça por desenvolver o acesso aos estudos prolongados em todos os grupos sociais (democratização do ensino), torna-se importante elemento da política social de um país.

19 Se se trata de um pequeno país e numa situação de progresso econômico regular, o método de extrapolação das tendências dá resultados geralmente satisfatórios.

20 Essa observação diz respeito especialmente a certos países em vias de desenvolvimento, onde os grupos sociais se apresentam ainda dispostos em hierarquia; somente os estudos de sociologia da educação podem esclarecer o planejador nesse ponto.

Os resultados de tal política na curva dos efetivos podem ser calculados com precisão (reformas de estrutura) ou ser objeto de estimativas. Em todo caso, é certo que deve haver um elo estreito entre tal tipo de política e as decisões que serão tomadas por ocasião das arbitragens financeiras evocadas na primeira parte. Objetivos ambiciosos somente são, realmente, possíveis se se aceita pagar-lhes o preço e se se pode, de fato, fazê-lo do ponto de vista econômico.

Inversamente, é possível imaginar políticas que — por motivos financeiros, no caso de pleura de certos tipos de diplomados, ou por qualquer outra razão — não teriam esse caráter de estímulo e, ao contrário, exerceriam um papel de freio (simplesmente mantendo ou acrescentando, por meio de medidas apropriadas, o caráter seletivo do acesso a tal ou tal forma de estudos prolongados).

4. Desenvolvimento do ensino e das necessidades de mão-de-obra⁽²¹⁾

a. A interrelação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento do sistema educacional

As perspectivas do desenvolvimento econômico constituem o quarto fator a tomar-se em consideração para o estabelecimento dos planos escolares e universitários — mas não é o menos importante.

Esse fator manifesta-se sob dois aspectos.

Primeiro, o crescimento econômico e a elevação do nível de vida das famílias, dele resultante, criam novas condições materiais e psicológicas que favorecem o desenvolvimento da escolarização prolongada.

Em certa medida, pode-se dizer que a evolução da demanda de educação nada faz senão traduzir o progresso econômico; não voltaremos a abordar esta questão que já foi exposta páginas atrás (Seção I.2).

Segundo, o progresso técnico transforma a distribuição da população ativa — diminuição contínua do setor primário (agricultura, florestas, pescas), crescimento, depois estabilização e diminuição relativa do setor secundário (indústria), crescimento do setor terciário (serviços) — e exige, sobretudo em cada um dos grandes setores da economia, contínuo esforço da proporção da mão-de-obra qualificada e dos níveis médios e superiores.

Existe, evidentemente, um elo direto entre a evolução necessária da qualificação da população ativa e o desenvolvimento a dar, após o período de ensino geral básico, às escolas profissionais e téc-

21 Abordaremos aqui esta questão somente de um ponto de vista muito geral; o IIPÉ publicará estudos particulares sobre esse assunto.

nicas e aos estabelecimentos de ensino superior. Com efeito, para grande parte — exceção feita das transferências de mão-de-obra para outros setores e das promoções nas próprias empresas — as novas necessidades de pessoal qualificado e altamente qualificado só podem ser satisfeitas com o aproveitamento de jovens diplomados. Sob esse aspecto, as despesas da educação tornaram-se uma espécie de investimento (formação do capital humano) do qual os economistas se esforçam por obter alta rentabilidade.

Essas considerações ilustram, portanto, as interrelações que se estabelecem entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento do sistema educacional: o primeiro cria condições favoráveis ao segundo (condições financeiras, psicológicas etc.); inversamente, o desenvolvimento do sistema educacional, especialmente no nível profissional e técnico do segundo e terceiro graus, é uma condição do progresso econômico (bem entendido, a formação geral constitui a base essencial de toda formação especializada e o progresso da educação geral tem, ele mesmo, um valor econômico direto).

De qualquer modo, a necessidade de formar os operários, supervisores e especialistas, indispensáveis ao desenvolvimento das atividades econômicas, leva a introduzir na determinação dos objetivos do plano escolar e universitário este quarto fator: a satisfação das necessidades de mão-de-obra.

b. *Satisfação das necessidades relativas à mão-de-obra*

Necessidade de previsões a médio e longo prazos. Para determinar a importância que se deve dar às diferentes formas e níveis da formação técnica e profissional, é indispensável conhecer, de maneira clara e precisa, as necessidades de mão-de-obra nos diferentes ramos profissionais e para todos os níveis de qualificação.

Dada a demora, às vezes prolongada, no funcionamento de novos estabelecimentos de ensino financiados pelo plano e a formação de estudantes nesses estabelecimentos, deve-se estabelecer a previsão das necessidades a serem satisfeitas, no mínimo e conforme o caso, com cinco a doze anos de antecedência com relação ao ano inicial do plano.

Dificuldade em tais previsões. Mesmo numa economia dita planejada, não são fáceis os trabalhos de previsão das necessidades de mão-de-obra.

Por um lado, a base desses trabalhos previsionais, são as perspectivas de desenvolvimento econômico a prazo médio e, pelas razões evocadas acima, a prazo longo, conseqüentemente, a validade das previsões fica subordinada não só ao grau de probabilidade da execução do plano quadrienal ou quinquenal futuro, mas também à das extrapo-

lações a prazo mais longo (dez ou doze anos). Por conseguinte, as incertezas das próprias técnicas de previsões das necessidades de mão-de-obra multiplicam-se pelo coeficiente de riscos, próprio das previsões econômicas a longo prazo. Esses riscos não são desprezíveis nos grandes países industrializados; por motivos sobre os quais não nos podemos estender aqui, são ainda mais graves nos países em vias de desenvolvimento.

Por outro lado, esses trabalhos requerem um mínimo de informações básicas em domínios que são, quase sempre, ainda assaz mal estudados, a saber: conhecimento aprofundado da estrutura da população ativa em cada ramo de atividade e por níveis de qualificação; conhecimento da evolução passada dessas estruturas; conhecimento das correlações existentes entre os diferentes tipos de emprego e as formações ótimas correspondentes; conhecimento das tendências da evolução no tempo dessas correlações em função dos diferentes fatores em causa. Observar-se-á, a esse respeito, que o fator que pode contribuir mais diretamente e mais rapidamente para modificar a equação “emprego-qualificação” — pelo menos no que tange à formação geral — é o próprio desenvolvimento da escolarização prolongada (no nível secundário, por exemplo) e as disponibilidades crescentes de pessoas que receberam tal informação; contudo, exatamente nesse ponto, cabe aos autores do plano decidirem em conformidade com a situação do país⁽²²⁾, se tencionam apegar-se a correlações estáveis e tirar, delas, as conseqüências do ponto de vista dos objetivos de desenvolvimento da formação geral.

A elaboração de previsões sérias, quanto às necessidades de mão-de-obra utilizável para o planejamento do desenvolvimento do sistema de ensino, implica, portanto, em todo país, um imenso trabalho de estudos preparatórios relacionados com esses diferentes domínios. Não se pode improvisar tal trabalho; ele requer a formação de equipes de especialistas competentes, seja no seio das próprias administrações diretamente interessadas, seja em institutos especializados.

Os diversos métodos de previsão. Na suposição de que as informações básicas indispensáveis tenham sido reunidas, toda espécie de métodos é utilizável: avaliações das necessidades, a prazos curto e médio, por meio de pesquisas junto às empresas ou serviços (essas pesquisas ressaltam os deficits atuais e as novas necessidades que apareceram no decurso do plano); avaliações das necessidades a longo prazo, baseadas na extrapolação das tendên-

²² Dadas as dificuldades financeiras com que os países em vias de desenvolvimento se vêem às voltas, tal política aplica-se especialmente a esses países; é um aspecto da política educacional governamental evocada anteriormente.

cias nos diferentes ramos, na aplicação de modelos variáveis segundo as atividades econômicas ou na análise da evolução de países mais adiantados na via da industrialização.

Há interesse em proceder tanto quanto possível simultaneamente a estimativas a curto e longo prazos e em verificá-las, utilizando-se de métodos diferentes.

No que diz respeito aos países em vias de desenvolvimento, as atuais estruturas econômicas e as incertezas sobre a evolução longínqua não permitem recorrer à utilização pura e simples dos métodos já utilizados nos países industrializados; nesses países, as pesquisas relacionadas aos deficits atuais e às necessidades a curto prazo, em geral, bastam para elaborar um plano de formação válido.

As necessidades de mão-de-obra assim avaliadas são ulteriormente transpostas para planos de formação cuja realização, em grande parte, mas não na totalidade, caberá aos estabelecimentos de ensino.

Em conclusão, a partir da análise do conjunto dos diferentes fatores que foram evocados (demográficos, sociais, econômicos, políticos), podem-se estabelecer previsões de desenvolvimento da escolarização nos diferentes níveis (primeiro, segundo e terceiro graus de ensino), assim como nas diferentes especializações. No cálculo dos efetivos, recor-

re-se a técnicas estatísticas (avaliação das taxas de perdas, taxas de repetência, projeção dos efetivos a escolarizar etc.); esse cálculo constitui um dos aspectos do trabalho de planejamento do desenvolvimento do ensino.

A partir dessas previsões de efetivos, estabelecidas ano a ano, avaliam-se os meios suplementares (construções, professores, material etc.) que devem ser postos à disposição das autoridades escolares e universitárias no decorrer do período do plano. Na avaliação desses meios e na sua tradução em termos financeiros, tem-se igualmente que considerar todos os melhoramentos qualitativos que possam ser introduzidos no sistema educacional (vide a introdução da segunda parte), melhoramentos que têm geralmente por consequência aumento dos custos individuais (custo de funcionamento por ano/aluno, custos de investimentos por vaga, ou por sala de aula etc.).

Chega-se, assim, a um projeto de plano que deve ser confrontado, do ponto de vista das possibilidades de financiamento, com as necessidades do conjunto dos outros setores. Essa confrontação opera-se nos escalões de síntese dos organismos de planejamento econômico, utilizando principalmente — conforme foi dito na primeira parte — a técnica das contas previsionais.

Seção II

CONSEQUÊNCIAS DAS ARBITRAGENS FINANCEIRAS SOBRE OS OBJETIVOS QUANTITATIVOS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E SOBRE OS MEIOS DE ATINGÍ-LOS

No momento em que, graças aos diversos estudos, pesquisas e consultas que caracterizam o processo de elaboração do planejamento, se puderam determinar com precisão as necessidades financeiras do conjunto dos setores⁽²³⁾, é que se situam as arbitragens definitivas das autoridades políticas, isto é, do governo e, em último recurso, do Parlamento.

A experiência demonstra que o total dos créditos, pedidos pelos diferentes órgãos especializados na preparação do plano, ultrapassa as possibilidades de financiamento e, por conseguinte, as arbitragens governamentais podem conduzir à redução das verbas solicitadas por um ou outro setor.

A arbitragem sobre a distribuição dos créditos é operação difícil tanto no plano das técnicas de planejamento, como no plano de ordem puramente política.

Do ponto de vista das técnicas de planejamento, conforme dissemos, ainda não existem critérios objetivos evidentes para determinar as prioridades. Por exemplo, todos os estudos empreendidos no domínio da otimização do nível de desenvolvimento do sistema de ensino baseiam-se numa apreciação da evolução desejável das qualificações da população ativa: esforça-se para calcar a pirâmide escolar sobre a estrutura estimada das qualificações da população ativa. Ora, vimos que, nos países industrializados mais adiantados, o desenvolvimento da educação geral já se opera mais em função de considerações humanas, sociais e democráticas do que com base unicamente nas necessidades da economia. Por consequência, nesses países, um esforço de otimização baseado exclusivamente nas necessidades da economia negligenciaria outros fatores que, no entanto, merecem também ser levados em consideração mas que, infelizmente, se prestam mal para uma quantificação objetiva.

Por outro lado, nos países em vias de desenvolvimento, uma política econômica realista leva a colocar o problema da expansão do sistema de ensino em termos mais estreitamente econômicos, pelo menos durante um período transitivo cuja duração variará com rapidez do desenvolvimento do país⁽²⁴⁾;

em particular, a expansão a dar às escolas superiores, às escolas técnicas e mesmo às escolas secundárias gerais deveria estar estreitamente ligada à avaliação das necessidades de mão-de-obra. É certo que tal política educacional pode provocar sérias oposições quando, por exemplo, a demanda das populações, notadamente no nível da escola secundária, é muito superior às necessidades apreciadas em termos econômicos; por esse motivo, certos países em vias de desenvolvimento não podem apegar-se a essa política, nem mesmo pretendem adotá-la.

As avaliações aprofundadas relativas à necessidade de pessoal habilitado, às quais se fez alusão mais atrás, deveriam auxiliar os governos a tomar conhecimento das necessidades reais — que não se deve subestimar nem superestimar — e a definir uma política de formação bem apropriada à situação econômica do país.

Além disso, nos outros domínios dos investimentos coletivos, a avaliação das necessidades deveria, tanto quanto possível, ser feita a partir de normas; mas em função do grau de desenvolvimento econômico atingido por um país é uma operação ainda relativamente subjetiva⁽²⁵⁾.

Do ponto de vista das autoridades políticas e de suas responsabilidades para com seus eleitores, evidentemente é sempre difícil sacrificar deliberadamente tais ou quais setores a fim de poder satisfazer integralmente outros: por exemplo, é altamente desejável conceder ao sistema educacional todos os investimentos de que ele tenha necessidade, mas, para fazê-lo, será possível, num país industrializado, reduzir a nada ou a muito pouco o aumento da rede de estradas de rodagem, a modernização dos hospitais, a modernização do equipamento rural? Pela força dos fatos, as decisões governamentais, mesmo quando alicerçadas na escolha de prioridade, contêm sempre uma parcela de compromisso.

O ideal seria que a prioridade necessária que deve ser dispensada à educação permitisse, ao mes-

23 Desde o começo do processo de elaboração do planejamento, o projeto em mãos do governo comporta hipóteses de financiamento para todos os setores, as quais fixam, desde o início um quadro financeiro do desenvolvimento do ensino; essas hipóteses, porém, foram estabelecidas com base em estudos, por setores, estudos forçosamente incompletos e que por isso mesmo voltam a ser debatidos ao ter-se ensejo de ir mais a fundo nos trabalhos.

24 Afinal de contas, a prioridade dada provisoriamente ao aspecto econômico do desenvolvimento de ensino, como o fizeram muitos países socialistas do leste da Europa, é verdadeiramente o melhor meio de obter em períodos relativamente curtos — dois ou três decênios — uma grande expansão do sistema educacional fundada em preocupações simplesmente humanas e culturais.

25 Assim, o desenvolvimento a dar aos diferentes tipos de organismo de cuidados ou prevenção com relação à população: número de leitos de hospitais, números de dispensários de consulta etc.

mo tempo, a expansão quantitativa evocada anteriormente e a melhoria das condições qualitativas: melhoria da relação alunos/professor; elevação do nível das qualificações (e da remuneração) do corpo docente; melhoria da qualidade das instalações e do material escolar; melhoria dos métodos e do conteúdo do ensino etc.⁽²⁶⁾.

Em certos países, entre os mais adiantados no plano econômico, tal política é, sem dúvida, possível hoje em dia; mas na maioria dos países, e por motivos diversos (econômicos, demográficos etc.), a prioridade que deve ser igualmente concedida ao sistema educacional não implicará forçosamente que os pedidos apresentados pelo planejador da educação possam ser integralmente satisfeitos.

As dificuldades financeiras impõem, portanto, que se determinem, no plano escolar e universitário, prioridades relativas — seja exclusivamente, seja concorrentemente — aos objetivos quantitativos do plano e às condições qualitativas em que se atingirão esses objetivos.

1. *Determinação das prioridades quantitativas*

Trata-se aqui de ressaltar os objetivos de escolarização, que parecera desejável fixar, em certa fase da elaboração do plano, e de estabelecer prioridades no desenvolvimento dos diferentes níveis ou ramos do sistema de educação.

Não existem regras universais para estabelecer tais escolhas, e as decisões só podem ser tomadas em função da situação de cada país.

O *crescimento demográfico*, num país totalmente escolarizado, constitui imperativo absoluto, ao menos dentro dos limites de obrigatoriedade escolar; num país em que a escolarização primária não é completada, o fator demográfico é apenas um elemento, entre outros, a ter-se em conta.

A *demanda familiar* (de educação secundária, por exemplo) pode, ela mesma, ser integralmente satisfeita ou não, dependendo de ser possível tratar esse problema sob o aspecto social ou sob um aspecto simplesmente econômico, como foi dito acima.

As *reformas de estrutura* (prolongamento da obrigatoriedade escolar, reformas do ensino) podem, segundo o caso, ser aplicadas imediatamente, ou diferidas temporariamente, ou, ainda, sua aplicação pode ser postergada ainda mais.

Os *planos de formação* de pessoal qualificado e altamente qualificado devem, em princípio, ser integralmente mantidos, porquanto constituem uma condição mesma do crescimento econômico. Contudo, a satisfação das necessidades nesse domínio

pode ser realizada por vias diversas (ver mais adiante).

2. *Determinação das prioridades qualitativas*

Dadas as prioridades que se impõem ao planejador, este pode, conforme se declarou, reduzir os objetivos quantitativos inicialmente fixados; pode também tentar atingir os objetivos fixados em condições qualitativas diferentes e que permitem uma redução dos custos.

Eis outro gênero de opção do plano educacional: no quadro dos recursos financeiros fixados, deve-se tentar desenvolver ao máximo a escolarização, ou limitar esse desenvolvimento a fim de conservar, ou mesmo melhorar, a qualidade do ensino?

Escolha das normas. Esse é um dilema com que quase sempre defrontam os países em vias de desenvolvimento desde o nível da escola primária, mas que também ocorre, às vezes, com certos países industrializados nos outros níveis de ensino.

A resposta deve ser inspirada por um bom senso realista. Por exemplo, seria absurdo generalizar uma escolarização primária de qualidade tão baixa que não mais permitisse abordar ulteriormente os estudos secundários; com esse ponto de vista, deve, pois, o planejador procurar garantir um mínimo de qualidade ao sistema de ensino. Não menos absurdo seria privar totalmente parte das crianças dos benefícios da escolarização, para assegurar aos demais uma educação mais aprimorada. Pela força dos fatos, ser-se-ia levado a adotar soluções médias adaptadas à fase de desenvolvimento do país, tanto no que diz respeito ao nível desejado de recrutamento do corpo docente (o qual condiciona seu nível de remuneração e, por conseqüência, os custos do ensino), como no que diz respeito à relação alunos/professor etc..

Claro está, para certos tipos de formação, principalmente no nível de ensino superior, não se pode admitir o caráter relativo das normas qualitativas porquanto todos os países devem dispor de elites formadas no mais alto nível.

Recurso a novos métodos de ensino. Em muitos países em vias de desenvolvimento, a amplitude dos fenômenos demográficos e a raridade dos recursos humanos e financeiros impõem tais restrições na escolha dos objetivos quantitativos e qualitativos que podem pôr em xeque o problema dos métodos de ensino; é preciso tentar dar um ensino bastante difundido e de qualidade suficiente, não obstante os custos reduzidos com relação aos custos do ensino tradicional.

Lembremos aqui todo o problema da utilização dos meios educativos de massa (rádio, televisão, filmes, discos...) em todos os níveis de ensino. Até

26 Observa-se que os esforços em favor da qualidade do ensino, se tendem a aumentar os custos, proporcionam excelente rentabilidade econômica a prazo médio, na medida em que reduzem o número de reprovações e repetências.

aqui, a introdução de meios áudio-visuais nos estabelecimentos escolares tem sido um fator de melhoria da qualidade do ensino, mas cujo preço de custo se acrescentava ao dos custos anteriores; realizam-se atualmente, em inúmeros países, experiências sobre a utilização do rádio e da televisão nos horários de ensino; elas tendem a obter uma melhoria da qualidade e talvez, no futuro, uma redução no custo do ensino graças à redução das despesas de pessoal docente, que resultaria desse método.

Segundo os resultados pedagógicos e econômicos dessas experiências⁽²⁷⁾, o planejador educacional talvez possa dispor de novas soluções que permitirão, no quadro das limitações financeiras impostas, obter um ensino de qualidade, por um custo melhor, e, por isso mesmo, destinado a maior difusão.

Soluções para a formação técnica e profissional. No que diz respeito à formação técnica e profissional do segundo e terceiro graus, o ensino em tempo integral parece o modo de formação mais satisfatório, principalmente por garantir o desenvolvimento da cultura geral; é, portanto, o mais dispendioso. Não obstante a prioridade que o economista necessariamente concede à formação de mão-de-obra, o problema dos custos apresenta-se nesse domínio como no de outros; a este respeito, e no quadro das limitações financeiras inelutáveis, a escola em tempo integral não deve ser considerada como a única solução; podem-se examinar outras

possibilidades⁽²⁸⁾ para atingir os objetivos com menos dispêndios: distribuição, em proporções que devem ser definidas, da formação de operários e empregados entre os estabelecimentos de ensino e as empresas; recurso à formação profissional acelerada; organização de ensino em tempo parcial (cursos à noite, por correspondência etc.) para os jovens de ambos os sexos ou adultos que já estejam exercendo atividades profissionais.

Para concluir, no tocante a esse aspecto dos problemas de planejamento do sistema educacional, observaremos que a escolha das prioridades qualitativas deve repousar em considerações tanto pedagógicas como financeiras.

Resulta que, no plano pedagógico, tais escolhas, para serem plenamente válidas, pressupõem colaboração muito ativa da parte do Ministério da Educação e dos pedagogos, na elaboração do plano, e que se proceda ao desenvolvimento de novas pesquisas relativas aos métodos de ensino.

No plano financeiro, as escolhas a serem feitas devem basear-se em estudos prévios concernentes aos custos reais da educação nas diferentes hipóteses possíveis; nesse sentido, a análise dos custos da educação e, se possível⁽²⁹⁾, a dos rendimentos correspondentes às variações dos custos constituem um dos aspectos importantes do trabalho de planejamento educacional.

27 O IIPPE empreendeu o estudo dos resultados das experiências em curso em vinte países. Esse estudo foi publicado em 1967.

28 Utilizam-se amplamente essas outras soluções nos países socialistas do leste da Europa, principalmente na URSS.
29 Trata-se com efeito de estudos extremamente delicados: nada é mais difícil de apreciar que o rendimento de um sistema educacional.

CONCLUSÕES

1. *Lugar privilegiado devido ao ensino no plano nacional*

Insistimos em destacar neste estudo, de um lado, todos os fatores que, em ritmos diversos segundo as características inerentes a cada país, concorrem para o desenvolvimento do sistema educacional e, de outro, o problema das prioridades e das limitações financeiras que inevitavelmente aparecem quando se quer considerar o ensino no contexto concreto do desenvolvimento econômico e social.

Do ponto de vista dos especialistas do planejamento econômico, o ensino parece ter duplo caráter.

A curto prazo (período de um plano quadrienal ou quinquenal), deve a economia procurar colocar à disposição do sistema educacional os meios próprios para assegurar-lhe o desenvolvimento, não só porque ele forma os futuros trabalhadores, mas também em virtude de todos os outros fatores mencionados. A expansão econômica, num período assim tão curto, não lucrará com esse esforço suplementar que, ao contrário, se traduz por um atraso na entrada da juventude na população ativa e talvez até mesmo por uma limitação dos investimentos ditos produtivos.

A prazo médio ou longo, graças aos resultados dos planos anteriores de desenvolvimento da educação, a população ativa beneficiar-se-á do fluxo crescente de jovens mais instruídos e mais bem formados, e esse novo acréscimo transformará progressivamente a estrutura intelectual e profissional da população. Esse aumento das qualificações da população ativa torna possível transformar continuamente as técnicas de produção e permite empenhar-se ininterruptamente na expansão econômica.

Sem dúvida, desse ponto de vista, o desenvolvimento do sistema educacional constitui um investimento. Esse tipo de investimento não tem somente a rentabilidade econômica que os economistas se esforçam por calcular, seus resultados aparecem em todos os planos: social, familiar, cultural, democrático etc..

No quadro dos planos nacionais de desenvolvimento, cujos objetivos não são exclusivamente relacionados com a elevação da produção e do nível de vida, mas que devem atentar para todos os aspectos da vida das sociedades humanas, esse investimento deve receber um lugar privilegiado; contudo, a prioridade financeira que se deve dispensar à educação não exclui — absolutamente — ao contrário, implica, dada a importância considerá-

vel das despesas consagradas a ela — que se evidem todos os esforços para racionalizar o emprego desses créditos e para que se obtenha o melhor rendimento.

2. *Execução do plano educacional e adaptação dos serviços ministeriais interessados*

Os trabalhos de preparação dos planos não devem limitar-se à redação de relatórios, que só teriam valor como previsão, mas que não comprometeriam ninguém; visam eles as decisões governamentais e parlamentares.

A lei do plano adotada pelo Parlamento, aliás, não constitui um resultado, mas uma etapa: importa em seguida pôr em execução o plano, realizá-lo concretamente sob seus múltiplos aspectos.

a. *Execução do plano escolar e universitário*

Trata-se aqui de um conjunto de novas tarefas extremamente importantes que, em sua parte essencial, cabe aos serviços especializados (administração central e serviços regionais e locais) do Ministério da Educação. Bem entendido, o plano jamais deve constituir uma imposição rígida; ao contrário, deve-se poder revisá-lo freqüentemente em função da experiência adquirida no decurso de sua execução.

Financiamento. As decisões orçamentárias anuais asseguram quase sempre o financiamento do plano. O financiamento pode ser também objeto de créditos plurianuais. É por ocasião da votação das diferentes decisões financeiras do plano que se podem efetuar as várias modificações dos objetivos que pareçam desejáveis.

Localização geográfica. A localização geográfica dos estabelecimentos de ensino é uma das formas mais delicadas na execução do plano. Estabelecer a carta escolar (estabelecimentos do primeiro e segundo graus) e a carta universitária responde a diversos imperativos⁽³⁰⁾: reduzir progressivamente as disparidades regionais e locais nas taxas de escolarização, oferecendo-se à população um equipamento escolar tão homogêneo quanto possível; levar às diferentes regiões, pela localização oportuna dos estabelecimentos de ensino técnico, profissional e científico, o capital humano formado correspon-

³⁰ Em certos países, como na Índia, criaram-se setores escolares modelos com um corpo docente de boa qualidade, que deveriam servir de exemplo e ser progressivamente generalizados.

dente à vocação econômica da região; inversamente, pelo desenvolvimento da formação técnica e profissional nas regiões de emigração, preparar o encaminhamento — para as zonas industrializadas — da mão-de-obra que tenha recebido uma formação prévia etc..

Esses dois imperativos dão ao trabalho do estabelecimento da carta escolar um caráter particularmente delicado; não se trata apenas de definir as implantações geográficas, mas também de estabelecer, com precisão, os programas pedagógicos dos estabelecimentos técnicos e profissionais⁽³¹⁾.

Construção dos edifícios escolares e recrutamento de professores. A construção dos edifícios escolares e universitários, bem como a execução dos planos de recrutamento dos professores constituem tarefas aparentemente familiares às administrações interessadas; mas, para serem conduzidas com a máxima eficácia e rapidez e na escala das novas necessidades, exigem muitas vezes que se reexaminem as estruturas e os hábitos tradicionais.

Orientação dos alunos. O planejamento do desenvolvimento do sistema educacional, conforme foi dito, leva a prever a extensão dos diversos ramos especializados do ensino em função da evolução que se espera da estrutura e das qualificações da população ativa, isto é, a prever a distribuição desejável dos grupos etários entre os diferentes níveis e formas de ensino.

Essa distribuição não deveria resultar numa orientação de caráter autoritário; a experiência quase sempre demonstra que a criação de novas seções nos estabelecimentos existentes, ou de novos estabelecimentos, bem como informações sistemáticas sobre as famílias e os alunos (pela organização de serviços de orientação escolar e profissional e de serviços de informações) bastam para se obterem as orientações desejáveis. Contudo, podem esses meios revelar-se insuficientes, cabendo então ao governo, através de uma política complementar de estímulos apropriados (principalmente de ordem financeira — de atuação ao nível das alocações familiares, atribuição prioritárias de bolsas, etc.), obter as orientações aconselháveis.

b. *Adaptações dos serviços ministeriais*

Em muitos países, os serviços administrativos centrais do Ministério da Educação nacional consagram a essência de seus esforços a tarefas de gestão corrente e de controle.

A preparação e execução do plano por esses serviços, bem como a coordenação necessária de

suas atividades com as dos serviços de planejamento econômico e social, requerem da parte deles importante reconversão. De fato:

1. As tarefas de gestão e de controle devem ser descentralizadas ao nível das administrações regionais, locais e até mesmo dos próprios estabelecimentos de ensino.
2. Os trabalhos de toda natureza que foram mencionados, no que diz respeito à preparação do plano, sua execução e seu controle, exigem a criação de novos serviços dotados de meios de estudos importantes.
3. Correlativamente, os serviços propriamente pedagógicos do Ministério (programas, métodos, exames etc.), longe de verem reduzidas suas atividades, devem, ao contrário, estar equipados em atendimento à nova importância de sua função.
4. Tenhamos, enfim, em mente que deve existir estreita ligação entre os serviços de planejamento do Ministério da Educação nacional e as jurisdições do plano nacional de desenvolvimento econômico e social — devendo tal ligação ser, de preferência, institucionalizada⁽³²⁾.

c. *Lugar do corpo docente na preparação e execução do plano*

Vimos que o trabalho de elaboração do plano escolar e universitário, tanto no que diz respeito à escolha dos objetivos, como à determinação do volume dos recursos financeiros, não pode ser realizado independentemente das perspectivas gerais do desenvolvimento econômico e social, nem à revelia dos órgãos de planejamento econômico. Disso não resulta, porém, que o planejamento do desenvolvimento do ensino se torne matéria exclusiva dos economistas, financeiros, administradores, sociólogos etc..

Se se mantém como princípio fundamental da organização dos trabalhos de planejamento o que se admitiu na França, desde a criação do Comissariado do plano, a saber: “fazer participar da preparação do plano todos aqueles que terão de apli-

³¹ Isto é, o detalhe das diversas preparações especializadas (seções) que nisso serão organizadas. As decisões, nesse domínio, só podem ser tomadas depois dos estudos locais e após consulta às organizações profissionais interessadas.

³² A exemplo, principalmente, da URSS (Departamento da educação e da cultura do Gosplan/Comissão do Estado para o planejamento econômico) ou da França (Comissão do equipamento escolar e universitário do Comissariado do plano) — países que criaram, no seio de seus serviços de planejamento econômico, uma célula especializada encarregada de estudar o desenvolvimento do ensino sob todos os aspectos que vão além da competência do próprio Ministério da Educação nacional: financiamento, necessidades de mão-de-obra etc. (O IPE publicou, no decorrer de 1967, dois importantes estudos empreendidos sob a direção de M. Raymond Poignant, que expõem em detalhe a organização dos trabalhos de planejamento do desenvolvimento do ensino na França e na URSS).

cá-lo” (ou pelo menos seus representantes), as autoridades escolares e universitárias e os sindicatos dos professores têm naturalmente seu lugar nas comissões ou comitês que preparam as decisões nesse domínio.

Esse lugar é tanto mais importante porque — conforme vimos — os problemas quantitativos e qualitativos, os aspectos econômicos e pedagógicos do desenvolvimento do ensino estão sempre estreitamente entrelaçados e não podem ser tratados separadamente.

Contudo, a função do corpo docente deve ser ampliada para além da elaboração e execução do plano escolar e universitário. A escolha das grandes opções do plano econômico e social deve repousar, ao mesmo tempo, sobre considerações imediatas, peculiares a cada país, e sobre a imagem que cada sociedade se faz de seu futuro. Na medida em que são guardiães e criadores dos valores morais e espirituais de seu país, quem, melhor que os educadores, poderia contribuir para definir essa imagem do futuro da nação?