

**CONTEXTO SOCIAL
DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL**

C. A. Anderson

PREFÁCIO

C. Arnold Anderson, professor de sociologia e diretor do Centro de Educação Comparada, da Universidade de Chicago, desempenhou as funções de consultor da UNESCO em muitas ocasiões. Faz parte do Conselho Consultivo do IIEP (Instituto Internacional de Planejamento Educacional). Participou de uma missão do Banco Mundial junto ao governo de Quênia. É autor de inúmeros livros e ensaios sobre planejamento educacional e sociologia da educação.

“O objetivo deste trabalho”, diz o autor, “não é contestar a utilidade do planejamento educacional, porém rebater a maneira pela qual é geralmente feito e enfatizar a importância de muitos fatores sociais freqüentemente ignorados pelos planejadores”. Partindo da firme crença na necessidade que há de planejamento educacional, desafia teorias e cómodas generalizações nas quais a prática

quase sempre se tem baseado. Seria esperar demais que todas as pessoas concordassem com todas as suas asserções, mas ninguém que esteja interessado nas relações da escola com a sociedade poderá ler este opúsculo sem que seja levado a considerar mais atentamente algumas de suas próprias idéias favoritas. Escrevendo como sociólogo, o Sr. Anderson destaca os limites dentro dos quais julga poder o planejamento educacional ser eficaz, e as limitações também ao uso do sistema escolar como instrumento de transformações econômicas e sociais. A análise que faz desses temas controversos será de especial interesse para aqueles que já têm certo conhecimento de planificação em países em desenvolvimento, mas, lida em conjunto com outros opúsculos desta série, será também valiosa para o leigo que desejar conhecer algo mais sobre a influência recíproca da teoria e prática neste novo campo em rápido desenvolvimento.

C. E. Beeby

Center for Studies in Education and
Development, Universidade de Harvard

Introdução

As dificuldades que ocorrem no planejamento educacional resultam, em grande parte, das expectativas exageradas quanto à contribuição que as escolas podem dar para o desenvolvimento do país. Grandes expectativas de benefício social, oriundo de uma educação formal, têm raízes intelectuais e sociais em comum com o planejamento social formal e apóiam-se no planejamento como técnica para organização da sociedade. As expectativas persistem porque pouca atenção se dispensa aos processos complexos pelos quais as escolas se ligam às outras estruturas nas sociedades existentes. Quase a mesma crítica ao planejamento educacional resulta, além disso, de um rigoroso exame dos fundamentos econômicos dos aspectos da educação relativos à mão-de-obra.

Nesse breve ensaio sobre algumas das limitações sociológicas no planejamento educacional, as conclusões baseadas em análises mais completas são apresentadas de maneira sucinta e com alguns exemplos comprobatórios.

Escolheram-se sete tópicos para serem postos em destaque:

- Ambigüidade na conceptualização do planejamento educacional;
- Multifuncionalidade da educação formal;
- Treinamento eficiente para fins ocupacionais;
- Dificuldades sócio-políticas que surgem no planejamento educacional;
- Questões de equidade e qualidade;
- Escolas como instrumentos para reorientação de valores;
- O contexto social da educação determina seu efeito.

Ambigüidades na conceptualização do planejamento educacional

A seguinte definição de planejamento (à parte os aspectos logicamente distintos) é da lavra de Dror: "Processo de preparar / uma série de decisões / para ação futura / visando atingir certos objetivos (...)"¹

Há certos elementos-chave nesta ou em outras definições conexas: (a) há orientação para o futuro; (b) o enfoque é sobre a ação (ao invés de ser, por exemplo, sobre a aquisição de conhecimento); (c) visto que algo está sendo planejado, há um esforço deliberado; por implicação, (d) há interdependência entre uma série de decisões entrelaçadas; e (e) nesse limitado reino de decisão, procura-se consistência entre os elementos; por fim, (f) há, inevitavelmente, necessidade de alocar escassos recursos entre várias combinações de medidas possíveis (isto é, os custos estão sempre subentendidos).

O planejamento pode ser minucioso e hábil muito embora a implementação dos planos seja levada a efeito com muita deficiência. É óbvio que um planejador competente levará em conta o atraso ou as prováveis deficiências dos órgãos responsáveis pela implementação; um plano que se fizesse sem considerar tais probabilidades dificilmente mereceria ser designado com plano. Contudo, considerar a implementação como parte integrante do planejamento confunde este último com a função do sistema educacional. Deve-se, por conseguinte, dar ênfase a critérios de decisão e à congruência entre os fatores que determinam e orientam a ação. O planejamento não consiste em escrever fórmulas visando atos específicos. Implicitamente, pois, já se enunciou uma ambigüidade: confundir-se o planejamento com a implementação. Outras serão mencionadas sucintamente, porquanto serão objeto de discussão mais adiante.

Pode haver incompatibilidade entre adaptar os produtos das escolas aos objetivos de mão-de-obra e esforçar-se por conseguir benefícios sociais da instrução quando ambos os objetivos têm que ser abrangidos num só plano integral — especialmente quando este deve também fazer parte de um plano mais amplo. Podemos encarar o planejamento educacional como componente de um planejamento econômico geral ou a educação como um enfoque separado do planejamento, e neste último caso os objetivos podem ser tão numerosos quanto as funções que se espera deva a educação executar. É evidente que não se pode elaborar um plano de desenvolvimento do ensino para fins sociais que também se adapte, com a mesma precisão, a objetivos elaborados quantitativamente, como os do planejamento de mão-de-obra.

Uma terceira ambigüidade origina-se do caráter multifuncional da educação. Embora muitas pessoas

1. Y. Dror, *The planning process, International review of administrative sciences*, Bruxelas, Vol. 29, n.º 1, 1963, pág. 51.

gostassem que as escolas preparassem os alunos para o desempenho de tarefas bem precisas (como as que se acham incorporadas no quadro de uma especialização profissional), a função das escolas consiste também em criar muitos outros tipos de mudança nos alunos, por exemplo: criar flexibilidade em responder a novas oportunidades. Procura-se, às vezes, fugir a esse dilema, restringindo a planificação educacional a estabelecer produtos por níveis (tantos graduados secundários) somente com as mais amplas das especialidades em cada nível. Mas, conquanto essa idéia sobre o problema possa, na realidade, conduzir aos fins fundamentais da produtividade visados pelos planejadores, não está ela em harmonia com as programações precisas da formação profissional, que procuram satisfazer exatamente os objetivos da mão-de-obra.

Uma vez que se renuncie a impor ao sistema escolar de um país objetivos definidos em questão de mão-de-obra, há uma tendência para se discorrer em termos muito gerais. Assim, espera-se que as escolas se adaptem à sociedade local, mas que, ao mesmo tempo, a transformem, tornando-a uma sociedade mais desenvolvida. Ora, as escolas, à semelhança de outras instituições sociais, fortalecem em todos aqueles que elas formam (ou pelo menos deles não extirpam) muitas características indesejáveis; por exemplo, encorajam certos indivíduos a fugir da labuta penosa dos campos e das tarefas domésticas, haja ou não empregos para eles. A sociedade tem que tolerar muitos desses resultados lamentáveis uma vez que confia no ensino formal; nem a doutrinação de alunos nem a modificação de currículos alterarão categoricamente essa situação. Os chefes políticos do país esperam que a modernização será acompanhada de um aumento na proporção de cidadãos que saibam adaptar-se a novas condições. As escolas, sozinhas, não podem criar esse tipo de homens, a menos que outras normas sociais criem oportunidades e incentivos para muitos indivíduos traçarem, eles mesmos, planos dentro da estrutura geral dos objetivos do país. Esses objetivos para as escolas são, entretanto, de caráter muito geral para que possam alinhar-se com planos de mão-de-obra definidos; é praticamente impossível que esses planos se transformem em exigências específicas para escolas ou cursos de estudo.

Não se podem extrair, de uma série de metas econômicas para um país, programas educacionais definidos. Somente em termos muito gerais constitui tarefa do sistema educacional a adaptação da instrução a funções previstas. Essa responsabilidade cabe mais a agências de emprego. É mais fácil traçar novos meios de combinar diversas aptidões, ou aptidões com recursos materiais, do que reconstruir repetidamente um sistema escolar. Podem-se especificar, em termos gerais, mais ciência, menos linguagem etc.. Na realidade, a maio-

ria das declarações sobre as necessidades do país relativas a um ou outro tipo de habilidade não é muito fidedigna e quase sempre é desnorteante quanto a suas implicações para programas educacionais específicos. Além disso, a maioria dessas necessidades traduzidas em planejamentos escolares específicos acarreta especificações inconsistentes para as tarefas dos alunos. Mas, ainda que se pudesse adaptar mais rigorosamente a tarefa escolar às especificações econômicas, os países ficariam desapontados, porque tanto a criação como a utilização de recursos humanos dependem do "know-how" — uma qualidade pouco cultivada até mesmo nos melhores sistemas escolares.

Multifuncionalidade da educação formal

Em muitos debates, mesmo quando não são tratados em termos matemáticos, a educação é tratada como um parâmetro numa equação abstrata. A prática mais comum, naturalmente, consiste em limitar a educação a termos de mão-de-obra, não se deixando, porém, de atentar para seus resultados sociais. Não podemos deixar de sentir certa comiseração pelos chefes políticos de nações novas que, desesperadamente, procuram romper o círculo vicioso da pobreza; muita coisa da simplificação exagerada nas expectativas concernentes à educação origina-se da ansiedade de obter rápido desenvolvimento. Ao contemplarmos os alunos numa sala de aula obtemos uma concepção mais animadora e também mais exata do que as escolas podem fazer por eles. O planejamento educacional permanecerá impreciso justamente devido às estatísticas econômicas "captarem" poucas das aptidões que os jovens adquirem na escola. Contudo, embora indiretamente, cada uma das seguintes funções das escolas contribui para o desenvolvimento econômico:

1. As escolas exercem realmente certo papel na preparação dos indivíduos para ganhar a vida e participar de uma estrutura ocupacional em evolução. Contribuem mais para identificar os que estarão qualificados para determinadas ocupações do que para proporcionar um preparo especializado para o desempenho delas. A instrução geral constitui o principal meio para preparar o indivíduo para a obtenção de emprego, especialmente por aparelhá-lo para absorver um treinamento específico.
2. Em toda parte, as escolas contribuem para introduzir a criança na cultura de sua sociedade e ampliam sua participação, estendendo-as de limites locais para limites nacionais. Entre essas particularidades comuns mais importan-

tes — importância, aliás, cada vez maior à medida que o progresso tecnológico se torna um destacado objetivo nacional — figuram as variantes locais da leitura, escrita e cálculo. Em grande parte do mundo, hoje em dia, as crianças têm que aprender uma nova linguagem e sistemas de números, bem como ciências, sem precedentes na vida de seus pais. Essas aptidões são tão importantes para a constituição política da sociedade, como para preparar os indivíduos para a produção mecanizada ou para torná-los receptivos aos novos modos de comportamento transmitidos pela palavra impressa. Nesse processo, as escolas sempre doutrinam os alunos, mas mais importante é a maior compreensão que dá às crianças no tocante a novas situações. A doutrinação pode incluir ideologias políticas específicas, mas mesmo as apresentações menos tendenciosas não deixam de fornecer novos pontos de vista.

3. As escolas criam também individualidade. Colocam a pessoa, em alguns ou muitos aspectos, à parte da cultura comum à maioria de seus concidadãos. A criança aprende a explorar novos mundos em sua imaginação, a refletir sobre novas situações e objetos e a reagir a ambos os casos. Com isso, adere a novos grupos e ideais de sua escolha. Passa a conhecer novos modelos humanos com os quais se identifica. O que é muito importante, desenvolve novas idéias sobre sua própria identidade e capacidades. Aceita novas regras de conduta. Adquire confiança em entregar-se a novas experiências, às vezes muito íntimas. O aluno descobre que pode atacar problemas intelectuais e que existe critérios objetivos do que é certo à parte da preferência pessoal. Aquele que aprende a ver sua nova imagem nesse quadro torna-se um trabalhador mais produtivo e um cidadão mais cômico de sua responsabilidade. Toda concepção de planejamento educacional que não vise a esses benefícios da escola não deixa de ser uma concepção acanhada.

4. As escolas, em conjunto com outras instituições, selecionam e moldam as elites que assumirão as mais altas responsabilidades, tanto no plano local como no plano nacional. É mais im-

portante selecionar que identificar, pois poucos são os que atingem altas posições ajudados tão somente pela bagagem de estudos. Uma sociedade que se moderniza cria uma extensa escala de funções muito variadas tanto nas dificuldades como no prestígio a elas ligados; selecionar ou identificar pessoas para as diferentes hierarquias de posições e distribuí-las pelas diversas especialidades, em cada nível, requer participação das escolas. Nisso, é claro, surgem os problemas de igualdade de oportunidades e justiça.

5. Finalmente, grande parte das atividades nas escolas destina-se a manter e a melhorar o próprio sistema educacional, a preservar os antigos sistemas intelectuais e a introduzir novos. As escolas fazem-no identificando e formando indivíduos capazes de fazer estudos superiores, os quais voltam a participar, como professores, do sistema escolar em expansão. No ciclo superior, essa função cultural das escolas cria e alimenta uma "alta cultura" nacional e a competência para participar da cultura mundial, tanto no âmbito da diplomacia como no das ciências. Numa sociedade que está progredindo, as escolas vão, continuamente, tornando obsoleta a bagagem de estudos das legiões precedentes de alunos. Ao absorver novos conhecimentos do mundo e novas respostas afetivas no tocante às coisas do passado e do presente, os jovens vão adquirindo os elementos que os preparam para tornar-se, material e espiritualmente, homens modernos.

A maioria das pessoas gostaria de acreditar que certo aumento na porcentagem de jovens que terminam os estudos secundários será acompanhado de um aumento definido na renda nacional. Correlações desse gênero, entretanto, sempre se revelam aproximativas e ambíguas, em parte devido à multifuncionalidade da educação formal ou não-formal. As várias funções da escola têm que ser encaradas como sustentando e sendo sustentadas pelo meio social que a cerca, meio que também inculca nas pessoas atitudes e aptidões complementares. A escola exerce um papel essencial, se bem que limitado, na criação de indivíduos inteligentes e empreendedores. Por conseguinte, não perguntemos qual é a contribuição da educação para o desenvolvimento e, sim, em que sentido a educação se entrelaça com o processo de desenvolvimento? A es-

cola pode exercer forte influência quando se encontra em um "meio favorável ao desenvolvimento".

Ora, é fato que, em todas as sociedades, são apenas moderadamente correlacionadas a instrução, a ocupação e a renda do indivíduo, exceto nos dois extremos da escala ocupacional. Muitos indivíduos têm diplomas, mas pouco aproveitaram das lições; outros, com menos ou nenhuma instrução formal, tornaram-se, graças a outros meios, pessoas empreendedoras. É claro que, em parte, essa situação significa serem alguns indivíduos mais dotados que outros. Mas, também é verdade que alguns tiram mais proveito de certas matérias que aprenderam na escola, e outros, de outras.

É essa multifuncionalidade do ensino escolar que torna inúteis as definições que geralmente se dão sobre o que deve ser uma educação orientada para o desenvolvimento. Lê-se freqüentemente que as escolas deveriam ter um currículo "equilibrado"; no entanto, o que cada aluno aprende está longe de sê-lo. A educação — diz-se também — deveria adaptar-se às necessidades da sociedade em desenvolvimento; o currículo transmitiria especificamente os conhecimentos e atitudes necessários para transformar a sociedade no sentido desejado. Mas quando nos afastamos da estrutura de mão-de-obra — ela mesma de precisão muito ilusória — vemos que não há uma concordância clara quanto ao que são realmente essas necessidades do país. Mesmo que as conhecêssemos, não poderíamos especificar quais as lições especiais ou os métodos de ensino capazes de despertar nos alunos justamente as aptidões necessárias. Um aluno sentir-se-á sonolento, salvo nas lições que o interessam. O estudante esforçado talvez se torne um meticuloso técnico de laboratório, e o "tapado", um próspero comerciante. A influência que a escola exerce, em indivíduos diferentes varia de maneira extraordinária. Fórmulas precisas para o que as escolas devem realizar e prognósticos sobre a proporção em que o crescente número de graduados secundários contribuirá para o produto nacional bruto são muitas vezes anulados pelos acontecimentos.

A aprendizagem do aluno será equilibrada se os programas forem variados e as lições estimulantes. As escolas estarão adaptadas a sua sociedade se produzirem graduados cujas vistas estejam sempre voltadas para o progresso. Não se pode impedir que as escolas se adaptem, em grande parte, à sociedade que as cerca ou que a ela se acomodem; não necessitariam, entretanto, fazê-lo inteiramente. Se a cultura está estagnada e é hostil à criação da sociedade tecnológica que se deseja, é mais provável serem as escolas "não-adaptadas" que farão os alunos libertar-se das tradições e os tornarão receptivos às novas idéias. Não há dúvida, também, que as escolas dotadas de professores medíocres so-

mente em poucos alunos, aliás os mais brilhantes ou rebeldes, é que terão possibilidade de despertar novas aspirações de vida. A norma de "adaptação" é de pouca utilidade quando se trata de avaliar uma escola; pode muito bem significar que convém adaptá-la não à cultura dos pais, porém a um modo de vida apenas considerado por alguns dirigentes nacionais. E poucas serão as escolas numa sociedade atrasada que deixarão profunda influência na vida de seus alunos, a menos que suas vidas sejam igualmente orientadas para novos caminhos por outras forças progressistas.

Treinamento eficiente para fins ocupacionais

Todo país que estiver em condições de fazer trabalhar um crescente número de seus cidadãos, em tarefas produtivas, obterá um aumento em sua renda *per capita*. Infelizmente, preparar homens para novos tipos de trabalho não fará com que trabalhem. Nem traz à tona sutis aptidões para trabalhos produtivos tampouco fatores de produção de ordem não-humana. O obstáculo mais decepcionante dos países subdesenvolvidos está na falta de recursos para treinar uma força de trabalho, ou os homens que saibam utilizar-se dos que são treinados. Treinamento da força de trabalho e seu emprego útil pressupõem a existência de instrutores experimentados e uma pléiade de homens já ocupados nos novos tipos de produção. Mesmo quando existam lugares onde utilizar as novas habilidades, ainda resta a resolver o problema de quais os lugares mais adequados em que se deva proporcionar treinamento.

Tem-se que satisfazer várias condições para que um país possa dispor de um suprimento adequado de mão-de-obra treinada. É difícil reunir essas condições, e a função das escolas se apresenta diferentemente em relação a cada uma delas: (a) deve haver oportunidades para que os homens possam servir-se de suas aptidões, devendo essas oportunidades serem conhecidas de todo futuro trabalhador; (b) deve haver uma variada estrutura de incentivos que levem os indivíduos a se prepararem para os empregos, e esses incentivos devem ser proporcionais à importância dos diferentes tipos de empregos no processo de desenvolvimento; (c) as possibilidades de instrução ou de treinamento devem ser assaz numerosas e variadas para produzir a mão-de-obra em número e qualidade desejados; (d) deve haver incentivos para os empregadores fornecerem treinamento para novos trabalhadores, no próprio emprego; (e) o clima social deve fortalecer essas condições, estimulando as pessoas a utilizar-se de suas aptidões de uma maneira que não seja apenas rotineira.

Uma falha marcante na forma comum do planejamento da mão-de-obra é ser ele executado em termos de unidades físicas; muitas vezes isso praticamente força os responsáveis a recorrerem à coerção para conseguir que seus planos sejam obedecidos. Técnicos elaboram listas de supostas necessidades para diversos tipos de ofícios sem levar em consideração a maneira pela qual seu preço de custo afetará o número daqueles que serão empregados. Outra omissão é não comparar a utilização de trabalhadores e o que produzem com as despesas de seu treinamento. A coerção implicitamente empregada para que esses planos sejam executados pode apresentar-se amenizada quando se oculta por trás do racionamento de vagas nas escolas a par de rígidas especificações, de ordem educacional, para cada emprego. Agravam-se, por conseguinte, os erros de previsão e multiplica-se o desperdício. Quanto maior o grau em que for considerada a diversidade nos resultados do treinamento ou da escolaridade, tanto mais flexível será a adaptação das habilidades disponíveis às ofertas de emprego existente.

Se os planos relativos ao ensino estão estreitamente ligados às previsões de mão-de-obra que se requer, encoraja-se o erro anteriormente mencionado, o de que a ocupação e o tipo ou nível de estudo devem estar intimamente ligados. Mas se, de maneira mais prudente, se admite que, na maioria das ocupações, existe uma larga amplitude de instrução, treinamento e capacidade, devem os programas de criação de escolas ser formulados em termos muito gerais. Isso permitirá que o planejamento educacional prossiga com mais autonomia e se entrose com os fins econômicos mais em consonância com seus próprios termos.

Planejar em termos de programas específicos das categorias de mão-de-obra que se requer faz com que se superestime a necessidade de mão-de-obra de níveis médio e superior. Isso ocorre, em parte, devido aos métodos de planejamento serem elaborados por homens de países adiantados, que não se lembram de quão crua era a força de trabalho que construiu suas próprias economias. Praticamente não se formula um plano de mão-de-obra que delineie o pequeno número de indivíduos, com menos aptidões, com que o país em desenvolvimento se poderia contentar durante algumas décadas. Não há dúvida, também, que existe da parte dos conselheiros destacados para servir nos países em desenvolvimento uma tendência acadêmica de superestimar as necessidades relativas à mão-de-obra de alto nível. Ao que parece, poucos são os planejadores que chegam a perceber o quanto os empregadores soem utilizar-se de homens semi-qualificados. Ao se ajustarem os planos para escolas precisamente com as estimativas de mão-de-obra

que se requer, fortalece-se a própria rigidez que impede os trabalhadores de se adaptarem às circunstâncias econômicas em mudança.

A falta de flexibilidade nos planos para treinar e utilizar homens na produção está ligada à propensão comum de se pensar mais em termos de objetivos que em termos dos passos pelos quais uma economia se desenvolve. Um meio de defender-se contra essa tendência é pensar primeiro em termos dos serviços a serem desempenhados e, depois, estimar o número de pessoas que será suficiente preparar. Por exemplo, se o objetivo é reduzir as doenças que grassam na população, incorrendo-se no mínimo de despesas, o país tem necessidade de muitos agentes sanitários e enfermeiros mas de muito poucos médicos. O objetivo de um país pobre é maximizar o fluxo de serviços, não o número de pessoas altamente qualificadas.

Evidencia-se, das considerações acima, que determinar a variedade e o local de treinamento para ocupações requer uma análise mais sutil do que estimar a quantidade de mão-de-obra competente e treinada. É um argumento falaz dizer que, em virtude de o desenvolvimento exigir capital humano, o que requer instrução, deve o país criar inúmeras escolas técnicas. Se os ofícios são padronizados, muito procurados e amplamente utilizados, basta criar escolas profissionais para nelas se prepararem os homens. Idênticas considerações, assim como o ensino de ciências em grande escala, militam em favor da criação de escolas politécnicas para ocupações de nível médio. Para as especialidades muito raras, que exigem um ensino formal prolongado, será um desperdício estabelecer programas nas universidades enquanto o desenvolvimento do país não estiver bem avançado. Salvo poucas exceções, que refletem circunstâncias locais, não há urgência para a criação de seções ou de escolas técnicas, ao nível secundário. Quanto mais vulneráveis à obsolescência forem esses conhecimentos técnicos, tanto mais oneroso e ineficiente será preparar elementos. (O tipo de ensino que provavelmente vem a sofrer com "investimentos exagerados" em escolas técnicas é o que visa formar futuros professores de ciências). Para a maioria dos membros da força de trabalho, a função da escola consiste em prepará-los para aprender ofícios específicos. Obter-se-á melhor equilíbrio entre a oferta de mão-de-obra qualificada e sua procura real deslocando-se tanto quanto possível a formação profissional direta para os cursos dirigidos pelos próprios empregadores (inclusive serviços públicos, tais como estradas de ferro). Os homens que terão de pagar salários são os que estão em melhores condições de julgar quanto de empregados necessitarão e quais as categorias. Além disso, far-se-á enorme economia com professores, uma vez que muitos deles poderão ser encontrados

no próprio quadro de funcionários da empresa ou da administração pública. Há outra vantagem ainda: o treinamento é dado mais a empregados já em trabalho ativo do que a empregados futuros; atritos e deslocamentos desnecessários nas ocupações ficam reduzidos ao mínimo. O que não deixa de ser muito importante, esse método de treinar a mão-de-obra permite que as escolas regulares se concentrem no que possam realizar melhor, pois, nos países em vias de desenvolvimento, a maioria delas só pode proporcionar um curso simples. Como regra geral, portanto, convém proporcionar o treinamento vocacional, sempre que possível, perto de seu ponto de utilização.

Dificuldades sócio-políticas que surgem no planejamento educacional

Em muitos dos países em desenvolvimento, a educação pode passar a ser exclusivamente um serviço público. Não debateremos aqui os méritos dessa disposição, mas poderemos considerar certas implicações decorrentes do planejamento. Não há dúvida que, com essa disposição, todo o sistema educacional passa para a jurisdição do planejador da educação. Isso, porém, exclui as possibilidades de as escolas particulares corrigirem as falhas do sistema público ou de preencher-lhe as lacunas. A flexibilidade e inovação nas escolas e outros estabelecimentos de treinamento, que exerceram papel tão preponderante no desenvolvimento do Ocidente, não podem ser exercidas livremente hoje em dia na maioria dos países.

Num sistema educacional inteiramente público, mesmo que se esforce para orientar as escolas no sentido do desenvolvimento econômico, o critério político muitas vezes sobrepuja o econômico ao moldarem-se as normas educacionais. Talvez se venha a estabelecer alto nível de alfabetização e criar luxuosas universidades, dado o valor do prestígio que isso traria no cenário internacional — quando uma ambição mais modesta, nessas esferas, libertaria grandes recursos para outros projetos de desenvolvimento. Em países, em que o sufrágio é generalizado, as facções eleitorais podem encorajar a dotação de verbas insuficientes tanto para as populações apáticas, como para as áreas ansiosas por escolas. Com isso, enfraquece-se o elo compensador entre o progresso do ensino e o progresso econômico da região. O favoritismo étnico pode pesar, às vezes, sobre as vagas existentes nas escolas. A expansão rápida do sistema escolar pode reduzir de tal forma os padrões de ensino e afetar os níveis posteriores, que os estudantes que ingressam nas universidades do país, ou mesmo do estrangeiro, podem ver-se obrigadas a despender um ano ou mais em cursos de preparação.

Por mais defensáveis ou desejáveis que sejam algumas das acomodações políticas, elas não deixam de destruir a convergência entre o planejamento da economia e o planejamento da educação — convergência em que este último encontra, em grande parte, sua justificativa. O planejador educacional vê-se então obrigado a fazer uma hábil distribuição dos recursos disponíveis a fim de reduzir ao mínimo a agitação política. A atenção é desviada do planejamento do sistema educacional para a implementação de decisões tomadas, mas que não se apoiam em motivos educacionais nem econômicos. Aliás, considerações de ordem política não levam a objetivos tão precisos quanto os originados de ordem econômica ou educacional. Podemos certamente admitir que a educação visa determinados objetivos políticos, e o planejador deve sempre tê-los em mente. Mas, quando combinados com os objetivos econômicos, pode acontecer que venha a ser extremamente difícil satisfazer o critério de planejamento dentro de seus princípios de congruência, coerência e continuidade.

É na educação primária que se tem de confiar para preparar os jovens para ler jornais, compreender os símbolos nacionais ou as alusões dos chefes políticos e participar dos trabalhos eleitorais e de partidos. Essa influência unificadora, a doutrinação direta em ideologias políticas tem uma influência bem menor; na verdade, a educação política talvez seja mais eficaz quando feita indiretamente. Não resta dúvida que a solidariedade nacional contribui para a execução de um plano de desenvolvimento, mas essa solidariedade provavelmente se obtém mais por meio de uma educação normal do que por meio de uma rude imposição de credos políticos. Além disso, quando chefes políticos passam a encarar as escolas como auditórios cativos para suas exortações, começam a insistir em que se dispense a estas um tempo cada vez maior. Mas se se puder convencê-los de que as escolas formam o cidadão mais eficazmente por meios indiretos, os planejadores educacionais poderão mais facilmente firmar a idéia de que o tempo empregado para os ensinamentos políticos daria melhor resultado se fosse consagrado à ciência ou a outras matérias práticas.

Países, em que poderosos grupos culturais, de caráter local, ou tribal, estão em luta para impor sua hegemonia, vêem-se às voltas com outro problema político. Ou pode ser o caso de começar a ensinar todos os alunos em sua língua vernácula. Se decidem "particularizar" assim o ensino ao invés de cingir-se mais às matérias universais (escrita, leitura e aritmética) e outras matérias básicas de uma sociedade tecnológica, os chefes políticos defrontam com um dilema. Comumente, o único material verdadeiramente local é de ordem tribal; sua

inclusão no ensino pode prejudicar o estabelecimento de uma comunidade nacional. O encorajamento oficial de matérias tradicionais (para as quais deve haver um modesto lugar nos cursos de literatura, geografia ou história) dificultará aos planejadores educacionais avaliar exatamente o grau de competência que terão os diplomados em matemática, ciência ou outras matérias destinadas a prepará-los para a vida profissional.

Repetimos, a educação é, em grande parte, eficaz até o grau em que leva as pessoas a ler jornais, livros, material de propaganda, folhetos agrícolas e outros trabalhos impressos. Por conseguinte, a prática comum de racionar e controlar jornais (especialmente os publicados localmente) e de desencorajar a propaganda de firmas comerciais, diminui o prazer que os indivíduos recebem de sua alfabetização. A maioria das inúmeras atividades que compõem o desenvolvimento ocorre em limites muito restritos. Para que o indivíduo se possa ligar às oportunidades ou às exigências do desenvolvimento, é preciso que saiba interpretar, num contexto mais amplo, os eventos locais que ele compreende. Isso pressupõe informações impressas, explicações e debates tanto em nível local como nacional. Essa vivacidade, que se espera resulte da frequência da escola, não aparecerá se os homens tiverem que agir onde vivem, só recebendo as informações de uma imprensa centralizada e, ainda assim, num contexto nacional. Com isso, grande parte do benefício que se previa resultar da instrução, em termos de competência prática, não será obtida; conseqüentemente, as projeções de competência para o exercício de funções na ordem econômica, com que contava o planejador, provarão ser francamente exageradas.

Vamos encontrar, também na esfera administrativa, graves entraves de ordem política ao planejamento educacional. Quando esmagadora proporção dos homens instruídos está empregada nos serviços públicos, sua virtual contribuição para o esforço nacional fica, em grande parte, anulada pela neutralidade tradicional do serviço público. Tanto o surgimento de inovações, como possibilidade de serem postas em execução ficam travados, quando praticamente todas as decisões têm que passar pelos sinuosos corredores das repartições governamentais. A centralização aumenta a distância entre o que toma a decisão e as circunstâncias, objeto da decisão. Se o poder de dá-la é retirado da jurisdição local, em cujo nível se exercem as atividades, a contribuição líquida dos diplomados por escolas secundárias ou universidades, para o processo de desenvolvimento, diminui. Não deixa, pois, de ser significativo que muito mais países proporcionem cursos de administração pública que de administração de empresas — aliás, aumentando com isso a necessidade de contratar gerentes no estrangeiro.

Por conseguinte, as projeções de correlações entre produtos de escolas e taxas de crescimento econômico revelar-se-ão desapontadoras, pois pouco são os homens de instrução superior que têm a oportunidade de, eles mesmos, tomar decisões sobre atividades com as quais estão intimamente familiarizados. Na esfera econômica, tanto no sistema de livre empresa como no socialista, o problema de descentralizar as decisões, transferindo-as para centros efetivamente menores e mais locais, constitui ainda um desafio.

Uma nação vigorosa necessita de redes de comunicações contínuas entre todos os seus elementos, ao invés de ficarem seus cidadãos completamente à parte de seus dirigentes. Idéias e informações têm que circular entre as capitais e centros locais e entre esses próprios locais. Há necessidade de uma longa cadeia de intermediários tanto no setor público como no setor privado; é o que quase sempre se esquecem de mencionar os que constantemente lamentam que os países em desenvolvimento não possam encontrar pessoal suficiente de nível médio. Se essas redes de comunicação são muito restritas, os benefícios então esperados de um sistema educacional em expansão serão inferiores aos dos países que distribuem melhor os indivíduos instruídos pelas diferentes comunidades e pelas hierarquias de comunicação e controle.

Questões de equidade e qualidade

Para que um país se dote de uma economia moderna e a faça funcionar, seu povo tem que adquirir as necessárias habilidades; a qualidade dessas aptidões pode ser obtida por mais de um meio. Conforme se observou várias vezes, a disposição dos empregadores de utilizar-se eficientemente de seus funcionários e de aprimorá-los é um meio importante. Manter níveis elevados nas escolas, é outro, e sobre isso discutiremos mais detalhadamente a seguir. Podem-se envidar esforços para ampliar as oportunidades educacionais a fim de que maiores partes da população progressivamente venham a beneficiar-se de programas que visem melhorar os recursos humanos. Mas essa última política cria problemas incômodos, pois um país, nas primeiras fases de desenvolvimento, não pode oferecer, imparcialmente, ensino a todas as categorias de indivíduos e a todas as localidades e, ao mesmo tempo, obter o máximo fluxo de mão-de-obra habilitada a níveis de custo toleráveis. Examinemos, primeiro, as diferentes, e quase sempre incompatíveis, concepções de equidade e eficiência na escolarização. (Quando surgir a questão do planejamento educacional, consideraremos também a que se refere à liberdade de escolha em matéria de ensino e de emprego.)

Há, pelo menos, quatro critérios diferentes de equidade:

1. Proporcionar a toda criança o mesmo grau de instrução. Nenhum país segue seriamente essa norma; onde se parece estar próximo dessa situação, introduzem-se distinções de ordem qualitativa.
2. Dar certo mínimo de instrução a toda criança — eliminando-se as zonas de total ignorância — mas permitir que famílias ou regiões mais inclinadas para a escolarização obtenham um ensino mais longo.
3. Assegurar a cada indivíduo suficiente instrução para que possa alcançar seu potencial de desenvolvimento mental. Nenhum país se esforçou seriamente para atingir esse objetivo, a menos que defina esse "potencial" em termos acadêmicos tradicionais, que tacitamente excluem a maioria das crianças. Todo sistema escolar se apóia em idéias sobre quais os potenciais (e de quem) em que mais convém fazer investimentos.
4. Dar a toda criança instrução e oportunidade de fazer seus estudos enquanto seu progresso se mantiver dentro de um nível convencional (o investimento de dinheiro e o tempo do professor mantendo-se em proporção constante). Na prática, a norma é geralmente definida em termos de êxito nos exames. Há, nesse particular, equidade para as crianças dotadas do talento adequado. Mas acontece também que as decisões repousam em noções convencionais sobre o que convém às crianças aprenderem na escola. Existe outro critério que os planejadores de mão-de-obra e de educação curiosamente relutam empregar: prolongar os estudos das crianças enquanto o custo de sua formação se mantiver inferior (de um montante previamente determinado) ao valor da produção que delas se espera na vida produtiva. (Grande parte do custo é constituída pelas despesas dos professores, especialmente pela "perda" de oportunidade de ganhar mais se exercessem outra função.)

Os critérios de equidade transformam-se progressivamente em critérios de eficiência; assim, a primeira norma relacionada abaixo é apenas uma versão do que figura sob o número 4 acima.

1. Admitir alunos começando com os que forem considerados os mais aptos para aprender e prosseguir no ensino até esgotar os recursos destinados ao financiamento das escolas. (Isso implica mais em escolher alunos que distritos escolares a serem subvencionados.) Algumas crianças aprendem mais que outras, e não há necessidade de formar elementos de grande competência em número tão grande quanto os de capacidade mais limitada. O quarto critério de equidade, acima, é realmente uma norma de eficiência, porquanto a capacidade de aprender se acha definida de maneira restrita. Os países em desenvolvimento talvez possam sentir-se tentados a dar mais ênfase ao ensino que julguem estar mais estreitamente ligado à produtividade. Contudo, oferecer oportunidade de estudo com base na inteligência não é mais equitativo — por mais eficiência que isso possa trazer para a sociedade — do que alocar oportunidades por sexo ou raça.
2. Proporcionar escolas principalmente, ou antes de tudo, para grupos da população, ou localidades, onde determinado investimento educacional provocará a resposta mais favorável: frequência assídua à escola, boas notas e demanda de mais instrução ainda. Sabemos que, quando existe grande interesse pelas escolas, o ambiente que as cerca lhes dá o máximo apoio. No entanto, é violar as normas de equidade favorecer os distritos ou grupos sociais mais adiantados que outros. Contudo, essa segunda norma de eficiência atrai mais aos planejadores porque o interesse que o público manifesta pelas escolas varia com o nível do dinamismo econômico da região.
3. Os investimentos prioritários em escolas deveriam destinar-se a níveis e regiões em que as reversões em produtividade fossem nitidamente superiores aos custos. E esses investimentos deveriam ser mantidos enquanto o excesso dos benefícios sobre os custos iguallasse ou ultrapassasse o de outros investimentos. Evidentemente, esse ter-

ceiro critério de eficiência é definitivamente de caráter mais econômico. Conquanto seja difícil aplicá-lo com precisão, deve-se tentar fazê-lo se se deseja que a educação não passe de simples "slogans". A segunda norma de eficiência é a que liga mais estreitamente a distribuição das verbas destinadas ao ensino com o desenvolvimento econômico, mas a terceira é a mais útil quando se trata de estabelecer o montante total destinado às escolas.

Questões sobre liberdade de escolha surgem em qualquer sistema governamental de educação. A liberdade de escolher a escola pública para matricular os filhos juntamente com a liberdade de criar escolas particulares poderia resolver alguns dilemas nesse particular. Mas outros problemas poderiam agravar-se; assim é que, em alguns países em desenvolvimento, uma política liberal no tocante à abertura de escolas fez com que se multiplicasse o número de estabelecimentos de ensino medíocres para além de limites justificáveis. Além disso, o país teria ainda que enfrentar questões de seleção por capacidade, e a escolarização dependeria, em parte, da disposição e capacidade financeira das famílias em pagar por ela. (Não se pode dizer com certeza o quanto diferente essa situação seria da que existe na maioria dos países em desenvolvimento.)

Alguns planejadores de mão-de-obra e outros autores são a favor de uma orientação autoritária visando encaminhar os alunos ou estudantes para o que eles consideram campos prioritários. Seguramente é mais fácil crer que a equidade se harmoniza com a eficiência se as supostas necessidades da mão-de-obra são empregadas como guia, contanto que se menospreze a circunstância de que muitos indivíduos aptos estão sendo privados do tipo de estudo que preferem e para o qual estejam talvez mais bem qualificados. Restrições à liberdade de escolha provocam sempre sérias reações na motivação. Muito do penoso esforço para equilibrar a oferta com as necessidades estimadas para os diferentes tipos de mão-de-obra poderia ser evitado se se fizessem grandes investimentos para fornecer aos alunos abundantes informações sobre as ocupações. O que se estipula aqui é informação, não orientação; esta última exige um grande corpo de professores especializados, dos quais quase sempre há escassez. Ela pressupõe também que os conselheiros sejam bons psicólogos sociais, conheçam realmente as possibilidades de emprego e possam até determinar os efeitos de suas atividades sobre a relação futura entre oferta e demanda.

No contexto das considerações que estão sendo analisadas nesta seção, é importante observar que,

comumente, ao elaborarem-se planos educacionais a nível nacional, descarta-se de inúmeras injustiças e ineficiências em suas diferentes regiões e entre seus próprios distritos. Contudo, se se procura harmonizar essas duas particularidades em cada distrito, vê-se então que a congruência necessária para todo o país, entre os planos educacionais e outros, se apresenta enfraquecida. Salientamos anteriormente que, ao juntar objetivos não-econômicos com os objetivos econômicos da educação, o planejador elimina boa porção da aparente precisão que parecia inerente às previsões de mão-de-obra, às quais deviam ajustar-se os planos escolares. Outrossim, a tentativa de harmonizar a equidade com a eficiência produzirá discordâncias. Em ambos os exemplos, parte da discordância representa inconsistência entre planos a longo e a curto prazos, mas grande parte reflete a impossibilidade de definir o programa de maneira não ambígua quando se está considerando mais de um objetivo ao mesmo tempo. (Somente num nível de alta prosperidade poderá um país alcançar um equilíbrio razoavelmente bom entre esses objetivos opostos.)

Considerações de equidade *vs.* eficiência acham-se, por sua vez, ligadas aos problemas relativos à qualidade das escolas. Enquanto não se tiver alcançado um razoável nível de desenvolvimento, a generalização da educação aumentará as disparidades de escolarização entre os vários grupos da população: aldeias e cidades, regiões atrasadas e regiões prósperas, pobres e ricos. Diz-se frequentemente, ante essas desigualdades, que o país poderá, pelo menos, assegurar-se de que os indivíduos formados por suas escolas satisfarão aos padrões exigidos, mesmo que sejam poucos os diplomados. Quando a cultura local não dispensa valor à qualidade do ensino na escola, talvez se satisfaça com padrões mínimos. No entanto, o apego a padrões acadêmicos "altos" também pode, criar graves dilemas.

Espera-se que as escolas selecionem alunos, no tocante à sua promoção no sistema, e os orientem para os vários tipos de estabelecimentos ou cursos em qualquer nível. A seleção pode apoiar-se, em proporções variáveis, no critério dos professores, nos exames externos, na capacidade financeira da família ou no interesse do próprio aluno. É usando esses mesmos tipos de indicadores, muitas vezes combinados, em grande parte, com hipóteses falazes sobre "tipos de inteligência", que se decreta ser o aluno capaz de terminar os estudos clássicos ou, mais convenientemente, de poder ele ser orientado para um curso profissional ou outro qualquer. Evidentemente, seleção e orientação acham-se entrelaçadas, e, naturalmente, o critério empregado num e noutro caso pode variar quanto a sua validade e segurança.

Se os meios de seleção são muito limitados (ou formalistas), por exemplo, a distribuição dos alunos por entre os vários tipos de ensino só pode ser ineficiente visto que não se examina toda a escala de suas aptidões. Essa consideração é crucial para aqueles que desejam que as escolas preparem os alunos para o exercício de funções que não sejam de ordem intelectual. Raramente se submetem esses critérios à prova examinando-se o êxito, na profissão, na vida adulta, de alunos que tiveram estudos mais longos ou mais curtos, ou seguiram cursos diferentes. Entretanto, se as qualificações exigidas para o exercício de funções forem estipuladas de maneira limitada, ou principalmente em termos de instrução formal, a correlação entre o preparo e a produtividade que se espera dos candidatos se apresentará enfraquecida. De fato, subordinar o acesso, a um emprego, à posse de um diploma é impor à escola um ônus indevido quanto à seleção e distribuição dos indivíduos para as funções na vida adulta. Afinal de contas, o ensino formal somente permite prever aproximadamente qual será o valor econômico do indivíduo, salvo para os empregos de categoria mais alta e mais baixa. Se o planejamento educacional for executado em termos de especificações definidas de diplomas escolares que correspondam exatamente aos índices de produtividade predeterminados para várias classes de trabalhadores, jamais se conseguirá essa exatidão que se supõe inerente ao planejamento educacional. Em países com muito poucas vagas nas escolas para atender aos candidatos existentes, é também prática generalizada seguirem os indivíduos um curso profissional, por exemplo, como segunda alternativa, porém para no fim ingressar em emprego completamente diferente, um meio muito dispendioso de se criarem empregados medíocres.

Assim, basear a política ou planos educacionais principalmente em diplomas e resultados de exames é violar as normas de equidade e de eficiência. Nem sempre se pode confiar nas notas de exames. Sistemas complicados de exames encorajam concepções acanhadas sobre talento e competência. Dificilmente permitem prever a atuação nas funções profissionais, salvo nos casos de tipos de comportamentos muito semelhantes. As qualidades que esses exames realmente destacam quase sempre pouca relação têm com a necessidade que os países em desenvolvimento têm de homens de espírito inovador ou com a necessidade principal de aprimorar a utilização da mão-de-obra existente. Esses sistemas de exames geralmente desencorajam a flexibilidade e reforçam o conservadorismo. A par da inclinação do planejador, de copiar os padrões ocidentais quanto à competência para o exercício de funções, costuma-se prolongar o ensino formal para além do tempo necessário.

Freqüentemente se esquece que um alto índice de desperdício nas escolas (especialmente nas elementares) seja talvez, em parte, o preço que um país paga no processo de selecionar e identificar os alunos preparados e que desejam prosseguir nos estudos. Um sistema de exames eficientes e honestos é também dispendioso. Para justificar esse custo e melhorar o processo de seleção, tem-se que combater certas conseqüências, aliás muito conhecidas, dos exames externos, embora quando o número de vagas seja muito menor que o número de candidatos, tenha-se que tolerar esses efeitos deletérios.

Os esforços para manter os padrões nos sistemas escolares criam tensões entre professores em seus diferentes níveis. Cada um deles deve instruir os alunos em certo assunto, úteis para todos os cidadãos, mas ao mesmo tempo certa proporção de alunos tem que estar apta para ser promovida para o grau ou nível seguintes. Assim, uma professora primária talvez procure empregar elementos da vida cotidiana para tornar as aulas interessantes e encorajar os alunos a sair dos limites instituídos no programa. Embora tenha pouca voz ativa na escolha dos alunos que serão aceitos para a escola secundária, ela sabe que será julgada pelo desempenho de seus alunos no ano ou na escola seguinte, ou nos exames finais. Naturalmente hesita em afastar-se das normas conhecidas mesmo que tenha a sorte de saber como fazê-lo. Assim, o mecanismo que se instala para validar o diploma de competência para os que se formam passa a funcionar para limitar e tornar árido o conteúdo das lições, por mais variado que seja o programa. A multifuncionalidade latente nas escolas (sobre o que falamos em seção anterior) fica assim restringida pelos esforços despendidos para construir um sistema escolar regular que produza portadores de diplomas o quanto possível, padronizados.

Talvez seja útil ver escolas colocarem-se contra o processo de socialização mais amplo que atua em todo agrupamento humano visando, ao mesmo tempo, à uniformização dos indivíduos e a diferenciá-los uns dos outros. As escolas formais, no decurso de sua história, têm, desde sua emergência, sistematizado esse duplo processo. A escola difunde uma cultura comum no seio da geração em crescimento, mas, ao mesmo tempo, identifica os indivíduos que devem ser treinados para o exercício de funções especializadas. As normas de equidade se adaptam mais à função uniformizadora da escola, ao passo que as de eficiência se relacionam mais à criação de pessoas especializadas, se bem que ambas as normas sejam relevantes a cada função.

O desejo das crianças de prosseguir nos estudos reflete a compreensão que têm da oportunidade de se elevarem acima do nível das massas; mas a contínua propagação de ensino por todas as camadas da população reflete a determinação social de

não se permitir que elites privilegiadas consolidem sua posição. Criar escolas em distritos que demonstram pouca disposição para servir-se delas atenuará as correlações entre o ensino e o emprego em que o planejador se apoia. Rigorosos padrões de exames e estreita articulação entre níveis de escolas, com base nesses exames (isto é, seleção), reforçarão correlações. Contudo, ao mesmo tempo, um sistema escolarmente seletivo, que se apóie em exames acadêmicos, pode diminuir a influência global que a escola exerce sobre a vida dos indivíduos, como também pode reduzir o efeito global do ensino sobre o crescimento econômico.

Escolas como instrumentos para reorientação de valores.

Somente depois de ter recebido da escola um ensino que não se limite à simples alfabetização e a umas poucas operações profissionais rudimentares, poderá o indivíduo participar plenamente do desenvolvimento do país. A maior contribuição da escola está em alargar os horizontes dos jovens, dando-lhes capacidade para adaptar-se às novas situações humanas e preparando-os para participar de atividades inovadoras. Muito pouco sabemos como assegurar tal formação ou mesmo como descobrir se as escolas têm conseguido fazê-lo. As transformações básicas na obra de desenvolvimento não são a introdução de indústrias siderúrgicas e de linhas aéreas, porém a criação de milhares de novas pequenas empresas e fazendas.

A principal tarefa de um planejador não é introduzir um ou outro tipo de sistema escolar numa sociedade, se bem que se tenha de implantar algum como base para outras modificações. Em essência, o planejador tem que enraizar o sistema educacional numa complexa matriz de influências, preparando-o ao mesmo tempo para mudanças e novos equilíbrios, ligados mais ao emprego certo de homens aptos que à previsão de quantos indivíduos deverão ser treinados. As escolas preservam valores antigos ao lado dos novos; estabilizam novos padrões sociais ao mesmo tempo que estimulam a receptividade às mudanças. A tarefa do planejador não consiste em descobrir em que o ensino tem contribuído para o crescimento de um país adiantado, durante os cinquenta anos passados, mas calcular o benefício que seu próprio país terá com o tipo de homens formados que seu sistema escolar produzirá. Ele tem que determinar qual o potencial de mudança "existente" nos diplomados em seu país.

Preparar alunos para o exercício de atividades práticas tem sido um problema sobre o qual tem havido muita controvérsia nos círculos que se ocupam de desenvolvimento. Admite-se, geralmente, que, implantando-se novos valores nos alunos,

especialmente por meio de algum tipo de ensino profissional, pode-se reduzir a proporção dos diplomados que são instruídos, mas que não são treinados. Esse argumento está, às vezes, ligado à asserção de que uma nação nova deve ter um novo tipo de ensino, completamente diferente do que foi instituído pelos governantes coloniais ou pelo grupo que antes a dominava. Basta, porém, uma breve reflexão para perceber que a independência não fornece nenhuma receita no que diz respeito ao ensino. Talvez seja até mesmo possível que o país, com sua independência, possa copiar mais livremente e especificamente o tipo de ensino que lhe pareça tenha contribuído para o desenvolvimento dos países adiantados. É compreensível que os chefes políticos das nações novas ou das que se decidiram a modernizar-se desejam ter um sistema educacional adaptado a seus próprios costumes e aspirações. De fato, as escolas refletem sempre o caráter da sociedade que a cerca e, portanto, um sistema escolar para funcionar eficazmente numa sociedade deve estar impregnado de seu caráter local.

Acontece, porém, que os chefes políticos desejam também criar uma sociedade tecnológica, e esse objetivo os força a apoiar-se, em grande parte, nos modelos criados nas sociedades mais desenvolvidas. É óbvio que se adaptará um sistema de ensino à sociedade na qual ele funcione. Mas não se segue que se devam evitar os tipos de ensino clássicos. Não é mais fácil para a obra de desenvolvimento, nem contribui melhor para ela, ensinar carpintaria em vez de aritmética; nenhuma das duas é, intrinsecamente, a mais prática. São numerosas e diversas as necessidades econômicas e sociais de uma sociedade em desenvolvimento. Pouco nos adiantará procurar relacionar essas necessidades e deduzir, depois, quais as matérias que mais conviria ensinar.

Outro "slogan" falaz é o que diz deverem as lições visar objetivo em vez de palavras. Embora os objetivos evidentemente tenham prioridade sobre as palavras, o resultado mais importante da instrução está na capacidade que se adquire de conceptualizar e manejar símbolos. Uma variante mais judiciosa dessa posição é exigir maior atenção às ciências, consideradas como base da tecnologia moderna e de uma organização social eficiente. Contudo, é possível que as ciências sejam ensinadas com o mesmo caráter teórico do latim; quando o trabalho de laboratório consiste apenas em assistir a demonstrações executadas por algum funcionário, os alunos pouco respeito adquirirão pelos aspectos pragmáticos e experimentais da ciência.

É falaz e equívoca a maioria dos argumentos sobre a adaptação das escolas ao agrupamento humano local e a suas necessidades. Se indivíduos diplomados exercessem funções tipicamente inferiores às de indivíduos não-diplomados, evidente-

mente suspeitaríamos que o sistema escolar era de pouca utilidade ou mesmo de utilidade negativa. Mas geralmente o que se constata é justamente o oposto. É sempre difícil determinar num dado país se o sistema escolar lhe convém; na realidade não podemos julgá-lo até mesmo com relação aos países ocidentais. As escolas podem contribuir para revalorizar as tradições locais, mas preparar mal os alunos para participar da obra de modernização nacional. Os cidadãos que tenham estado mais tempo em contato com o ocidente poderão sem dúvida lucrar bastante com seus estudos, o mesmo não acontecendo com a massa da população, a qual o ensino pouco afetará. Sem que se transformem, elas mesmas, as escolas estarão mais bem adaptadas a suas funções quando as populações locais estiverem convictas de que elas estão em condições de servir a suas aspirações.

Quando se procura imaginar quais os efeitos que a escola pode exercer sobre o valor dos alunos, a pergunta fundamental é: a que sociedade deve-se ela adaptar? O modo de vida dos países pouca indicação fornece sobre o que convém ensinar, se o objetivo em vista é o progresso tecnológico. Prepararam-se as crianças a viver numa sociedade que só se encontra em poucas localidades do país. Fora desses pontos de crescimentos, os esforços que se despendem para dispensar essa formação não encontram todo o apoio externo. Por conseguinte — para voltarmos à questão de planejamento — tem-se que admitir nos diplomados um potencial de produção menor que no dos diplomados formalmente semelhantes numa sociedade mais adiantada. Portanto, o indivíduo que termina o curso universitário, por exemplo, pode, num país em desenvolvimento, ganhar muito mais em relação a um diplomado de curso secundário do que seu semelhante na Europa. Essas duas últimas asserções não são incogruentes.

Os diretores de escolas têm o direito de protestar contra a possibilidade de elas serem julgadas principalmente pela maneira que os indivíduos, nelas formados, venham a exercer suas funções em sua vida profissional. Dadas todas as razões expostas neste ensaio, a eficiência com que os indivíduos diplomados são utilizados depende principalmente das decisões e funções fora da escola. Além disso, o desemprego de indivíduos diplomados pode ocorrer como resultado do grande aumento de escolas, fruto de decisões de ordem política. Estruturas salariais, fora da realidade, podem ter sido impostas a empregadores que, portanto, se vêem na contingência de contratar menos funcionários ou pode acontecer que os empregadores não tenham ainda sabido como utilizar-se melhor da força de trabalho que as escolas pouco a pouco vão pondo a sua disposição. Pode-se dar também o caso de que os indivíduos diplomados sejam ineficientes devido ao en-

sino periférico — que impregna as escolas nos países adiantados — não ter criado ainda raízes; essa é também uma razão por nos sentirmos céticos quanto ao valor dos diplomas escolares para o emprego.

Quando se trata de ensino profissional, deveria haver tanto empenho em implantar atitudes favoráveis ao bom desempenho de trabalhos, quanto no ensino de ofícios específicos, pois atitudes e motivos determinarão como as habilidades serão utilizadas. Ao realizar o planejamento do treinamento profissional, ao nível secundário, por exemplo, o ministério pode fazer as escolhas entre as políticas existentes ou combinações delas: (a) podem-se instalar escolas para ensinar ofícios específicos (motorista de trator, carpintaria etc.); (b) escolas podem concentrar-se no ensino de ciências (inclusive fazer com que os alunos construam seus próprios aparelhos); (c) podem-se dar aos alunos, no primeiro ano escolar, brinquedos mecânicos e caixas de objetos científicos (em consonância com seu grau de maturidade); o ensino é mais eficaz quando o estudo é concebido como diversão ao mesmo tempo; (d) podem-se encorajar cursos alternados com os da própria escola e outros no exercício das funções no próprio emprego — se bem que estes sejam mais úteis ao nível pós-secundário; (e) algumas pessoas — inclusive o autor deste ensaio — recomendam fortemente que se reserve grande parcela da verba destinada ao ensino para a difusão de informações sobre empregos.

Vemos aí opções, seja formar homens com preparo técnico preciso, prontos para exercer suas funções, seja encarregar as escolas que preparem os alunos para receberem um treinamento específico. Esta última alternativa expressa um ponto de vista que, freqüentemente, costumamos ouvir mais dos empregadores que de outros; da parte da maioria dos empregados, a aprendizagem eficaz para o trabalho começa do momento em que se obtém o emprego. O ensino geral e o vocacional não substituem um ao outro; complementam-se. Isso conduz a políticas que estimulam flexibilidade na utilização de homens. Significa também que os indivíduos deverão retardar a escolha da profissão até ao tempo em que a sociedade permitir fiquem sem trabalho. Desnecessário dizer que isso simplifica a tarefa do planejador, tornando-a menos essencial visto não ser ele obrigado a prover os programas particulares (abaixo de nível escolar relativamente elevado). Ele poderá deixar que grande parte da programação, previsão e treinamento fique aos cuidados dos empregadores. O problema passa a ser, por assim dizer, um problema de induzir os empregadores a contratarem funcionários e fazer com que os empregadores tenham vantagem em proporcionar treinamento, ao invés de organizá-lo segundo um planejamento geral de programas de ensino prático.

Mas é sobre o ensino que convém dar às crianças dos meios rurais que as controvérsias têm sido mais acirradas. Inúmeros são os autores que defendem a idéia de deverem os programas nas escolas rurais ser orientados principalmente para os trabalhos agrícolas e de se dispensar à agricultura, como modo de vida, maior acatamento.

Entretanto, a porcentagem de crianças rurais que serão atraídas para empregos não-agrícolas varia de uma região para outra e modifica-se rapidamente em determinadas localidades. É inútil ensinar ofício agrícola a crianças que irão para as cidades; o que elas precisam é poder assimilar outros tipos de treinamento. Mesmo as que permanecem nas áreas agrícolas pouco se beneficiarão de imitarem, em jardins escolares, o ofício dos pais; na realidade, sentirão aversão por essa labuta enfadonha. Se se trata de técnicas agrícolas que devam ser ensinadas nas escolas das áreas rurais — admitindo-se que os pais tolerarão essa “perda” de tempo — como um país encontrará professores que saibam quais os métodos técnicos agrícolas convenientes para a área em que deverão servir? Ao mesmo tempo, o professor da área rural — que geralmente não tem a mesma cultura ou treinamento de outros professores — tem que esforçar-se para conseguir que seus alunos aprendam os rudimentos de leitura, escrita e aritmética.

É fútil culpar as escolas pelo êxodo dos jovens para as cidades; provou-se algumas décadas atrás, no Ocidente, não ter fundamento essa acusação. É a educação, em si, não determinadas matérias de ensino, que motiva os alunos a emigrarem, admitindo-se que as razões que os levam a partir sejam mais fortes que as que os atraem às cidades. Podemos imaginar aulas que destaquem o valor da agricultura, mas não a ponto de que possam impedir a emigração. Seria apreciável que as escolas ensinassem a respeitar o trabalho físico, mas se umas poucas escolas particulares, nisso, são bem sucedidas, já o mesmo não se dá com nenhum sistema de ensino em qualquer sociedade. A função da educação geral, e a atração que ela exerce sobre o indivíduo, está em ela fornecer um meio de ele fugir ao trabalho físico.

No domínio político, os alunos podem vir a compartilhar de certas bases geralmente aceitas e até de certas ideologias; trata-se de valores comuns. Mas no domínio vocacional, o indivíduo preocupa-se com sua própria carreira. Seu êxito depende de sua capacidade de calcular e de decidir como agente autônomo — especialmente a maioria dos trabalhadores independentes. Dificilmente pode a escola implantar preferências vocacionais que se oponham às oportunidades visíveis aos olhos dos indivíduos. Temos aí, entretanto, outro argumento em favor de nossa teoria, de que a orientação de indivíduos no

sentido de tal treinamento deve ser muito flexível, devendo o trabalho do planejamento situar-se ao nível dos grandes setores da educação e do trabalho e não ao de profissões específicas.

Os problemas interligados que estivemos debatendo nesta seção devem ser examinados também dentro do próprio sistema escolar. Antes de tudo, é conhecida a falta que há de professores qualificados, falta que persistirá sempre até mesmo ao chegar-se a uma fase de desenvolvimento relativamente adiantada. Na maioria dos países, pouco é o número de professores que podem ensinar além das matérias do programa elementar básico. Com todas as dificuldades no ensino de matérias rudimentares, seria sobrecarregar logo o currículo se as escolas tentassem também modificar as atitudes dos alunos. A qualidade do ensino, na maioria das escolas, continuará tão modesta que se tem de encarar com reserva toda nova tarefa que se sugira para elas.

Em última análise, os indivíduos são preparados para viver numa nova sociedade, mais aberta e em transformação, não através da doutrinação de valores porém pela aprendizagem de ofício que os prepare a continuar a viver na nova sociedade.

O contexto social da educação determina seu efeito

Cientistas sociais que estudam a educação divergem quanto à importância do ensino formal para as transformações sociais, e até o mesmo autor pode assumir diferentes atitudes em conformidade com determinada questão. O ensino, a curto e a longo prazos, determina mais as características principais de uma sociedade do que é por essas características determinado? É óbvio que uma sociedade só possuirá uma tecnologia complexa e uma economia altamente produtiva quando tiver desenvolvido, através de suas gerações, um aprimorado sistema de ensino formal e de treinamento auxiliar juntamente com outros elementos culturais da vida social complexa. Mas o desenvolvimento consiste de uma sucessão de curtas etapas. Pode ser a educação que dê o primeiro impulso, ou a economia ou a política; do mesmo modo que, em sua marcha, será difícil determinar qual o “passo” dado que trouxe o país a sua situação atual. Num desenvolvimento contínuo, todos esses fatores sustentam uns aos outros. A questão relativa ao efeito da educação nos faz entrar num círculo vicioso e realmente indefinível.

Para a abordarmos de maneira diferente: o efeito da educação sobre uma sociedade depende, em grande parte, da disposição das instituições não-educacionais em servir-se das aptidões que as escolas implantaram nos alunos. Todo adulto num país de grande riqueza petrolífera, por exemplo, poderia ser diplomado de curso secundário e, no en-

tanto, não ter capacidade para executar os complicados trabalhos ligados à exploração, a menos que o faça sob a orientação de estrangeiros. Em países sem esse recurso natural especial, não se pode atingir um alto nível de educação média a não ser que a população produza a maioria dos recursos para financiar o desenvolvimento escolar em todas as suas etapas. Não existe uma alta correlação entre o nível de escolarização do país e sua renda *per capita* — e pode muito bem ser que este último fator seja o principal. As aptidões tornam-se operantes somente quando incorporadas em padrões de comportamento mais amplos; se se aprenderá e empregará bem esse comportamento, somente mui parcialmente será isso determinado pelo ensino formal. É, portanto, falaz procurar manter estreitamente em equilíbrio os processos educacionais e econômicos; na medida em que isso seja possível, raramente será a escola o elemento regulador.

Diz-se freqüentemente que, nos países em desenvolvimento, os filhos de aldeões rejeitam os trabalhos agrícolas, como ocupação, e que os filhos de trabalhadores manuais não têm senão um objetivo: trabalhar em escritórios. Na verdade, conforme o demonstram os estudos realizados agora na África e em outras regiões do mundo, a mocidade rural prefere os trabalhos agrícolas aos de inúmeros empregos de escritório, e se os filhos de aldeões pudessem contar com alguma terra, capital e crédito em localidades com boas oportunidades para vender seus produtos, muitos seriam os que encariariam de maneira favorável a agricultura. Contudo, se se conseguisse convencer os alunos rurais a permanecer nos campos como constantemente se recomenda, um número demasiado grande deles permaneceria nas áreas rurais e, com isso, as oportunidades seriam mais escassas do que no momento presente. Acresce que, na idade em que se tomam decisões sobre a profissão a seguir, poucos alunos estariam interessados em tornar-se agricultores modernos e sentir-se-iam confiantes de que, nisso, seriam bem sucedidos. Onde os incentivos do mercado estiverem expandindo, a escola, a título auxiliar, poderá exercer grande influência. A mocidade dos centros urbanos não é menos realista; por mais forte que seja o desejo de conseguir os empregos mais atraentes, ela ajusta suas expectativas às flutuações do mercado de trabalho.

Todas essas considerações aqui apresentadas constituem um argumento em favor da necessidade de se tornarem os sistemas escolares mais flexíveis. As aptidões vocacionais não devem estar subordinadas a determinado curso de estudo ou diploma que venha a ser obtido. Os programas das escolas secundárias normalmente deveriam ser muito pouco diferenciados. Devia predominar principalmente, no nível secundário, um ensino geral, neledando-se forte ênfase às ciências. Os alunos de-

viam poder seguir cursos variados e mudar facilmente de seção. Não se devem determinar as carreiras educacionais numa idade jovem somente por meio de um ou dois testes. O ensino deverá oferecer mais de uma estrada para a maioria das profissões e variegados elos entre a escolarização formal e o treinamento especializado no próprio emprego. Um sistema educacional fluido favorecerá melhor a sociedade em sua mobilidade.

A educação tem que estar ligada aos interesses que constituem os fatores do desenvolvimento. Quando as pessoas estão exigindo escolas — pelo menos onde mantêm os filhos na escola — via de regra podemos ter certeza de que já está processando o desenvolvimento. O desperdício é menor nas áreas em que são maiores as taxas de escolarização. A avaliação da escolarização é, principalmente, uma reflexão sobre oportunidades experimentais ou diretamente observadas que contribuirão para o desenvolvimento. É a razão por que o planejamento educacional deve ser feito tanto para áreas locais como para o país todo, mas é também a razão por que será impreciso.

Poucos são os ocidentais que percebem o quanto foi modesta a contribuição independente das escolas para o desenvolvimento de seus próprios países até os últimos decênios. Embora fosse limitada a rede escolar e medíocre sua qualidade, havia, entretanto, muitos outros incentivos para se aceitarem novas idéias e para se ingressar em novos tipos de trabalho produtivo. Havia muitos exemplos vivos de êxito para os jovens imitar. A pobreza cultural, na acepção maior do termo, na maioria dos países em desenvolvimento (salvo nas capitais) é difícil de compreender. Mesmo quando observada, sua importância como obstáculo ao desenvolvimento é muitas vezes subestimada. Nos Estados Unidos, por ocasião de sua expansão, para o oeste, por exemplo, havia jornais, alguns advogados, médicos, clérigos, professores e muitas mães instruídas; muitas localidades possuíam uma biblioteca, um liceu, um círculo de estudo dos trabalhadores etc.. Poucos, entretanto, são os países em desenvolvimento que começaram a ter esses benefícios para as suas comunidades do interior. No ocidente, os fatores de influência apoiavam-se numa instrução generalizada, a qual se tornava também funcional. Escolas, sob tais condições, tinham que assumir apenas um modesto papel de socialização, pois o grosso dos estímulos para as transformações vinha de fora.

A concentração dos homens mais instruídos, nas cidades principais e em posições oficiais, nos países em desenvolvimento, reduz a influência que cada um deles pode ter sobre a sociedade. Encontram-se poucas áreas de atividades econômicas, políticas e culturais ligadas aos grupos de elite da capital. Daí a importância de encorajar os jornais locais, de des-

centralizar os órgãos de decisões econômicas e de ter autoridades locais ativas para animar e fortalecer a vida da região, onde vive a maioria da população. Somente depois que se tenham espalhado esses "confortos" — uma designação, aliás, não muito apropriada — é que a educação produzirá grande parte de seus benefícios potenciais. O planejamento educacional é uma inevitável característica das sociedades complexas que estão procurando estabelecer um grande sistema de ensino ao mesmo tempo diversificado e integrado. Esse planejamento pode ser feito por um órgão governamental central, ou inteiramente por funcionários locais, dentro do quadro de uma legislação nacional ou por grupos particulares competentes.

O objetivo do presente ensaio não é contestar a utilidade do planejamento educacional, porém rebater a maneira pela qual é geralmente feito e enfatizar a importância de muitos fatores sociais frequentemente ignorados pelos planejadores.

Em sua forma convencional, o planejamento educacional está intimamente ligado ao de mão-de-obra; por essa e outras razões, assume um lugar subalterno na política nacional global. Conceber o planejamento educacional como sendo principalmente a implementação de previsões de números de homens que sejam necessários formar para diferentes ocupações é esquecer, ao mesmo tempo, outros importantes efeitos da educação e subordinar os programas educacionais a prioridades de desenvolvimento inseguras e muitas vezes mal fundadas. O planejamento educacional deve preocupar-se menos em fornecer os efetivos de homens para o exercício de funções do que em estabelecer uma ligação eficaz entre os programas escolares e os programas de utilização de mão-de-obra qualificada e de di-

versas outras forças sociais que contribuem para a modernização do país.

Haverá sempre um grande componente estatístico no planejamento educacional. Essa parte do trabalho, porém, deve visar à análise da "dinâmica dos fluxos" de alunos e professores de várias categorias através do sistema educacional. A análise é tão complexa quanto as previsões de mão-de-obra, mas é mais pertinente às decisões cruciais que devem ser tomadas na expansão ou redução ou articulação dos diferentes programas educacionais. Conforme assinalamos muitas vezes nas páginas precedentes, muitas operações que enraizam firmemente as escolas em seu meio societal não têm relação entre si ou estão até mesmo em oposição à maioria das considerações examinadas pelos planejadores de mão-de-obra.

Opusemo-nos, neste folheto, a muitas proposições populares relativas ao trabalho das escolas em países em desenvolvimento, feitas com o louvável propósito de tornar os alunos mais práticos em suas concepções. Em alguns casos declaramos simplesmente que alunos e professores mal preparados só poderiam seguir os rudimentos do currículo. Em outros casos, demonstramos que as normas sugeridas introduziriam demasiada rigidez no sistema educacional. Achávamos que se devia permitir mais autonomia às escolas. Se se permitisse que elas se concentrassem em "seu próprio trabalho", produziriam uma geração de alunos dotados de cultura geral e prontos para abordar programas de estudos práticos. Essa abordagem livre provavelmente trará os muitos desejados benefícios "sociais" das escolas e, ao mesmo tempo, contribuirá com mais segurança para o desenvolvimento econômico, contanto que esteja protegida contra exigências econômicas de curta visão.