

CONDIÇÕES PARA O ÊXITO NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL *

G. C. RUSCOE

(*) Traduzido por Leonidas Gontijo de Carvalho do original em inglês "The conditions for success in Educational planning".
Publicação do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPE), na série Fundamentos do Planejamento Educa-
cional.

Copyright © UNESCO. 1969. Reprodução Proibida.

FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Títulos da Série

1. Que é planejamento educacional?
P. H. Coombs
2. Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social.
R. Poignant
3. Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos.
H. Harbison
4. O planejamento e o administrador educacional
C. E. Beeby
5. Contexto social do planejamento educacional
C. A. Anderson
6. Custos dos planos educacionais
J. Vaisey, J. D. Chesswas
7. Problemas da educação rural
V. L. Griffiths
8. Planejamento educacional: função do consultor
Adam Curle
9. Aspectos demográficos do planejamento educacional
Ta Ngoc Cháu
10. Análise do custo e das despesas da educação
J. Hallak
11. A profissão de planejador educacional
Adam Curle
12. Condições para o êxito no planejamento educacional
G. C. Ruscoe
13. Análise de custo-e-benefício no planejamento educacional
Mauren Woodhall
14. Planejamento educacional e juventude desempregada
Archibald Callaway
15. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento
C. D. Rowley
16. Planejamento educacional para uma sociedade plural
Chai Hon-Chan
17. Planejamento do currículo para escola primária em países em desenvolvimento
H. W. R. Hawes
18. Planejamento de assistência educacional para a segunda Década de Desenvolvimento
H. M. Phillips
19. Estudo no estrangeiro e desenvolvimento educacional
William D. Carter
20. Planejamento educacional realístico
K. R. McKinnon
21. Planejamento educacional e desenvolvimento rural
G. M. Coverdale

Prefácio

Faz vinte anos, ajudei a organizar o que foi talvez, a primeira missão verdadeiramente internacional enviada a um país em vias de desenvolvimento para assessorá-lo em seus planos de educação. Ao volver o espírito para duas décadas atrás, fico espantado com a *naïveté* de nossa idéia, de que tudo o que a equipe tinha a fazer era explicar ao país o que estava errado em seu sistema educacional e traçar as linhas gerais que ele devia seguir para melhorá-lo. Os especialistas que enviamos eram excelentes, e nenhum grupo teria podido apresentar um relatório melhor que o seu, naquele tempo e naquele lugar. Admitimos que, tivessem trabalhado em 1969, em vez de em 1949, seu "plano" (o termo não era popular naquela época) talvez estivesse erigido de técnicas aprimoradas, mas duvido que isso tivesse aumentado realmente as probabilidades de que seria posto em prática. O que nós, que organizamos a missão, ignorávamos quase completamente era a capacidade do país, naquela fase de seu desenvolvimento e sem ajuda suplementar, de servir-se de um plano educacional geral de qualquer espécie.

Não creio que qualquer pessoa, hoje em dia, cometeria o mesmo erro, mas nos anos que mediaram entre as duas épocas, planos tecnicamente excelentes foram, às vezes, vergonhosamente postos de lado do mesmo modo que os projetos rudimentares da geração anterior. Evidencia-se cada vez mais que — segundo as palavras do dr. Ruscoe — por mais "necessárias" que as técnicas sejam para a elaboração de um bom plano moderno para a educação, elas, por si próprias, não "bastam" para garantir-lhe o êxito. Fatores fora do controle de qualquer planejador podem tornar-lhe o trabalho de pouca utilidade.

Nós todos temos falado — e alguns têm escrito — sobre os embaraços políticos, administrativos e sociais com que se vêem às voltas o planejador e seus planos, mas, tanto quanto sei, este opúsculo

é a primeira tentativa de estudar sistematicamente, numa série de países, as condições "externas" e não-técnicas que concorrem para o êxito ou malogro de um plano educacional. As conclusões a que chegou o autor baseiam-se em sua experiência na América Latina; poderiam ter sido em parte, diferentes se ele tivesse exercido suas atividades na África ou na Ásia; mas é claro, para qualquer pessoa que tenha trabalhado nos países em vias de desenvolvimento, que a maioria de suas críticas e sugestões são valiosas para os planejadores fora do continente em que suas idéias evoluíram.

Gordon Ruscoe é professor-adjunto na Escola de Educação, da Universidade de Syracuse, Estados Unidos da América, e tem atuado como consultor sobre a educação, na América Latina, em diversos contextos. Os trabalhos que publicou versam principalmente sobre a América Latina e o Caribe e cobrem grande variedade de tópicos, desde o planejamento educacional até as experiências comparadas da aprendizagem na leitura de textos culturais diferentes, desde a educação comparada até os estudos sobre os estudantes latino-americanos nos Estados Unidos.

O dr. Ruscoe seria o primeiro a admitir que este estudo é apenas um começo. Talvez seja mais urgente, para se por em prática o planejamento, averiguar, em muitos países, as razões por que certos planos educacionais são coroados de êxito ao passo que outros, aparentemente tão bons, malogram lamentavelmente. Uma série de estudos comparativos talvez nos possibilite compreender melhor o tipo de plano — e de organização de planejamento — que melhor se adapta aos países em cada nível de desenvolvimento político, administrativo e social.

C. E. Beeby

Coordenador geral da série

Introdução

Tentarei, nas páginas que se seguem, analisar algumas das condições que parecem necessárias para o bom êxito do planejamento educacional. Ao fazê-lo, ocupar-me-ei, em grande parte, das condições que, por natureza, são essencialmente "não-técnicas". Isto é, somente de passagem atentaremos para o mecanismo e as técnicas do processo de planejamento e para sua avaliação. Ao contrário, daremos ênfase às condições políticas e administrativas que tendem a tornar mais difícil a tarefa do planejador educacional e mais complexa a elaboração, implementação e avaliação dos planos educacionais.

A pesquisa e as experiências, das quais se extraíram as observações adiante expostas, limitam-se em grande parte, mas não exclusivamente, à América Latina. É de esperar, porém, que essas observações e generalizações, no que sejam aplicáveis e úteis, não se limitem tão somente a essa área geográfica. De fato, como o demonstra cada vez mais a literatura sobre planejamento educacional, os processos e problemas de planejamento variam de um país para outro e, ao mesmo tempo, são extraordinariamente idênticos. As observações que se seguem não devem, portanto, ser encaradas como restritas à América Latina, porém como decorrentes de pesquisas que, quase incidentalmente, começaram nessa região.

A matéria, em que se baseia esta monografia, foi reunida por diversos meios. A Primeira Parte apoia-se na análise de documentos nacionais, regionais e internacionais sobre planejamento educacional e geral, bem como sobre exposições e diretivas de outros autores, relativas também ao planejamento. As partes que tratam das condições políticas e administrativas do planejamento derivam principalmente das observações do autor e de suas reflexões sobre as discrepâncias entre o planejamento como o julgam os teóricos e tal como ele é segundo a experiência do autor.

O autor deseja agradecer a assistência do Conselho de Ensino Superior nas Repúblicas Americanas por seu apoio financeiro e logístico às primeiras pesquisas e ao Conselho do Instituto Internacional de Planejamento Educacional que tornou possível a elaboração deste ensaio. Sou particularmente grato a muitos latino-americanos que generosamente deram parte de seu tempo e assistência na realização das pesquisas. Desejo agradecer a Joseph Grunwald, do Brookings Institution, dos Estados Unidos, por sua paciência e boa disposição ao introduzir-me nos reinos esotéricos da economia e do planejamento econômico. Desejo, especialmente, confessar minha dívida de gratidão para com o saudoso Howard E. Wilson, Reitor da Escola de Educação, da Universidade de Califórnia, Los Angeles, a quem dedico este trabalho.

Primeira Parte

A abordagem convencional

Houve, durante a década passada, contínuo interesse na criação, formação de quadro operacional e manutenção de órgãos de planejamento educacional, e em que esse planejamento se tornasse parte integrante do planejamento nacional em sua totalidade. Esse interesse foi estimulado, em parte, pelas conferências regionais e internacionais sobre planejamento e pelos programas de assistência técnica e financeira nesse setor. As contribuições de educadores para a literatura do planejamento foram iguais, se não ultrapassadas, pelas de economistas e, mais recentemente, pelas dos cientistas políticos.

Mas, a despeito de todo interesse e solicitude, foi tortuoso e lento o progresso no planejamento educacional. Parafraseando Wittgenstein, o mecanismo funciona, mas não engrena. É objetivo deste estudo analisar por que não engrena e sugerir condições que, parece, seriam necessárias e suficientes para se conseguir que engrene, ainda que forçando um pouco. Ao fazê-lo, tratarei principalmente do planejamento educacional na América Latina, mas esforçar-me-ei por tirar desse contexto geográfico observações que sejam de importância para um corpo maior de planejadores.

Condições necessárias e suficientes

Antes de tentar descrever as condições que parecem estar ligadas ao êxito no planejamento educacional, é necessário esclarecer as acepções em que emprego o termo "condição". Neste ensaio farei distinção entre condições necessárias e condições suficientes para se conseguir êxito no planejamento. Quando falo numa condição necessária, estou me referindo a uma condição que se deve preencher para que o evento (nesse caso, o êxito no planejamento) possa ocorrer. Refiro-me a uma condição que, sendo atendida, é acompanhada pelo evento.

Evidentemente as condições podem ser necessárias *ou* suficientes *ou* ambas as coisas. Isto é, pode haver condições, das quais nenhuma é suficiente para produzir o evento, mas todas são necessárias para que ele se produza. Pode haver uma suficiente para produzi-lo, embora, por si própria não seja necessária porquanto alguma outra condição (ou outras condições) pode também ser suficiente para produzi-lo.

É duvidoso se, na fase do desenvolvimento do planejamento educacional em que nos encontramos, podemos especificar com certa precisão quais as condições necessárias e quais as suficientes. Essa distinção, entretanto, é útil porque, conforme pro-

curarei demonstrar, as condições convencionalmente ligadas ao planejamento educacional não são suficientes, quer tomadas individualmente quer em conjunto, para nele se conseguir êxito.

Convencionalmente, as condições de ordem legal e técnica, bem como de formação do quadro de elementos qualificados, são tidas como necessárias para o bom êxito do planejamento educacional. Assim, encontra-se seguidamente a preocupação com a base legal que defina o escopo do planejamento educacional, seu quadro institucional, o recrutamento, treinamento e disposição dos planejadores educacionais bem como o grau de aprimoramento técnico demonstrado pelos planejadores na coleta, na análise, no emprego dos dados e na projeção e utilização de modelos educacionais.

É importante, primeiro, determinar se essas condições, individualmente ou de certo modo combinadas, servem de base para que se possa prever o êxito no planejamento educacional. Isto é, poder-se-iam desenvolver hipóteses sobre até que ponto o êxito — conforme se evidencia especialmente através do desenvolvimento, implementação e avaliação do plano — pode ser predito partindo-se de certos desenvolvimentos anteriores nas bases legais para o planejamento, recrutamento de pessoal qualificado para o órgão de planejamento e aprimoramento técnico dos planejadores.

Se a evidência indica que o êxito no planejamento freqüentemente advém de se terem atendido essas condições anteriores, pode-se então concluir que as próximas medidas a tomar, visando a melhorar o planejamento educacional, deveriam concentrar-se no constante aprimoramento dessas condições. Nesse caso, dir-se-ia que eram necessárias e suficientes para produzir o evento desejado, isto é, o êxito no planejamento educacional.

Se, por outro lado, a evidência indica que o êxito ou o malogro no planejamento educacional estão apenas aleatoriamente associados àquelas condições anteriores, poder-se-ia concluir que a chave para melhorar o planejamento está, pelo menos em parte, fora das condições específicas convencionalmente ligadas a ele. Nesse caso, dir-se-ia que as quatro condições convencionais não bastam para assegurar o êxito, embora possam naturalmente ser necessárias.

Atendimento das condições convencionais

O planejamento educacional na América Latina tem progredido apenas muito lentamente. E, no entanto, as condições convencionalmente a ele ligadas

têm sido atendidas, em graus variados, com certo número de êxitos tolerável. Isso dá logo a entender que as condições convencionais não foram suficientes para promover o êxito. Qual seria a razão?

Bases legais para o planejamento educacional

Embora variem de um país para outro os meios legais específicos pelos quais o planejamento educacional se inicia e a estrutura institucionalizada se estabelece, concorda-se geralmente que o planejamento requer uma estrutura legal mais ou menos específica. Tal estrutura comumente inclui as funções legais do órgão de planejamento, suas relações com outras autoridades educacionais e com outras autoridades de planejamento, e sua forma específica.

A maioria dos países latino-americanos, seguindo rigorosamente as recomendações oriundas de uma longa série de conferências e seminários regionais e internacionais, estabeleceu ou reformulou seus órgãos de planejamento, dando-lhes uma feição moderna, aparentemente eficiente. Via de regra, um conselho de planejamento, quer especialmente criado para esse fim quer já existente como conselho consultor da educação nacional, tem a seu cargo o estabelecimento das diretrizes gerais do planejamento. Ele representa setores dentro do sistema educacional e, freqüentemente, inclui planejadores e administradores em outros ministérios nacionais. Sob sua jurisdição encontra-se o departamento de planejamento, que serve como organismo técnico do próprio planejamento. Ao departamento técnico cabem normalmente a função de analisar estatísticas, quer colhidas por ele mesmo quer recebidas de um departamento de estatísticas separado, as pesquisas educacionais e a preparação e avaliação de planos. Em alguns casos, o departamento de planejamento analisa também os orçamentos relativos à educação.

Além disso, a maioria dos documentos legais que instituem o planejamento indicam até certo ponto as delimitações do conselho e do departamento e a maneira pela qual este deverá organizar seu trabalho.

Conquanto a maioria dos órgãos de planejamento latino-americanos juridicamente se assemelhem — conforme se descreveu — eles, no entanto, variam muito na elaboração e execução dos planos, e isso seguramente dá a entender que as bases legais para o planejamento não constituem condição suficiente para que ele seja coroado de êxito.

Tem-se uma compreensão melhor disso se se faz uma distinção entre o impulso político que institui o planejamento e o comprometimento político para com ele. O estabelecimento de órgãos de planejamento normalmente requer prévia decisão política, quer em nível ministerial quer em nível nacional.

Este impulso político de instituir as bases do planejamento freqüentemente não é acompanhado de garantias políticas de que ele ocupará certa posição segura e importante na estrutura em que se tomam as decisões. Vê-se, portanto, a maioria dos planejadores, desde o início, numa posição nada confortável: conquanto sua legitimidade tenha fundamento político, não tem, entretanto, garantia política — se têm, é pouca — de que os planos serão levados em consideração ou que a reforma e o desenvolvimento terão apoio, salvo em termos mais gerais.

Uma análise jurídica do planejamento reconhece, exatamente, que ele adquire sua viabilidade mediante prévio comprometimento político. Essa análise, porém, deixa de fazer a distinção necessária entre comprometimento *de jure* e comprometimento *de facto*.

O recrutamento de pessoal dos órgãos de planejamento

Em toda a América Latina o recrutamento de pessoal dos órgãos de planejamento processa-se relativamente bem, embora haja variações “periódicas” no número e tipos de planejadores empregados, segundo as mudanças de governo e os altos e baixos das próprias atividades do planejamento. Em alguns países, os órgãos de planejamento estão com seu quadro de funcionários bem formado. Além do pessoal a cargo das funções executivas, administrativas e de secretaria, há especialistas em estatísticas e economia, em educação secundária, técnica e normal, em pesquisas sócio-econômicas e em legislação educacional. Em certo caso, o órgão de planejamento inclui também em seu quadro um analista de orçamentos, um bibliógrafo e um tradutor.

Tem havido, naturalmente, contratempos. Ocasão houve em que um órgão tinha apenas seis funcionários, estando incluído nesse número um contínuo, uma datilógrafa e uma secretária. Outro órgão, com oito membros em seu quadro, tinha dois chefes e um assistente da chefia.

Um problema muito sério ligado à questão do pessoal tem sido o financiamento do planejamento educacional. Em muitos países, a verba para o planejamento é quase toda consumida em salários, pouco restando para a execução de todas as funções atribuídas ao órgão, especialmente as que dizem respeito às pesquisas.

O problema de recrutamento, treinamento e distribuição de planejadores educacionais, conquanto não esteja inteiramente resolvido, encaminha-se cada vez mais para uma solução prática. O problema não mais parece ser daqueles que exigem certa concordância prévia sobre a definição da expressão “Planejador educacional”. Ao contrário, a maioria das pessoas concorda agora que o planejamento

requer várias aptidões. A necessidade que se tem de demógrafos, estatísticos, economistas, sociólogos e especialistas em todos os níveis e categorias de ensino já foi reconhecida quando não já atendida em todas as partes.

Não se determinaram ainda o emprego e combinações dessas aptidões em cada etapa do planejamento. Determinar até que ponto um tipo especial de pessoal de planejamento constitui condição necessária para o êxito no planejamento é questão idêntica à de determinar-lhes as bases jurídicas. O que o planejador educacional faz depende sem dúvida, em certa medida, do que foi treinado para fazer, do posto de trabalho que ocupa na estrutura educacional e do que legalmente se exige que faça. Mas a questão mais crucial é saber o que o planejador está realmente fazendo. Quando se examina o comportamento real dos planejadores educacionais, descobre-se logo ser fútil qualquer tentativa para definir-lhes as responsabilidades, de prever-lhes o comportamento na base de disposições jurídicas ou de organização e de emprego. O trabalho real do planejador quase sempre foge dos padrões normativos.

Não parece desarrazoado pensar que, para conseguir bom êxito no planejamento, é condição necessária que as aptidões para ele tenham um mínimo de nível e de diversidade. Pode-se, entretanto, alegar que a determinação *a priori* das necessidades e treinamento do pessoal não constitui condição suficiente para se obter êxito.

Aprimoramento técnico

Grande parte da atenção dada ao planejamento educacional tem visado ao aprimoramento da tecnologia do planejamento, desde a melhor utilização das estatísticas existentes até a aplicação de complexos modelos de relação entre a educação e o desenvolvimento nacional. Alegou-se, às vezes, que o rápido desenvolvimento da competência técnica dos planejadores poderá contribuir para amenizar outros problemas com que eles se vêem às voltas. Contudo, a habilidade de aplicar modelos aprimorados de planejamento educacional nem sempre acompanha a

capacidade de reconhecer as limitações desses modelos, dadas as restrições políticas e administrativas do ambiente em que devem atuar. Assim, mesmo que se pudesse criar um meio de medir o aprimoramento técnico, não é de todo provável que o êxito no planejamento educacional estivesse ligado a ele.

Aprimoramento técnico é, naturalmente, uma expressão relativa, e, portanto, não se pode classificá-lo como uma condição. Mas parece claro que, conquanto certo nível mínimo de aprimoramento na técnica de planejar seja uma condição necessária, um aumento adicional de habilidade técnica, em certo ponto, não transformaria essa condição de necessária em suficiente.

Conclusão

Esse breve exame sobre as condições jurídicas, de pessoal e técnicas, convencionalmente ligadas ao planejamento educacional, dá a entender que tais condições não são suficientes para assegurar o êxito. A institucionalização do planejamento e ao desenvolvimento da competência técnica dos planejadores não tem correspondido, em grau significativo, o êxito real no planejamento. Podem-se tirar dessa conclusão duas implicações.

Primeira, tentativas visando aprimorar o planejamento educacional, concentrando-se numa ou em várias dessas condições provavelmente não produzirão as conseqüências desejadas. É claro que não queremos dizer que se deva cessar essas tentativas, e sim que seria fugir da realidade esperar que o êxito no planejamento venha a surgir tão somente em razão delas. Além disso, preocupar-se demasiadamente com o aprimoramento nessas áreas, elas mesmas insuficientes para assegurar o êxito, pode acarretar a depreciação do próprio planejamento.

Segunda implicação: como essas condições convencionais não são suficientes para produzir o êxito no planejamento, é necessário volver as vistas para além dessas considerações predominantemente técnicas a fim de determinar se as condições fora do contexto específico do planejamento precisam ser examinadas. É o que procurarei fazer na segunda parte.

Segunda Parte

Embaraços políticos e administrativos ao êxito do planejamento educacional

O êxito no planejamento educacional não depende simplesmente das condições jurídicas, de pessoal ou técnicas. O planejamento é, acima de tudo, uma tentativa para aplicar a razão ao processo de reforma e desenvolvimento educacionais. Isso ele consegue na medida em que permite a uma nação obter ótima utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros para atingir seus objetivos educacionais e, ao mesmo tempo, efetiva coordenação entre o desenvolvimento da educação e os outros tipos de desenvolvimento nacional.

É claro que uma utilização ótima e a eficiência dependem, em grande medida, de informações e aprimoramento técnicos. Para planejar um sistema educacional que proporcione nível e tipo específicos de educação à totalidade ou a parte da população em idade escolar, será preciso recorrer a técnicas demográficas aprimoradas bem como a minuciosa análise dos modos pelos quais os estudantes se desenvolvem no sistema educacional. Quando tal planejamento é acompanhado de tentativas visando a assegurar que o sistema educacional proporcione a mão-de-obra necessária para o desenvolvimento econômico, o processo torna-se mais complexo e requer ainda um nível mais elevado de precisão técnica e de competência. Para assegurar que essas necessidades de ordem técnica sejam satisfeitas, requer-se uma estrutura jurídica e organizacional viável, em que as questões técnicas possam ser tratadas e o quadro de planejadores seja capaz de tratar delas.

Mas a preocupação com condições jurídicas, de pessoal e técnicas pode ser desorientante se nos leva a olvidar as condições políticas e administrativas que afetam o êxito no planejamento. Aliás, devemos preocupar-nos com o ambiente mais amplo, não técnico, em que ele forçosamente se realiza. Temos que expor e analisar os problemas não técnicos que os planejadores vêm a encontrar e sugerir estratégias que conduzam ao bom êxito do planejamento num quadro político e administrativo pouco favorável, se não hostil. O ambiente em que os planejadores trabalham, por poder ser pouco compreensivo ou até mesmo hostil, pode impedir o êxito no planejamento, mesmo quando as condições jurídicas, de pessoal e técnicas parecem apropriadas.

Quais são os embaraços políticos e administrativos no tocante às soluções técnicas e de organização nos problemas de planejamento? Descrevê-los-ei referindo-me à confusão que muitas vezes existe entre as áreas de competência política, técnica e administrativa, e procurarei mostrar porque ocorre essa confusão.

Dois postulados fundamentais

Antes de considerarmos os embaraços políticos e administrativos específicos que afetam o planejamento educacional, é necessário expor dois postulados fundamentais à discussão. Primeiro, admite-se ser o planejamento educacional um processo técnico. Segundo, admite-se que o planejador educacional, ao empenhar-se nesse processo, deve possuir não só conhecimento técnico pertinente ao planejamento como também conhecimento de suas responsabilidades e liberdade de ação como técnico e do grau em que essas responsabilidades e liberdade não estarão sujeitas a variação.

O planejador educacional não é um homem político, responsável pelos objetivos gerais da educação, nem um administrador, responsável pelas medidas para se atingirem tais objetivos. Melhor dizendo, é um técnico cuja tarefa consiste em desenvolver e expor técnicas alternativas pelas quais se podem atingir os objetivos. Como técnico, tem necessidade de informações que lhe permitem delimitar sua área de competência, na medida em que não cabe a ele estabelecer os objetivos educacionais, nem decidir sobre quais os métodos alternativos a seguir, tarefa da competência do político; e ele não administra a execução dos objetivos e métodos, uma vez tenham sido escolhidos, sendo essa tarefa da alçada do administrador. Mesmo na avaliação de planos, quando estão sendo implementados ou quando já se completaram, o objetivo do planejador é mais adquirir, do exame dos resultados, novo aprimoramento técnico, do que definir novamente objetivos políticos ou reorganizar processos administrativos.

Não se deve considerar a distinção entre os aspectos políticos, técnicos e administrativos como significando que existem limites rigorosos e fixos, os quais, em todos os tempos e lugares, devem dividir o processo de planejamento em três segmentos distintos. Como se verá, há muitas ocasiões em que as linhas divisórias são tão indistintas que o planejador educacional acha suas tarefas por demais ambíguas. Seria, entretanto, muito difícil traçar limites rígidos; estes seriam prejudiciais sempre que fossem necessárias comunicações livres.

Os dois postulados acima não são necessariamente aceitos por todos, mas formam a base das observações que se seguem.

Embaraços políticos ao planejamento educacional

Em essência, os embaraços políticos ao êxito do planejamento educacional advêm de não se fazer a distinção necessária entre os aspectos políticos e os aspectos técnicos das decisões educacionais. Em grande medida, isso decorre da incapacidade, em muitos países, de descentralizar o poder de tomar decisões políticas e técnicas, resultando ficar ele inteiramente em mãos de uma só pessoa, ou de um pequeno grupo, colocado no topo da hierarquia. Essa concentração, do poder de tomar decisões, em mãos de poucas pessoas agrava-se, quando a tomada de decisão ostensivamente se baseia em normas jurídicas e de organização, que mais parecem descentralizar o poder do que centralizá-lo, mas que, na realidade, não indicam a situação real da questão. A fusão de decisões técnicas com decisões políticas tem por consequência a ausência de uma política educacional definida e a "politização do conhecimento".

Fusão de decisões políticas e de decisões técnicas

Na América Latina, do mesmo modo que em outras áreas do mundo, é costume nomear um político para o cargo de Ministro da Educação, sem se cogitar se ele tem ou não experiência em questões educacionais. Ele, por sua vez, escolhe muitos dos indivíduos que chefiarão os vários departamentos e divisões no ministério. Como muitas nomeações no alto nível são, por natureza, políticas, até para posições que exigem competência técnica, muitos indivíduos nesse alto nível ocupam cargos em que não parecem predominar nem considerações políticas, nem considerações de ordem técnica.

Não sendo muito comum a promoção, no funcionalismo civil, dentro das rígidas regras instituídas, aqueles que dele participam e atingem um posto elevado na escala do sistema educacional ou a ele aspiram, chegam à conclusão, certa ou errada, de que o êxito depende mais da boa vontade dos políticos do que da eficiência técnica. Casos há em que as decisões de ordem técnica são frequentemente postergadas em favor de uma decisão de ordem política. É claro que, em alguns casos, existe concordância entre as razões de ordem técnica e as de ordem política, mas em outros as decisões políticas não são apoiadas pela evidência técnica; talvez até a contrariem.

A ênfase na expansão da educação primária na América Latina é um caso que vem a propósito. Considerações de ordem técnica e política recomendam a expansão da educação nesse nível. Contudo, pressões políticas especialmente decorrentes da maior força política que oferece a construção de edifícios de escola primária, fazem com que os países se excedam na expansão, quando considerações técnicas

demonstram que uma expansão demasiado rápida resulta em despesas orçamentárias em nível simplesmente insuportável.

A incapacidade freqüentemente citada de líderes de nações em vias de desenvolvimento de delegar poderes intensifica ainda essa fusão ao reduzir as decisões técnicas de homens competentes, mas colocados em cargos de nível menos elevado na hierarquia da educação.

Finalmente, em situações em que o apoio político é instável em razão da instabilidade da força política, a posição que se ocupa na hierarquia é quase sempre precária e requer, para se mantê-la, constante preocupação com as sutilezas das mudanças de partido.

Às vezes, não se percebe facilmente essa fusão de decisões técnicas e políticas. É especialmente quando se procura compreender o processo da tomada de decisão concernente à educação, ao examinar os textos jurídicos e de organização, que se desconhece a realidade da situação. As diferenças existentes entre o direito e o fato na tomada de decisão criam uma fonte de dificuldades quando se procura definir claramente a função do planejador educacional.

Ausência de uma política educacional claramente definida

Um dos resultados mais lamentáveis da fusão de decisões políticas e técnicas é a ausência de uma política educacional claramente definida. Vê-se, talvez, melhor essa clareza nos objetivos educacionais altamente generalizados que se encontram nas constituições nacionais e nas "leis orgânicas da educação", ambas as quais visam a orientar a ação educacional. Enquanto algumas partes da lei orgânica são bem específicas, principalmente as que determinam os programas, os métodos de ensino e a concessão de diplomas, o efeito total é vago. Quase não se esclarece como esses pontos precisos, como os currículos, concorrem para o cumprimento dos objetivos educacionais.

O que é pior ainda, não há praticamente distinção entre os objetivos educacionais ditados pela política e, como tais, sujeitos a alterações também políticas, e os que são realmente de ordem técnica e que, por conseguinte, estão sujeitos a alterações de ordem técnica.

Falando mais precisamente, faz-se pouca distinção entre as diretrizes que, em última análise, dependem de concordância normativa e as que dependem de prova empírica. Freqüentemente travam-se debates, com bases errôneas, sobre a maneira de avaliar e, se necessário, de modificar as diretrizes. Não se pode procurar produtivamente uma concor-

dância normativa sobre questões empíricas, porquanto as respostas a elas requerem prova empírica. Do mesmo modo, não há utilidade em procurar prova empírica para questões que, para serem resolvidas, requerem concordância normativa.

É assim que se encontra, em muitos debates na América Latina sobre política educacional, uma confusão entre questões normativas, como sobre a educação para ter bons cidadãos, e questões empíricas, como sobre a eficiência dos currículos escolares para a educação desses bons cidadãos. Quer em sessões legislativas quer em trabalhos pedagógicos, os programas são examinados como se tivessem uma base transcendental ou metafísica e devessem, assim, ser avaliados por meio de conhecimento intuitivo ou revelado. Infelizmente, tal abordagem reduz a probabilidade de se proceder aos necessários estudos empíricos dos programas e de seus resultados.

Essa confusão de questões políticas e técnicas, normativas e empíricas, nas diretrizes educacionais, cria certas dificuldades para o planejador educacional, pois nunca fica inteiramente claro quais as áreas da política educacional que caem sob a jurisdição do planejador como técnico e quais as que ficam a cargo da autoridade superior e política. Por outro lado, a autoridade superior, ela mesma incerta quanto às áreas políticas e técnicas, frequentemente adota diretrizes firmadas em considerações políticas, muito embora tais diretrizes sejam, na realidade, de ordem técnica e demandem conhecimentos práticos.

Constata-se frequentemente confusão entre as questões políticas e as de ordem técnica, na educação, nos países em que a função de planejamento é dividida entre um conselho político e um departamento técnico. Naturalmente, encarando-se as coisas superficialmente, tal organização parece refletir claramente a distinção entre as decisões políticas e as de ordem técnica. Contudo, um exame que se faça de cada setor e da relação entre os dois revela justamente o oposto.

Como o próprio conselho, na realidade, tem pouca força política — isto é, tem pouco poder para decidir sobre diretrizes e pouca chance de chegar a um acordo normativo — ele se entrega, às vezes, a problemas técnicos e erroneamente os trata depois como se fossem de ordem política. Ao fazê-lo, o conselho invade uma área que se presume seja reservada ao departamento técnico, o qual, na prática, acaba se transformando em simples fornecedor de informações isoladas ou até mesmo em simples executante de ordens.

Em outros casos, em que o conselho se mostra em grande parte inativo ou mais preocupado com outras questões que nada têm a ver com o planejamento, o departamento técnico vê-se como o órgão

encarregado dos aspectos do planejamento ao mesmo tempo como o órgão que procura definir — mas geralmente sem conseguir satisfazer todos os demais — as diretrizes educacionais gerais que governam sua função técnica.

O ideal seria que o conselho e o departamento técnico se consultassem, para delimitar sua esfera e re-definir as diretrizes educacionais continuamente, à medida que se acumulam os dados reais de ordem política e técnica. Raramente isso se verifica, mesmo em grandes sistemas educacionais.

Em essência, a falta de uma política educacional definida afeta o planejador porquanto ele não pode depender de qualquer demarcação sistemática entre os aspectos políticos gerais das diretrizes e os aspectos técnicos mais específicos que são de sua própria área de competência. Ele se vê assim colocado numa posição em que suas atividades técnicas podem ser consideradas por outras pessoas como infringindo prerrogativas políticas, e poucos são os elementos que poderiam ou estariam dispostos a delimitar as duas áreas.

Escolha entre alternativas

A confusão que existe entre as decisões políticas e as decisões técnicas não deixa de ser uma fonte de aborrecimentos para o planejador educacional, ao determinar não só sua esfera de competência como também os processos pelos quais seu trabalho deve ser utilizado. Quase sempre o planejador constata que os diferentes meios pelos quais se atingiriam os objetivos educacionais não são tratados como alternativas técnicas, a serem julgadas na base do critério técnico, e sim como alternativas que são mais ou menos boas politicamente.

Talvez se verifique mais comumente essa confusão ao tentar o planejador educacional formular os programas de construções escolares. É muito freqüente ser a localização das construções escolares, em última análise, determinada mais por influência política do que por motivos de ordem técnica, tais como concentração de populações de idade escolar, localização e tamanho das escolas existentes e meios de transporte. Casos há em que a localização de escolas predeterminada por questões de ordem política, e ao planejador cabe apenas elaborar os programas de construções específicos.

Constatam-se facilmente esses incidentes, visto serem perfeitamente visíveis. Ocorrem também outras confusões de natureza mais sutil. Não é raro encontrar planejadores encarregados de adicionar "detalhes" técnicos em planos que já haviam sido politicamente determinados, isto é, em planos cujos objetivos e meios tinham sido determinados por questões de ordem política.

Politização do conhecimento

A confusão entre decisões políticas e decisões técnicas contribui para a "politização do conhecimento", característica de muitos países. Por politização do conhecimento, refiro-me à reação dos responsáveis por decisões à evidência objetivamente determinada, reação essa que, numa atmosfera altamente politizada, pode ser de aceitar ou recusar a evidência por considerações de ordem política. Por causa da politização, a questão predominante passa a ser "Quais são as tendências políticas da pessoa que está apresentando a evidência?" ao invés de "Qual o valor da evidência apresentada?"

Quando o conhecimento é politizado, muitas vezes se suspeita da pesquisa e dos dados, não porque sejam incorretos, inexatos ou inadequados, mas por terem sido apresentados por órgãos ou indivíduos cujas credenciais políticas não são, no momento, válidas. É claro que algumas instituições de pesquisa e coleta de dados permanecem praticamente invulneráveis a esse problema, mesmo quando ocorrem freqüentes alterações no clima político em que trabalham. Contudo, os órgãos de planejamento educacional, por se acharem intimamente ligados às atividades governamentais, raramente atingem tal isolamento.

A politização do conhecimento é particularmente prejudicial aos planejadores educacionais que se esforçam por neutralizar o caráter demasiado político dos motivos em que se apoiaram os responsáveis por decisões, apresentando planos de desenvolvimento educacional tecnicamente corretos e bem coordenados. Tais planos, não obstante sua solidez técnica, são, às vezes, rejeitados sem mais nem menos porque a "reputação" política dos planejadores responsáveis não é apreciada pelos políticos aos quais cabe aprovar os planos.

Nos países em que os departamentos de planejamento ou vários de seus membros permanecem depois de o governo ter mudado, há grande possibilidade de os planos serem rejeitados independentemente de seu valor técnico. Em alguns casos, planos quase idênticos são então elaborados por novos planejadores e sancionados pela nova força política no poder. De fato, num país sul-americano podem encontrar-se, pelo menos, cinco versões de um plano que visava à reforma do ensino secundário, tendo a primeira versão aparecido em 1946. Evidentemente, cada versão caracteriza-se por novos dados e nova linguagem, mas, em essência, são todas de um mesmo plano. Em nenhuma delas, entretanto, se reconhece a existência dos planos que a precederam.

Não são correntes tais casos extremos de politização do conhecimento, mas constata-se freqüentemente em pequena escala que realizações técnicas são criticadas por considerações de ordem política.

Opinião pública

Nos países em que o poder de tomar decisões políticas e técnicas se concentra nas mãos de uns poucos, a opinião pública não pode estabelecer certo equilíbrio, exprimindo-se livremente sobre os fins e meios da educação. As decisões políticas sobre objetivos educacionais normalmente não refletem qualquer exame prévio da opinião pública. O técnico, que pode estar interessado na tendência ou no sentido da tomada de decisão concernente à educação, tem pouca oportunidade de submeter a questão à opinião pública a fim de fortalecer sua posição.

O lançamento do planejamento educacional é, às vezes, acompanhado de uma campanha de informações para esclarecer ao público sobre o fim do planejamento e sobre sua área de interesse. Essa campanha de informações é, entretanto, uni-direcional e, portanto, não proporciona meios pelos quais o público possa exprimir sua vontade em questões educacionais.

E, naturalmente, apoiar-se muito na opinião pública para conter os excessos das decisões políticas pode colocar o planejador educacional na posição, ainda mais embaraçosa, de ver as decisões técnicas tomadas de acordo com a lei da maioria.

Resumo

As restrições políticas ao êxito do planejamento educacional são, em essência, as que se originam da contínua fusão das decisões políticas e técnicas. O planejador, como um técnico, muitas vezes se encontra numa situação em que sua própria área de competência técnica se revela imprecisa e na qual intervêm políticos. Particularmente, a instituição e a avaliação da política educacional e a escolha entre meios técnicos alternativos são prejudicadas por essa mistura. Até mesmo o recurso à evidência pode não ser produtivo dada a atmosfera sobremodo politizada em que essa evidência é apreciada.

Embaraços administrativos ao planejamento educacional

A fusão de decisões políticas e técnicas entrava o planejamento educacional. Entrava-o, também, a fusão das decisões técnicas e administrativas. Conforme assinala antes, o desenvolvimento de planos é um processo técnico; a implementação desses planos, um processo administrativo. Mas não existem linhas nítidas de responsabilidade e autoridade que nos permitam traçar limites entre as duas áreas a serem estabelecidas e mantidas.

Por princípio, talvez seja difícil manter uma linha divisória entre as decisões técnicas e as de ordem administrativa. Por exemplo, pode-se falar,

com certa justificação, no planejamento da implementação de um plano e esse planejamento não se enquadra claramente quer na área de competência técnica quer na administrativa. O administrador, ao preparar-se para realizar um plano, pode defrontar com contingências que talvez requeiram uma modificação. Tal modificação talvez exija que planejadores e administradores conjuguem seus esforços. Além disso, cabe ao planejador traçar o plano com uma visão realística dos problemas administrativos que possam acompanhar a implementação do plano. Nesse sentido, a viabilidade administrativa do plano é análoga à sua viabilidade financeira.

Contudo, a confusão entre as decisões técnicas e as decisões administrativas não decorre unicamente das similaridades inerentes a essas duas áreas. Acontece que há dois grandes embaraços administrativos, os quais fazem com que os planejadores tenham mais dificuldade em atentar para as questões técnicas do que para as de ordem administrativa. Esses grandes embaraços são, primeiro, um sistema administrativo inadequado dentro da esfera da autoridade educacional central e, segundo, a fragmentação do sistema educacional.

A administração na esfera da autoridade central educacional

Os planos de modificação e desenvolvimento educacional exigem, para sua implementação, um sistema administrativo dotado de recursos e de capacidade para ministrar os passos necessários para as modificações e o desenvolvimento. Isso pressupõe um sistema administrativo capaz de reger o sistema tal como existe presentemente e capaz também de implementar as modificações. Tal pressuposição não se aplica a muitos países em vias de desenvolvimento.

O que é um paradoxo, constata-se a falta de uma administração eficiente na própria esfera da autoridade central educacional. A centralização do poder educacional existe no ministério da Educação no sentido de que um só indivíduo, o ministro, exerce, teoricamente, poder predominante sobre a educação, e que questões desde a criação de currículos à contratação e distribuição de novos professores são, em última análise, decididas no ministério. Mas a esse processo centrípeto contrapõem-se eficientemente duas forças centrífugas: um sistema de administração civil insuficientemente desenvolvido e as divisões semi-autônomas do ministério.

O funcionalismo do ministério da Educação, na maioria dos países sul-americanos, muitas vezes escapa ao controle administrativo porque uma grande fonte de controle, o sistema de administração civil, é relativamente ineficaz. Não há dúvida que a atuação eficiente do funcionalismo é, em parte, deter-

minada por fatores tais como tempo de serviço e treinamento prévio, mas o recrutamento, a promoção e a demissão, em todos os casos, não são determinados por qualquer prática generalizada de avaliação ou normas de competência. Os indivíduos podem ser transferidos de uma posição para outra no funcionalismo, sem que exerçam bem sua função e sem que demonstrem ou desenvolvam qualquer competência especial. Isso parece ser verdadeiro desde os cargos inferiores até aos mais elevados na escala de emprego no ministério. É verdade que, teoricamente, o serviço administrativo consiste de muitas funções intermutáveis, como em uma linha de montagem; mas o desempenho dessas funções precisa ser rigorosamente avaliado a fim de assegurar contínua eficiência.

Além disso, muitos funcionários do nível médio são recrutados das fileiras de professores que, muitas vezes, se mantiveram em seus postos justamente porque esperam, afinal, conseguir uma posição burocrática mais remunerada, e — de especial atração para alguns — que seja situada na capital do país. Tendo “chegado” a ela, não sentem mais necessidade de demonstrar sua capacidade.

Como resultado desses fatores, a parte administrativa do setor educacional é apática. As tarefas passam por um processo demasiado rotineiro, pouca tentativa se faz para avaliar o desempenho de funções, acolhem-se mal as inovações quando a elas não se resiste francamente. Planejamento que exige mudanças não é atividade que encontre muito apoio. Provavelmente é considerado como exigindo alterações em rotinas e avaliação do desempenho de novas tarefas. O administrador verdadeiramente interessado na implementação de um plano vê-se assim confrontado com as dificuldades de ativar um funcionalismo apático.

As dificuldades da administração são complicadas por uma organização do ministério de Educação, que favorece um grupo de divisões semi-autônomas. Cada divisão é responsável por alguma função vertical ou horizontal do sistema educacional, e poucos são os meios eficazes para coordenar essas divisões. Desse modo, a implementação de um plano fica prejudicada em virtude da falta de coordenação bem como da falta de apoio administrativo.

Por exemplo, a maioria dos ministérios tem uma divisão encarregada do ensino primário e, frequentemente, do treinamento de professores para escolas primárias. Essa divisão horizontal é responsável por decisões sobre currículo, administração, supervisão, treinamento de professores, exames e promoções no ensino primário. Contudo, não há uma ordenação eficiente entre essa divisão e uma segunda divisão horizontal, a do ensino secundário. Por essa razão, as modificações nos métodos de

ensino primário não são necessariamente acompanhadas de modificações no ensino secundário para assegurar uma articulação entre eles. Outrossim, tentativas de se proceder a uma reforma do ensino secundário são muitas vezes prejudicadas devido a não se fazerem concomitantemente modificações no ensino primário.

Vamos encontrar também séria desarticulação verticalmente onde duas ou mais funções conexas são confiadas a divisões separadas. Em muitos países latino-americanos tal desarticulação tem sido prevalente especialmente entre o ensino secundário "acadêmico" e outras formas de ensino secundário. Amplas reformas no ensino secundário em tal sistema administrativo são quase impossíveis, porque cada divisão cuida ciosamente de seu domínio e não se mostra disposta a enfrentar mudanças que possam diminuir-lhe a autoridade. Cumpre observar que a maioria dos planejamentos, na América Latina, tem-se limitado ao nível da educação primária, principalmente porque esse é o único nível de educação sob uma única divisão ministerial.

O planejador educacional vê-se, portanto, confrontado com um sistema administrativo que, conquanto centralizado num só ministério, é composto de divisões sem laços entre si, nenhuma das quais deseja renunciar a suas prerrogativas em favor da implementação de um plano coordenado.

Fragmentação do sistema educacional

Os planejadores educacionais vêem-se em embaraços não só devido a um sistema administrativo, no qual a capacidade de gerir e coordenar a implementação de planos é insignificante, como também devido a um sistema educacional fragmentado que, como um todo, não se encontra sob uma única autoridade. Falar em autoridade educacional centralizada é falar ainda tão somente de uma autoridade que efetivamente abrange a educação primária e secundária pública. Tal autoridade exerce pouco controle direto sobre a educação primária ou secundária privada ou sobre as universidades, privadas e públicas, as quais compreendem dois sistemas educacionais mais ou menos distintos.

Essa fragmentação do sistema educacional é especialmente importante em dois aspectos. Primeiro, em alto grau, o ensino secundário "acadêmico" é empreendimento particular e, portanto, não é facilmente afetado pelos esforços dos planejadores educacionais. Segundo, o sistema universitário inteiro permanece praticamente sem ser atingido pelos esforços dos planejadores, pelo menos dos que estão no ministério.

É difícil avaliar o papel do ensino particular no planejamento porque pouca informação existe sobre

a importância e os recursos desse setor. O ensino secundário particular acha-se extremamente generalizado na América Latina. A reorganização ou mesmo a expansão do ensino nesse nível é muito difícil de conceber sem a participação ativa do setor privado. Em muitos países, não existem meios adequados pelos quais se possa encaixar o ensino privado nas atividades de planejamento. Nos poucos países em que o ensino privado se faz representar nos conselhos de planejamento educacional, tal representação não tem chegado a prestar colaboração, mas sempre tem ajudado a manter ambas as partes informadas das atitudes e atividades da outra. A colaboração é particularmente difícil porque, na maioria dos países, o setor privado reluta em envolver-se em atividades educacionais patrocinadas pelos ministérios de educação que, historicamente, vêm procurando obter controle sobre o ensino privado.

O isolamento do ensino privado em relação à esfera da autoridade educacional centralizada oferece vários problemas ao planejador educacional. O mais óbvio deles é o de planejar reformas no ensino secundário quando grande proporção da população escolar freqüenta escolas particulares. Mesmo que várias divisões ministeriais, que partilham da responsabilidade pelo ensino secundário, concordassem com um programa de cooperação, ainda assim seria excluída desse planejamento a população estudantil secundária matriculada em escolas privadas, a qual talvez atingisse a 50 por cento do total.

Até certo ponto, esse problema é mitigado pelos poderes ministeriais sobre currículos, qualificações de professores e validação dos diplomas do ensino privado, mas esses poderes são, quando muito, apenas indiretos e não bastam para assegurar uma contínua coordenação entre os esforços educacionais públicos e privados.

O problema que o ensino privado apresenta ao planejador educacional envolve não só a exclusão de grande número de escolas, do planejamento público, como também a não disponibilidade de importantes informações concernentes ao financiamento atual e futuro do ensino privado, até quanto poderá ele absorver as populações em idade escolar e até que ponto penetrará nas áreas rurais onde se necessita de maiores facilidades educacionais e onde o ensino privado tem sido muito lento em desenvolver-se. A falta de informações sobre o papel que o ensino privado poderá e quererá exercer no futuro desenvolvimento educacional cria sérias lacunas nos dados que os planejadores necessitam.

Um último problema que apresenta o ensino privado é mais difícil de determinar: até que ponto o ensino privado proporciona uma escapatória para aqueles que são hostis às reformas planejadas no

setor da educação pública. Conforme os países desenvolvidos descobriram, reformas rápidas e populares no sistema educacional público podem ser, em parte, anuladas quando a oposição transfere sua adesão ao sistema de ensino educacional privado. Isso poderia ser especialmente um caso grave nos países latino-americanos que estejam tentando estabelecer alguma forma de educação secundária compreensiva. Nessas circunstâncias, não surpreenderia verificar um aumento substancial nas matrículas em escolas de ensino secundário "acadêmico" na medida em que as famílias começassem a temer que seus filhos não receberiam, nas escolas públicas, as credenciais "acadêmicas" ainda necessárias para ingressar nas universidades.

Do mesmo modo que o ensino privado, a maioria das universidades, privadas e públicas, coloca-se à parte do planejamento educacional público. Conquanto algumas universidades, e até mesmo certos agrupamentos delas, se empenhem em seu próprio planejamento, este é amplamente diferente das atividades de planejamento nos ministérios de Educação.

Em grande parte, o isolamento das universidades latino-americanas desse planejamento é o reflexo do conceito de há muito alimentado e frequentemente violado: o conceito de autonomia da universidade. Em circunstâncias idênticas, as universidades embora recebam anualmente subsídios do governo, têm liberdade de despender o dinheiro da maneira que lhes parece melhor. As universidades têm, portanto, liberdade de estabelecer seus

currículos, o critério de admissão, promoção e graduação, e de contratar e despedir seus funcionários e, de maneira geral, de se administrar segundo seu próprio critério.

Essa autonomia tem sido zelosamente defendida e não cedeu muito terreno às tentativas de se criarem meios eficientes de coordenação entre a universidade e o planejamento ministerial. Nessa situação, o planejador educacional pode, quando muito, sugerir os tipos de crescimento e mudança em nível universitário, necessários para complementar as mudanças que ocorrem em níveis inferiores do sistema educacional. O planejador, entretanto, é impotente para assegurar que suas sugestões serão implementadas, ou sequer examinadas.

Os planejadores vêem-se embaraçados mesmo em apresentar sugestões para reformas nas universidades devido a uma séria falta de dados sobre seu funcionamento. As universidades latino-americanas, como é notório, não têm demonstrado muita presteza em recolher esses dados sobre seu funcionamento e em colocá-los à disposição dos planejadores no ministério de Educação.

De um modo geral, os embaraços administrativos ao bom êxito do planejamento educacional tendem a limitar tanto a extensão do desenvolvimento de planos polivalentes e integrados, dos planejadores, e o ponto até onde se pode confiar num sistema administrativo, tanto no ministério como no sistema educacional total, adequadamente organizado e coordenado para implementar planos.

Terceira Parte

Condições para o êxito no planejamento educacional

Até aqui ressaltai que as condições convencionalmente associadas ao planejamento não têm sido suficientes para se obter êxito. Ressaltei ainda que a razão dessa falta de êxito reside, em grande parte, nos embaraços políticos e administrativos ao planejamento educacional. Podemos deduzir desta análise, em forma bastante simplificada, serem as seguintes as condições que parecem necessárias e suficientes para o êxito no planejamento educacional:

1. O comprometimento político para com o planejamento educacional deve incluir o compromisso de *estabelecer* departamentos de planejamento e o de *apoiar-lhes* as atividades. O primeiro não dispensa o segundo.
2. Os planejadores educacionais devem saber quais suas responsabilidades e direitos. Descrições legais das posições de planejamento não bastam.
3. Devem-se fazer distinções rigorosas mas não rígidas, entre as áreas política, técnica e administrativa do planejamento educacional. O planejador educacional, na qualidade de técnico, não deve assumir prerrogativas políticas para para estabelecer diretrizes, nem prerrogativas administrativas para implementar diretrizes. Contudo, essa separação não deve ir a ponto de se tornar um isolamento.
4. Deve-se dar maior atenção à descentralização do poder para a tomada de decisões políticas e técnicas, de modo que esse poder não resida inteiramente numa só posição ou em poucas posições no alto nível da hierarquia do poder. Essa descentralização é difícil em países onde o recrutamento e a promoção do pessoal educacional depende de critério mais político que técnico e onde o critério político se modifica rapidamente devido à instabilidade do governo.
5. Deve-se dar maior atenção ao desenvolvimento de diretrizes e prioridades educacionais claras a fim de que os planejadores educacionais tenham uma noção melhor do que estão planejando. Deve-se especialmente esforçar para reduzir a confusão entre questões normativas e empíricas a fim de que os planejadores possam despende seu tempo mais na procura de dados empíricos, do que na procura de uma aprovação política.
6. Deve ser tarefa essencial dos planejadores o desenvolvimento de claras alternativas técnicas como meio de atingir determinados objetivos político-educacionais. As autoridades políticas devem abster-se de tratar o desenvolvimento de

alternativas mais como questão política do que como questão técnica.

7. Como conseqüência, deve-se tentar reduzir a politização do conhecimento prevalente em muitos países. Os planejadores educacionais têm pouca chance de fazer contribuições a longo prazo se pesquisas e planos são rejeitados devido às autoridades políticas não apreciarem as diretrizes dos que fazem o trabalho.
8. Deve-se esforçar muito para determinar a tendência da opinião pública sobre o futuro desenvolvimento e sentido da educação e conseguir dela apoio para a elaboração e execução do planejamento.
9. Cabe aos administradores educacionais apoiar mais ativamente as mudanças que se tornam necessárias ao planejamento educacional. É preciso aperfeiçoar os sistemas burocráticos médios e as unidades mais ou menos autônomas no ministério de Educação, que habitualmente dificultam o planejamento.
10. Quando parte considerável do sistema educacional não está sob controle direto do governo, deve-se esforçar para estabelecer uma coordenação, mutuamente profícua, entre o governo e as autoridades educacionais particulares e universitárias. O planejamento educacional, especialmente nos níveis secundário e superior, só será bem sucedido quando os sistemas educacionais particulares e universitários o apoiarem e nele participarem ativamente.

Atender a essas condições, pareceria necessitar imediata reforma política e administrativa em grande escala. Não é provável, porém, que tal reforma ocorra rápida e espontaneamente. Parece termos chegado a um impasse e vemo-nos confrontados com a alternativa seguinte: ou enfrentar o problema diretamente, procurando reformas radicais e imediatas nas disposições políticas e administrativas, ou procurar meios que evitem confrontos diretos. Embora qualquer dessas abordagens — se encarmos seriamente o planejamento — seja preferível à manutenção do estado de coisas, em que o planejamento educacional é apenas uma fachada, a abordagem indireta parece oferecer certas vantagens sobre a direta.

Primeiro, os planejadores educacionais, dada sua posição relativamente fraca na arena educacional, não têm probabilidades de conseguir uma reforma radical, quer por si próprios quer com auxílio de alguns simpatizantes. Segundo, não conseguem

uma reforma pode ser fatal tanto à reforma quanto a eles próprios. Terceiro, tentativas, neste momento, de se fazer uma reforma em grande escala podem intensificar os embaraços políticos e administrativos já existentes. Quarto, a abordagem indireta pode ser feita de tal forma que se possa utilizar de alguns êxitos menores que os planejadores educacionais já tenham conseguido.

A abordagem indireta envolve melhorias que se obtêm através de pequenos progressos. Corre-se, naturalmente, o risco de, em qualquer ponto desse processo, continuar o planejamento educacional a ser ainda apenas uma sombra do que deveria ser. Mas o risco talvez seja mais aceitável que o que acompanha as tentativas para realizar reformas imediatas e sensacionais.

Há quatro condições que podem ser melhoradas sem que se adote uma política de confronto direto: (a) reforço do terreno comum entre planejadores educacionais; (b) capitalização das boas técnicas de planejamento educacional já estabelecidas, com isso melhorando o "status" dos planejadores educacionais; (c) aumento da capacidade dos planejadores para se utilizar de novos dados e para exercer novas responsabilidades, com isso preparando-os para entrar nas novas áreas que vão surgindo; e (d) ligações com os que se acham empenhados no estudo e reforma da administração pública, com isso aumentando o conhecimento que os planejadores têm da força e fraquezas da administração existente, as quais afetam a implementação dos planos.

O êxito no atendimento a essas quatro condições não garante que o planejamento educacional será bem sucedido. Isto é, elas, por si, não bastam para produzir êxito como também não bastam as condições convencionais antes expostas. Creio, porém, que servirão de primeiros passos para melhorar o ambiente em que ocorre o planejamento educacional. Seria um erro acreditar que o planejamento educacional será bem sucedido sem uma atenção final a algumas ou à maior parte das condições traçadas acima ou à maioria delas. O que se segue são meramente os primeiros passos, mas passos que se podem dar e que podem conduzir a maior aperfeiçoamento no planejamento educacional.

Coordenação com o planejamento geral

A necessidade de coordenação entre planejamento educacional e planejamento geral vem há tempos sendo aconselhada com base em considerações de ordem técnica. Argumenta-se, particularmente, que a coordenação é necessária porque as dotações orçamentárias devem ser julgadas em termos de créditos concorrentes e porque o desenvolvimento nacional requer mão-de-obra treinada, na maioria dos casos, no sistema escolar formal. Mas o

que eu sugiro é que se pode justificar a coordenação, tanto, se não mais, por motivos políticos como por motivos de ordem técnica. Mais do que isso, talvez seja necessário tolerar certo grau de "malogro" técnico em favor de benefícios políticos potenciais.

Podemos identificar na América Latina três tipos de coordenação existentes entre planejamento educacional e planejamento geral, bem como um quarto que está despertando grande atenção. Há, primeiro, tentativas para coordenar o planejamento por meio de programas cooperativos estabelecidos nos departamentos de planejamento quer centrais quer regionais. Muitas vezes isso tem sido acompanhado de um segundo tipo de coordenação entre os planejadores, com base em processos orçamentários comuns no planejamento. O planejamento de mão-de-obra, que representa um terceiro tipo de coordenação, tem adquirido crescente força em toda essa esfera. Finalmente, resultante da experiência prática com o planejamento de mão-de-obra, aparece um quarto tipo de planejamento coordenado: o desenvolvimento dos recursos humanos.

Nenhuma dessas abordagens provou ser inteiramente eficaz. Os padrões organizacionais de coordenação não garantem que esta verdadeiramente se verifique. Por certo é importante que existam formalmente canais de comunicação entre planejadores educacionais e planejadores gerais, mas eles podem deteriorar facilmente a menos que haja mensagens substanciais para transmitir. No passado, o grosso dessas mensagens se verificou na área de análise do orçamento. O estabelecimento de orçamentos poderia ser poderoso meio de coordenação se fosse aplicado para acentuar os objetivos de rendimento, firmando-se, assim, critérios por meio dos quais avaliar todos os projetos e planos, quando propostos e quando implementados. Mas os elos entre o planejamento educacional e o planejamento geral, em grande parte, não se têm desenvolvido em virtude de o estabelecimento do orçamento se ter limitado a simples dotações financeiras. A coordenação, nesses casos, nem sempre é necessária — normalmente o é uma vez por ano ou logo após a discussão do orçamento — e isso é um processo demasiado intermitente para que possa servir eficazmente como meio de colaboração.

O planejamento de mão-de-obra — quer por meio das projeções de mão-de-obra, quer por meio do estabelecimento de objetivos — parece oferecer uma base claramente definida para a colaboração entre planejadores educacionais e planejadores gerais. Planos tecnicamente exequíveis, entretanto, têm sido muitas vezes formulados com pouca colaboração entre os planejadores educacionais e gerais. Tais planos, via de regra, ficam sem ser testados, especialmente por ter sido pouco o apoio político a esse tipo de planejamento, e porque muitos ele-

mentos, na esfera educacional, hostilizam essa abordagem, condenando-a como "anti-humanística" e "mecânica". Especialmente por parecer a abordagem da mão-de-obra muito limitada, quando aplicada à educação, crescente atenção vem sendo dada ultimamente ao desenvolvimento dos recursos humanos. Argumenta-se que o planejamento dos recursos humanos leva em conta não só as necessidades relativas à mão-de-obra como também, mais indiretamente, aptidões e atitudes não-econômicas, necessárias ao desenvolvimento político e social.

A possibilidade de reforçar o planejamento educacional por meio de uma coordenação maior com o planejamento geral, quer se trate de mão-de-obra quer de maior desenvolvimento dos recursos humanos, resulta essencialmente de que tal coordenação permitirá aos planejadores evitarem confrontações diretas com as autoridades políticas responsáveis pela educação. Até agora, quando planejadores educacionais têm procurado determinar seu campo de competência e desempenhar atividades técnicas em consonância com essa competência, têm-se visto muitas vezes diretamente em conflito com tais políticos. Nesses conflitos, os planejadores são provavelmente os perdedores. Se eles pudessem conseguir o apoio dos planejadores gerais, e se os planos educacionais pudessem ficar mais inteiramente integrados nos planos gerais de desenvolvimento, estariam então os planejadores educacionais em posição mais forte *vis-à-vis* os políticos educacionais. A maioria dos planejadores educacionais não percebeu ainda essa possibilidade. Onde alguns a perceberam, puderam movimentar-se mais livremente no empreendimento educacional.

Uma recomendação que freqüentemente se ouve, visando maior coordenação, é para que se transfiram os departamentos de planejamento educacional para os órgãos centrais de planejamento. A meu ver, tal medida seria um erro. Não há prova de que, a longo prazo, os departamentos se tornariam mais eficientes em razão de tal transferência. Se o comprometimento político com o planejamento educacional já é fraco e as relações entre os planejadores educacionais, o ministério e o pessoal das escolas é grandemente ineficiente, tal transferência provavelmente agravará a situação. Além disso, a necessidade de contínuo diálogo entre os planejadores educacionais e os planejadores gerais não é maior do que a do diálogo entre os planejadores educacionais, as autoridades políticas e administradores no ministério de Educação e no sistema escolar. Um escritório de planejamento pode manter-se isolado, independentemente de sua localização, se os planejadores educacionais forem incapazes de comunicar-se significativamente com os demais elementos responsáveis, tanto na esfera do planejamento como na da educação.

Poder-se-ia também imaginar que, conquanto haja pouca probabilidade de os planejadores das universidades se entregarem a atividades de planejamento geral, talvez se possa esperar que o setor de planejamento nacional ofereça condições mais propícias do que as fornecidas pelo ministério de Educação.

Em síntese, quanto mais cedo o planejador educacional começar a participar do planejamento geral, tanto mais cedo poderá aliciar apoio externo de que necessita em seus esforços para melhorar sua posição *vis-à-vis* o estabelecimento educacional. Esse apoio externo auxiliá-lo-á a evitar de colocar-se em confronto direto com as autoridades políticas da educação em suas tentativas para resolver problemas. Deve-se, entretanto, cuidar a fim de evitar um apelo excessivamente entusiasmado por apoio externo, sem se terem fixado primeiro as verdadeiras bases de uma colaboração. Deve o planejador educacional, portanto, tomar o cuidado de estabelecer uma distinção entre colaboração e co-optação. Se for co-optado por órgãos externos que visem a seus próprios fins, ele poderá encontrar-se numa posição ainda pior que antes. Recentemente, em certo país latino-americano, planejadores educacionais ficaram fortemente ligados a um grupo consultor estrangeiro para planejamento econômico, para no fim descobrirem que as necessidades do planejamento educacional não haviam sido atendidas e que uma brecha ainda maior se criara entre os planejadores educacionais e outros elementos do ministério de Educação.

As boas técnicas de planejamento

Em geral, o planejamento educacional na América Latina não se caracteriza por grande êxito no delineamento e uso de aprimoradas técnicas de planejamento. Mas duas atividades de planejamento bastante difundidas — *diagnósticos* e programação de construção escolar — têm refletido algumas concepções sadias e básicas, de que há ainda algo a aproveitar, em grande parte porque os planejadores educacionais parecem desconhecer a importância dessas técnicas.

A maioria dos planejadores educacionais concordam que o primeiro passo no planejamento é o *diagnóstico*, a análise do sistema educacional atual. Independentemente da definição específica que se escolha para dar ao planejamento educacional, não se pode fazer eficazmente um planejamento sem conhecer a situação real do que se pretende planejar. Quase todos os países, na América Latina, já têm preparado, pelo menos, um *diagnóstico* de seu sistema educacional atual.

A princípio, os *diagnósticos* limitaram-se a inventários mais dos recursos das escolas, do que da

educação em geral. Pouca tentativa se fez para relacionar outras fontes de educação, ou para descrever os métodos pelos quais essas atividades educacionais não-formais são ou podem ser coordenadas com o sistema escolar formal. Os inventários de recursos financeiros freqüentemente têm sido vagos, e poucas informações ou análises críticas têm fornecido sobre custos da educação exceto a *grosso modo*. Somente muito poucas descobertas relevantes têm sido incorporadas nas descrições.

A julgar pelos diagnósticos já estabelecidos e pela maneira como têm sido usados, é de duvidar se muitos planejadores reconheceram a importância potencial desse primeiro passo no planejamento, tanto em auxiliar a preparar um plano efetivo como em conseguir para esse plano a confiança do público e dos políticos. O que parece ter escapado é que uma análise do sistema educacional existente não só é um inventário, como também a base essencial de uma projeção desse sistema no futuro, se não se faz plano algum para modificá-lo. Assim, tanto os planejadores como os responsáveis pela política educacional veem-se diante dos prováveis resultados de uma política de "não mudar". Para o planejador educacional, especialmente para um que não esteja recebendo adequado apoio político, a projeção pode ser feita *antes* de serem tomadas as decisões políticas sobre as diretrizes necessárias para o desenvolvimento educacional. Para o responsável pela política educacional, pelo menos esclarecem-se algumas das áreas obscuras em que devem ser tomadas decisões. Esse processo de esclarecimento é, afinal de contas, uma das principais funções do técnico *vis-a-vis* o responsável pela política educacional.

Outrossim, uma vez que as projeções dos resultados da política de "não mudar" representam o que se passa a ser uma alternativa entre uma série delas, isso resulta em promoção do próprio processo de planejamento. Mesmo a projeção dos resultados de uma só alternativa pode ser avaliada em relação aos resultados das práticas correntes. Também neste caso, as tarefas do planejador e do responsável pela política educacional se esclarecem porquanto ambos são encorajados a ver o planejamento como identificação de alternativas, e a decisão política como escolha entre alternativas.

Os programas de construção de escolas, baseiam-se, em grande medida, no método empregado nos *diagnósticos*. A ênfase que se dá à construção de escolas é, em parte, resultado de uma circunstância fortuita para a educação, a de a demografia ter-se tornado uma disciplina bem acolhida na América Latina. Uma das projeções demográficas quantitativamente mais significativas e metodologicamente mais pertinentes que se pode fazer é a da relação numérica entre a população escolar e a po-

pulação por grupo etário. Com uma política educacional de "não mudar" e com uma população em contínuo crescimento, essa relação diminuiria na maioria dos países latino-americanos, especialmente nos níveis de ensino secundário e superior.

Para manter — e certamente para melhorar — essa relação, é necessário expandir fisicamente o sistema escolar. Decisões sobre diretrizes baseadas nessas projeções têm sido tomadas com relativa facilidade, porque a programação de construções é uma das questões menos discutidas na educação e também porque os resultados dessa programação têm grande alcance político.

A tarefa dos planejadores educacionais na programação de construções escolares quase sempre tem sido projetar uma política de "não mudar" e propor depois uma alternativa para corrigir as deficiências de escolarização previstas. Essa tarefa pode servir como estímulo para reforçar o planejamento educacional de dois modos.

Primeiro, a programação de construções escolares poderia servir como ponto focal para vários outros projetos educacionais, tais como programas destinados a formar professores para as escolas então construídas, projetos para a revisão de currículos e projetos de escolas-piloto. Essa "movimentação" é potencialmente um importante passo no planejamento.

O segundo modo de usar a experiência adquirida na programação de construções escolares como ponto focal destinado a fortalecer o planejamento é generalizar as técnicas empregadas. Em grande medida, o êxito nos projetos de construções deve-se à existência de dados e técnicas para se fazerem projeções e à alta repercussão política desse trabalho. O planejamento de melhorias no tocante ao financiamento escolar poderia despertar grande interesse político, especialmente se às autoridades políticas responsáveis pudessem ser apresentadas análises bem claras do custo de problemas educacionais, tais como o alto índice de alunos que abandonam os estudos (por exemplo, altas discrepâncias entre o custo por aluno matriculado e por aluno graduado) ou do ensino em geral *vs.* ensino secundário vocacional (por exemplo, pelo uso de estudos sobre "taxa de retorno"). Os dados e as técnicas para as projeções de mão-de-obra, pelo menos aproximadas, existem e poderiam oferecer aos políticos responsáveis um quadro muito sugestivo do futuro excesso e deficiência da mão-de-obra a menos que se façam mudanças desde já.

Em geral, algumas técnicas de planejamento, se bem que rudimentares, são muito comuns na América Latina. É importante que sejam aplicadas a questões educacionais de escopo maior que o das construções escolares.

“Capacidade de absorção”

Se o planejador educacional vai passar de um programa de construções escolares, em que foi bem sucedido, para um programa afim, em conteúdo ou técnica, muito dependerá de sua aptidão de utilizar os dados, as informações e as pesquisas existentes e de sua capacidade de absorver dados e técnicas para que possa fazer um planejamento mais avançado. É duvidoso que a produção de dados e técnicas tenha grande influência, a menos que se desenvolva antes, ou simultaneamente, uma utilização criativa dos dados existentes que sirvam de base à criação de técnicas novas para recolher e analisar tais dados.

Atualmente, a utilização dos dados existentes não está suficientemente desenvolvida. Por exemplo, segundo os planejadores educacionais, uma razão por que eles pouco têm feito no tocante a análises de custo do desenvolvimento atual ou projetado da educação é a de que dispõem tão somente de dados muito rudimentares e métodos de análises pouco aperfeiçoados. Conquanto seja verdade que as pesquisas sobre análise de custo estão realmente apenas começando, não é essa uma excusa para protelar formas de análise mais “elementares” para as quais existem dados e técnicas. Na maioria dos países latino-americanos já é possível computar, com os dados existentes, discrepâncias entre os custos por estudante e por graduado. A maioria dos planejadores educacionais, no entanto, não tem feito isso. Essa falha é realmente lamentável porque, em muitos casos, são os argumentos de ordem financeira e não de ordem filosófica que determinam o apoio dos políticos e do público aos planos propostos. Além do mais, pode muito bem ser que essa análise elementar, com hipóteses coerentes e sensatas, conquiste para os planejadores o respeito e o prestígio necessários para levar avante análises mais complexas.

É também importante que maior número de planejadores educacionais latino-americanos seja informado das fontes de dados que existem. Em alguns casos, isso pode assumir a forma de os próprios planejadores se informarem do trabalho de inúmeros órgãos de coleta de dados e de pesquisas no campo da educação e do planejamento educacional. Em outros casos, os planejadores educacionais desconhecem a importância de grande parte dos dados existentes. Antes de preocupar-se em ter dados em quantidade suficiente, convém que os planejadores aprendam a utilizar-se melhor dos que já têm em mãos. Pode-se aprender muita coisa sobre o que se faz em matéria de educação, na América Latina, compulsando cuidadosamente as informações contidas nos relatórios estatísticos correntes dos Ministérios de Educação.

Ao mesmo tempo em que os planejadores tomam conhecimento sobre as fontes de dados existentes e

sobre o valor desses dados para o planejamento, é também importante que estabeleçam formas de contato mais permanente com órgãos e pessoas, no estrangeiro, que se ocupam em colher e analisar os dados. Há um risco constante na América Latina, o de que a coleta de dados seja considerada um processo intermitente. Infelizmente, isso resulta em considerável dispêndio de tempo, dinheiro e energia em atividades que fornecem dados logo desatualizados e que não deixam base alguma para futuras coletas a menos que se reinicie todo o penoso processo.

A introdução de dados do exterior, quer diretamente quer através dos auspícios de consultores estrangeiros, pode ser valiosa para o planejador educacional, contanto que os dados se liguem aos existentes e sirvam para ampliar as bases do planejamento. É, porém, lamentável ver com que precipitação se introduzem modelos de planejamento, técnicas de simulação e outros processos técnicos altamente complexos, em contextos em que os planejadores não aprenderam ainda a utilizar-se eficazmente dos dados existentes. A introdução prematura dessas técnicas complexas provavelmente não causará impacto, exceto talvez um impacto negativo que cria o caos e malentendidos. O uso criativo dos dados existentes talvez cause, em última análise, uma influência sobre o êxito no planejamento, maior que as infusões maciças de novos dados, e com muito menos dispêndio.

Administração pública

Quase sempre, na discussão sobre o planejamento, deixa-se de lado a questão de implementação dos planos. Contudo, o êxito no planejamento, em última análise, repousa em sua implementação. Pode ser que o sistema administrativo educacional existente não ofereça condições para se levar a bom termo o plano. É, pois, importante que os planejadores educacionais procurem apoio externo a fim de identificar e corrigir as dificuldades administrativas associadas ao planejamento.

A maioria dos países latino-americanos tem órgãos de pesquisa e treinamento no tocante à administração pública. Raramente, porém, existe uma forma de colaboração entre o planejamento educacional e esses órgãos. Tal colaboração seria para avaliar os pontos fortes e os pontos fracos na administração pública que pudessem afetar a implementação de planos e para incorporar, em futuros planos educacionais, as considerações sobre o apoio de que se necessitaria para a boa execução dos planos. Do mesmo modo que o planejador educacional procura conseguir apoio de planejadores gerais, deve ele tomar cuidado de distinguir entre colaborar com os elementos da administração pública e ser co-optado por eles.

Quarta Parte

Conclusões finais

Conforme assinalai no princípio, não pode haver ainda muito rigor na definição das condições necessárias e suficientes para o êxito no planejamento educacional. Espero, entretanto, ter demonstrado que as condições convencionalmente associadas ao planejamento educacional não bastam para assegurar-lhe o êxito, mas que, à luz dos sérios embaraços políticos e administrativos, a melhoria de condições menos técnicas poderá conduzir os planejadores educacionais para mais perto do êxito.

Na tentativa de estabelecer um planejamento educacional autêntico sugeri que se cuidasse de se apoiar sobre alguns êxitos obtidos por outros planejadores. Parece especialmente importante deverem os planejadores educacionais procurar *modi operandi* com os planejadores gerais e com os reformadores da administração pública, assegurando assim ao planejamento educacional um apoio externo e evitando uma confrontação direta com as autoridades educacionais existentes.

Os métodos que sugeri não são sensacionais nem românticos. Evitei a tentação de desenvolver um modelo de planejamento educacional que servisse para comparar a realidade presente. Tal comparação provavelmente nos levaria à simples descoberta de que a realidade sempre sofre ao comparar-se ao ideal.

Evitei também discutir a institucionalização do planejamento educacional. Por um lado, estabelecer a infraestrutura institucional necessária ao planejamento educacional parece exigir uma reforma política e administrativa em grande escala. Uma reforma dessa natureza não tem probabilidade de ocorrer depressa, e demora em reformas poderia ser usada como outro meio de protelar o planejamento educacional. Por outro lado, o planejamento num contexto altamente institucionalizado poderia malograr porquanto poderia ficar sujeito a muita rotina e fica também muito amarrado a instituições amplas, burocratizadas e pouco eficientes. O planejamento em base mais *ad hoc* talvez tenha a flexibilidade necessária para tirar vantagens de pequenos êxitos de outros planejamentos, à medida que ocorrem, e evitar confronto direto com eventos que possam retardar — ou mesmo destruir — os esforços dos planejadores.

Por fim, tal método procura um equilíbrio eficaz entre a necessidade teórica de uma técnica avançada em planejamento e a necessidade prática de uma apreciação realista do ambiente em que ele ocorre. Preocupar-se demasiado com questões práticas pode resultar num planejamento bem sucedido mas relativamente insignificante; porém preocupar-se demasiado com questões teóricas pode resultar na elaboração de planos requintados sem qualquer chance de ser implementados.