

ASPECTOS OPERACIONAIS DO PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS: O SETOR EDUCAÇÃO*

1. Recursos humanos como fator de desenvolvimento;
2. Processo de planejamento e sistema de implementação;
3. Níveis e tipos de planejamento educacional;
4. Estudos necessários e atividades profissionais envolvidas;
5. Resumo e conclusões.

Tamás Szmrecsányi **

* Comunicação apresentada no Ciclo de Debates sobre Sociologia e Planejamento, organizado pela Associação dos Sociólogos do Estado de São Paulo — ASESP, setembro/outubro de 1972.

Observação: Os conceitos emitidos nesta comunicação são puramente pessoais, não envolvendo qualquer uma das entidades mencionadas.

** Licenciado em Filosofia pela USP e *Master of Arts* em Economia pela New School for Social Research (Nova York). Economista da SERETE S.A. Engenharia.

Todo complexo econômico — quer se trate de um país, de uma região, de um setor produtivo, ou de uma grande empresa — precisa de um conjunto de cinco fatores para poder desenvolver-se a longo prazo:

- a) recursos naturais ou matéria-prima;
- b) estoque de capital ou instrumentos de trabalho;
- c) recursos humanos ou mão-de-obra qualificada;
- d) tecnologia própria, e
- e) contexto institucional adequado.

A importância de cada um desses fatores varia através do tempo e do espaço, mas todos são igualmente indispensáveis ao desenvolvimento. Podem ser combinados de diversas maneiras e, além de complementares, são também intersubstituíveis até certo ponto.

Nos países subdesenvolvidos, os fatores mais escassos não costumam ser os dois primeiros. Ao contrário do que geralmente se pensa, os maiores obstáculos ao desenvolvimento residem na insuficiência quantitativa e qualitativa dos três últimos fatores citados. Uma hipótese básica desta comunicação é que, enquanto perdurar essa situação, pouco adiantará descobrir novos recursos naturais, ou aumentar o estoque de capital por meio de novos investimentos. Sem recursos humanos, sem tecnologia própria e sem instituições flexíveis, não pode haver desenvolvimento econômico auto-sustentado.

O planejamento dos recursos humanos pode ser um primeiro passo na superação desse estado de coisas. Pode ser o primeiro, mas não deve ser o único. Sua eficácia é função de medidas correlatas com outros níveis do sistema econômico, particularmente nas esferas tecnológica e institucional. O planejamento dos recursos humanos só dará os resultados esperados à medida que for a expressão setorial de uma política geral de desenvolvimento socioeconômico.

Essa política deve orientar-se não apenas para o crescimento da economia, mas também, e principalmente, para transformações estruturais visando a uma maior participação de toda a sociedade nos frutos desse crescimento, a fim de garantir a sua continuidade através do tempo. É importante frisar que o crescimento econômico não constitui um objetivo em si mesmo. Trata-se apenas de um instrumento para atingir os objetivos gerais da sociedade. Esses objetivos não existem no vazio, mas são constantemente criados e reformulados através da História.

Conforme a estrutura da sociedade, o planejamento em geral (e não apenas o planejamento de recursos humanos) pode ser uma manifestação ou uma negação desses objetivos. Mesmo neste último caso, porém, é importante que ele exista. Além de explicitar os objetivos dos grupos que controlam

o poder, criando condições para o debate político, o planejamento apresenta algumas características secundárias que não são desprezíveis. Entre elas, pode-se mencionar de um lado o acúmulo e a sistematização de informações antes inexistentes, e do outro a racionalização dos procedimentos político-administrativos.

Tais características não são socialmente neutras e podem até servir de reforço à estrutura de poder. Mas, ao mesmo tempo, trata-se de mecanismos passíveis de assimilação por vários grupos sociais e potencialmente úteis a médio prazo. O planejamento pode não ser atualmente o melhor modo de alterar a situação vigente, mas saber planejar é uma condição essencial para a implantação de novas estruturas socioeconômicas. Nunca é cedo demais para aprender.

Uma vez colocados esses pressupostos, pode-se abordar o tema propriamente dito. Isto será feito em quatro partes. Na primeira procura-se discutir o conceito de "recursos humanos", a função e o âmbito de seu planejamento. A segunda focaliza o planejamento como processo de decisão e de implementação. Na terceira são colocados de forma sucinta os níveis e tipos de planejamento educacional, e na quarta os estudos e atividades necessárias à sua realização. Para completar o quadro, são apresentadas algumas referências bibliográficas, destinadas aos que desejarem aprofundar-se no tema.

1. Recursos humanos como fator de desenvolvimento

No parágrafo inicial dessa exposição, os recursos humanos foram definidos como "mão-de-obra qualificada". Trata-se evidentemente de uma definição parcial, sujeita a aperfeiçoamentos de todo tipo. O mais importante neste ponto é realçar o caráter restrito do termo.

Embora tenham por base a população e mais especificamente a força de trabalho, os recursos humanos de uma economia não se equiparam a estas. Eles abrangem somente aquela parcela que pode efetivamente ser mobilizada com vistas ao desenvolvimento socioeconômico, tal como foi definido acima. Isso envolve uma limitação quantitativa e qualitativa. O potencial de recursos humanos de um complexo econômico não se mede apenas pelo número de pessoas envolvidas, mas principalmente pelo seu nível de qualificação.

O nível de qualificação traduz-se pela aptidão em fazer uso produtivo dos recursos naturais e do estoque de capital. Esse uso produtivo pressupõe a existência de uma base tecnológica autônoma, ou seja, a assimilação de um conjunto de conhecimentos aplicáveis à produção. Pressupõe

também a existência de um contexto institucional que favoreça essa assimilação, bem como a plena aplicação dos conhecimentos adquiridos.

O potencial de recursos humanos deve ser posto em confronto, de um lado com as necessidades da população (em termos de níveis e de padrões de vida), e, do outro, com os demais fatores do desenvolvimento econômico. Por mais rica e desenvolvida que seja a economia, o balanço nunca chega a ser satisfatório. Sempre há escassez de recursos humanos em alguns setores e excedentes em outros. Os recursos humanos podem ser insuficientes em relação aos recursos naturais e ao estoque de capital. Freqüentemente, estão aquém dos requisitos da moderna tecnologia e das mudanças desejáveis no contexto institucional. Nos países subdesenvolvidos, essa defasagem costuma ser particularmente dramática.

Ao contrário da população e da força de trabalho, os recursos humanos não existem por si só. Eles precisam ser formados, conservados e mobilizados. Tais tarefas não podem ser abandonadas ao livre jogo das forças de mercado. Elas requerem a formulação e implantação de uma estratégia deliberada de intervenção. Essa estratégia é o planejamento dos recursos humanos.

Embora se relacione com os vários ramos do planejamento social, o planejamento dos recursos humanos não se confunde com eles. Seus objetivos são essencialmente econômicos, ao passo que os dos vários ramos de planejamento social tendem a ser mais amplos, na medida em que incluem certas conquistas e anseios da sociedade, tais como o direito de todos à educação, à saúde etc. Ao mesmo tempo, contudo, o planejamento dos recursos humanos é mais abrangente do que qualquer um dos ramos do planejamento social, na medida em que envolve todos os processos de formação, utilização e conservação da força de trabalho. Neste sentido, os vários ramos do planejamento social constituem, de fato, campos de aplicação do planejamento dos recursos humanos.¹

Um desses campos de aplicação é o planejamento educacional. Antes de passar à sua análise, convém esclarecer melhor o que aqui se entende por planejamento.

2. Processo de planejamento e sistema de implementação

Já se disse certa vez, e com razão, que o Brasil é um país de muitos planos, mas de pouco planejamento. O fenômeno nem sempre decorre da falta de qualidades intrínsecas dos planos formulados até agora, mas do fato de poucos planos terem sido realmente postos em prática. Isso se deve em parte

a uma visão distorcida do planejamento, que costuma ser freqüentemente confundido com a simples formulação de planos.

Ainda não existe a consciência de que a implementação de um plano é pelo menos tão importante como a sua elaboração. Do mesmo modo, ainda não se criou o costume de avaliar e reformular os planos durante seus períodos de vigência. Cada governo que assume o poder deseja ter o seu próprio sistema de planejamento. Não tem havido até agora o necessário encadeamento entre um plano e outro.

O planejamento é, ou pelo menos deveria ser, um processo de intervenção racional na realidade socioeconômica. Essa intervenção compreende vários estágios interdependentes. A elaboração do plano constitui apenas um dos estágios, não sendo o primeiro, nem o mais importante.

De uma forma esquemática, pode-se distinguir os seguintes estágios no processo de planejamento:

- a) diagnóstico da evolução do sistema que se pretende modificar por meio do planejamento;
- b) formulação de uma política de desenvolvimento para o sistema;
- c) elaboração do plano propriamente dito;
- d) implementação do plano;
- e) avaliação periódica dos resultados obtidos, e
- f) reformulação progressiva do diagnóstico, da política de desenvolvimento, das metas e dos instrumentos do plano.

Como pode ser observado, trata-se de um processo dinâmico e até certo ponto circular. A passagem de um estágio para outro nem sempre é contínua, havendo freqüentes refluxos (*feedbacks*) de informações e de decisões. Na prática, o planejamento é um processo iterativo. Devido ao caráter probabilístico (e não determinístico) da maioria de suas variáveis, ele costuma fluir numa seqüência de ensaio e erro, com reajustes sucessivos das proposições e dos procedimentos.

Muitas vezes esse processo iterativo traduz-se pela superposição de planos com vários horizontes temporais. Ao lado de planos a longo prazo ou "perspectivas", cujo prazo de vigência alcança 10 anos ou mais, fazem-se planos a médio prazo (de três a cinco anos) e até planos a curto prazo (um a dois anos). Os planos a médio prazo correspondem muitas vezes a programas de governo. Por sua vez, os planos a curto prazo nada mais são do que o detalhamento de planos a médio e longo prazos, para fins de implementação imediata.

Outro tipo de superposição que se verifica na prática é o de planos com vários âmbitos espaciais e setoriais. Assim, podem coexistir em determinado ponto do tempo planos globais e planos setoriais, em nível nacional, regional e local. Essa

proliferação de planos não é prejudicial, na medida em que houver algum esforço centralizado de coordenação e de compatibilização.

3. Níveis e tipos de planejamento educacional

O planejamento educacional, entendido como campo de aplicação do planejamento de recursos humanos, constitui uma modalidade setorial de planejamento a longo prazo. Ele é setorial na medida em que apenas se aplica à formação e ao aperfeiçoamento dos recursos humanos. Implícita ou explicitamente deve integrar-se a outros campos do planejamento de recursos humanos (saúde, emprego etc.).

Seu horizonte temporal, por sua vez, decorre da própria duração do processo educativo. Embora possa comportar programas de treinamento rápido e de reciclagem a curto prazo, a educação de um modo geral constitui um processo de longo prazo de maturação. Basta ter em mente o número de anos necessários para a formação da mão-de-obra qualificada de nível médio e superior. A própria realimentação do sistema educacional, pela formação de novos professores, é um processo que demanda tempo — e cujos resultados em geral custam a aparecer.

Visto por dentro, todavia, o planejamento educacional — da mesma forma que os demais ramos do planejamento social — comporta todas as categorias e procedimentos do planejamento em geral. Nele também coexistem planos nacionais, regionais e setoriais. Seu âmbito de aplicação pode referir-se ao país como um todo, a uma grande região (como o Nordeste), a um estado, a uma área metropolitana, a um setor do sistema educacional (o ensino médio, por exemplo) ou até a um projeto específico (caso da implantação ou da reforma de uma universidade). Seu horizonte temporal pode abarcar o prazo de uma geração, de um governo e até de um biênio ou de um ano. Da mesma forma do que no planejamento em geral, o principal problema não reside na multiplicidade dos planos, mas na sua coordenação e compatibilização. 79

Do ponto de vista econômico, é interessante que os planos educacionais estejam integrados no planejamento em geral. Isto permite que suas metas e custos sejam compatibilizados com os de outros setores. Mas, ao mesmo tempo, envolve alguns riscos: na melhor das hipóteses, o risco de uma visão economicista de educação e, na pior, o risco do planejamento educacional (e do planejamento social em geral) vir a transformar-se em mero apêndice dos planos gerais de desenvolvimento.

De qualquer forma, o mais importante no planejamento educacional, tal como no planejamento

de recursos humanos em geral, é que os planos estejam calcados na realidade e que não fiquem apenas no papel. A entidade que faz (ou que solicita) o plano deve estar em condições de implementá-lo. Constitui um erro, por exemplo, exigir que se faça planejamento educacional em nível local, como é o caso dos planos de desenvolvimento integrados de municípios e de microrregiões homogêneas. Nesse nível, as entidades governamentais responsáveis pelo plano não têm geralmente condições financeiras nem capacidade administrativa para pô-lo em prática.

4. Estudos necessários e atividades profissionais envolvidas

Concentrando o ponto de vista na elaboração dos planos educacionais e nos estágios subsequentes do processo de planejamento, pode-se tentar fazer um levantamento das tarefas requeridas pelo planejamento e dos profissionais que devem intervir em sua realização. Essas tarefas podem ser agrupadas em dois grandes conjuntos: as tarefas de elaboração propriamente dita, e as tarefas de implementação, de controle e de reformulação dos planos.

Começando pelo primeiro, cabe destacar quatro grupos de tarefas:

4.1 AS PESQUISAS E LEVANTAMENTOS DE BASE

Incluem fundamentalmente um estudo das necessidades do mercado de trabalho, um estudo demográfico da população demandatária dos serviços do sistema educacional e um estudo da evolução dos níveis de atendimento desse sistema.

Todos esses estudos e levantamentos, que se podem basear em fontes secundárias (especialmente nos casos em que já existe um diagnóstico satisfatório da situação vigente) devem resultar em projeções das tendências históricas, ou seja, em prognósticos acerca da evolução futura das tendências empiricamente verificadas. Abstrai-se nesse ponto a intervenção do plano que está sendo elaborado. Trata-se de atividades multidisciplinares que exigem a participação de economistas, demógrafos, sociólogos e de especialistas em educação (particularmente no campo da legislação e de administração escolares).

Dentro do possível, as variáveis determinantes devem ser quantificadas ou tornadas quantificáveis. Isto é mais ou menos óbvio no que se refere aos estudos demográficos e aos estudos do mercado de trabalho, mas não parece tanto em relação aos níveis de atendimento do sistema educacional. As análises destes níveis são de pouca valia quando não estão acompanhadas de estimativas de custos

e de rendimentos (sociais e individuais). Uma das maiores lacunas dos diagnósticos da situação no ensino reside na escassez e na imprecisão das informações econômico-financeiras relativas ao sistema educacional.

4.2 A ESCOLHA DOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

São tarefas que exigem a participação do mesmo grupo de profissionais, especialmente nos casos em que ainda não existe bem formulada uma política de desenvolvimento do sistema educacional.

Partindo das conclusões dos estudos e levantamentos de base, chega-se a uma lista de objetivos para a evolução futura do sistema.² Antes de serem transformados em metas, esses objetivos devem ser submetidos à apreciação, não apenas dos órgãos encarregados da implementação do plano, mas também e principalmente, da sociedade como um todo. Esta é uma etapa delicada na elaboração do plano, a qual exige grande capacidade de diálogo por parte dos planejadores. Quando os objetivos escolhidos pelos planejadores não envolvem um consenso de todos os interessados, a implementação do plano torna-se inviável.

Uma vez selecionados os objetivos, cabe escolher os instrumentos mais adequados à sua consecução. Essa escolha requer um grande discernimento, não apenas das metas do plano, mas também dos fatores econômicos, sociais e políticos que estão em jogo. Não há planejamento que beneficie a todos indistintamente. Cada meta e cada instrumento sempre envolvem um juízo de valor.

4.3 A PROGRAMAÇÃO SETORIAL

É uma etapa de quantificação das metas e dos instrumentos escolhidos, não apenas em termos físicos, mas também em termos financeiros. Embora se trate fundamentalmente de uma tarefa dos economistas, a participação de outros profissionais é importante sob dois aspectos: a) no teste de viabilidade das projeções, e b) na definição dos projetos prioritários que incluem tanto a implantação de novos tipos de escolas, como a reformulação de determinados serviços educacionais.

A elaboração de projetos, em nível de pré-viabilidade, costuma processar-se paralelamente à programação setorial, embora se trate de uma tarefa diferenciada no que se refere ao nível de agregação. Aqui também recomenda-se a participação de sociólogos e de especialistas em educação, por se tratar geralmente de profissionais melhor capacitados para a definição dos aspectos funcionais e institucionais de cada projeto. A presença de economista só é indispensável para as estimativas orçamentárias de investimento e de custeio.

4.4 A COMPATIBILIZAÇÃO GERAL DO PLANO

É uma tarefa que, por definição, deve envolver toda a equipe que participou dos trabalhos de elaboração. Na medida em que as etapas anteriores da elaboração sejam bem coordenadas, essa tarefa não costuma ser das mais difíceis. Os eventuais desajustes podem geralmente ser superados a tempo, quer por meio da alteração de alguns projetos, quer modificando certas projeções da programação setorial.³

O conjunto das *tarefas de implementação, controle e reformulação* do plano também deve ser previsto antes do início de sua vigência. A implementação de um plano nunca é instantânea, pois sempre requer certas medidas de emergência ou de caráter transitório, para criação das condições necessárias. Essas medidas precisam ser quantificadas e orçadas com antecedência. Um dos problemas mais cruciais reside no recrutamento do corpo docente necessário para movimentar o sistema.

O mesmo ocorre com a programação através do tempo das atividades e medidas previstas pelo plano. Antes de pô-las em prática, é preciso escalonar no tempo as despesas envolvidas com a aquisição de equipamentos e a contratação de pessoal. Todas essas tarefas também possuem um caráter interdisciplinar, devido ao grande número e diversidade das variáveis em jogo.

Uma vez posto em prática o plano, cabe a uma equipe de controle avaliar periodicamente os seus resultados. Isso pode ser conseguido por meio de um sistema de acompanhamento baseado em levantamentos amostrais. Da avaliação devem fluir os reajustes do plano.

Os eventuais insucessos do plano não devem ser atribuídos apenas a obstáculos institucionais e a resistências por parte das pessoas envolvidas. O plano não é um modelo ao qual a realidade deva amoldar-se. Na prática, ele não passa de um instrumento de modificação da realidade. Ele deve saber adaptar-se a esta, a fim de poder alcançar os seus objetivos.

5. Resumo e conclusões

Esta comunicação procurou chamar a atenção para alguns problemas teóricos e práticos do planejamento educacional. Com base no que foi apresentado, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- a) o planejamento dos recursos humanos é um componente essencial de qualquer política de desenvolvimento socioeconômico;
- b) o planejamento educacional, entendido como um dos campos de aplicação do planejamento de

recursos humanos, tem por objetivo adequar a formação desses recursos à demanda mutável do sistema econômico. Trata-se de um processo de intervenção racional na realidade socioeconômica e não de uma simples formulação de plano, e c) esse processo de intervenção é gradativo e requer a participação permanente de vários tipos de especialistas. A eficácia do planejamento depende menos do "acerto" das projeções do que da capacidade de introduzir a tempo as modificações necessárias ao bom funcionamento do sistema educacional.

¹ Por campo de aplicação entende-se um conjunto de problemas específicos cuja solução pode ser alcançada por meio do emprego de métodos e técnicas derivadas de um corpo teórico geral. No caso em pauta, trata-se dos métodos e técnicas derivadas da teoria econômica.

² Esses objetivos costumam ser simultaneamente quantitativos e qualitativos. A ampliação do sistema educacional, ou de alguns dos seus setores, requer, na maioria das vezes, a introdução de modificações tanto na forma como no conteúdo do ensino.

³ O plano como um todo deve estar baseado em determinados "coeficientes técnicos", tais como o número de alunos por professor, o número de vagas por conclusões de curso, o investimento por aluno formado etc. Embora não sejam rígidos, esses coeficientes não podem ser alterados a curto prazo e sua alteração sempre envolve um custo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bettelheim, Charles. Problèmes et techniques de la planification sociale. *Actes du IV Congrès Mondial de Sociologie*, Milan, Association Internationale de Sociologie, sep. 1959, v. 2, p. 169-497.

Brejon, Moysés. *Recursos humanos, ensino técnico e desenvolvimento*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1968.

CEPAL. *Education, human resources and development in Latin America*. New York, United Nations, 1968.

Chesswas, J. D. *Methodologies of educational planning for developing countries*. Paris. Unesco, 1969, v. 1.

Kowarick, Lúcio. *Estratégias de planejamento social no Brasil*. São Paulo, CEBRAP, 1971.

Lamounier, Bolivar. *Educação, recursos humanos da grande São Paulo*. São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, 1971, v. 2, p. 230-301.