

Educação e pobreza ou educação e desenvolvimento: *um olhar para a Bolívia do ponto de vista da Economia**

57

KATHLEN LIZÁRRAGA ZAMORA

INTRODUÇÃO

“**P**ara recuperar a inocência, é preciso pensar primeiro em como ela foi perdida”: assim um amigo meu começa um artigo jornalístico sobre teatro. Para entender a relação entre pobreza e educação e aplicá-la na perspectiva de alcançar as Metas do Milênio quanto à redução da pobreza, seria necessário começar por voltar ao princípio e abandonar os vícios, diria eu.

O que quero dizer com isso? Provavelmente, pelo fato de essa relação ser uma das mais estudadas, demonstradas e implementadas em ações de política, paulatinamente foram sendo esquecidas as condições determinantes do êxito: não entender a política educativa como uma política social ou cultural, mas como uma política de crescimento e desenvolvimento, ter em conta que é importante administrar o sistema educacional com eficiência econômica, e ter em mente que a educação provoca efeitos intergeracionais e, portanto, é necessário tomar decisões e empreender ações no presente para assegurar resultados futuros.

Este artigo tem como objetivo fundamental pôr sobre a mesa de discussão alguns elementos determinantes para que a educação constitua efetivamente uma política de crescimento econômico e, portanto, de luta contra

* Publicado originalmente em *Diálogo Político* 4, p. 61-84, Buenos Aires: KAS, 2005.

a pobreza na Bolívia. Iniciamos a discussão identificando os enlaces estratégicos entre educação e pobreza ou entre educação e crescimento e desenvolvimento, de uma óptica micro e macroeconômica. Posteriormente, analisamos a situação boliviana de uma perspectiva comparada e identificamos os problemas existentes na implementação dos esforços educativos. A identificação dos problemas serve como marco para elaborar recomendações de política com vistas a despertar controvérsia sobre os canais esperados de repercussão da educação para a luta contra a pobreza.

I. EDUCAÇÃO E POBREZA: ENLACES ESTRATÉGICOS

I.1 Educação e crescimento econômico

Os economistas do passado já alertavam para a relação entre educação e crescimento econômico, embora não tenham conseguido explicar os canais de transmissão ao não introduzir a educação como variável específica ou endógena em seus modelos de crescimento. Somente em meados da década de 1980 foi que se conseguiu tornar visível essa relação, no marco dos postulados da nova teoria do crescimento.

A característica mais importante dessa nova teoria é que leva em conta o capital em uma forma mais ampla, ou seja, não apenas como capital material, mas também como capital humano incorporado às pessoas e como conhecimento, embutido, por exemplo, em patentes, franquias e produção científica. Portanto, segundo os postulados dessa teoria, a força motora do crescimento é o progresso técnico, que é gerado por meio da acumulação de conhecimento, de investimentos em capital físico e humano, atividades de pesquisa e desenvolvimento e inovações em produtos e processos (HOFMAN e KOOP, 1991; LIZÁRRAGA, 2002).

Os modelos existentes no marco dessa teoria (MAUSSNER/KLUMP, 1996) mostram diversas possibilidades de como a produtividade marginal decrescente do fator capital físico pode ser contrabalançada mediante uma combinação de fatores como conhecimento e idéias e, por meio disso, gerar produtividade constante ou crescente na função de produção e, dessa maneira, conseguir crescimento.

Nesse contexto, a política educativa adquire extrema importância como parte fundamental da política de crescimento e desenvolvimento, já que por meio dela se pode contribuir de maneira quantitativa e qualitativa para a melhoria da formação de capital humano. Nessa perspectiva, a discussão sobre

intervenções político-econômicas para fomentar o desenvolvimento econômico alcança uma nova dimensão: a passagem de uma etapa de desenvolvimento para a próxima e a passagem da pobreza à não-pobreza não acontecem automaticamente, nem são por si só resultado de políticas de redistribuição do produto gerado pelos agentes econômicos, mas são o resultado de mudanças institucionais e de medidas concretas de política educacional destinadas a possibilitar a formação de capital humano e conhecimento.

Os mecanismos de transmissão do capital humano ao processo de crescimento e desenvolvimento adquirem diferentes formas. Nos modelos de acumulação de capital, esses mecanismos são viabilizados mediante uma redefinição do fator trabalho; em processos de produção modernos já não se usa trabalho sem formação, mas capital humano. Portanto, o papel que o sistema educacional pode desempenhar na formação dos trabalhadores adquire uma importância crucial para sustentar o crescimento e desenvolvimento.

Nos modelos de *learning-by-doing*, supõe-se que o progresso técnico está fortemente ligado à acumulação de capital físico nas empresas. À medida que se aumenta o capital físico nas empresas, aumenta-se a experiência dos trabalhadores e esta constitui conhecimento adicional. Devido ao fato de que esse conhecimento adicional possui um efeito multiplicador entre os trabalhadores, existem externalidades para as empresas e a sociedade.

Os modelos baseados em inovações supõem que elas aparecem em forma estocástica e por isso podem ser observados saltos (brechas) de crescimento nas diversas indústrias. Em condições de competição imperfeita, as possibilidades de obter benefícios para as empresas induzem a inovar.¹ Não obstante, depois que foram produzidos, o conhecimento e a informação podem ser utilizados por outras pessoas sem custo adicional. Portanto, e no agregado, os efeitos positivos do setor de pesquisa possibilitam uma taxa de crescimento equilibrado.

Como mostram essas relações, o tema central das pesquisas em matéria de crescimento evoluiu dos clássicos determinantes capital e trabalho para a capacidade de fomentar a formação desses fatores e melhorar sua implementação. Desse modo, fica bem clara a importância dos processos de tomada de decisões e o papel do Estado para fomentar a existência de um sistema educacional que seja capaz de funcionar eficientemente.

1. A competição imperfeita é uma condição de mercado que se distingue pelo fato de que os vendedores e os compradores estão conscientes de sua capacidade de influir no preço e na quantidade de um produto.

Nesse sentido, a política educacional passa a ser considerada não somente parte da política social e cultural, mas, sobretudo, parte da política econômica e de luta contra a pobreza. Especialmente nos países em vias de desenvolvimento, a política educativa passa a estar no centro das estratégias de longo prazo para assegurar crescimento e desenvolvimento.

1.2 Educação como investimento

A análise do capital humano e dos benefícios da educação da perspectiva microeconômica ou individual foi desenvolvida por Becker, que alguns anos depois ganhou o prêmio Nobel por seu trabalho (BECKER, 1964). A teoria do capital humano vincula o conjunto das capacidades produtivas que um indivíduo adquire por acumulação de conhecimentos gerais ou específicos às suas possibilidades futuras de gerar melhores rendas e apresenta provas desse fato.

A noção de capital humano expressa a idéia de um estoque imaterial imputado a uma pessoa que pode ser acumulado e usado para melhorar suas condições de vida: nessa perspectiva, a formação desse capital representa uma opção individual e se define como um investimento. A teoria do capital humano explica a demanda por educação em relação a fatores como capacidades, expectativas de rendimento futuros, capacidade de assumir os custos diretos e de oportunidade e a situação do mercado de trabalho. Demonstrate-se que existe uma relação causal entre investimento em educação, incremento da produtividade e melhora nas rendas, e se supõe que as faculdades individuais são, em parte, uma condição inata, mas podem ser ampliadas e complementadas mediante processos educativos.

Nessa perspectiva, distinguem-se duas formas possíveis de formação: a formação geral, adquirida no sistema educativo, e a formação não-formal, adquirida pela experiência no trabalho. A formação geral eleva a produtividade das pessoas independentemente das habilidades que se exijam em uma fonte específica de trabalho e é transferível entre empresas, setores e indústrias. Sob condições de competição perfeita no mercado de trabalho, o salário aumenta na proporção em que aumentam as habilidades do trabalhador. No caso da formação não-formal, a produtividade do trabalhador aumenta de acordo com as necessidades das empresas e, portanto, não é transferível entre empresas, setores e profissões.

A característica de transferibilidade da formação geral e não-transferibilidade da formação específica explica que, enquanto a primeira deve ser finan-

ciada pelo trabalhador, os custos da segunda são assumidos pela empresa, já que esse tipo de formação permite ao trabalhador melhorar sua produtividade dentro da empresa, mas nada, ou muito pouco, fora dela. Nesse caso, o financiamento se realiza pela firma e pelo trabalhador ao mesmo tempo, uma vez que durante o período de formação, o salário recebido pelo trabalhador é inferior ao que poderia receber fora da empresa e a empresa deve incorrer nos custos do ensino prático do trabalhador.

1.3 Educação, rendas e luta contra a pobreza

O modelo mais conhecido para a avaliação da relação entre educação e rendas individuais foi formulado por Mincer (1974). Em sua forma geral, o modelo é representado por uma equação linear que relaciona o logaritmo da renda por hora trabalhada com fatores como os anos de escolaridade, a experiência de trabalho e o desgaste do capital humano associado ao tempo, entre outros.

Ao longo dos anos, inumeráveis trabalhos utilizaram o modelo de Mincer para analisar a relação entre renda e educação não somente em relação aos fatores originalmente estudados por Mincer, mas também em relação a outros fatores. Na Bolívia, estudos realizados no campo da educação (CONTRERAS e URQUIOLA, 1994; FIELDS, LEARY, LÓPEZ-CALVA, PEREZ DE RADA, 1998) determinaram que a educação constitui a principal variável para a explicação dos diferentes níveis de renda (mais que todos os demais determinantes combinados) e, portanto, uma política educacional de ampla cobertura constituiria o instrumento principal na luta contra a pobreza.

Com base nesse modelo, estudaram-se também os retornos por níveis educativos associados a variáveis como escolaridade dos pais, o idioma em que se aprendeu a falar, as condições socioeconômicas da família etc. (LIZÁRRAGA, 2003; PNUD, 1998; MORALES, 2004; ANDERSEN e MURIEL, 2003). Esses estudos demonstraram que os elementos determinantes para a frequência, permanência e sucesso educativo das crianças e, portanto, para seu futuro rendimento medido em rendas, são:

- A escolaridade dos pais, sobretudo da mãe
- O nível de renda da família e do chefe do lar
- A oferta educacional existente
- A qualidade da educação
- O fato de ter terminado o grau e contar com certificado ou não

Esses resultados mostram que o rendimento posterior de uma pessoa, isto é, sua capacidade de gerar rendas e, portanto, melhorar suas condições de vida, é explicado pela educação, mas, ao mesmo tempo, os fatores socioeconômicos e os fatores do ambiente são importantes. Constata-se que, se a pessoa não conta com um nível educativo terminado, isto é, não tem certificação do que pode fazer, seu ganho no mundo do trabalho é menor. Ao mesmo tempo, demonstra-se que a qualidade da educação, medida pela proximidade entre o lar e a escola, o equipamento da escola, entre outros, é também um fator importante na explicação das diferenças de renda.

Por outro lado, as condições socioeconômicas desempenham um papel preponderante na explicação dos diferenciais de rendas: constata-se que se os pais, particularmente a mãe, não sabem ler nem escrever, o rendimento posterior da criança é menor do que o de sua coorte.* Isso demonstra que a pobreza é uma condição intergeracional e que as melhoras determinadas pela educação incidem não apenas em uma geração, mas ao longo do tempo sobre as condições de vida da pessoa.

2. ESFORÇOS EDUCATIVOS COMO MARCO PARA A LUTA CONTRA A POBREZA

Na Bolívia, o último século caracterizou-se pela realização de reformas profundas no setor da educação. Na década de 1930, deu-se início à primeira reforma educacional. No marco dessa reforma, reconheceu-se a autonomia das universidades públicas e se entregou a comissões independentes a tutela sobre o sistema educativo, despojando-se o Estado de sua responsabilidade direta sobre esse sistema (LIZÁRRAGA, 2002).

A segunda reforma foi realizada durante a revolução nacional de 1952. A dissolução da estrutura feudal da sociedade e a nacionalização de setores-chave como a mineração foram conseqüências da pressão das organizações sindicais. De acordo com essa lógica, o sistema educacional foi organizado sob a tutela do sindicato de professores e foram privilegiados os graus de ensino primário e universitário.

O controle adquirido pelos professores no interior do sistema desembocou na formação de fortes grupos de poder sindical, cujo objetivo era menos garantir a qualidade da educação e mais a independência no uso dos

* Grupo de crianças de uma mesma faixa etária (nota da revisão).

recursos. Em uma situação em que os sindicatos defendiam um orçamento maior, enquanto o Estado lutava para impor controle no interior do sistema educacional e em um modelo econômico de capitalismo de estado, restou pouco espaço para a formulação de uma política de educação coerente para Bolívia.

2.1 *A reforma educativa de 1994*

A partir de 1990, e sob a convicção de que a educação é um elemento determinante na luta contra a pobreza, diferentes países latino-americanos começaram a implementar reformas em seus sistemas educativos com o fim último de melhorar seus indicadores de educação. Na Bolívia, essa tendência não ficou ausente e se plasmou no projeto de um programa ambicioso de reforma da educação (CONTRERAS e TALAVERA, 2005).

A reforma educacional foi implementada em um contexto, por um lado, de altas expectativas da sociedade e, por outro, de forte resistência das universidades e dos sindicatos de professores, devido a suscetibilidades em relação ao debilitamento de suas posições conseguidas através de anos de luta sindical. Esse fato foi justificado pela percepção sindical de que a reforma constituía um passo a mais no processo de privatização e caminho para o livre mercado que havia sido assumido pela Bolívia a partir de 1985. Não obstante, o alto índice de apoio da sociedade civil a uma medida entendida como integral e necessária para Bolívia determinou que finalmente se pudesse dar início ao processo de implementação em 1995.

A reforma educacional foi concebida e aplicada sobretudo para o nível de educação primária que compreende oito anos de estudo. A lei 1565 de 7 de julho de 1994 declara que os oito primeiros anos de educação eram obrigatórios e faz o Estado se comprometer a prover gratuitamente a oferta necessária para esse tempo de estudo. Trata-se de um grande passo quanto à socialização da educação, posto que, até essa reforma, o compromisso do Estado abrangia apenas os primeiros cinco anos. Embora a lei contenha diretrizes para os outros graus, o Programa de Reforma Educacional abarca somente os oito anos da educação primária com objetivos fixos, instrumentos para sua aplicação, linhas de financiamento e um programa gradual de implementação.

Medida em termos de seus objetivos principais, que foram melhorar a qualidade da educação e aumentar a taxa de cobertura do sistema (ANAYA,

1997), pode-se dizer que a reforma alcançou bons resultados quanto ao segundo objetivo, mas existem muitos problemas quanto à consecução do primeiro alvo.

2.2 Indicadores educacionais

Com efeito, os indicadores educacionais mostram, em linhas gerais, grandes avanços no incremento das médias de anos de estudo da população boliviana no que tange à cobertura.

Segundo dados do Ministério de Educação (Ministério de Educação, 2004), a média de anos de estudo da população acima de 19 anos aumentou de 6,1 anos para 7,4 anos. Em linhas gerais, conseguiu-se, em menos de uma década, aumentar em mais de um ano a média de anos de estudo para a coorte de 19 anos. A desagregação por sexo mostra que a evolução para os homens foi de 7 para 8,2 anos, enquanto que para as mulheres as médias subiram de 5,2 para 6,7. Portanto, o aumento da média de anos de estudo é maior entre as mulheres (1,5 ano), embora, em termos líquidos, as mulheres mostrem ainda uma média menor de estudos que os homens.

Por outro lado, os principais indicadores de educação para o período entre censos (1993-2001) mostram avanços importantes, como se pode apreciar na Tabela 1. Quanto às taxas de analfabetismo, pode-se observar que elas baixaram significativamente em média. Para o ano de 1992, o INE (PEREIRA, 1993) calculava valores totais em torno de 20% e 36% para o analfabetismo e o analfabetismo funcional respectivamente. Atualmente, essas taxas foram reduzidas até atingir valores de 14% e 13%. Não obstante, persistem diferenças substanciais entre regiões: as taxas de analfabetismo são mais altas na área rural, tanto para homens como para mulheres. De fato, é na área rural da Bolívia que persiste a pobreza. De acordo com dados do Censo de 2001, 90% da população da área rural se encontram em situação de pobreza, com necessidades básicas insatisfeitas, contra 39% da área urbana (INE, UDAPE, 2002).²

2. A medição de pobreza com base nas necessidades básicas insatisfeitas leva em conta: materiais inadequados de habitação, espaço insuficiente de moradia, serviços inadequados de água e luz, insuficiência em educação, atenção inadequada em saúde etc.

Tabela 1. Principais indicadores de educação na Bolívia, 2001
(em porcentagens).

indicadores	Área urbana			Área rural			Total Nal.
	homem	mulher	total	homem	mulher	total	
Taxas analfabetismo							
analfabetismo*	3,1%	11,5%	7,5%	13,4%	41,4%	27,4%	14,5%
analfabetismo funcional**	6,1%	10,7%	8,5%	22,6%	22,8%	22,7%	13,5%
Taxa freq. bruta							
1 - 8 primária	104,9%	104,7%	104,8%	101,8%	97,1%	99,5%	102,6%
9 - 12 secundária	88,3%	79,7%	83,9%	51,2%	38,5%	45,5%	70,2%
Universitária (1 - 5)	46,9%	35,7%	40,9%	2,9%	1,5%	2,2%	29,7%
Técnico (1 - 4)	12,1%	12,6%	12,4%	3,1%	1,5%	2,3%	9,5%
Tec. Univ.	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	0,6%	1,0%	1,1%
Tec. Inst.	11,0%	11,4%	11,2%	1,8%	0,8%	1,3%	8,3%
Taxa freq. líquida							
1 - 8 primária	91,9%	90,5%	91,2%	87,4%	84,7%	86,0%	89,1%
9 - 12 secundária	63,7%	59,7%	61,6%	35,0%	26,5%	31,2%	50,7%
Universitária (1 - 5)	28,7%	22,5%	25,4%	2,0%	1,2%	1,6%	18,5%
Técnico (1 - 4)	7,6%	8,2%	8,0%	1,0%	0,9%	1,0%	5,9%
Tec. Univ.	0,5%	0,5%	0,5%	0,2%	0,5%	0,3%	0,5%
Tec. Inst.	7,2%	7,7%	7,5%	0,8%	0,4%	0,6%	5,5%

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa MECOVI 2001

* População maior de 15 anos

** População maior de 15 anos que só freqüentou até o 3º. do primário.

Quanto às taxas de freqüência, constata-se que a freqüência bruta na escola primária é superior a 100%. Isso significa que certa porcentagem da população está freqüentando esse ciclo educativo sem pertencer ao grupo etário correspondente.³ A freqüência líquida mostra, ao contrário, que existe

3. Cobertura bruta = $\frac{\text{População inscrita em um ciclo educativo}}{\text{População total em idade correspondente a esse ciclo}}$
 Cobertura líquida = $\frac{\text{População inscrita em idade correspondente a esse ciclo}}{\text{População total em idade correspondente a esse ciclo}}$

ainda uma porcentagem considerável da população em idade escolar que não está freqüentando a escola. Embora nesse caso as diferenças entre regiões não sejam significativas, as altas diferenças entre taxas brutas e líquidas indicam que o sistema educacional boliviano enfrenta problemas de distorção idade-série, retenção e repetência.

As diminuições das taxas de freqüência entre nível primário e secundário (102,6% para 70,2%, no caso das taxas brutas e 89,1% para 50,7% nas taxas líquidas) mostram que uma porcentagem importante da população na faixa etária de 14 a 17 anos (50% em toda a Bolívia) não está freqüentando o colégio ou o abandona antes de concluir o secundário. A porcentagem de ausência é maior na área rural (69% da população), mas também na área urbana é alta (39%). Isso mostra que os problemas educativos nesse nível podem estar relacionados com cobertura, altos custos de oportunidade para a população dessa faixa de idade, tanto no campo como nas cidades, ou falta de expectativas da população para continuar estudando (LIZÁRRAGA, 2003).

Dada a freqüência relativa baixa no nível secundário, é surpreendente para a Bolívia encontrar taxas de freqüência altas para a educação universitária na faixa etária de 18 a 24 anos. Particularmente nas cidades, essas taxas chegam a alcançar valores líquidos superiores a 25%, dado que internacionalmente se aceita que taxas superiores a 15% são altas (PUND, 2000, CARNOY e MOURA CASTRO, 2001).

As altas taxas de freqüência universitária na área urbana para o grupo de idade compreendido entre 18 e 24 anos, sobretudo de homens, mostram a preferência da população boliviana por esse tipo de educação. Não obstante, também indicam que o sistema educacional boliviano está orientado principalmente para a educação universitária, uma vez que esse grau é o que tem uma ampla oferta subvencionada.

Com efeito, se revisarmos as taxas de freqüência do nível de formação técnica para o mesmo grupo de idade (18 a 24 anos), pode-se ver que elas são baixas em comparação com as universitárias. As taxas de presença do nível de formação técnica cobrem somente 8% da população na área urbana e apenas 1% da população na área rural. Se considerarmos que ambos os níveis formam profissionalmente os indivíduos, permitindo-lhes adquirir competências e habilidades que melhoram sua capacidade produtiva e de gerar rendas, e que existem diferenças entre as preferências e capacidades individuais, o desequilíbrio entre cobertura universitária e técnica não pode ser explicado somente por fatores relacionados à demanda, mas sobretudo por fatores relacionados à oferta educacional.

3. PROBLEMÁTICA EDUCATIVA NA BOLÍVIA

3.1 *Falta de visão integral da política educativa*

Um dos problemas recorrentes no setor educacional boliviano é a falta de uma visão integral da política educativa. Apesar de pôr em execução um ambicioso e custoso programa de reforma, o país não respondeu a pergunta sobre o que quer em educação e com que estrutura quer conseguir os resultados esperados.

Essa falta de visão pode ser vista em dois aspectos importantes: a) o programa de reforma foi comandado e implementado por uma equipe técnica que não pertencia diretamente ao Ministério de Educação e, b) as decisões de política educacional não estão coordenadas entre níveis.

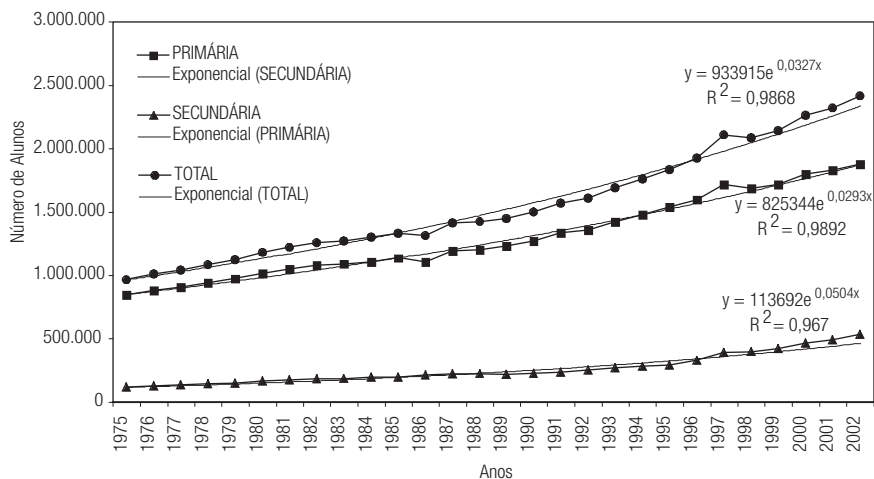
A não-inserção direta da equipe técnica encarregada da reforma educacional no Ministério de Educação foi justificada, em princípio, pela falta de pessoal humano qualificado e pela necessidade de contar com uma estrutura própria e ágil para cumprir os objetivos propostos (CONTRERAS e TALAVERA, 2005). Não obstante, durante o processo de implementação foi possível notar problemas relativos à falta de coordenação das ações previstas no interior da repartição responsável pela educação primária (Vice-ministério de Educação Inicial, Primária e Secundária) com a equipe técnica da reforma. Por outro lado, as ações da reforma educativa não foram coordenadas com as instâncias responsáveis pela formação técnica e tecnológica e a educação superior (o então Vice-ministério de Educação Alternativa e o Vice-ministério de Educação Superior).

Essa falta de encadeamento no interior do Ministério de Educação e as competências divididas entre as três repartições determinam que até agora não exista uma visão integral da política educacional na Bolívia e, portanto, as ações não podem ser coordenadas entre as diferentes repartições. Por esse lado é que surgem os problemas relacionados com a falta de oportunidades futuras para os estudantes “produto” da reforma educativa.

Como se pode ver no Gráfico 1, a pressão no sentido de outros níveis de profissionalização, como o técnico e o universitário, proveniente da maior quantidade de pessoas com o primário concluído (em boa parte, produto da reforma), já existe e se prevê um aumento para os próximos anos. Diante da falta de oportunidades de profissionalização no nível de formação profissional ou técnico, as pessoas devem optar por entrar na universidade e cursar carreiras humanísticas. Essa situação tem um custo social duplo, pois os recursos

destinados à universidade pública crescem desproporcionalmente, e, sobretudo, a universidade deixou de ser uma instituição de elites intelectuais encarregadas da condução de um país, devido à massificação e à presença de estudantes não adequadamente capacitados em suas aulas.

Gráfico I. *Evolução da Matrícula (dependência pública e privada) 1975-2002.*



Fonte: Lizárraga, 2004.

Nesse sentido, qualquer esforço que tenha por objetivo lutar contra a pobreza a partir do setor educação é restringido pelas condições adversas do contexto institucional educativo. Sem uma política integral de educação que leve em conta os fluxos de estudantes provenientes de outros níveis, o esforço educativo se dilui, uma vez que os estudantes não têm alternativas para continuar seus estudos ou o fazem em instituições não acreditadas, onde a qualidade é questionável.⁴

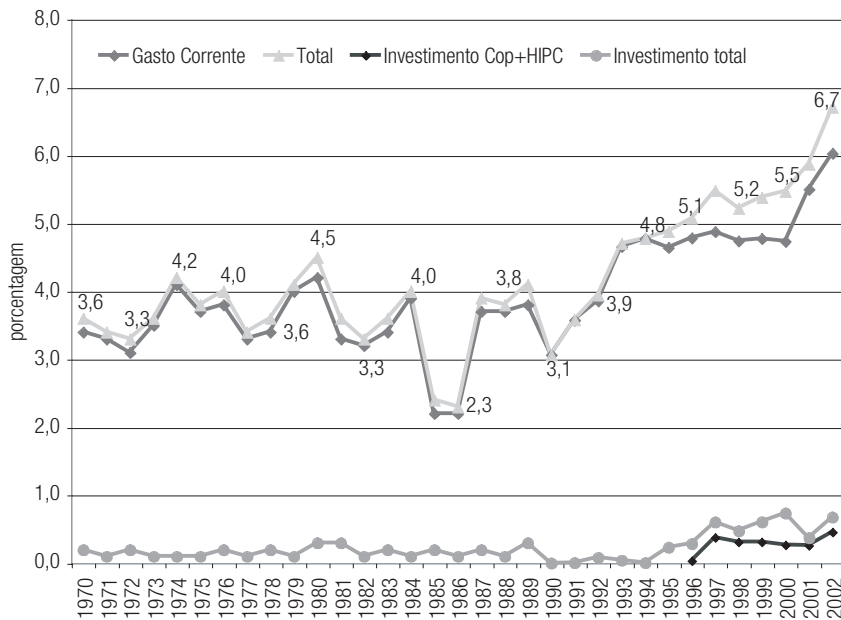
3.2 A destinação de recursos públicos não responde a critérios de eficiência

A Bolívia é um dos países que demonstrou ter a vontade de realizar um importante esforço econômico para melhorar as condições da educação. A

4. Por exemplo, o primeiro censo de Institutos de Formação Técnica na Bolívia mostrou que existem 1958 institutos desse tipo.

dotação de recursos para esse setor aumentou continuamente nos últimos anos, como se pode ver no Gráfico 2. Em 1970, destinava-se apenas 3,6% do PIB para a educação, enquanto que em 2002, essa porcentagem subiu para 6,7%. Portanto, a Bolívia é um dos países da América Latina que percentualmente destina maiores recursos para a educação. Não obstante, esses recursos são utilizados em um contexto determinado pela falta de eficiência e transparência na administração do sistema.

Gráfico 2. *Série histórica do gasto em educação (% PIB)*



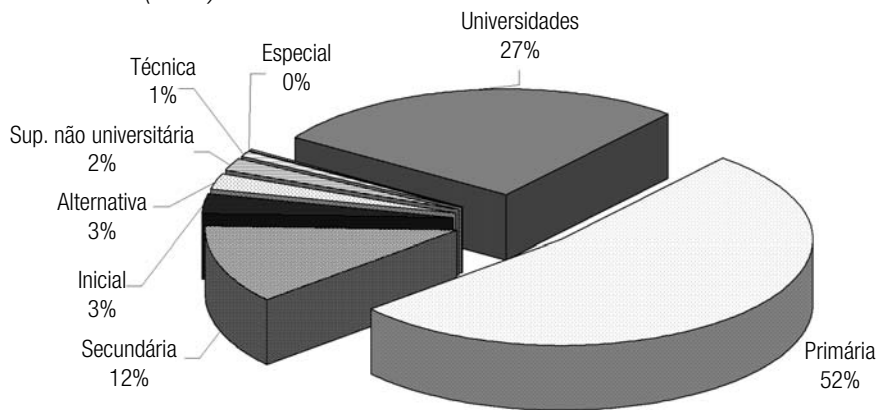
Fonte: Elaboração própria: 1970-1989 Boletines Estadísticos del BCB, 1990-2002 Ministerio de Educación.

Quanto à distribuição de recursos por níveis educativos, se pode ver que o Estado destina atualmente 52% do gasto corrente para a educação primária e 27% para a educação universitária, sendo esses os graus com maior dotação de recursos. A educação secundária, ao contrário, recebe apenas 12% e a formação para o trabalho ou educação técnica recebe 1%. Esses números mostram que existem grandes desequilíbrios, sobretudo entre os níveis de formação profissional, como as universidades e os institutos técnicos.

O aspecto da destinação desigual de recursos é importante, pois já se demonstrou que os retornos da educação e, portanto, o nível de renda das

pessoas depende menos de se “sabe ler e escrever” e mais de se “sabe fazer algo” adequadamente. Em outras palavras, o mercado de trabalho premia cada vez mais as pessoas com formação profissional, seja universitária ou técnica, e menos as pessoas com formação básica. Portanto, embora a educação primária deva permanecer como prioridade, a dotação desigual de recursos entre níveis profissionais em um contexto em que existem problemas de desemprego de pessoas com formação universitária (LIZÁRRAGA, 2002) é difícil de justificar.

Gráfico 3. *Estrutura percentual do gasto corrente estatal em educação** (2002).



Fonte: Ministério de Educação.

*Não inclui gasto administrativo central nem departamental

3.3 Não existe uma orientação para o mundo de trabalho

A falta de orientação para o mundo do trabalho se reflete em uma situação em que a política educacional não está obtendo os resultados esperados quanto às condições de emprego e de ocupação das pessoas. Morales (2004a) demonstra que, na Bolívia, em média, as pessoas desocupadas têm uma média maior de anos de estudo do que as ocupadas. Ou seja, a orientação do sistema educativo para melhorar a cobertura e as médias de anos de estudo das pessoas não estão necessariamente influenciando na possibilidade de conseguir trabalho. Trata-se de uma questão muito importante, pois se um dos objetivos da educação, principalmente nos países em vias de desenvolvimento, é ajudar os indivíduos a sair da pobreza, o fato de que a média

de anos de estudo dos indivíduos desocupados seja maior do que a dos ocupados mostra o fracasso na falta de orientação da política educativa para o mundo do trabalho.

Por outro lado, no contexto latino-americano, a Bolívia é um dos países que têm a maior porcentagem da população economicamente ativa sem nenhuma educação, e menor porcentagem de ocupados com educação. Como se pode observar na Tabela 2, em 1999, o país teve uma porcentagem de ocupação de 62% da população sem educação, contra uma média latino-americana de 52%. Nesse indicador, a Bolívia só é superada por Honduras, que apresenta uma porcentagem de 67%. Quanto à porcentagem de ocupação das pessoas com o primário incompleto e o primário completo, a situação é similar, uma vez que a porcentagem de ocupação na Bolívia é em todos os casos maior do que a média latino-americana e se observam grandes distâncias entre homens e mulheres.

Ao contrário, no caso da população economicamente ativa que tem o secundário incompleto, o secundário completo e algum tipo de educação terciária, a situação é diferente. Neste caso, as porcentagens bolivianas são sempre menores do que a média latino-americana. Essa situação mostra dois elementos importantes.

1) Na Bolívia, existe uma porcentagem importante da população ocupada com déficit de educação. Esse fato se confirma contrastando os dados do censo de 2001 (LIZÁRRAGA, 2004), em que se mostra que 80% da população ocupada não têm formação ou têm apenas formação primária, isto é, sabe ler e escrever, enquanto que tão somente cerca de 20% têm alguma educação secundária ou alguma educação terciária.

2) Se a teoria demonstra que a educação é o determinante principal para conseguir trabalho, a situação na Bolívia atenta contra a racionalidade acadêmica. Não obstante, esse fato tem provavelmente que ver mais com as características próprias da economia boliviana e menos com o fato de que a educação “não sirva” para conseguir trabalho. Na Bolívia, o setor informal é bastante grande e, na indústria, às vezes se prefere contratar pessoas para formá-las nas empresas mediante *learning by doing* do que contratar pessoas com educação formal, pois estas são mais caras e, em muitos casos, não contam com as habilidades que as empresas exigem, pois não existem nexos entre o sistema educativo e o mundo do trabalho.

Não obstante, a situação ocupacional das pessoas na Bolívia mostra que é preciso encarar com urgência a questão da educação de uma perspectiva integral, com nexos na direção do mundo de trabalho.

Tabela 2. População economicamente ativa: taxa de participação no mercado de trabalho segundo educação e sexo (15-64 anos).

País	Ano	Sem educação		Primária incompleta		Primária completa		Secundária incompleta		Secundária completa		Algo terciária							
		Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher						
Argentina	1998	40,7	59,2	30,7	61,2	81,8	42,0	66,5	90,5	44,1	51,9	66,5	36,1	75,6	93,8	60,1	76,4	83,9	70,6
	1999	45,6	48,5	44,0	61,9	82,0	44,1	65,8	88,6	43,6	49,8	63,4	35,0	77,7	93,9	63,6	76,9	84,0	71,7
Bolívia	1997	56,8	86,0	50,8	68,7	90,2	55,3	71,0	90,3	56,3	51,6	65,7	37,3	62,6	77,4	45,3	66,0	72,6	58,6
	1999	62,3	nr	60,3	72,0	90,9	59,9	70,2	90,7	54,1	49,8	62,6	35,5	62,5	73,3	49,8	65,7	73,0	57,8
Brasil	1997	56,5	80,7	35,3	65,2	84,4	46,6	65,9	84,4	47,5	65,9	82,4	50,1	79,0	90,2	70,3	85,1	90,9	79,9
	1998	56,5	78,6	37,2	63,5	83,2	44,5	64,7	83,6	47,0	65,8	80,5	51,6	79,1	90,4	70,1	84,5	90,3	79,5
	1999	57,2	78,4	38,6	64,6	83,2	46,0	65,3	83,5	48,3	66,2	80,6	52,2	79,1	90,1	70,6	84,3	89,7	79,6
Chile	1998	45,5	67,2	29,6	57,3	84,5	35,9	56,7	82,5	36,1	49,7	67,8	32,5	73,2	93,3	55,6	69,9	77,3	62,6
	2000	nr	nr	nr	56,1	80,2	35,1	54,4	73,7	37,6	47,5	64,2	32,0	70,0	87,4	54,4	73,3	80,6	65,6
Colômbia	1997	50,1	76,5	33,2	63,2	87,9	44,7	67,5	90,5	48,5	53,9	68,3	41,9	75,8	88,6	65,4	78,7	83,7	73,8
	1998	54,6	76,4	38,8	66,0	89,1	49,0	68,0	88,3	51,5	56,9	70,5	45,0	75,7	88,5	65,5	78,8	83,2	74,6
	1999	55,9	78,0	41,4	67,1	89,1	50,1	71,3	90,1	55,7	58,1	69,3	48,3	77,5	89,3	67,8	80,2	84,9	75,8
Costa Rica	1997	34,9	52,7	22,1	56,7	85,2	31,7	64,0	90,3	41,3	52,6	70,7	35,1	67,1	86,5	50,3	74,7	82,1	67,3
	1998	45,2	67,5	28,5	58,7	86,2	37,4	64,9	90,0	42,5	54,9	71,9	38,9	67,6	85,6	50,7	77,0	85,9	68,5
	2000	44,0	62,3	28,3	57,5	86,1	32,7	64,3	87,9	42,2	53,6	71,1	36,4	68,3	85,6	53,7	76,5	85,4	68,4
Rep. Do- minicana	1996	48,1	78,2	24,7	57,7	82,4	31,4	60,4	81,6	33,7	47,5	65,0	28,3	68,6	86,0	47,0	78,4	86,2	67,7
	1998	60,4	85,6	41,2	66,7	85,4	47,5	66,4	83,6	48,7	55,2	70,4	43,8	75,4	89,3	64,1	82,7	91,1	76,0
Equador	1995	66,7	79,7	59,0	71,7	88,8	57,8	73,2	92,3	55,3	60,2	77,1	44,4	71,1	87,7	58,6	80,0	89,8	70,6
	1998	59,6	79,8	50,0	70,6	86,6	58,5	75,9	95,3	55,6	62,8	79,3	46,8	72,4	90,6	57,9	80,2	88,4	72,2
El Salvador	1998	61,5	79,9	51,9	66,8	85,1	54,2	68,9	85,9	53,7	57,6	69,5	46,1	80,6	91,6	71,8	68,3	74,6	62,3
	1999	61,0	80,7	51,2	68,4	85,7	55,9	68,4	83,2	56,0	65,3	79,6	52,2	78,6	90,3	68,9	67,9	72,6	63,2

continua

País	Ano	Sem educação		Primária incompleta		Primária completa		Secundária incompleta		Secundária completa		Algo terciária							
		Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher						
Guatemala	1998	66,7	87,1	56,2	71,2	90,4	57,4	73,0	90,9	55,2	56,7	69,4	44,3	80,7	90,2	73,4	80,1	84,5	74,1
	1998	60,5	85,0	44,9	71,1	91,6	53,5	71,6	89,8	53,8	52,3	68,3	38,4	76,0	89,9	68,1	70,1	79,4	59,5
	1999	67,3	89,8	51,5	71,2	92,2	53,5	73,7	90,2	58,1	52,5	67,5	39,7	79,5	94,7	70,2	72,7	79,8	65,0
México	1998	46,4	75,8	30,9	56,5	85,3	34,8	59,6	88,9	37,3	56,6	75,4	35,3	62,2	83,7	49,9	70,8	81,7	56,7
	1999	46,3	74,9	30,0	55,2	84,8	33,4	57,5	86,7	35,4	54,7	73,5	33,2	60,4	81,6	47,6	69,2	80,1	55,9
Nicaragua	1998	57,9	78,3	44,0	61,2	79,9	46,5	60,7	76,7	45,7	49,1	65,3	34,5	62,9	72,1	56,6	72,1	78,5	64,4
	2001	59,4	85,2	39,6	68,0	86,6	50,3	66,3	84,0	48,4	57,6	66,2	50,5	67,7	76,5	62,7	70,7	77,2	63,8
Panamá	1998	37,4	60,1	21,1	59,2	82,4	38,9	63,2	83,0	44,9	51,0	67,2	35,1	71,4	88,0	56,0	77,3	83,7	71,9
	1999	40,3	63,2	25,4	55,6	77,0	36,7	63,7	83,6	43,7	49,7	65,3	35,3	69,7	86,0	54,4	76,7	85,1	69,7
	2000	30,7	53,9	16,1	51,2	76,6	30,4	59,1	80,2	38,9	48,3	65,0	31,9	65,8	81,4	51,0	75,4	84,3	68,6
Paraguai	1998	49,0	74,2	37,6	67,7	91,2	49,9	73,8	90,3	59,5	66,9	80,5	52,2	79,1	91,0	66,3	86,9	93,0	81,0
	1999	48,1	59,5	42,0	65,1	83,7	50,4	69,8	90,6	53,4	61,7	76,2	46,5	77,6	88,5	66,9	84,7	91,0	79,3
Peru	1997	51,0	58,2	48,8	67,8	85,5	55,5	65,0	83,2	51,6	55,9	69,3	42,5	70,4	87,6	53,8	73,9	83,5	63,8
	2000	53,6	65,2	51,3	70,6	87,8	59,6	63,0	84,2	48,2	55,3	66,3	44,0	67,3	82,6	52,3	72,7	80,7	64,7
Uruguai	1998	28,6	38,1	18,7	61,6	81,3	42,7	69,3	88,0	52,3	70,7	82,4	59,4	79,3	89,2	68,8	82,9	88,5	79,3
	2000	22,6	31,4	nr	61,8	81,1	43,4	70,1	88,3	53,3	72,0	83,4	61,1	78,9	88,0	69,3	82,2	87,1	79,1
Venezuela	1998	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
	1999	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Média 1997	49,8	70,8	38,0	64,3	86,7	46,7	66,7	87,7	90,0	49,0	56,0	71,3	41,4	71,0	86,0	57,0	75,7	82,6	68,7
Média 1999	52,1	69,0	41,6	63,7	84,6	47,1	66,5	87,1	88,8	48,8	56,9	71,3	42,3	72,9	86,6	61,2	75,7	82,5	69,1

Fonte: ILO 2004.

Notas: na: Not available in the dataset

nr: Not reported — below reporting threshold for reliability.

3.4 Existência de grupos de poder

Qualquer sociedade apresenta resistência à mudança, sobretudo se a mudança toca direta ou tangencialmente em grupos de interesse. Os grupos de interesse se caracterizam por ter capacidade de organização e, portanto, poder influir diretamente nas decisões de política, defendendo os interesses de seus membros.

Na Bolívia, constata-se a existência de grupos de poder na direção sindical do magistério (sindicato dos professores) e nas universidades públicas. O sindicato dos professores representa um grupo de interesse, pois bloqueia decisões importantes que poderiam repercutir na melhoria da educação primária e secundária. As conquistas sindicais dos anos posteriores à Revolução de 1952 determinaram que esses grupos adquirissem poder na administração do sistema educacional, conseguindo privilégios como, por exemplo, o fato de ter um emprego assegurado na conclusão dos estudos e constituir um dos grupos mais bem remunerados por hora, dentro da escala salarial boliviana (LIZÁRRAGA, 2004).

No entanto, a existência de um forte grupo de interesse no interior do magistério determina que os professores estejam continuamente mobilizados, com o objetivo de obter aumentos salariais e em defesa de seus interesses. Essa situação gera greves e paralisações do magistério, com o conseqüente prejuízo para as crianças e a diminuição da qualidade da educação, ao não ser possível cumprir o calendário escolar programado.⁵

Quanto ao sistema universitário, na Bolívia existe uma figura única no mundo denominada co-governo (LIZÁRRAGA, 2002). Isso significa que docentes e alunos governam a universidade de forma paritária. Embora a figura seja interessante, nos últimos anos o co-governo transformou-se em um “pacto de mediocridade” em que os docentes fazem concessões aos alunos e os alunos são tolerantes com os docentes. Nessa situação, os indicadores de eficiência interna da universidade boliviana são altamente questionáveis: o tempo médio de estudo na maior universidade do sistema, a de San Andrés, em La Paz, chega a nove anos (o tempo regulamentar é cinco anos), a taxa de titulação no tempo regulamentar atinge aproximadamente 5%, ante uma dotação por estudante ascendente em dólares correntes na década de 1990 (LIZÁRRAGA, 2003).

5. Durante a implementação da reforma educativa, não houve greves e paralisações de parte do magistério, uma vez que o cumprimento do calendário escolar foi premiado com um “bônus pelo cumprimento”.

Esses elementos mostram que na condução do sistema educacional boliviano existem grandes problemas e que eles não serão resolvidos se não se encarar a problemática dos grupos de poder. Diante da existência de grupos de poder, o contexto institucional se debilita e qualquer iniciativa para melhorar a situação e os resultados da educação não pode render o esperado.

3.5 *Considera-se a educação uma política social e não uma política econômica de crescimento e desenvolvimento*

Um dos problemas mais importantes para que a relação entre educação e crescimento funcione de fato é provavelmente a existência de uma tendência arraigada de entender a educação e a política educativa como uma política social e cultural e não como parte de uma política de crescimento e desenvolvimento. Essa característica se apresenta sobretudo em países que se regeram por modelos de capitalismo de estado e aqueles que no passado financiaram seu sistema educativo mediante recursos provenientes da venda de matérias-primas.

Essa situação existe na Bolívia, uma vez que a mudança de um modelo de capitalismo de estado para uma economia de livre mercado não foi assumida por setores importantes da sociedade boliviana. Nesse contexto, o sistema educacional se mantém preso numa situação mista, já que, de um lado, se reconhece a importância da educação e do capital humano para o crescimento e desenvolvimento, mas, por outro, desculpa-se socialmente as condições de ineficiência em que esse sistema funciona e não se discute o tema de dotação e uso de recursos.

4. A BOLÍVIA PODE SAIR DA POBREZA COM A AJUDA DA EDUCAÇÃO?

A discussão da questão anterior deveria conduzir para a pergunta: que fazer então? Para a Bolívia não vale a relação entre educação e crescimento?

A fim de responder a essas perguntas é necessário voltar o olhar para trás e analisar os determinantes da relação entre educação e pobreza. Nesse contexto, vale a pena destacar que, apesar dos problemas referentes à estrutura e ao funcionamento do sistema educacional boliviano, a educação continua sendo provavelmente o instrumento mais eficiente na luta contra a pobreza (WORLD BANK, 2005).

Só é possível lutar contra a pobreza se há geração de crescimento e criação de riqueza. Na Bolívia, as políticas de redistribuição demonstraram não ter a força necessária, simplesmente porque é pouco o que se pode redis-

tribuir. Portanto, a política de luta contra a pobreza deveria estar centrada no fortalecimento das capacidades individuais para gerar maiores rendas e, dessa maneira, sair do círculo vicioso da pobreza. Desse ponto de vista, a política educacional deveria adquirir um caráter agressivo e centrar-se no tema da necessidade de velar pela integralidade na concepção das ações e instrumentos da política e velar pelo bom uso dos recursos públicos.

Se levarmos em conta que qualquer investimento adicional em um contexto educativo de institucionalidade débil não renderá os efeitos esperados e que a política educacional é uma política de longo prazo e geracional, fica claro que a sociedade boliviana deve encarar o problema da educação de forma responsável e agressiva, pois que com essa questão se está pondo em jogo as possibilidades de sair paulatinamente da situação de pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANAYA, Amalia. Bolivia: equidad y grupos de interés en la Reforma Educativa. *Las Reformas Sociales en Acción*. CEPAL, Serie Políticas Sociales n. 16, p. 9-34, 1997.
- ANDERSEN, Lykke, MURIEL, Beatriz. Cantidad versus calidad en educación: implicaciones para pobreza, en estadísticas y análisis. *Revista de Estudios Económicos y Sociales*, La Paz, 2003.
- BECKER, Gary. *Human Capital, a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Nova York, 1964.
- CARNOY, Martín, de MOURA CASTRO. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Washington: BID, 1991.
- CONTRERAS, Manuel, TALAVERA, María Luisa. *Examen parcial, la reforma educativa boliviana 1992-2000*. 2 ed., La Paz: Fundación PIEB, 2005.
- FIELDS, LEARY, LÓPEZ-CALVA, PEREZ DE RADA. Perfil de pobreza y sus determinantes en las ciudades principales de Bolivia. *Documento de Trabajo* 48/97, La Paz: UDAPSO, 1998.
- HOFFMAN, Bert, KOOP, Michael. Die Neue Wachstumstheorie und ihre Bedeutung fuer die Wirtschaftspolitik. *Die Weltwirtschaft*, caderno 2, p. 86-94, 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. *Bolivia: Mapa de pobreza 2001, necesidades básicas insatisfechas*. La Paz, 2002.
- JIMÉNEZ, Wilson, RIVERO, Roberto. Diferencias salariales en el mercado de trabajo urbano de Bolivia. *Análisis Económico*, v. 17, p. 24-59, 1999.
- LIZÁRRAGA ZAMORA, Kathlen. *Sistematización y diagnóstico actualizado de la situación y extensión del sistema de formación técnica en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Educación de Bolivia, 2004.

- _____. Educación técnica en Bolivia: efectos sobre los ingresos. *Análisis Económico*, v. 18, p. 1-37, La Paz, 2003.
- _____. La Reforma de la Educación Superior: un tema pendiente. *Tinkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, n. 14, 2003a.
- _____. *Economía y Universidad Pública*. La Paz: Plural Editores, 2002.
- MAUSSNER, Alfred, KLUMP, Rainer. *Wachstumstheorie*. Berlim, 1996.
- MINCER, Jacob. *Schooling, experience, and earnings*. Nova York: Columbia University Press, 1974.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Nuevo Compendio de Legislación sobre la Reforma Educativa y leyes conexas*. Lei 1565 de Reforma Educativa, p. 50-68, 2002.
- _____. *La educación en Bolivia: indicadores, cifras y resultados*. La Paz, 2004.
- MORALES, Rolando. *Determinantes de los rendimientos escolares en Bolivia*. Documento elaborado para o Ministério de Educação, La Paz, 2004.
- _____. La difícil relación entre la economía y la educación. *Papeles de trabajo de Econometrica*, La Paz, 2004a.
- PEREIRA, Luis. *Indicadores de situación de la educación vinculados al empleo y los ingresos*. La Paz: INE, 1993.
- PROGRAMA DE LAS Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. *Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz, 1998.
- WORLD BANK. *Bolivia poverty assessment: establishing the basis for more pro-poor growth*. Report n. 28068-Bo. Washington, 2005.

KATHLEN LIZÁRRAGA ZAMORA é doutora em Economia pela Universidade Westfálica de Münster, Alemanha, em 2001. Tem experiência profissional em formulação, acompanhamento e avaliação de políticas educativas, políticas para a redução da pobreza (no marco da Estratégia Boliviana de Redução da Pobreza) e economia institucional. Durante os últimos anos dirigiu o estudo "Proposta de modalidades de financiamento para a Formação Técnica e Tecnológica na Bolívia" (Projeto BID 1093/SF-BO), foi catedrática de programas de mestrado em diferentes universidades e trabalhou na Unidade de Análise de Políticas Econômicas e Sociais do governo da Bolívia. Atualmente é professora da Escola de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica Madre y Maestra da República Dominicana, no programa de doutorado de Ciências da Gestão. Tem dois livros e vários artigos publicados.