

MARIA MARGARITA LÓPEZ

## I. O CÍRCULO VICIOSO E VIRTUOSO QUE RELACIONA POBREZA E EDUCAÇÃO

**A** pobreza, a equidade e a vulnerabilidade constituem um trio inseparável nas análises recentes sobre a situação do desenvolvimento, do bem-estar e da qualidade de vida da população. Com efeito, não basta abordar o tema das privações, mas é fundamental vê-lo em um contexto comparativo que permita observar as diferenças ou distâncias existentes entre diferentes grupos sociais, assim como os riscos que correm alguns deles de cair na pobreza ou de agravar ainda mais sua situação de carência e exclusão.

Partindo de aproximações muito ligadas à renda, à produtividade e à carência de alimentos, habitação, água, saúde e educação, a definição da pobreza sofreu mudanças nos últimos anos, incorporando dimensões novas ligadas a fatores políticos e humanos. Afirma-se então que a renda não é a única medida da pobreza e que o crescimento econômico sozinho não terminará com ela. Para propiciar mudanças de fundo que afetem a situação de pobreza, é preciso fortalecer as capacidades individuais e ampliar o acesso das pessoas aos recursos e às instituições.

As contribuições da filosofia, da economia e da sociologia marcaram a discussão sobre a igualdade dos cidadãos nas diferentes esferas de sua atuação

---

\* Publicado originalmente em *Diálogo Político* 4, p. 85-108, Buenos Aires: KAS, 2005.

na política e no mercado, assim como no que se refere à sua identidade cultural e à sua própria percepção de privação ou exclusão social. Os trabalhos de John Rawls, Peter Townsend e, posteriormente, Amartya Sen, entre outros, constituíram-se em paradigmas que deram forma a projetos de políticas públicas orientadas para o melhoramento da igualdade e da equidade social, pondo em relevo a necessidade de igualar as oportunidades dos indivíduos, bem como a de contar com contextos que lhes permitam gozar de liberdade para fazer suas próprias opções. Assim, além de oferecer igualdade de oportunidades, acabar com a pobreza significa abrir o espaço para a tomada de decisão individual. Independentemente das circunstâncias de seu nascimento, uma pessoa deveria poder contar com as mesmas oportunidades das demais, com base, é claro, em suas próprias capacidades.<sup>1</sup>

Os estudos referem-se, de um lado, a uma dimensão absoluta da pobreza, que se reflete na carência de bens e serviços e na privação dos direitos humanos e, de outro, a uma dimensão relativa da pobreza, em função da distância entre os recursos e as capacidades próprias e as dos demais em termos de oportunidades para aceder a bens e à participação social e política. Uma vez que o acesso aos bens e serviços depende, em boa medida, do acesso às instituições, isto é, às regras que definem as práticas e às organizações que as aplicam, é fundamental conhecer essas instituições e contar com a possibilidade de manifestar a *voz* por meio da participação em sua definição, criação e funcionamento. Não obstante, devido às mesmas limitações impostas pela situação de pobreza, os indivíduos mais pobres costumam ter muito pouco ou nenhum acesso e influência sobre as instituições.<sup>2</sup>

Nesse ponto, é importante retomar o tema da inserção social do indivíduo e sua capacidade para se desempenhar como cidadão; para tanto, é útil referir-se ao conceito de capital social, que consiste no conjunto de conhecimentos, capacidades e aptidões cívicas que as pessoas possuem. A literatura a respeito mostrou a importância de conhecer e entender os tipos de relações que se dão entre os indivíduos, as redes sociais e as normas de reciprocidade

- 
1. Essas novas aproximações se refletem nos informes de organismos internacionais e multilaterais como os Informes de Desenvolvimento Humano do PNUD e os Informes de Desenvolvimento Mundial produzidos pelo Banco Mundial.
  2. Nos dois últimos Informes de Desenvolvimento Mundial (WORLD BANK, 2004 e 2005) se apresenta a necessidade de fazer ajustes para que os serviços não somente cheguem aos pobres, como funcionem com qualidade e, por outro lado, enfatiza-se a importância da equidade em aspectos de renda, mas também e sobretudo, de equidade no acesso às instituições e na participação.

e de confiança em que a vida deles se desenvolve.<sup>3</sup> Observou-se então que para evitar a marginalização e a exclusão social é importante fortalecer o capital social individual e, para isso, se deve contar com o envolvimento cívico, a igualdade política, a solidariedade, a confiança, a tolerância e uma vida associativa forte. Esses elementos remetem também a uma maneira específica de atuar frente às instituições, considerando que elas contêm e refletem a organização política e social de uma sociedade e, portanto, a distribuição do poder nessa sociedade. Possuir maior ou menor capital social influi finalmente na compreensão das instituições e na relação que se tem com elas.

Levando em conta que o capital social não somente é transmitido entre gerações,<sup>4</sup> mas que também é construído ao longo da vida das pessoas, a educação aparece então como um elemento essencial nessa construção e consolidação. A apropriação de conhecimentos sobre o funcionamento das instituições e o desenvolvimento de habilidades para o envolvimento cívico são elementos que favorecem a inserção social, e sua aplicação se converte em uma opção individual quando se conta com a oportunidade de fazê-lo. Dessa maneira, a educação fortalece as possibilidades de exercer uma maior liberdade em termos das escolhas pessoais.

Não obstante, quando se aborda a questão educacional em relação ao fortalecimento do capital social e com sua incidência na pobreza, não basta garantir o acesso à educação ou a oportunidade educativa como tal; numa análise mais fina, aparecem novos elementos que se tornam fundamentais para que a educação oferecida em uma sociedade possa ser útil para a diminuição da pobreza e da exclusão. Trata-se principalmente de questões como a qualidade, a pertinência e a equidade na educação.

Nesse raciocínio está subjacente a idéia de que há fatores externos ao sistema educacional que influem na oportunidade educacional; trata-se da incidência da pobreza na educação, que se observa por meio de indicadores como a matrícula e a evasão nos grupos mais pobres. Os estudantes mais pobres abandonam a escola ou têm enormes dificuldades para avançar no sistema educacional devido a carências em termos de nutrição, recursos para

---

3. Os trabalhos de J. Jacobs, J. S. Coleman, P. Bourdieu e R. Putnam ilustram a riqueza deste conceito e sua importância nas análises que têm a ver com a discriminação, as mudanças intergeracionais em grupos menos favorecidos e as possibilidades de mudança que o envolvimento desses grupos gera em decisões que os afetam.

4. Putnam (1993) mostrou que o capital social é transmitido entre gerações, é acumulativo e, inclusive, o que se ganha em um setor pode ser transferido a outros espaços.

uniformes e material educativo, necessidade de trabalhar para ajudar no sustento da família e pouca valorização da educação por parte dos pais, associada, em boa parte, ao baixo nível educacional deles.<sup>5</sup> Mas, por outro lado, há fatores de pobreza do próprio sistema educacional como, por exemplo, as deficiências na capacidade da oferta, na qualidade e no fluxo mesmo dos estudantes. Essa situação de “pobreza educativa” tem, por sua vez, influência na pobreza, o que foi observado mediante indicadores de emprego, exclusão do trabalho e rendas. Com efeito, a educação que os mais pobres recebem revela os níveis mais baixos de qualidade e conta com os professores menos capacitados (na área rural, por exemplo), o que influi posteriormente na procura de emprego e em seu nível de remuneração. Dito de outra forma, trata-se de uma educação pobre para os pobres, ou da reprodução das desigualdades iniciais.

Evidencia-se assim um círculo vicioso que corresponde ao fato de que a pobreza se relaciona freqüentemente com a carência educativa ou com uma oferta educacional de baixa qualidade que, por sua vez, não gera transformações profundas e mantém na pobreza quem passa pelo sistema educacional. No entanto, esse círculo vicioso poderia transformar-se em virtuoso mediante a oferta de uma educação de qualidade para os mais pobres, de tal modo que gerasse mudanças mais estruturais que permitissem às pessoas contar com maiores elementos para superar a situação de pobreza. Não obstante, é importante ressaltar que não se vence a pobreza somente com maiores níveis educativos da população, pois boa parte da desigualdade social é transmitida por canais diferentes dos educacionais.

Os diferentes estudos sobre a pobreza indicam que a educação é particularmente estratégica porque seus benefícios são transmitidos às gerações seguintes, ou seja, ela tem um impacto mais profundo sobre a pobreza. Isso foi especialmente certo no caso da educação das meninas e das mulheres, cujos efeitos se refletem na posterior criação de seus filhos em condições de maior salubridade e valorização da educação. Foi demonstrado também que o patrimônio básico para combater a transmissão intergeracional da pobreza é que cada pessoa conte com pelo menos doze séries de educação, ou dito de outro modo, a falta de acesso à educação se converte em uma armadilha intergeracional, um mecanismo reprodutor tanto da pobreza como da iniquidade (CEPAL 1998).

---

5. De fato, o nível educativo dos pais é um bom prognóstico do nível de sucesso educativo na América Latina (REIMERS, 1999).

Embora os indicadores mostrem progressos nas taxas de escolarização da América Latina, com maior acesso de meninos e meninas ao sistema educacional, não parecem tão claras as melhorias no que tange à qualidade da educação. Do mesmo modo, apesar desses avanços importantes, se observa que continua havendo segregação entre ricos e pobres. Tal como descreve Reimers (1999), em cada país latino-americano é possível encontrar dois países do ponto de vista educacional: 30 a 40% da população com níveis educativos muito baixos – às vezes apenas com duas séries de primário – e 20% da população com níveis educativos duas e três vezes superiores. A preocupação pela questão da equidade aparece então como um imperativo no desenho das políticas educacionais.<sup>6</sup>

Superar a pobreza, atacando a iniquidade e pondo especial atenção na questão da vulnerabilidade de certas populações é uma tarefa complexa que, embora ultrapasse o âmbito educacional, requer políticas públicas educacionais tendentes a melhorar tanto a cobertura como a qualidade da educação pública, às vezes com programas compensatórios para os mais desfavorecidos. Para ilustrar essa situação, apresentamos de maneira resumida os programas implementados na Colômbia a partir da década passada que direta ou indiretamente afetam essa problemática.

## 2. AÇÕES DESENVOLVIDAS A PARTIR DA PERSPECTIVA EDUCACIONAL PARA REDUZIR A POBREZA

Como aconteceu na maioria dos países latino-americanos, o setor educacional colombiano integrou dentro de suas preocupações a atenção específica a populações com desvantagens econômicas e sociais. O projeto e a execução de programas de ampliação de cobertura com ênfase nos setores urbanos marginais mais pobres, na população rural ou na população indígena foram acompanhados muitas vezes de políticas de qualidade que pretendem também atender à questão do melhoramento da equidade. Apresentamos a seguir uma descrição geral da situação educacional da população colombiana e, depois, um relato dos programas que foram implementados com o objetivo de incidir na pobreza.

---

6. Uma dificuldade adicional, quando se abordam as questões de qualidade e equidade na educação, é a pouca disponibilidade ou comparabilidade das informações relacionadas com o desempenho ou os resultados dos estudantes, assim como com a discriminação dos dados de acesso e de qualidade por estrato socioeconômico.

## 2.1 O nível de educação dos colombianos mais pobres

Para oferecer uma visão geral da situação da educação na Colômbia, e especialmente da situação dos mais pobres, selecionamos cinco indicadores estratégicos: a taxa de analfabetismo da população maior de 15 anos, a taxa de escolarização líquida por nível educativo, o número de anos médios de instrução da população, as taxas de repetência e de evasão, os resultados em qualidade e as rendas segundo o nível educacional alcançado. Os valores para esses indicadores refletem o atraso educacional colombiano e mostram que ele é mais profundo no caso das populações situadas nas zonas rurais e nos grupos de menores rendas (Tabela 1).

**Tabela 1.** *A educação dos colombianos em cifras.*

<b>Indicador</b>	<b>Valor</b>
Taxa de analfabetismo (para maiores de 15 anos) (1)	7,8% nacional 17,9% rural  Aproximadamente 18% no quintil 1 de renda Menos de 2% no quintil 5 de renda  10% e mais nas regiões Atlântica e Pacífica onde se concentram níveis elevados de pobreza.
Taxa de escolaridade líquida (2)	31% na pré-escola (crianças entre 5 e 6 anos de idade que freqüentam a série obrigatória de pré-escola)  82% no primário  55% no secundário e médio
Anos de educação da população (1)	A média nacional não alcança 8 anos de educação  A média é de pouco mais de 4 anos no primeiro quintil de renda  A média é de 11 anos no quintil 5
Taxas de repetência e evasão	A evasão era mais elevada em todas as séries na zona rural em 1998, especialmente na primeira série (30,5%) e na quinta série (50,1%), enquanto que o agregado nacional mostrava respectivamente 17,8 % e 6,3% (PREAL, Fundación Corona e Corpoeducación, 2003).  De acordo com o Ministério de Educação (dados da Resolução 166 de 2003) em 2003 a evasão foi de 6% na pré-escola, 5% no primário e secundário, e 3% no nível de médio.

*continua*

Indicador	Valor
Resultados em qualidade	Embora os resultados nacionais sejam em geral deficientes com respeito ao nível esperado nas provas de qualidade SABER 1997-1999, nas séries avaliadas (terceira, quinta, sétima e nona) em linguagem, os estudantes das zonas rurais obtiveram os resultados mais baixos. Na prova de matemática, com exceção dos resultados de terceira série, em que os estudantes das zonas rurais superaram os das zonas urbanas, houve a mesma tendência. (PREAL, Fundación Corona e Corpoeducación, 2003).*
	No há grandes diferenças no resultado médio geral obtido nas zonas urbanas e rurais na prova de ciências naturais aplicada em novembro de 2003 aos estudantes de quinta série: 49,12 na zona urbana e 49,93 na rural.
Rendas por nível educacional alcançado (em salários mínimos mensais SMM)	0,8 SMM para a população com primário incompleto 1 SMM para a população com primário 1,2 SMM para a população com secundário incompleto 1,7 SMM para a população com secundário 2,3 SMM para a população com educação superior incompleta 6,2 SMM para a população com educação superior

**Fontes:**

(1) DANE, Pesquisa de Qualidade de Vida ECV- 2003 e Millán (2005).

(2) Estatísticas educativas 2002 com base no formulário C-600 - Ministério de Educação Nacional.

\* Infelizmente, os resultados das provas 2002-2003 de linguagem e de matemática não foram publicados desagregados por zonas (urbana e rural) nem por estrato socioeconômico dos estudantes.

A população das zonas rurais (que inclui também a maioria dos grupos indígenas) mostra, em geral, indicadores que refletem uma menor cobertura do serviço educativo em comparação com a população das zonas urbanas. Desse modo, observa-se uma diferença de mais de três anos de educação entre a população pobre, correspondente aos primeiros quintis de renda, e os não pobres.<sup>7</sup> Levando em conta que as médias ocultam às vezes situações extremas, é importante explorar também o comportamento de alguns dos indicadores do ponto de vista territorial. Assim, por exemplo, os departamentos com maiores índices de necessidades básicas insatisfeitas (NBI)<sup>8</sup> apresentam, em geral, taxas de escolarização mais baixas e níveis de repetência e de evasão mais elevados (Tabela 2).

7. Embora a distância ainda não desapareça, parece haver uma mudança para as gerações mais jovens, já que, se tomarmos o número de anos de educação para a população entre 15 e 24 anos, esta diferença diminui para dois anos.
8. Este indicador combina o acesso das famílias a bens em termos da habitação, a cobertura em serviços básicos, a aglomeração e a escolaridade (pelo menos uma criança entre 7 e 11 anos que não freqüenta a escola).

Tabela 2. Informação educacional por departamento 2002.

Departamento	Taxa bruta pré-escolar, básica e média	Taxa líquida pré-escolar, básica e média	Taxa de repetência	Taxa de abandono	Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas 2000
AMAZONAS	62%	58%	8	6,2	69,4
ANTIOQUIA	87%	85%	7	8	18,3
ARAUCA	75%	71%	5	13	53,8
ATLANTICO	77%	73%	4	8	23
BOGOTA	92%	90%	5	4	14
BOLIVAR	71%	68%	7	7	35,2
BOYACA	76%	73%	7	6	24,5
CALDAS	76%	73%	8	11	15,4
CAQUETA	72%	71%	4	18	22,2
CASANARE	77%	74%	6	10	52,1
CAUCA	76%	73%	8	9	28,9
CESAR	73%	70%	3	8	36,3
CORDOBA	99%	94%	7	8	44
CUNDINAMARCA	88%	85%	7	7	23,4
CHOCO	92%	86%	9	8	60,6
GUAINIA	59%	55%	12	13	100
GUAVIARE	50%	49%	10	16	79,8
HUILA	87%	86%	6	8	28,6
LA GUAJIRA	88%	84%	4	6	32,6
MAGDALENA	67%	63%	4	8	34
META	83%	82%	5	11	26,2
NARIÑO	70%	66%	6	6	32,6
NORTE DE SANTANDER	72%	70%	6	7	19,2
PUTUMAYO	65%	62%	7	15	78,8
QUINDÍO	79%	78%	5	10	18,1
RISARALDA	80%	78%	4,9	10,5	16,7

*continua*

Departamento	Taxa bruta pré-escolar, básica e média	Taxa líquida pré-escolar, básica e média	Taxa de repetência	Taxa de abandono	Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas 2000
SAN ANDRÉS	72%	69%	6	4	33,3
SANTANDER	77%	75%	4	7	20,8
SUCRE	87%	82%	7	8	39,8
TOLIMA	84%	82%	6	9	27,3
VALLE	76%	72%	4	6	15,7
VAUPÉS	73%	66%	18	12	100
VICHADA	52%	50%	11	8	88,9
COLOMBIA	82%	79%	6	7	

**Fonte:** Ministerio de Educación Nacional - Formulario C-600 para 2002 e DANE para o índice NBI.

A deficiência de acesso à pré-escola é definitivamente preocupante, uma vez que apenas cerca de um terço das crianças cursam este nível, com as implicações negativas que isso pode ter em termos de preparação e desenvolvimento para o posterior avanço no primário. Quanto à baixa taxa de escolaridade na escola secundária e média, ela reflete, de um lado, as dificuldades experimentadas pelos estudantes em seu fluxo ao longo do primário e mostra os problemas de permanência e de evasão do sistema educacional. Adicionalmente, em 1998 apenas a metade dos jovens mais pobres de 15 a 19 anos de idade foi aprovada na sexta série, o que permite concluir que cerca da metade dos mais pobres nem sequer ingressa no secundário (SARMIENTO, 2001:32).

Vale a pena destacar o que ocorre em relação à medição da qualidade da educação, com base nos resultados disponíveis em diversas avaliações. Parece que a implantação da metodologia da Escola Nova, que foi levada às zonas rurais colombianas há vários anos, permite que a qualidade da educação nessas zonas não seja inferior à que recebem as crianças das zonas urbanas. A preocupação por tornar a educação mais pertinente e flexível, reconhecendo as características próprias das crianças das zonas rurais, foi um fator incluído na capacitação dos docentes e na utilização de materiais educativos projetados especialmente para a aplicação dessa metodologia. Embora a qualidade não seja a esperada nas provas, pelo menos, no caso desses indicadores, não se nota uma diferença tão grande entre as zonas urbanas e rurais.

Finalmente, o indicador que mostra o nível de renda de acordo com o nível educativo alcançado permite concluir de maneira contundente a potencialidade da educação na mudança da situação econômica pessoal e familiar: quem consegue concluir os estudos de educação superior ganha cerca de 3,6 vezes mais do que a pessoa que simplesmente conta com estudos secundários. Infelizmente essa informação contrasta com a taxa de escolaridade secundária e média, pois cerca de 40% dos jovens fica sem concluir este nível educativo e, portanto, com uma renda esperada de apenas 1,2 salários mínimos, superada em quase seis vezes pelos graduados na educação superior.

A situação de pobreza influi claramente nos menores níveis educacionais da população mais vulnerável, o que situa o país no círculo vicioso mencionado na seção anterior. A seguir, examinamos algumas das medidas implementadas para enfrentar esse problema.

## *2.2 Políticas educativas orientadas para as populações mais desfavorecidas*

Mitigar ou erradicar a pobreza em contextos de ajustes para a redução do gasto público, como é o caso da maioria dos países latino-americanos, não é uma tarefa fácil. Se, há algumas décadas, a educação pública tinha o objetivo de universalizar sua cobertura, hoje ela parece estar mais voltada à criação de políticas compensatórias para as populações mais vulneráveis. Pode-se pensar que, uma vez alcançadas certas metas de ampliação de cobertura, o que aconteceu no caso latino-americano, que mostrou um crescimento importante durante os últimos cinquenta anos, subsistem problemas graves de segregação e desvantagens para os mais pobres que devem ser resolvidos para se conseguir reduzir efetivamente a pobreza. Nessa perspectiva, os países implementaram políticas, com frequência motivadas pelos organismos multilaterais que oferecem os créditos externos, para aumentar a cobertura educativa, melhorar sua qualidade e combater a pobreza.

Essas medidas podem ser organizadas em estruturais e conjunturais, umas de longo e outras de curto prazo. De maneira geral, se situam em três grandes blocos correspondentes à ampliação da cobertura da educação pré-escolar, básica e média, ao melhoramento da qualidade da educação pública e aos ajustes institucionais implementados no setor educacional para dar respostas mais efetivas às expectativas da sociedade. A Tabela 3 resume os programas implementados na Colômbia, separados de acordo com sua cobertura, para todos os estudantes da educação pública ou sua focalização nas populações mais pobres.

Tabela 3. Programas educativos com potencial para incidir na pobreza.

Ampliação de cobertura		Melhoria da qualidade		Ajustes institucionais	
População em geral	População pobre	População em geral	População pobre	População em geral	População pobre
Universalização da educação primária	Ênfase em zonas rurais e urbano-marginais	Planos de melhoria institucional	Escola Nova Etno-educação	Descentralização Participação de pais e comunidade em Conselhos de Planejamento e Diretores	Transferências compensatórias por pobreza para entidades territoriais Criação da Direção de Populações e Projetos Intersetoriais no Ministério de Educação
Aumento de cobertura da escola secundária e média	Programa de subsídios Programa de concessão educativa (em Bogotá) Programa de Famílias em Ação Programas de alimentação escolar	Formação em competências cidadãs Formação em competências para o trabalho	Programa de Aceleração da Aprendizagem		

Dentro do conjunto de programas destinados especificamente à população mais pobre, se observa que a maioria deles se refere à ampliação de cobertura. O esforço governamental centrou-se nessa questão, com a criação de diferentes programas e seu financiamento. Desde a década passada, os créditos externos em educação se orientaram para a atenção da população mais atrasada em sua escolaridade. Na última fase do Plano de Universalização do Primário (financiado com recursos do Banco Mundial), as atividades privilegiaram as zonas rurais e urbano-marginais. Posteriormente, desde o projeto do Programa de Melhoramento da Cobertura e da Qualidade da Educação Secundária (PACES), financiado também com um crédito do Banco Mundial, foi definida a focalização das ações nos jovens de menores recursos.

Com o programa PACES, começou também a implementação de um mecanismo de aproveitamento da infra-estrutura privada existente para expandir a cobertura mediante o financiamento estatal de subsídios para que as instituições educacionais privadas atendessem jovens que não contavam com uma cota escolar no setor oficial. Tratava-se então de utilizar as cotas disponíveis nos colégios privados, ou de financiar sua criação. A implementação

desse programa gerou situações novas no país, pois significou a superação do esquema anterior, no qual entidades governamentais transferiam recursos para colégios privados de maneira desordenada e conjuntural, ou respondendo a práticas clientelistas. Com o programa de subsídios mencionado, pôs-se ordem nessas práticas, já que a partir de então a cessão de recursos se fez como contraprestação pela atenção dada a crianças e jovens que não contavam com uma cota escolar e, além disso, exigiram-se requisitos mínimos de qualidade por parte da instituição educativa para ser beneficiária do programa. Esse esquema de operação continuou funcionando com algumas variações e atualmente o governo nacional reserva uma quantia significativa de recursos no orçamento nacional para que as entidades territoriais promovam a ampliação da cobertura.

Outra maneira de expandir a cobertura foi associar-se ao setor privado na criação de instituições educacionais mediante contratos de concessão do serviço. Seguindo essa via, o distrito de Bogotá concentrou programas de cobertura e qualidade nos estratos mais pobres desde 1998. A administração distrital contribui com a infra-estrutura e os concessionários (entidades de reconhecida experiência em educação), que são contratados por processos de licitação pública, recebem uma quantia por aluno e se encarregam de todos os aspectos relacionados com a prestação do serviço, inclusive a contratação e administração dos professores. Dentro desse esquema, são atendidos atualmente cerca de 25 mil estudantes dos setores mais desfavorecidos da cidade.

Adicionalmente, como ocorreu em outros países da América Latina – no México com o programa Progresá, no Chile e em outros países com o funcionamento dos Fundos de Investimento Social e com a implementação de projetos destinados aos jovens em situação de vulnerabilidade (Projeto Chile Jovem e Projeto Jovem na Argentina) –, na Colômbia foi criada uma Rede de Apoio Social como mecanismo de proteção da população mais vulnerável aos efeitos do desemprego e da redução na renda familiar. Devido à recessão sofrida pelo país entre 1998 e 1999 – a mais forte das últimas sete décadas – as famílias do primeiro quintil de renda tiveram uma redução de aproximadamente 21% em sua renda. Assim, a questão da vulnerabilidade serviu de base para justificar a implementação dessa estratégia que conta com três programas: Famílias em Ação, Jovens em Ação e Emprego em Ação. O programa Famílias em Ação foi projetado para mitigar os efeitos da crise econômica mediante um esquema de subsídios para a saúde, a educação e a nutrição das famílias e cuja entrega está condicionada à realização periódica de controles

de altura, peso e frequência escolar das crianças. Uma avaliação do programa realizada em 2002, depois de um e dois anos de sua implementação, revelou um efeito positivo na taxa de matrícula escolar dos jovens de 14 a 17 anos nas zonas urbanas.<sup>9</sup> Não tratamos dos outros dois programas porque não estão relacionados diretamente com as políticas educacionais, embora sua existência seja de grande importância, pois refletem uma maneira mais estruturada de abordar a questão da pobreza e da vulnerabilidade que cobre várias frentes simultaneamente.

Finalmente, já é um fato reconhecido que os programas de alimentação escolar (desjejum, almoço ou merenda) contribuem para a permanência dos estudantes mais pobres no sistema educacional. Embora não tenhamos estatísticas precisas sobre o impacto dessas medidas na permanência ou no rendimento dos beneficiários, cada vez mais entidades territoriais estão financiando esse tipo de programa. De fato, por lei (Lei 715 de 2001), todos os municípios colombianos recebem uma transferência do governo central para este propósito e muitos deles acrescentam recursos próprios de seus orçamentos.

#### 2.4 A melhoria da qualidade

Melhorar a qualidade da educação é uma tarefa complexa que exige atenção para diferentes aspectos que incluem, entre outros, capacitação e atualização dos docentes, disponibilidade de material educativo adequado e suficiente além de contar com avaliações que permitam conhecer os resultados dos estudantes, a fim de orientar as ações de melhoramento. Na Colômbia, uma boa parte dos recursos para a qualidade da educação foi destinada desde a década passada à implementação de um sistema de avaliação da qualidade, primeiro mediante a realização de provas por amostra, e posteriormente com a criação e aplicação de provas censitárias. Atualmente, o Ministério de Educação promove de maneira decidida a realização de planos de melhoramento institucionais, baseados na análise dos resultados obtidos nessas provas, como uma das estratégias principais para melhorar a qualidade da educação. O foco se centra então na instituição educacional como unidade de intervenção, atribuindo-se a ela a responsabilidade pelos resultados de seus estudantes.

Mas dificilmente se pode falar de qualidade sem associar a ela o conceito de pertinência da oferta educacional. A oferta é pertinente se cumpre com

---

9. Em 2002, o programa atendeu 622 municípios com menos de cem mil habitantes.

os fins esperados pelas famílias e a sociedade em geral. Além disso, a qualidade e a pertinência da educação favorecem a permanência dos estudantes no sistema educacional, bem como sua progressão no interior do sistema. Nesse sentido, além da definição dos padrões curriculares relacionados com as disciplinas básicas, foi incorporada mais recentemente a preocupação em fortalecer a formação das competências para o trabalho, assim como das competências cidadãs. Esses dois programas são desenvolvidos atualmente em nível nacional, mediante a capacitação dos docentes e o projeto de materiais específicos para que o ensino seja o mais prático possível.

Na questão educacional, é difícil separar de maneira taxativa programas de cobertura e de qualidade, uma vez que alguns deles foram projetados com a pretensão de dar respostas a essas duas problemáticas. É o caso dos programas de Escola Nova, Etno-educação ou Aceleração da Aprendizagem, que foram concebidos desde seu início para atrair ou manter no sistema educacional respectivamente as crianças das zonas rurais, as indígenas e as que, estando acima da idade, não conseguiram avançar ou terminar o nível primário. As crianças e jovens desses grupos se situam quase sempre em condições de pobreza e se prevê que a utilização de metodologias mais flexíveis, que levam em conta e adaptam seus calendários a suas condições específicas, ajudem na sua permanência no sistema educacional. Adicionalmente, esses programas foram projetados com especial cuidado na questão da pertinência dos conteúdos, tornando-os mais adequados às realidades das crianças e dos jovens, mas mantendo exigências de qualidade que permitam que os estudantes egressos desses programas tenham o mesmo nível de desempenho que qualquer aluno das escolas tradicionais. Pode-se dizer que a metodologia e os materiais utilizados fazem a diferença nesses casos: a metodologia ativa, no caso da Escola Nova, assim como seus materiais, e o bilingüismo na oferta a populações indígenas, através do programa de Etno-educação, são sem dúvida elementos que favoreceram a aprendizagem por parte dos estudantes. Quanto ao Programa de Aceleração da Aprendizagem, conta com materiais que prevêm um nível de maturidade maior das crianças e jovens com defasagem idade-série e embora desenvolva os mesmos conteúdos do nível primário, a formação é feita por meio de projetos transversais que levam em conta essa situação.<sup>10</sup>

---

10. Os estudantes beneficiários deste programa têm geralmente entre 11 e 15 anos de idade, não conseguiram terminar oportunamente o primário ou foram aprovados somente em uma ou duas séries e, muitas vezes, já abandonaram os estudos. O programa (*continua*)

Um valor agregado desses programas consiste em que incluem uma reflexão importante sobre o reconhecimento e a valorização da identidade cultural do estudante. Seja camponês, indígena, ou simplesmente um estudante que perdeu sua auto-estima devido ao fracasso escolar repetido, todos estão inseridos nas questões trabalhadas com os docentes, os estudantes e, quando possível, com as comunidades.

### 2.5 *Ajustes institucionais para responder à pobreza a partir do setor educacional*

Na Colômbia, a administração do setor educativo é feita de forma descentralizada, em que a responsabilidade pela prestação do serviço foi delegada aos departamentos (32), aos distritos (4) e aos 42 municípios que têm mais de cem mil habitantes (de um total de 1094 municípios). Uma vez que a implementação da atenção educativa se dá nos níveis subnacionais, é muito importante conhecer o lugar que esses governos concedem à questão da pobreza, assim como suas ações para prevenir seu crescimento e erradicá-la.

No atual esquema de descentralização, definido nas reformas de distribuição das competências e dos recursos em 1993 e 2001, as entidades territoriais têm autonomia para definir seus planos de desenvolvimento sob a liderança de governantes (prefeitos e governadores) eleitos diretamente pelo povo. Não obstante, o financiamento da educação pública depende atualmente, em sua maior parte, dos recursos das transferências constitucionais provenientes do governo central, as quais são gastas quase totalmente no pagamento do pessoal de direção e docente. Por se tratar de uma despesa corrente inflexível, sobra pouca margem de liberdade no gasto para municípios, distritos e departamentos.

Para intervir de maneira direta nas zonas mais pobres, os níveis subnacionais contam então com duas opções. A primeira consiste em recompor a atual distribuição dos docentes, fazendo com que o número de crianças atendidas por um professor seja mais homogêneo em seu território e evitando sua concentração nas capitais e cidades maiores. Desse modo, beneficiam-se as populações mais necessitadas, às quais usualmente não chega o número exigido de professores. Por outro lado, podem designar recursos próprios para investimento em educação nas zonas mais pobres, os quais podem ser dirigi-

---

*(continuação)* permite que eles completem em um ano letivo o primário com resultados equivalentes aos estudantes que o fazem em condições normais.

dos para atividades como transporte escolar, construção de infra-estrutura, dotação de material educacional e capacitação dos docentes.<sup>11</sup>

É importante mencionar que a pobreza foi considerada uma variável a ser levada em conta no cálculo das transferências do governo central para os níveis subnacionais. Com efeito, ao descentralizar a educação, procurou-se fazer com que os níveis subnacionais receptores das novas responsabilidades possam desenvolvê-las de maneira homogênea, evitando brechas entre uns e outros devido a fatores políticos ou econômicos. Esse princípio levou à inclusão de ajustes nas fórmulas de transferência que compensam as dotações de base em função da população atendida e por atender, de acordo com fatores como o índice de pobreza entre outros. Com efeito, desde a década passada, a fórmula de distribuição inclui o conceito de equidade que se materializou no uso de um indicador de pobreza (o Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas, NBI). Com esses ajustes, buscam-se reduzir as disparidades que existiam tradicionalmente entre entidades territoriais (a transferência per capita variava de 1 a 5,9 vezes na década passada), chegando pelo menos a um nível similar de gasto por aluno.

Nesse sentido, observa-se hoje em dia que a distribuição das transferências do governo central aos municípios – que, como dissemos, se dirigem prioritariamente ao financiamento de gastos de investimento – melhorou, mostrando uma tendência para a convergência no nível de gasto por aluno.

Não obstante, não acontece o mesmo com os recursos transferidos aos departamentos, pois seu cálculo permanece ainda muito ligado ao custo da folha de pagamento de pessoal e, dada a concentração de docentes de maior grau na hierarquia em alguns departamentos que tradicionalmente recebiam maiores recursos, mantém-se ainda certo nível de iniquidade interdepartamental. Mas vale a pena assinalar que se observa uma mudança positiva, na medida em que os departamentos mais pobres, que anteriormente recebiam um montante per capita menor, hoje mostram uma distância menor em relação aos que recebiam mais. O ritmo lento desse ajuste se deve, em boa medida, ao fato de que mais de 80% dos recursos são repartidos em função das folhas de pagamento e escalões dos docentes e de que, nas cidades ou municípios onde há uma maior qualidade de vida, há folhas de pagamentos

---

11. Para evitar a nomeação indiscriminada de professores que ocorreu no passado por parte das entidades territoriais, a reforma de 2001 proíbe que gastem seus recursos próprios nesta rubrica, a menos que assegurem mediante a aprovação de vigências futuras o financiamento de uma coorte completa de estudantes de educação básica.

maiores e os docentes ocupam posições mais altas na hierarquia, fazendo com que seja mais cara sua folha de pagamento.

De acordo com uma recente avaliação realizada pelo DNP (2004) da aplicação da reforma durante o período 2001-2003, 50% da população pobre do país receberam aproximadamente 40% dos recursos das transferências aos departamentos para educação, ao passo que essa relação com os municípios mostra que a metade da população pobre recebeu mais de 60% da transferência atribuída aos municípios para educação. Infelizmente, ainda não se avaliou o impacto da descentralização na ampliação da cobertura educacional nem nas mudanças relacionadas com a qualidade da oferta, o que limita também a possibilidade de ver esses efeitos nas populações mais pobres.

Os ajustes institucionais para adequar a administração da educação à questão da pobreza e à vulnerabilidade também podem ser vistos na última reestruturação do Ministério de Educação Nacional. Em 2003, foi criada uma Direção de Populações e Projetos Intersetoriais cuja função é ocupar-se especificamente dos programas e projetos orientados para os grupos em condições de vulnerabilidade, levando em conta sua condição étnica, cultural, social e pessoal (Decreto 2230 de 2003). Essa Direção promove nas Secretarias de Educação Departamentais a valorização e a importância do trabalho educacional com estas populações.

### 3. CONSOLIDAR A FORMAÇÃO EM DEMOCRACIA E CIDADANIA

**U**ma vez apresentados os distintos programas educativos implementados na Colômbia, tanto aqueles que de maneira universal cobrem a toda a educação pública como aqueles que têm uma orientação clara para atender às populações mais vulneráveis, surge a pergunta sobre suas possibilidades reais em termos de redução da pobreza. Consegue-se efetivamente formar os indivíduos para que possam aceder ao mercado de trabalho em condições tais que melhorem o nível de renda pessoal e familiar? Forjam-se indivíduos capazes de tomar decisões, selecionar opções e participar na vida pública?

Sem dúvida, os programas têm um alto potencial para causar um impacto a curto e médio prazo no que chamamos de pobreza educativa, isto é, as carências de todo tipo existentes no sistema educacional. A combinação de recursos financeiros com estratégias diferenciadas para ampliar a cobertura deveria permitir sua expansão. No entanto, seria conveniente enfatizar mais a necessidade de apoiar de maneira decidida a frequência à pré-escola das crianças mais pobres, dado o impacto positivo disso em sua escolaridade pos-

terior. Para ilustrar a transmissão da desigualdade de oportunidades entre as gerações basta retomar a dramática descrição que aparece no recente Informe de Desenvolvimento do Banco Mundial: crianças equatorianas de três anos de idade provenientes de todos os grupos socioeconômicos obtiveram resultados similares em uma prova de reconhecimento de vocabulário – resultados muito próximos dos de uma população de referência como padrão internacional – mas todas as crianças de cinco anos, com exceção das provenientes de grupos mais ricos e com pais que contavam com os maiores níveis educacionais, ficaram abaixo do grupo de referência (WORLD BANK, 2005:5). Este exemplo reforça a idéia da necessidade imperiosa de oferecer atenção pré-escolar aos pequeninos para que seu ingresso na escola primária não seja desde o início marcado por atrasos que com o tempo se tornam difíceis de superar.

Do mesmo modo, é fundamental que as famílias e os formuladores de políticas públicas entendam a necessidade de que os estudantes cursem pelo menos doze anos de escola para contar com maiores possibilidades de vencer o círculo da pobreza. Isso significa, entre outras coisas, melhorar a qualidade e a pertinência da oferta para favorecer a permanência dos estudantes. Os programas mencionados foram formulados e financiados parcialmente pelo governo federal, mas o grande desafio está em sua implementação que, em boa parte, cabe hoje aos municípios, distritos e departamentos.

Tudo isso significa superar a “educação pobre para os pobres”; somente assim se pode esperar um efeito positivo desses programas a médio e longo prazo sobre a pobreza em termos de melhoria da renda familiar e do fortalecimento das capacidades e habilidades dos indivíduos para aceder às instituições. Neste ponto, é necessário reconhecer o enorme potencial que pode ter para o futuro a formação dos estudantes em competências cidadãs. Embora seu desenvolvimento seja essencial em toda a população estudantil, no caso dos mais desfavorecidos, converte-se em um elemento fundamental para conseguir acesso às instituições, manifestando sua *voz*, refletindo assim tomada de posições e liberdade para fazer opções. O desenvolvimento das competências cidadãs deve permitir a compreensão dos assuntos públicos (a história, a estrutura e as funções do governo), a natureza da democracia e do ideal cidadão, mas também deve trazer as ferramentas e habilidades necessárias para que a pessoa desenvolva seus objetivos políticos em termos da participação por meio do voto, do protesto, da reivindicação e do debate público. Se oferecermos essa formação aos estudantes de hoje, contaremos provavelmente amanhã com cidadãos mais comprometidos e capazes de avaliar e tomar decisões frente a suas opções de vida.

No documento *Making services work for poor people* do Banco Mundial, fica estabelecida a necessidade de envolver as comunidades mais pobres no projeto e no monitoramento dos serviços que recebem como uma maneira de pressionar para que esses serviços não apenas cheguem, mas que sejam de qualidade. Nesse caso, já não se trata dos estudantes, mas de seus pais e suas comunidades como agentes ativos que podem opinar e exigir frente à prestação do serviço público educacional. Valeria a pena perguntar se isso acontece no caso dos programas em marcha na Colômbia.

A participação cidadã se deu na Colômbia no projeto das políticas educacionais, concentrando-se particularmente – por meio dos conselhos territoriais de planejamento – no momento da formulação dos planos de desenvolvimento tanto nacional como territoriais. Mas essa participação dificilmente existe na definição mais precisa dos programas ou no acompanhamento de seus resultados, e se pode supor que o mesmo acontece ainda menos com a voz das pessoas mais pobres.

Reforçar a capacidade de exigência dos mais pobres é fundamental e para isso se deve contar com programas de formação que lhes permitam conhecer suas possibilidades e desenvolver capacidades para que não se sintam frustrados em uma primeira tentativa. É igualmente importante pensar em induzir a participação mediante regulamentações e capacitações, uma vez que as comunidades mais desfavorecidas costumam sentir-se intimidadadas ou marginalizadas e dão com dificuldade o passo necessário para manifestar sua voz e seu voto (LÓPEZ, 2005), especialmente em países como os latino-americanos, que não se destacam por uma tradição participativa.<sup>12</sup> Afora os Conselhos Diretores e os Conselhos de Pais de Família, que funcionam nas escolas e cujo funcionamento se desconhece precisamente, não parece haver mais espaços na Colômbia para opinar sobre a prestação do serviço educacional.

Nesse campo do acesso dos indivíduos às instituições é importante recordar que, no atual marco de descentralização, as instituições locais se convertem no objeto imediato de interlocução e de monitoramento por parte das comunidades. Para evitar a reprodução de vícios que tradicionalmente permearam a administração pública, como o favoritismo e o clientelismo, é fundamental que exista uma participação informada e exigente frente às autori-

---

12. Em um índice de participação cidadã que mede a intervenção dos particulares em atividades públicas, calculado para sete países da região, o resultado médio é de 2,5 sobre 20. Ver em: [www.participa.cl/Documentos/PRESENTACION\\_IPC\\_EM\\_7\\_PAISES\\_06.12.04\(2\)](http://www.participa.cl/Documentos/PRESENTACION_IPC_EM_7_PAISES_06.12.04(2))

dades locais. Infelizmente, ainda não se conhecem na Colômbia estudos sobre o impacto da descentralização nos indicadores de pobreza territoriais, mas não se deveriam esperar grandes mudanças a curto prazo, especialmente se levarmos em conta que os governantes locais muitas vezes continuam com os programas que já estavam implementando e dispõem de orçamentos escassos para inovações.

Um estudo realizado pela OCDE em dezenove países (quatro deles latino-americanos: Bolívia, Brasil, México e Paraguai) conclui que o impacto da descentralização sobre a pobreza parece depender menos das características físicas de um país (superfície ou qualidade de sua infra-estrutura) do que da capacidade e vontade dos que decidem as políticas para orientar processos a favor dos pobres (JÜTTING et al., 2004). Essa conclusão reafirma a necessidade de que os mais pobres e a sociedade em geral expressem sua voz diante dos que definem as políticas públicas a fim de sensibilizá-los para a questão da pobreza.

#### 4. CONCLUSÃO

**O**s elementos e reflexões anteriores permitem concluir que, apesar dos benefícios que a educação traz a médio prazo para a melhoria da renda dos indivíduos e de suas famílias, sua incidência na redução da pobreza deve ser vista de maneira mais contundente na formação de capital social e na possibilidade que representa para a liberação das comunidades mais pobres, contribuindo com capacidades e ferramentas para um acesso mais seguro às instituições mediante a participação e a expressão de sua voz.

Sem esquecer a universalidade de certas políticas públicas educacionais, não se pode negar a necessidade de orientar algumas delas para a ampliação das oportunidades daqueles que têm menos representação, recursos e possibilidades. Para conseguir isso, é necessário revisar a maneira como se está prestando o serviço dentro da descentralização, fortalecer mecanismos de prestação de contas das administrações públicas aos cidadãos e promover uma maior participação e exigência da parte das comunidades enquanto clientes do serviço.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL. *Panorama social de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago de Chile, 1998.
- DANE. Encuesta de Calidad de Vida - Presentación de resultados, 2003. (Consulta realizada em 19 de setembro de 2005 em: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co))
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Evaluación del Sistema General de Participaciones 2003*. Bogotá: DNP, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Familias en Acción – Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares*. Bogotá: DNP, 2004.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Poverty reduction and promotion of social equity- strategy document*. Washington: IADB, 2003.
- \_\_\_\_\_. *The path out of poverty*. Washington: IADB, 1998.
- JÜTTING, J., KAUFFMANN, C., Mc DONNELL, I., OSTERRIEDER, H., PINAUD, N., WEGNER, L. *Decentralization and poverty in developing countries: exploring the impact*. Paris: OCDE, 2004.
- LÓPEZ, M. M. Una revisión a la participación escolar en América Latina. Grupo PREAL sobre descentralización y autonomía escolar, 2005. Em: <http://www.preal.org/GDyA/sitio/pdf/margarita.pdf>
- MILLÁN, N. ¿Quiénes son los pobres? Apresentação realizada no marco da Missão para o projeto de uma estratégia para a redução da pobreza e a desigualdade, Bogotá, 2005.
- PREAL, Fundación Corona e Corpoeducación. *Informe de progreso educativo – Colombia*. Bogotá, 2003.
- PROGRAMAS DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy – Informe sobre desarrollo humano 2004*. Nova York: PNUD, 2004.
- PUTNAM, R. D. *Making democracy work*. Civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- REIMERS, F. Políticas compensatorias de discriminación positiva y justicia social a fines del siglo XX en América Latina, artigo baseado em conferência inaugural do Quinto Congresso Mexicano de Pesquisa Educativa, Aguascalientes, 1999. Consultado em 20 de setembro de 2005 em: <http://www.iacd.oas.org/LaEduca132/reimers/reimer132-133test.htm>
- SARMIENTO, A., TOVAR, L. P., ALAM, C. – Corpoeducación. *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Fundación Restrepo Barco, 2001.
- SEN, A. Sobre conceptos y medidas de pobreza, s/d. Consultado em 18 de setembro de 2005 em: [www.eumed.net](http://www.eumed.net)
- TOWSEND, P. The meaning of poverty. *British Journal of Sociology* 8, 1962.



WORLD BANK. *Equity and development* – World Development Report 2006. Washington: The World Bank / Oxford University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. *Making services work for poor people* – World Development Report 2004. Washington: The World Bank, 2004.

MARIA MARGARITA LÓPEZ é PhD em Ciência Política com ênfase em Análise de Políticas Públicas (Universidade Laval de Quebec, Canadá). Atualmente é consultora em políticas públicas e educação. Foi diretora executiva da Corporação Mista para a Pesquisa e o Desenvolvimento da Educação Básica, diretora de Planejamento do Ministério de Educação da Colômbia e chefe da Divisão de Educação do Departamento Nacional de Planejamento.