


Educação e pobreza na América Latina



Cadernos Adenauer



ANO VII **2** 2006

Educação e pobreza na América Latina

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizentini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Coordenação editorial
Cristiane Duarte Daltro Santos

Revisão
Cristiane Duarte Daltro Santos

Tradução
Pedro Maia Soares

Colaboração
Joana Fontoura

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Imprinta Express

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer VII (2006), nº 2
Educação e pobreza na América Latina
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, junho 2006.
ISBN: 85-7504-104-5

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil



Apresentação	7
--------------------	---

ARTIGOS

Educação e pobreza no Brasil	9
------------------------------------	---

SIMON SCHWARTZMAN

Educação e pobreza na Argentina	39
---------------------------------------	----

ALBERTO SILEONI

Educação e pobreza ou educação e desenvolvimento: <i>um olhar para a Bolívia do ponto de vista da Economia</i>	57
---	----

KATHLEN LIZÁRRAGA ZAMORA

A educação e sua incidência sobre a pobreza na Colômbia	79
--	----

MARIA MARGARITA LÓPEZ

Educação e acesso à Justiça no México	101
---	-----

GUSTAVO FONDEVILA

A qualidade da educação no Chile: <i>prioridades estratégicas para melhorar</i>	125
--	-----

JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN

O Uruguai no contexto regional: <i>pobreza, risco e sucesso educacional em perspectiva comparada</i>	147
--	-----

FERNANDO FILGUEIRA, JUAN PABLO LUNA E FEDERICO RODRÍGUEZ

EM FOCO

*O conflito: no debate com o islã, zombaria e sátira
não ajudarão. A questão é: para que futuro pregamos
nossos antigos valores civis?* 185

BOTHO STRAUB

*Após a Cúpula de Viena: uma visão sobre a
futura cooperação entre Europa e América Latina* 189

FELIX PEÑA

A educação é a chave do desenvolvimento. Geralmente, os recursos naturais que um país pode possuir não são a fonte mais segura para o seu bem-estar, mas os seus recursos humanos e a formação deles. Na América Latina, salvo algumas poucas exceções, os progressos na área da educação ainda são insuficientes para atingir as chamadas “Metas do Milênio”. Estas metas foram estabelecidas pelas Nações Unidas para medir progressos no desenvolvimento e estabelecem com respeito à educação a meta de que até 2015 todas as crianças devem ter a possibilidade de terminar uma formação básica com pelo menos oito anos de escolaridade. Mesmo tendo tido alguns avanços na área, vários países provavelmente não terão a capacidade de atingir esta meta – o que também significa um atraso em relação à redução da pobreza.

Educação e pobreza estão estreitamente vinculadas. Infelizmente temos que constatar, no entanto, um agravamento da situação educacional quando relacionada à pobreza. Quase cem milhões de pessoas na América Latina vivem em condições de pobreza, o que representa 20% da população da região sobrevivendo de forma precária, mal tendo condições para comer, muito menos para ir à escola. Além disso, a má alimentação afeta o aprendizado do aluno e a falta de recursos o impede muitas vezes de comprar mate-

rial escolar. Muitas vezes, com pais desempregados, crianças e jovens abandonam a escola para trabalhar e ajudar no orçamento familiar o que engrossa as estatísticas de evasão escolar. É como um círculo vicioso no qual a falta de educação gera pobreza e a pobreza gera falta de educação.

Para agravar o quadro, em quase todos os países da região a desigualdade social aumenta o abismo entre os excluídos e os incluídos; entre os que têm acesso à educação e os que não têm condições de se manter na escola. No entanto, esta situação pode mudar. O investimento financeiro é necessário assim como a vontade política dos governantes para que a transformação seja bem direcionada.

Para que o desenvolvimento de fato aconteça devem-se considerar as especificidades de cada país visto que os sistemas educativos dos países da região são bastante distintos. No entanto, ao se pensar em transformações nas condições sociais na América Latina, aspectos importantes como a qualidade da educação, a alfabetização, a qualificação dos professores, os currículos escolares, a evasão escolar entre outros devem ser levados em conta por todos os países.

Reconhecendo a importância do tema da Educação na América Latina e sua relação com a pobreza, reunimos neste número dos *Cadernos Adenauer* algumas análises da situação da educação e da pobreza em diversos países da região como Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, México, Chile e Uruguai, com o intuito de chamar a atenção e insistir na necessidade de dirigir ainda mais atenções e esforços públicos, políticos e privados para a área da educação.

Na seção *Em Foco*, apresentamos duas opiniões sobre acontecimentos recentes de certa relevância internacional ou pelo menos regional. O autor e dramaturgo alemão Botho Strauß reflete sobre a convivência de diversas culturas na Europa com base em sua impressão do debate sobre as caricaturas de Maomé. Felix Pena, um dos gestores do MERCOSUL, dá uma opinião crítica sobre a recente Cúpula de Viena entre os chefes de Estado e de governos da América Latina, do Caribe e da União Européia.

Wilhelm Hofmeister

SIMON SCHWARTZMAN

A questão social, que no passado era vista como um sub-tema dentro das questões mais gerais de desenvolvimento econômico, passou nos últimos anos ao primeiro plano, tanto na agenda de governos e de organizações internacionais quanto na opinião pública. Até recentemente, os temas da pobreza, da desigualdade e da educação eram vistos, sobretudo, como questões de direitos humanos, que precisavam ser enfrentadas por razões éticas e morais. Mais recentemente, no entanto, foi se tornando evidente que a pobreza, a desigualdade social e a ausência de serviços básicos da área da educação e da saúde são também causas importantes das dificuldades que os países enfrentam para sair do círculo vicioso do subdesenvolvimento, ao impedir que as pessoas façam uso de seus talentos e competências, e ao limitar a capacidade dos países em criar as instituições de que necessitam para desenvolver políticas econômicas e sociais adequadas.¹

A urgência das políticas sociais, tanto do ponto de vista ético quanto das necessidades do desenvolvimento, e também como resposta à mobilização da opinião pública, tem levado à criação de novos programas sociais, ou a tentativas de revisão e direcionamento de programas pré-existentes.² Estas novas iniciativas na área social respondem também ao fato de que os governos não dispõem de recursos financeiros adequados para responder à demanda cres-

* Publicado originalmente em *Diálogo Político* 4, p. 11-40, Buenos Aires: KAS, 2005.

1. As dificuldades que a desigualdade social cria para o desenvolvimento são o tema central do *World Development Report* mais recente do Banco Mundial (WORLD BANK, 2005)
2. Veja a respeito o capítulo sobre “as agendas de reforma”, em Schwartzman (2004c:181-196 e 191-196) e Schwartzman (2005a).

cente de ações na área social, e nem tampouco das estruturas administrativas e técnicas necessárias para a implementação de políticas sociais mais complexas. Além disso, elas respondem à percepção de que os gastos sociais, mesmo quando significativos, tendem a ser pouco eficientes, e muitas vezes enviesados a favor de setores sociais mais favorecidos, como ocorre com a previdência social no Brasil, assim como com a educação e a saúde (BARROS e FOGUEL, 2000; FERNANDES, ROCHA, OLIVEIRA, RIBEIRO e AQUINO, 1998; MÉDICI, 2002; MINISTÉRIO DA FAZENDA SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA, 2003; REIS, RIBEIRO e PIOLA, 2001).

Entre as políticas sociais, a educação ocupa posição especial, não só de acordo com as teorias de capital humano, que atribuem à educação um papel fundamental para o desenvolvimento econômico, como também pela constatação mais recente, e muito bem documentada para o Brasil, de que as desigualdades educacionais são o principal correlato das desigualdades de renda, oportunidades e condições de vida. Apesar do consenso que existe a respeito da importância da educação, há muitas dúvidas sobre o que fazer nesta área, tanto no que se refere à educação formal convencional, na escola fundamental e média, quanto sobretudo a outras modalidades, como a educação pré-escolar, a educação de jovens e adultos, a educação continuada, e o uso de novas tecnologias para a transmissão de conhecimentos; existe também muita controvérsia a respeito do que fazer em relação à educação superior (BAKER, 2004; De FERRANTI, PERRY, GILL, GUASCH e SCHADY, 2002; HUSEMANN e HEIKKINEN, 2004; SCHWARTZMAN, 2004B).

Neste artigo, pretendemos apresentar brevemente algumas das características centrais da educação brasileira em seus diversos níveis, e uma breve discussão das alternativas de política que se propõem em relação a elas.³ Grande parte do debate tem a ver com as diferenças de perspectiva entre os que se preocupam, sobretudo, com as questões de ampliação do acesso à educação, e aqueles que se preocupam, sobretudo, com as questões do conteúdo e da qualidade da educação proporcionada e recebida pelos estudantes. Ainda que estas duas questões sejam importantes, a tese deste artigo é que as questões de acesso já deveriam ser hoje secundárias, mas ainda dominam grande parte da atenção das autoridades educacionais e da opinião pública, enquanto as questões de conteúdo e qualidade, que são mais sérias e difíceis de enfrentar, não têm recebido a prioridade que merecem.

3. Para uma discussão mais aprofundada dos diversos aspectos da educação brasileira, ver Brock e Schwartzman (2005)

I. ANALFABETISMO



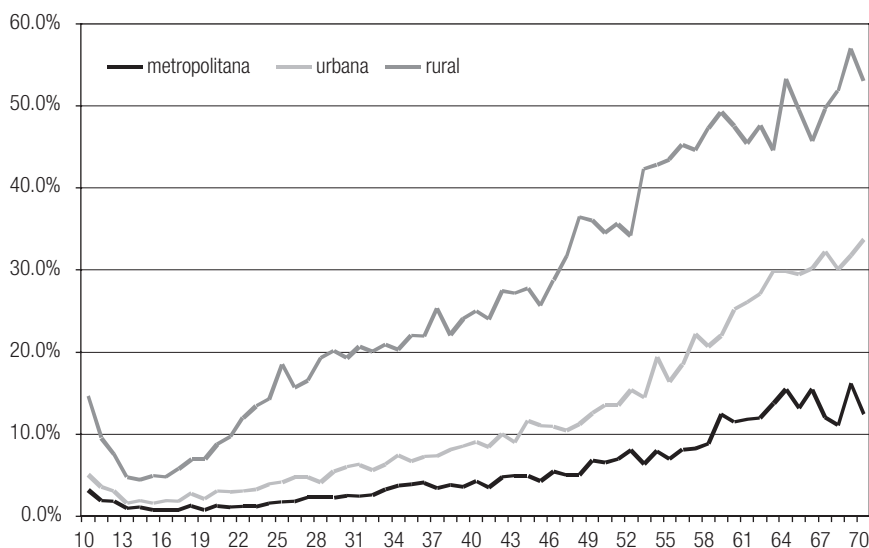
Não saber ler e escrever é a forma extrema de carência educacional, e a alfabetização de adultos tem ocupado um lugar de grande importância na política educacional do governo de Luis Ignácio Lula da Silva. Ideologicamente, é possível fazer remontar a preocupação com o analfabetismo às teorias pedagógicas e políticas de Paulo Freire, que, na década de 1960, tratou de associar a aprendizagem da língua escrita com o processo de tomada de consciência dos direitos sociais e políticos da população carente (FLETCHER, 1970; FREIRE, 1970). Nos anos 70 e 80, durante o governo militar, o tema do analfabetismo no Brasil foi objeto de uma grande campanha nacional, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que buscava mobilizar as comunidades locais para eliminar, através de cursos intensivos inspirados também na metodologia de Paulo Freire, o analfabetismo adulto no país (FLETCHER, 1983a, 1983b).

Não existem avaliações sistemáticas destes esforços, mas a conclusão dos especialistas que têm se dedicado ao tema é que os resultados destas campanhas não são muito significativos, sobretudo pelo fato de que a maioria dos adultos que passam por estes programas não chegam a incorporar a leitura e a escrita em sua vida cotidiana (ABADZI, 1994, 2003; PAIVA, 1987). A expansão da educação básica nos últimos anos fez do analfabetismo extremo um problema de importância decrescente, localizado em populações mais velhas e residentes nas regiões mais pobres do país. Em 2004, a estimativa era que havia ainda 15.149 milhões de pessoas entre 7 e 70 anos de idade no Brasil que não sabiam ler e escrever.⁴ Destes, 5.489 milhões tinham acima de 50 anos, e 5.744 milhões viviam em áreas rurais. No campo, 44.7% dos residentes entre 50 e 70 anos eram analfabetos. Muitos dos analfabetos jovens são crianças de 7 a 8 anos de idade, que ainda não se alfabetizaram, mas que o farão depois. Nas áreas urbanas, para a população entre 10 e 15 anos de idade, o analfabetismo não chega a 2%. Estes dados mostram que o analfabetismo no Brasil está associado, sobretudo, à baixa escolaridade das populações mais

4. Existem duas fontes principais de dados estatísticos sobre a educação no Brasil, as estatísticas produzidas pelo Ministério da Educação, através dos censos escolares, e os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), produzidos anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a partir de uma amostra de cerca de cem mil domicílios. Neste texto, salvo observação diversa, estaremos usando sempre os dados da PNAD 2004. Nesse ano, a PNAD passou a incluir também a população das áreas rurais da Região Norte, o que não ocorria nos anos anteriores.

velhas, e também a situações de pobreza, típicas da área rural, um problema que não pode ser resolvido com simples campanhas de mobilização e cursos de alguns meses de duração. É um problema real, mas já não é mais um problema central da educação brasileira, e necessita de uma política bem diferenciada e bem conduzida para poder ter algum sucesso.

Gráfico I. % de população analfabeta, por idade e região de residência



Fonte: PNAD 2004

2. EDUCAÇÃO BÁSICA⁵

Ao final da década de 1990, o Brasil conseguiu completar o acesso de quase todas as crianças à escola, sobretudo entre os 7 e os 14 anos de idade. Com isso, a questão do acesso à escola neste nível deixou de ser prioritária, e os dados preliminares do Censo Escolar de 2005 divulgados pelo Ministério da Educação já indicam, pela primeira vez na história do país, uma redução no número absoluto de estudantes matriculados na educação básica. Ainda não há

5. Na classificação utilizada no Brasil, a educação básica inclui a educação fundamental, de 8 anos, para crianças entre 7 e 14 anos; e a educação média, de 3 anos de duração, para as idades de 15 a 17 anos. Legislação introduzida em 2006 amplia a educação fundamental para 9 anos, iniciando-se aos 6 anos de idade.

informações suficientes para explicar esta redução, mas ela pode estar associada tanto à redução da taxa de natalidade, bastante acentuada nos últimos anos, como à melhoria no fluxo dos estudantes através das séries escolares.

No passado, acreditava-se que os principais problemas da educação básica brasileira eram a falta de escolas e as altas taxas de abandono escolar, causadas pela necessidade das famílias de que seus filhos trabalhem. Para estimular a presença das crianças na escola, o governo brasileiro vem desenvolvendo, desde a década de 1990, um amplo programa de subsídios às famílias de baixa renda, condicionados a que os filhos em idade escolar efetivamente frequentem as escolas. Este programa, denominado inicialmente de bolsa-escola, foi ampliado e incluído em um programa mais amplo de bolsa-família, que, segundo as estatísticas mais recentes, incluem 7.5 milhões de famílias, que recebem um subsídio mensal de até 95 reais (cerca de 40 dólares), com recursos previstos para 2006 para atender a 11 milhões de famílias (*O Globo*, 2005). Este programa conta com apoio financeiro do Banco Mundial, e tem sido elogiado por fontes como *The Economist* como um novo tipo de programa social, denominado *conditional cash transfer*, do qual faria parte também o programa “Oportunidades”, no México (BOURGUIGNON, FERREIRA, e LEITE, 2003; *The Economist*, 2005).

Minha própria análise do programa bolsa-família, feita a partir dos dados da PNAD de 2003, assim como a revisão das avaliações existentes, me deixam menos otimista em relação a seu impacto sobre a educação (CARDOSO e SOUZA, 2003; V. CASTRO, 1999; ROCHA, 2000; SCHWARTZMAN, 2005b; WORLD BANK, 2002). Como a quase totalidade das crianças entre 7 e 14 anos de idade no Brasil vai à escola, dar ou não dar um subsídio às famílias para que elas enviem os filhos à escola é quase irrelevante deste ponto de vista. Para os grupos de renda mais baixa, existe alguma diferença. Os dados de 2003 indicavam que 91.4% das crianças de famílias do décimo inferior de renda que não recebiam bolsa frequentavam escola, enquanto que, entre os que recebiam bolsa, 99.1 frequentavam. Para o conjunto, no entanto, a diferença não chega a 0.3%. A ausência à escola ocorre, sobretudo, aos 7 e 8 anos de idade, quando a criança se matricula tardiamente, ou depois dos 13 anos de idade, quando o nível de abandono já começa a se tornar mais significativo. Mas a maioria das bolsas era dada a crianças entre 8 e 13 anos de idade.⁶ As estatísticas não sustentam a hipótese de que é a necessidade de tra-

6. Neste sentido, a focalização destes programas, do ponto de vista da faixa etária das crianças, estava totalmente equivocada, segundo os dados de 2003. A focalização (*continua*)

balhar que afasta a criança da escola: o mais provável é que elas abandonem porque não conseguem acompanhar os cursos, vítimas de um processo de exclusão que afeta, sobretudo, as crianças de origem social mais pobre. E, como as bolsas só são dadas a famílias de crianças que estão na escola, fica difícil saber se é a bolsa que leva a criança à escola, ou é a presença na escola que garante a bolsa, para os que já estão lá.

Os problemas fundamentais da educação básica no Brasil não são a ausência de escolas, ou que as crianças não vão à escola por falta de dinheiro, mas as elevadas taxas de reprovação e repetência e a má qualidade da educação, que afetam, sobretudo, as populações de mais baixa renda. Pelos dados da PNAD de 2004, havia 32.495 milhões de pessoas matriculadas na educação fundamental no Brasil, contra cerca de 27.628 milhões de pessoas entre 7 e 14 anos de idade, uma taxa de matrícula de 117%. Isto significa que, se o fluxo fosse normal, os recursos por estudante aumentariam em 17%. Mas o problema do desperdício de recursos não é o único. Ao ser forçado a repetir a série, por falta de aproveitamento, o estudante dificilmente aprende mais: o que ocorre é que ele vai se alienando da vida escolar, e termina por abandonar a escola no início da adolescência, sem nunca obter a qualificação mínima deste nível. Para corrigir este problema, alguns estados no Brasil, como São Paulo, desenvolveram políticas de promoção social ou automática dos estudantes. Com isso, o fluxo escolar melhorou, mas em muitos casos surgiu a idéia que não era mais importante avaliar se os estudantes estavam realmente aprendendo. Por causa disso, os sistemas de promoção automática caíram em desprestígio (FRANCO, 2004; C. A. C. GOMES, 2005).

A má qualidade da educação brasileira, e seus efeitos particularmente perniciosos sobre as populações de mais baixa renda, vêm sendo constatados por uma série de avaliações nacionais e internacionais. O Brasil possui um Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), moldado no *National Assessment of Educational Progress* dos Estados Unidos (NAEP) que mede periodicamente, por amostragem, o desempenho dos estudantes na quarta e oitava séries da educação fundamental, e na terceira série da educação média; e o Brasil tem participado também de comparações internacionais, como o PISA, implementado pela OECD. Segundo uma análise do SAEB de 2001 publicada pelo

(*continuação*) era melhor do ponto de vista da renda das famílias, embora ainda fossem observadas algumas distorções. O pequeno valor do auxílio, embora significativo para as famílias em situação de pobreza extrema, não levava a alteração significativa no padrão de distribuição desigual da renda do país.

Ministério da Educação em 2003, dos alunos que freqüentavam a quarta série do ensino fundamental, 22% não haviam desenvolvido habilidades de leitura compatíveis com este patamar de escolaridade, e 37% adquiriram algumas competências, mas em um padrão bem abaixo do desejado. Segundo o relatório, estes dois grupos de estudantes, que totalizam 59% da matrícula ao final do primeiro ciclo de 4 anos da educação fundamental, apresentam níveis de educação considerados “críticos” ou “muito críticos” (INEP, 2003; SCHWARTZMAN, 2004a). Olhando os resultados em seu conjunto, um analista concluiu que a maioria dos estudantes das escolas públicas brasileiras não atinge os padrões mínimos de desempenho requeridos para as diferentes séries (OLIVEIRA, 2005). Na avaliação da OECD, 23% de uma amostra brasileira de jovens estudantes de 15 anos têm desempenho inferior ao nível mínimo, e só 3% atingem o nível mais alto de 5, comparando com 19% dos jovens da Finlândia, e 10% da média da OECD neste nível mais alto. Os resultados do Chile, México e Argentina são igualmente ruins, e o Peru, com 54% abaixo do mínimo, é o pior resultado de todos (OECD, 2001, 2003).

Como explicar estes resultados, e que políticas podem ser adotadas para melhorá-los? As análises estatísticas feitas a partir dos resultados do SAEB e do PISA não deixam dúvida de que o principal correlato do mau desempenho das crianças na escola é o nível socioeconômico de sua família, e, no caso do Brasil, também sua origem étnica (ALBERNAZ, FERREIRA e FRANCO, 2002; SOARES, 2005; SOARES, CÉSAR e MAMBRINI, 2001). A escola e o professor também fazem diferença. Alunos de escolas particulares têm desempenho melhor do que o das escolas públicas; estudantes de escolas com mais recursos têm desempenho melhor; e professores formados em cursos superiores produzem melhores resultados do que professores que só têm o nível médio (BARBOSA e FERNANDES, 2001; OLIVEIRA e SCHWARTZMAN, 2002).

As políticas mais comuns que têm sido tentadas ou propostas a partir destas constatações são dar mais dinheiro e equipamento para as escolas, melhorar os salários e a formação dos professores e transferir dinheiro para as famílias de baixa renda, como é o caso dos programas tipo bolsa-escola. De fato, seria muito importante ter mais dinheiro, sobretudo para fazer com que as escolas possam funcionar em turno completo, de pelo menos seis horas diárias, ao invés das três ou quatro que é o padrão da grande maioria das escolas públicas brasileiras. Se a escola não tem condições mínimas de funcionamento, recursos materiais adicionais são muito importantes, mas, depois de um certo nível, recursos materiais não parecem fazer muita diferença. E, embora

haja evidência de que professores com formação de nível superior obtenham melhores resultados do que professores formados somente no nível médio, não há evidência de que cursos de reciclagem ou a obtenção de títulos acadêmicos por parte de professores já estabelecidos tenham algum impacto. Quanto aos programas de bolsa-escola, já vimos que eles podem ter algum efeito, bastante marginal, sobre a frequência dos alunos à escola, mas não há nenhuma indicação de que eles ajudem a melhorar o desempenho dos estudantes beneficiados.

Existem duas políticas que poderiam ter um impacto muito significativo na qualidade da educação básica, mas que, como são controversas, não entram na agenda de reformas da educação brasileira, nem na maioria dos países da região. A primeira é a adoção de práticas pedagógicas estruturadas e baseadas no método fônico de aprendizado da leitura e escrita, para as turmas iniciais. No Brasil, como na maioria dos países da América Latina, ainda predomina o chamado “método construtivista”, consagrado nos Parâmetros Curriculares Nacionais, que, combinado com a má qualidade da formação dos professores e o capital cultural limitado que a maioria das crianças trazem de seu ambiente, contribui para grande fracasso educacional revelado pelo SAEB e PISA. A experiência internacional coincide em que os processos de alfabetização (ou seja, de aprendizagem do código de registro das palavras) e de letramento (ou seja, de compreensão da leitura) se dão de forma separada, sendo o domínio do primeiro uma condição essencial para o segundo (CHALL e ADAMS, 2002; SNOW, BURNS, e GRIFFIN, 1998). A adoção de metodologias estabelecidas de alfabetização, apoiada em treinamento apropriado dos professores e material pedagógico de qualidade, pode produzir resultados importantes, sobretudo para estudantes oriundos de famílias mais carentes; mas estas abordagens ainda encontram muita dificuldade em ultrapassar a barreira das ideologias pedagógicas que impregnam o ambiente educacional (Comissão de Educação e Cultura, 2003; OLIVEIRA, 2002). Em 2006, o Ministério da Educação resolveu reabrir a discussão sobre a questão dos métodos de alfabetização, em uma tentativa de enfrentar melhor o grave problema da alfabetização funcional no país.

A superioridade das escolas privadas sobre as públicas, mesmo quando atendendo a alunos de condições sociais similares, levanta a questão do papel da autonomia gerencial e do compromisso dos dirigentes escolares com o resultado de seus alunos, que normalmente fica diluído nas escolas públicas. Como fazer com que a escola dê prioridade a seus resultados pedagógicos e tenha condições de aperfeiçoar e modificar seus procedimentos para atender

a este fim? O primeiro passo é a avaliação externa, a partir da qual seja possível devolver à escola as informações sobre seu desempenho, de forma comparada; depois, envolver os pais e a comunidade local na discussão do desempenho da escola e no apoio a seus projetos de mudança; e, ao mesmo tempo, dar ao diretor da escola a necessária autonomia e os incentivos adequados para que busque o melhor desempenho possível para seus alunos.

Alguns estados brasileiros, como São Paulo e Minas Gerais, desenvolveram sistemas de avaliação do desempenho escola por escola, e o Paraná, no governo anterior, além da avaliação, havia criado um “boletim da escola” que deveria ser utilizado para implementar um programa de mobilização das escolas e pais em favor da qualidade, experiência que foi abandonada pelo governo atual. O Estado de São Paulo também possui um sistema de avaliação de cada escola.

Em maio de 2005 o Ministério da Educação instituiu um sistema de Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, que deve avaliar o desempenho médio de todas as escolas públicas do país localizadas nas zonas urbanas e com mais de 30 alunos, inicialmente em língua portuguesa, e de forma compatível com o SAEB.⁷ O objetivo é poder dar, a cada escola, informação sobre seu desempenho dentro de um marco comparativo geral. Estas iniciativas são importantes, embora seus efeitos dependam, primeiro da capacidade de informar às escolas e às famílias estes resultados de forma compreensível, e segundo, da possibilidade de identificar as causas dos problemas encontrados e proporcionar os meios para a melhoria dos resultados.

Em relação ao funcionamento das escolas, é necessário experimentar com outras modalidades de organização das redes escolares, tornando-as mais independentes das formalidades burocráticas das secretarias estaduais e municipais de educação. Existe toda uma gama de possibilidades, dos *charter schools* e sistemas de *vouchers* para os estudantes nos Estados Unidos ao sistema de autonomia e incentivos ao desempenho escolar adotado no Chile, que precisam ser melhor entendidas e avaliadas (CARNOY e MCEWAN, n.d.; GAURI e VAWDA, 2003; MURNANE e LEVY, 1996; OECD, 2004; PETERSON e HASSEL, 1998). O Brasil tem algumas experiências limitadas de reforçar a qualidade dos diretores de escola e dar-lhes mais responsabilidade e autonomia, como na Bahia e em Minas Gerais, mas o tema encontra grande resistência e não tem recebido a atenção de que necessita.

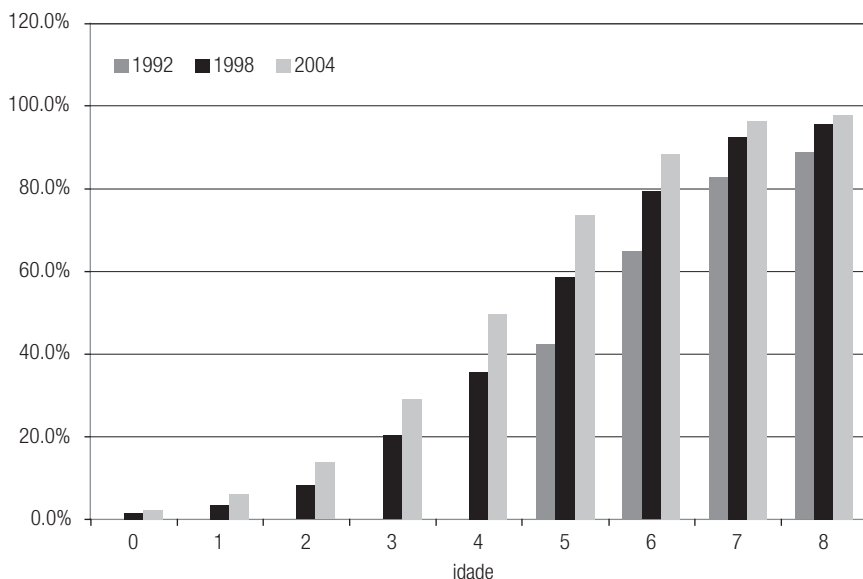
7. Portaria n. 69 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, de 4 de maio de 2005.

3. EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

Uma outra maneira de enfrentar as dificuldades de alfabetização do início da educação fundamental é fazer com que as crianças já cheguem preparadas a este nível, através da educação pré-escolar. Existe evidência crescente de que é nos primeiros anos de vida, até seis anos de idade, que ocorre a maturação neurológica das crianças, e as diferenças de vocabulário e capacidade de uso de símbolos desenvolvidos até então afetam de forma decisiva os resultados futuros; e esta capacidade ocorre de maneira muito mais favorável em famílias mais educadas, onde predominam as práticas de leitura, do que em famílias de nível educacional mais baixo. Uma pré-escola de qualidade poderia ajudar a suprir estas carências familiares, com efeitos importantes ao longo da vida dos estudantes (CUNHA, HECKMAN, LOCHNER e MASTEROV, 2005).

Para as mães que precisam trabalhar, ter um local onde possam deixar seus filhos pequenos é uma necessidade. Do ponto de vista da criança, no entanto, sobretudo nos primeiros anos, não há nada que substitua a relação afetiva, o contato permanente e o estímulo que vêm dos pais. Ter uma creche onde a mãe pode depositar a criança enquanto trabalha é melhor do que deixá-la abandonada, mas seus efeitos emocionais e educacionais podem ser muito problemáticos. A partir dos quatro anos, uma boa experiência escolar pode ser importante; mas a simples ampliação de pré-escolas, sem um conteúdo pedagógico apropriado, dificilmente terá este efeito. No Brasil, a expansão descontrolada da pré-escola e da creche tem sido defendida em termos dos supostos benefícios pedagógicos e educacionais que elas trariam, sem que exista, no entanto, nenhuma avaliação e nenhum esforço sistemático em ver se estes estabelecimentos estão efetivamente fazendo o que deveriam como instituições de ensino.

A escolarização de crianças até 6 anos de idade vem crescendo de forma acelerada nos últimos anos, e deverá se acentuar ainda mais com a recente ampliação da educação fundamental para nove anos. Em 2004, segundo a PNAD, quase 40% das crianças entre 3 e 6 anos de idade, cerca de 9 milhões, estavam matriculadas, um milhão das quais já no ensino fundamental, estimuladas, provavelmente, pela disponibilidade de recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF. Aos 4 anos de idade, 50% das crianças já estavam estudando e, aos 6 anos de idade, 88.4% .

Gráfico 2. % de crianças de 0 a 8 anos estudando

Fonte: PNAD 1992, 1998, 2004

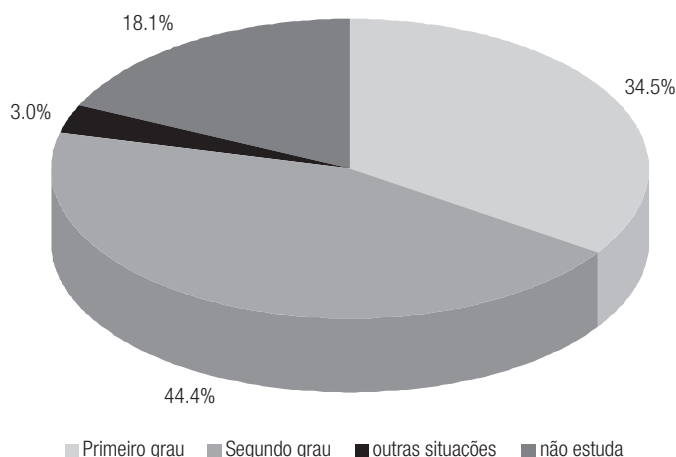
Sabemos pouco, no entanto, sobre a qualidade destas creches e pré-escolas, mas os indicadores disponíveis não são encorajadores. O censo escolar de 2004 traz muitas informações sobre educação infantil obtidas das escolas e não diretamente da população, como na PNAD, mas que precisam ser ainda interpretadas. Entre os professores, 79% tinham formação de segundo grau, e somente 24% de nível superior. O número médio de alunos por professor nas creches era, para o Brasil, de 17,9, variando de um mínimo de 10 para Rio Grande do Sul e Santa Catarina e 12 para Minas Gerais, para cerca de 24 para os estados do Nordeste e também São Paulo. A média de crianças por professor na pré-escola era de 18,9, com cerca de 16 para Rio Grande do Sul e Santa Catarina até o máximo de 22 para São Paulo. Os dados de alunos por professor são importantes porque, nas primeiras idades, as crianças necessitam de atendimento personalizado e a massificação, sobretudo quando o professor não tem formação adequada, pode ser bastante prejudicial. Os altos índices de crianças por professor no Estado de São Paulo estão associados ao fato de que é neste estado que a educação pré-escolar avançou mais no Brasil: é lá que estão 30% das matrículas em creche e 25% de todas as matrículas em pré-escola em todo o país. Nada faz crer que a ampliação acelerada da educação

pré-escolar, sem recursos financeiros e humanos adequados, vá produzir melhores resultados no resto do país.

4. EDUCAÇÃO MÉDIA

A educação média cresceu no Brasil de forma muito acelerada na década de 1990, mas ainda está longe de se aproximar da cobertura quase universal que tem em outros países da América Latina. Pela PNAD de 2004, havia 8.7 milhões de estudantes matriculados no nível médio regular, o que, comparado com a população estimada de 10.7 milhões para as idades de 15 a 17, dá uma taxa de matrícula bruta de cerca de 81%. No passado, o ensino médio no Brasil era dominado por escolas particulares e um número restrito de escolas públicas de boa qualidade e bastante seletivas. Hoje, o ensino médio já é predominantemente público, metade dos cursos em escolas públicas é dado à noite, 43% dos alunos estão acima da idade correspondente, 44.5% trabalham, e a maioria das antigas escolas públicas já não tem a qualidade e o prestígio que tinham. Por causa do grande número de estudantes acima da idade esperada, a taxa líquida de matrícula, ou seja, a proporção de pessoas entre 15 e 17 anos matriculadas no ensino médio em 2004 era de somente 44.3%, sendo que 34.5% das pessoas desta idade ainda estavam matriculadas no ensino fundamental e 18% já tinham abandonado a escola.

Gráfico 3. *Situação escolar dos jovens de 15 a 17 anos*



Fonte: PNAD 2004

Existe um consenso generalizado de que o ensino médio, assim como o ensino na escola fundamental da quarta à oitava série, tende a ser feito de forma burocrática e repetitiva, e baseado na memorização de informações de pouca relevância para a vida dos estudantes. Uma das razões para isto é que o ensino médio está em grande parte orientado para o treinamento dos estudantes para passar nos exames vestibulares das universidades públicas, exames que tendem a ser também de natureza enciclopédica, sobretudo nas carreiras mais disputadas, como a medicina, o direito e as engenharias. Algumas escolas conseguem treinar os estudantes para isto, e ganham prestígio pela capacidade de ter seus alunos aprovados nos vestibulares. A grande maioria segue o mesmo modelo pedagógico, mas sem os mesmos resultados. A outra razão é a má formação ou mesmo a inexistência dos professores de nível médio, pela perda de competitividade da carreira docente em relação a outras carreiras de nível superior. Os resultados do PISA, do SAEB para os alunos de nível médio, assim como do Exame Nacional do Ensino Médio, o ENEM (M. H. G. d. CASTRO e TIEZZI, 2005) confirmam o mesmo quadro, da dificuldade da maioria dos estudantes que concluem o ensino médio de compreender o que lêem e fazer uso deste entendimento, um quadro que é tanto mais grave quanto mais pobre e menos educada for a família de origem do estudante. O Exame Nacional do Ensino Médio, que em 2005 foi aplicado a quase 2 milhões de estudantes em todo país, pode funcionar como parâmetro importante para avaliar o que está ocorrendo neste nível de ensino. Embora não exista uma definição de qual é a pontuação mínima considerada satisfatória neste exame, é possível observar as grandes diferenças que existem entre as instituições. Um exame mais detalhado dos resultados da cidade de São Paulo, com informações sobre 1.053 escolas, mostra que, na média, as escolas particulares são melhores do que as estaduais (53.1 e 32.4 pontos na prova objetiva corrigida), mas a variação de qualidade também é maior entre as particulares.

Dois tipos de política têm sido propostas para o ensino médio, com poucos resultados. A primeira, para eliminar o caráter rígido, burocrático e antiquado dos cursos, foi transformar os antigos currículos obrigatórios em parâmetros curriculares amplos e flexíveis (BRASIL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1998; MELLO, 1999). A dificuldade é que as escolas e professores, normalmente, não têm condições de fazer uso da flexibilidade de forma adequada, e frequentemente os currículos adotados acabam se esvaziando do pouco conteúdo empírico e intelectual que possuíam (KRAWCZYK, 2003; RIBAS, 2005). Esta liberdade de escolha também é dificultada pela tendência do Legislativo em aprovar o ensino obrigatório de

determinadas disciplinas, como por exemplo, recentemente, o castelhano e a filosofia, que as escolas são obrigadas a incluir em seus programas. As pressões de corporações profissionais, como por exemplo, o Sindicato dos Sociólogos do Estado de São Paulo, por tornar obrigatório o ensino de Sociologia no nível médio vai no mesmo sentido.

A outra tentativa consiste em procurar desenvolver o ensino técnico e profissional no nível médio. O próprio termo “ensino médio”, adotado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996, em substituição ao antigo “ensino secundário”, expressa a intenção de combinar a formação técnica e profissional com a formação mais acadêmica. No entanto, a exigência de que as escolas de nível médio sejam obrigadas a proporcionar educação técnica foi abandonada após alguns anos, e o Brasil nunca conseguiu desenvolver um sistema de educação técnica diferenciado de dimensões significativas. O governo federal mantém uma pequena rede de escolas técnicas federais bem financiadas e consideradas de qualidade, mas por isso mesmo disputadas por jovens de classe média e alta como preparação para cursos universitários; o Estado de São Paulo tem um sistema próprio de educação técnica de nível médio, e existem cursos técnicos proporcionados por instituições patronais, como o Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial.

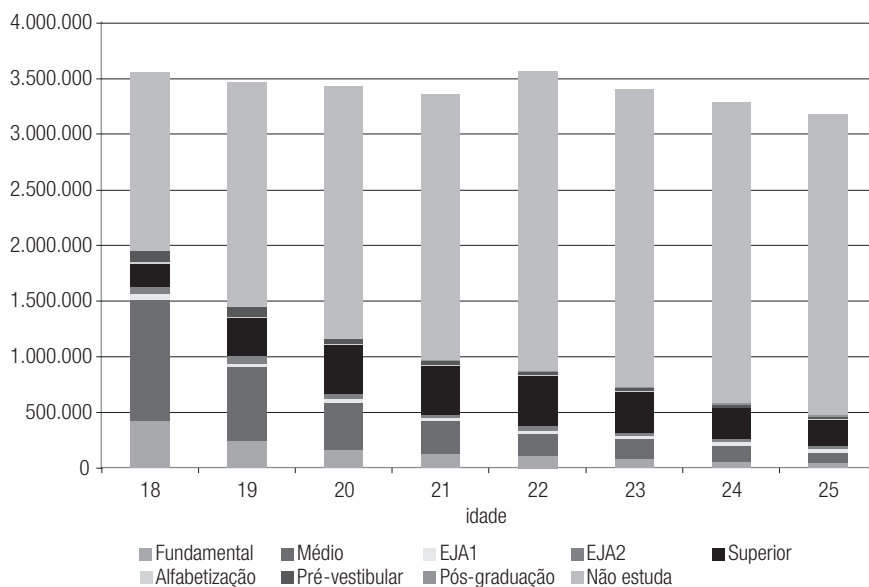
Alguns países latino-americanos, como o Chile e o Peru, desenvolveram sistemas bastante amplos de ensino técnico de nível médio, mas a experiência parece indicar que estes sistemas acabaram por se transformar em uma espécie de sistema escolar de segunda classe, para estudantes que não conseguem seguir os cursos mais tradicionais e acadêmicos, de maior prestígio e que abrem a oportunidade de ingresso às universidades. Parece claro, hoje, que o ensino de nível médio deve se concentrar na formação geral dos estudantes, e que a formação técnica deve ser considerada como um nicho importante, mas que depende de condições especiais para produzir bons resultados, como, sobretudo, vínculos fortes com o setor produtivo e empresarial, e não pode substituir o primeiro (C. d. M. CASTRO, 2005; SCHWARTZMAN e CHRISTOPHE, 2005).

5. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E PROGRAMAS DE ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM

Para os jovens que ficaram atrasados em seus estudos, ou que abandonaram a escola antes de concluir a educação fundamental ou média, existem programas que buscam prepará-los para, de forma acelerada, recuperar o tempo perdido, e completar a escolaridade mínima que é cada vez mais exigida pelo

mercado de trabalho. A experiência mostra que, quando bem estruturados, programas de recuperação e aceleração da aprendizagem podem dar bons resultados (OLIVEIRA, 2005). Em relação à educação de jovens e adultos, para os que não estão mais na escola, o risco é que o processo educativo se transforme em um simples procedimento burocrático que resulta, ao final, na outorga de um título formal ao jovem, sem a aquisição da formação e dos conhecimentos correspondentes. E, embora o mercado de trabalho requeira a titulação formal, os alunos que se graduam através dos programas de educação de jovens e adultos correm o risco da estigmatização (C. A. GOMES e CARNIELLI, 2003).

Gráfico 4. *Situação escolar de jovens de 18 a 25 anos.*



Fonte: PNAD 2004

Em 2002, o Ministério da Educação produziu um conjunto de oito livros para a preparação dos jovens e orientação dos professores para a obtenção de um certificado de conclusão do ensino médio, que recebeu a denominação de ENCCEJA – Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos, republicados em 2005 pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. O exame do ENCCEJA tem sido utilizado para a certificação escolar de brasileiros residentes no exterior, e foi aplicado nacionalmente ao final de 2005. Não existem estatísticas publicamente disponíveis sobre os resultados, e,

como o uso destas provas para a obtenção do certificado de nível médio é voluntário, e depende de decisões das Secretarias Estaduais de Educação, a impressão é que seu uso é muito mais restrito do que seria desejável.

Pela PNAD de 2004, havia 4.3 milhões de jovens entre 18 e 25 anos de idade, 16% do total, que ainda cursavam o ensino fundamental e médio, e outros 70% que já não estudavam. Estes jovens, e particularmente o primeiro grupo, seriam candidatos naturais a programas de educação acelerados que lhes permitissem obter os conhecimentos básicos e a titulação média que é cada vez mais requerida pelo mercado de trabalho.

6. EDUCAÇÃO SUPERIOR

O Brasil tem taxas relativamente baixas de matrícula na educação superior, e os temas da expansão do sistema e de equidade de acesso têm dominado a pauta das políticas propostas pelo governo para este setor. Uma característica peculiar do sistema brasileiro é a grande presença de instituições privadas, que hoje absorvem mais de 70% da matrícula, e isto também tem sido objeto de preocupação.

Duas razões principais explicam esta situação. Por uma parte, o crescimento extremadamente lento da educação média, até recentemente, limitou o tamanho do *pool* de novos candidatos para o ensino superior; por outra, a existência de processos seletivos de admissão dos estudantes nas instituições públicas limitou ainda mais seu crescimento, abrindo espaço para a expansão do setor privado. Neste sentido o Brasil tem sido muito diferente de países que, como Argentina ou México, mantiveram políticas de acesso amplo às universidades públicas e não abriram espaço para a expansão tão acentuada do setor privado. O custo por estudante nas universidades públicas brasileiras é bastante alto no setor público, muitas vezes superior ao de qualquer outro país da América Latina, e similar aos padrões de muitos países mais desenvolvidos. Este alto custo se explica pela existência de um grande contingente de professores contratados como funcionários públicos e em regime de tempo integral, e também pela falta de avaliações adequadas de custo-benefício na atribuição de verbas federais às universidades.

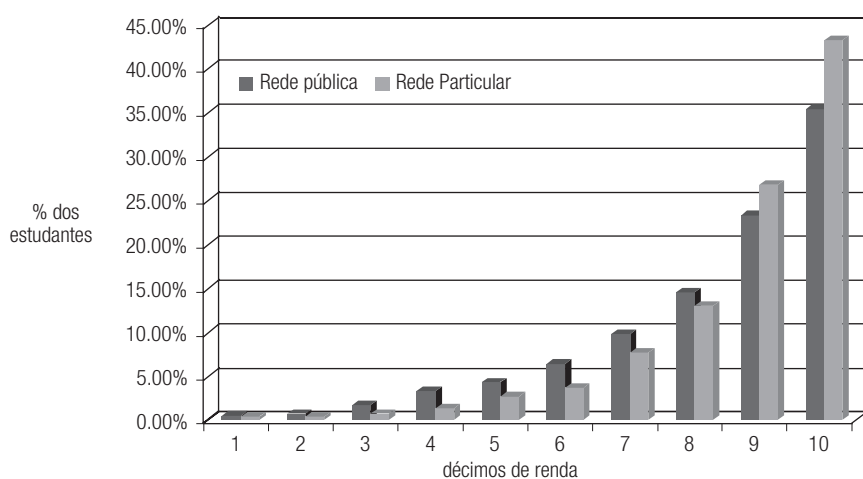
Existem dois diagnósticos, não necessariamente conflitantes, mas ideologicamente opostos, a respeito dos problemas da educação superior brasileira. O primeiro é que o Brasil possui um sistema de ensino superior fechado, elitista, com espaço demasiadamente amplo para interesses privados, e que isto deveria ser resolvido com uma política deliberada de expansão das matrículas

no setor público, e restrições severas ao setor privado. Esta é a visão que tem predominado no governo Lula, que tem forçado as universidades federais a abrirem cursos noturnos; e que vem impulsionando, por diversos meios, políticas de cotas raciais nas universidades e tentando introduzir restrições ao crescimento do setor privado (apesar disso, o programa denominado “Universidade para Todos”, significa, na prática, um importante subsídio ao ensino superior privado, através da abertura de vagas gratuitas para estudantes carentes em troca de isenção de impostos). Ao mesmo tempo, o governo tem tentado transferir mais recursos para as universidades públicas federais, e para isto o projeto de reforma do ensino superior elaborado pelo Ministério da Educação prevê um aumento da percentagem dos recursos federais de educação a serem destinados a este nível.

O outro diagnóstico é que as universidades públicas brasileiras não têm, em geral, a qualidade e o desempenho que deveriam ter em função dos recursos que recebem, nem em relação à formação de alto nível, nem na absorção da demanda crescente de acesso ao ensino superior. Nesta perspectiva, a melhoria da qualidade e relevância depende da criação de um sistema apropriado de incentivos, baseado em avaliações externas, autonomia de gestão interna de recursos e critérios de financiamento público baseados em indicadores explícitos de desempenho e contratos de gestão. A ampliação do acesso, para ser efetiva, requer que o sistema de ensino superior se diversifique, abrindo espaço para instituições proporcionando cursos curtos ou longos, com ênfase mais acadêmica ou mais prática, com maior ênfase no ensino ou na pesquisa, e adotando diferentes formatos institucionais. O setor privado, em vez de ser considerado uma deformação, deve ser visto como um coadjuvante e parceiro importante, e estimulado a melhorar sua qualidade e desempenho. Para que esta diversificação ocorra, é necessário reduzir ao máximo os controles formais e burocráticos do governo sobre as instituições de ensino, substituindo-os por sistemas de informação e avaliação que estimulem a competição por resultados. É necessário avançar também na redução da regulamentação excessiva das profissões que estimula o credencialismo, e separar a formação, que se dá nas instituições de ensino, do licenciamento para o exercício profissional, que, quando absolutamente necessário, deve ser da responsabilidade de associações profissionais específicas (C. d. M. CASTRO e SCHWARTZMAN, 2005; M. H. d. M. CASTRO, 2005; DURHAM, 2005). O chamado “processo de Bologna” que vem ocorrendo na Europa e que prevê a adoção de um sistema de educação superior organizado em três níveis – tipicamente, três anos de formação geral ou especializada, dois anos de formação profissio-

nal e 3 a 4 anos de formação avançada – vem sendo visto com muito interesse por alguns setores no Brasil, como um possível caminho para a diferenciação e flexibilidade de que se necessita (DAVIDOVITCH, 2004).

Gráfico 5. *Estudantes de nível superior, por décimos de renda familiar per capita*



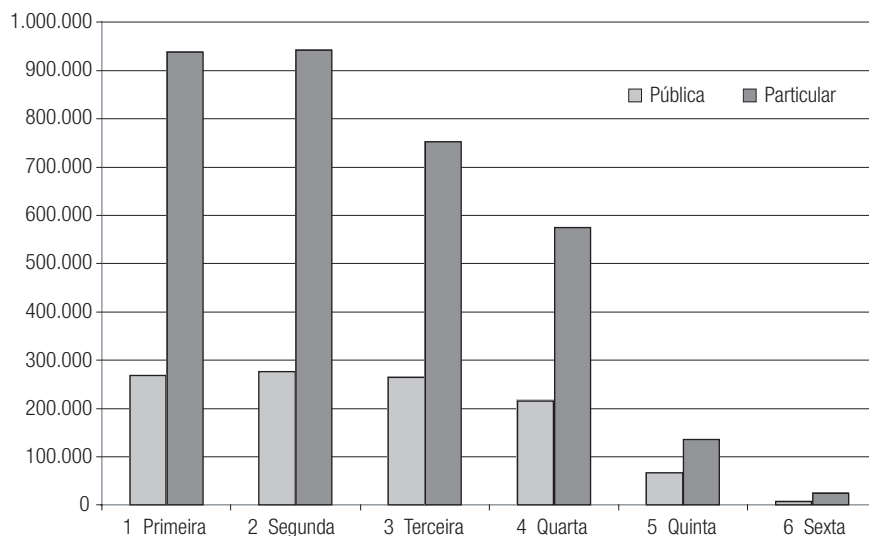
Fonte: PNAD 2004

No passado, graças ao financiamento público, o tamanho limitado das turmas e a seleção de estudantes por exames rigorosos, muitos cursos superiores brasileiros conseguiram estabelecer padrões bastante razoáveis de desempenho. Isto também era ajudado pelo fato de que a maioria de seus alunos provinha de famílias de renda elevada, que podiam sustentar seus filhos em cursos diurnos de vários anos de duração, totalmente financiados pelo setor público. Enquanto isso, estudantes de famílias mais pobres e com educação média de pior qualidade tinham que buscar cursos noturnos que eram proporcionados quase que exclusivamente pelo setor privado. Esta combinação perversa entre ensino público e gratuito de elite e ensino privado e pago de massas vem sendo alterada, recentemente, pela ampliação de cursos superiores noturnos e de mais fácil acesso no setor público, sobretudo em universidades estaduais, e pelo desenvolvimento crescente de instituições privadas de melhor qualidade, competindo por estudantes de alta renda e educação com as universidades públicas. A educação superior no Brasil ainda é, em grande parte, um privilégio de estudantes de níveis mais elevados de renda, mas já se

pode observar que o setor público tem mais estudantes de renda baixa, proporcionalmente, do que o setor privado, o inverso ocorrendo em relação aos de renda mais alta.

O ensino superior brasileiro parece estar evoluindo assim, rapidamente, para o padrão que já ocorre no ensino médio, com o setor privado atendendo aos estratos sociais mais elevados, e proporcionando educação de melhor qualidade, e o setor público se massificando, e perdendo qualidade. Em certo sentido, é uma evolução louvável, dando ao setor público a responsabilidade de atender aos que têm menos recursos, e fazendo com que os mais ricos paguem pela sua educação. Existem, no entanto, dois problemas sérios. O primeiro é que o setor privado dificilmente conseguirá desenvolver atividades de pesquisa e formação de alto nível mais custosas e complexas, que requerem investimentos maiores e de longo prazo, e resultados financeiros incertos. O segundo é que, ao se massificar sem se preparar para atender a uma população muito distinta dos estudantes de elite do passado, o setor público pode perder a qualidade que chegou a ter em muitos casos, frustrando as aspirações de seus estudantes, a um custo social cada vez mais elevado, expresso nas altas taxas de abandono escolar que se observa de aproximadamente 30% entre o primeiro e o quarto ano de estudo no setor público, e de mais de 50% no setor privado.

Gráfico 6. *Matrículas no ensino superior por série, setor público e privado*

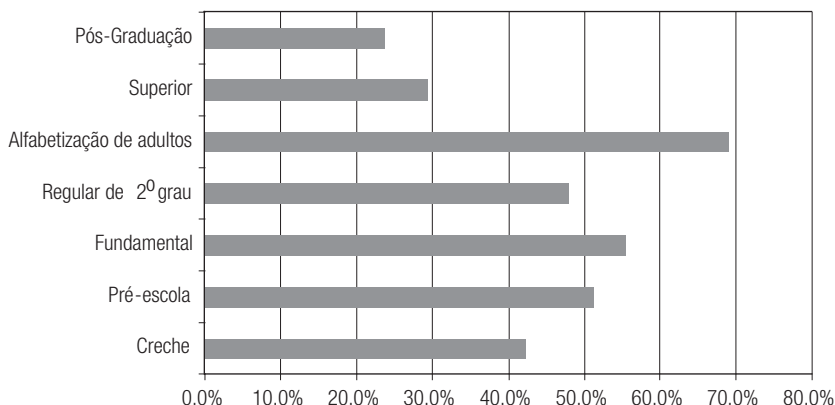


Fonte: PNAD 2004

7. DIFERENCIAÇÃO CULTURAL E DISCRIMINAÇÃO

As fortes desigualdades sociais que existem na educação brasileira se refletem em diferenças de “cor” ou “raça”, na forma em que esta dimensão é medida nas pesquisas domiciliares e nos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assim como em outras fontes. Tipicamente, as pessoas são solicitadas a informar sua “cor ou raça”, e o resultado desta auto-classificação, segundo a PNAD 2004, foi que 52.4% se declaram “brancos”, 42.1% “pardos”, 5.9% “pretos”, 0.4 “amarelos”, ou orientais, e 0.2% “indígenas”, em uma distribuição que tem se mantido mais ou menos constante em levantamentos deste tipo. Existe um grande debate sobre o uso e o sentido destas categorias, considerando, entre outras coisas, que seus limites são fluidos e imprecisos, e que o termo “pardo” não é utilizado pela população, e pode estar incluindo tanto descendentes de escravos africanos como de indígenas (SCHWARTZMAN, 1999). Apesar disso, análises estatísticas mostram que existem diferenças sociais importantes associadas a esta classificação, que estão fortemente correlacionadas mas não se reduzem totalmente a diferenças de renda ou educação (SILVA, 2000; SILVA e HASENBALG, 1992; TELLES, 2003).

Gráfico 7. *Proporção de estudantes não brancos nos diversos níveis educacionais*



Fonte: PNAD 2004

Na educação, as diferenças de acesso já desapareceram praticamente na educação básica e na pré-escola, mas subsistem ainda na educação superior e

na pós-graduação. No extremo oposto, os programas de alfabetização de adultos, para populações de baixa renda, são predominantemente ocupados por não-brancos. Apesar desta convergência no acesso nos anos iniciais ao ensino formal, existe evidência de que as desigualdades de desempenho persistem no interior dos sistemas educacionais (ALBERNAZ, FERREIRA e FRANCO, 2002). Sem tentar oferecer aqui uma resposta a um problema complexo, e que transcende a situação brasileira (JENCKS e PHILLIPS, 1998), é importante observar que políticas orientadas para aumentar o acesso à educação por critérios de raça ou cor dificilmente reduzirão, por si mesmas, os problemas que surgem no interior dos sistemas de educação.

8. FINANCIAMENTO

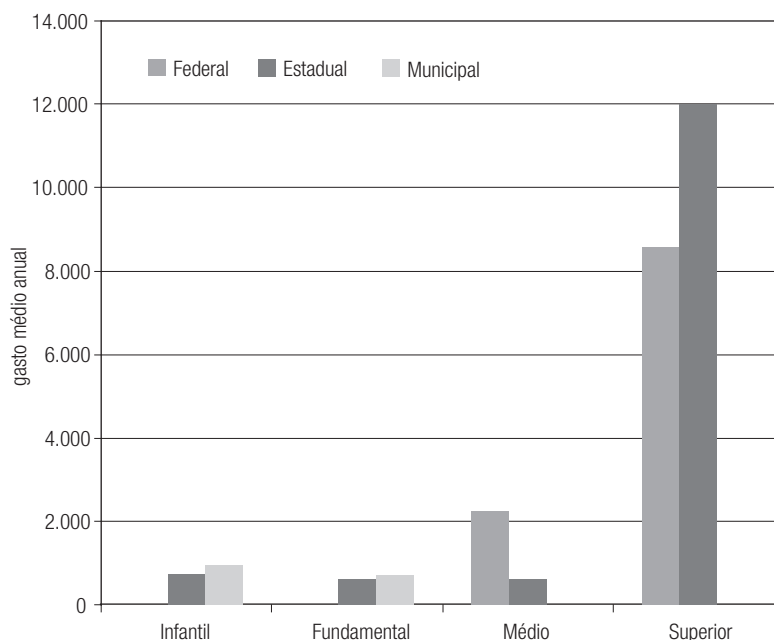
Segundo o Instituto de Estatísticas da UNESCO, o setor público do Brasil gastava, em 1998/9, 5.2% do Produto Nacional Bruto em educação, caindo para 4.2% em 2001/2. Não foi possível verificar esta informação em detalhe. Levantamento feito pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas – IPEA até 1999 indicava um aumento progressivo dos gastos públicos em educação nas diversas esferas de governo, indo de um total de 3.9% do PIB em 1994 para 4.3% em 1999. Segundo documento recente do Ministério da Fazenda, os gastos federais em educação se mantiveram ao redor de 0.7% do PIB entre 2001 e 2004, sendo a maior parte, cerca de 56%, destinada ao ensino superior (Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2004). Pelos dados do IPEA de 1999, o setor federal teria gasto 0.82% do PIB em educação, com os governos estaduais gastando 2.18%, e os municipais, 1.9%. O grande peso dos gastos dos governos estaduais se explica pelo fato de que eles são responsáveis pela manutenção de quase todo o sistema de educação média do país, assim como de parte substancial da educação fundamental da 5ª à 8ª série, e ainda mantém redes importantes de educação superior. Os municípios, por sua parte, têm como principal responsabilidade o ensino fundamental da 1ª à 4ª série e, crescentemente, a educação pré-escolar.

Estimativas neste nível de agregação estão sujeitas a importantes diferenças de critérios, metodologias e disponibilidade de dados, e por isso devem ser tomadas, sobretudo, como indicadores de ordens de grandeza. Em termos comparados, os 4.2% do produto bruto que o Brasil teria gasto em educação pública em 2002 é abaixo do que gasta a Finlândia (6.6%), França (6.4%) e México (5.3%), semelhante ao que gasta o Chile (4.2%) e Itália (4.7%), e superior ao que gasta a Argentina (3.3%). Seria importante mudar de pata-

mar e se aproximar dos níveis de gastos dos países europeus, mas os grandes déficits das contas públicas brasileiras em todos os níveis, combinados com baixas taxas de crescimento econômico, não indicam que uma mudança desta magnitude possa ocorrer em um prazo curto.

Enquanto o volume total de recursos não aumenta, seria importante gastar melhor o que se tem. A distribuição de recursos por estudante mostra uma grande discrepância entre o que se gasta com a educação superior e com os demais níveis educacionais. É claro que estes gastos tão elevados com a educação superior pública só são possíveis porque o tamanho do setor é ainda muito reduzido, mas é evidente que qualquer mudança na distribuição relativa destes recursos em favor da educação básica seria bem-vinda. Isto poderia ser feito, em parte, pela cobrança de anuidades no ensino superior para os alunos que possam pagar, e, em parte, por maiores transferências de recursos do governo federal para os estados mais pobres, como também por um aumento da percentagem dos recursos federais em educação em favor de programas que beneficiam a educação básica.

Gráfico 8. *Gasto médio por aluno, por dependência administrativa e nível de estudo*



Fonte: INEP. Valores em reais.

A Constituição brasileira requer que o governo federal dedique 18% de seus recursos para a educação, e os estados e municípios, 25%. Em 1996, o governo introduziu legislação criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF), que coloca 15 dos 25% dos recursos para educação de cada estado e seus municípios em um fundo único que é repartido entre governos estaduais e municipais conforme o número de alunos das respectivas redes de ensino fundamental. Os demais 10% são destinados ao ensino médio, pré-escolar e outras atividades educacionais dos estados e municípios. A lei também previa que seria estabelecido um mínimo nacional de gastos por estudante e por professor, e que o governo federal complementaria os fundos estaduais com recursos próprios quando necessário (J. A. d. CASTRO, 1998; KOLSLINSKI, 2000). A avaliação geral é que o FUNDEF trouxe uma contribuição muito importante, ao racionalizar o uso dos recursos para a educação e concentrá-los onde eles são mais necessários, na educação fundamental da 1ª à 8ª série. Foi possível, também, começar a fiscalizar se os estados e municípios estavam realmente utilizando os recursos da educação como deviam.

No início de 2006, o Congresso está votando a transformação do FUNDEF em um fundo maior, o FUNDEB, que passaria a atender também ao ensino médio e à pré-escola, vinculando a totalidade dos recursos estaduais e municipais para a educação. Como o ensino fundamental já incorpora a quase totalidade da população de referência, o objetivo agora é financiar a expansão da pré-escola, do ensino médio, e da educação de jovens e adultos. A previsão é que o Fundo, ao destinar os 25% constitucionais da arrecadação dos estados e municípios para a educação, chegará ao valor de 50 bilhões de reais quatro anos depois de implantado, dos quais 5 bilhões serão provenientes do governo federal, que irá aumentando sua contribuição gradativamente, a partir de um patamar inicial de 2 bilhões. O FUNDEF também previa uma contribuição significativa do governo federal para complementar os recursos estaduais e municipais para a educação, mas na prática esta contribuição não chegava a 1% do total, enquanto que, com o FUNDEB, chegaria a cerca de 10%. A legislação proposta estabelece que os recursos por estudante do ensino fundamental não poderão ser reduzidos, pela destinação de recursos do FUNDEB para outros níveis, nem tampouco assegura o seu aumento. Se aprovado, o FUNDEB só entrará em vigor em 2007.

9. CONCLUSÃO

As demandas por ampliação do sistema educativo, por mais verbas e mais acesso, tendem a predominar nas políticas dos governos, tanto no nível federal quanto nos estados e municípios. Existem boas razões para esta demanda, porque, de fato, a educação brasileira, como de resto em toda a América Latina, precisa ser mais bem financiada, e dar mais acesso e oportunidades aos que até agora não conseguem se beneficiar dela. O problema é que, ao lado desta necessidade real, as demandas por mais recursos e maior participação terminam por ocultar e adiar a necessidade de usar melhor o recurso existente, e rever práticas e comportamentos comprovadamente ineficientes e discriminatórios, ou ambas as coisas. É sempre mais fácil e politicamente menos conflitivo, por exemplo, pedir mais verbas para as universidades públicas do que começar a cobrar anuidades dos estudantes ou distribuir os recursos entre as universidades conforme sua produtividade. É mais fácil defender melhores salários para professores e distribuir bolsas do que mudar os cursos de formação de professores e as práticas pedagógicas; é mais fácil universalizar a educação pré-escolar do que garantir que todas as crianças de 7 anos de idade na escola aprendam a ler e escrever; e assim por diante.

Por causa da demanda crescente por educação e das pressões pelo aumento de gastos neste setor, é provável que o sistema continue se expandindo a custos cada vez maiores, na medida em que os recursos existam ou que o controle sobre estes gastos seja relaxado. O que é menos claro é se, seguindo esta tendência, o país, e seus habitantes, terão a educação de que necessitam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABADZI, H. *What we know about acquisition of adult literacy: is there hope?* Washington, D.C.: World Bank, 1994.
- _____. *Improving adult literacy outcomes: lessons from cognitive research for developing countries.* Washington, D.C.: World Bank, 2003.
- ALBERNAZ, Â., FERREIRA, F. H. G., FRANCO, C. *Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira.* Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Economia, 2002.
- BAKER, D. *Inequality across societies: families, schools and persisting stratification* (1st ed.). Amsterdam London: JAI, 2004.
- BARBOSA, M. L. d. O., FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em Matemática dos alunos da

- 4ª série. In: FRANCO, C. (Ed.). *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 155-172.
- BARROS, R. P. d., FOGUEL, M. N. Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Ed.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000. p. 719-739.
- BOURGUIGNON, F., FERREIRA, F. H. G., LEITE, P. G. Conditional cash transfers, schooling, and child labor: micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program. *World Bank Economic Review*, 17(2), 229-254, 2003.
- BRASIL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Parâmetros curriculares nacionais - ensino médio. Brasília: Ministério da Educação, 1998.
- BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (Eds.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- CARDOSO, E., SOUZA, A. P. *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*. São Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo, 2003.
- CARNOY, M., McEWAN, P. Does privatization improve education? The case of Chile's national voucher plan. Stanford, CA, n.d.
- CASTRO, C. d. M. Educação técnica, a crônica de um casamento turbulento. In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (Eds.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 153-180.
- CASTRO, C. d. M., SCHWARTZMAN, S. *Reforma da educação superior - uma visão crítica*. Brasília: FUNADESP, 2005.
- CASTRO, J. A. d. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental. *Texto Para Discussão*, v. 604, p. 1-46. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998.
- CASTRO, M. H. d. M. Estado e mercado na regulação do ensino superior. In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (Eds.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 197-240.
- CASTRO, M. H. G. d., TIEZZI, S. A reforma do ensino médio e a implantação do ENEM no Brasil. In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (Eds.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 119-152.
- CASTRO, V. *Educational policies for reducing poverty and the example of the Brasília Bolsa-escola educational program*. Unpublished MA dissertation, Reading University, 1999.
- CHALL, J. S., ADAMS, M. J. *The academic achievement challenge: what really works in the classroom?* New York: Guilford Press, 2002.

- COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA. *Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos. Relatório Final*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- CUNHA, F., HECKMAN, J. J., LOCHNER, L., MASTEROV, D. V. Interpreting the evidence on life cycle skill formation: National Bureau of Economic Research, Inc, 2005.
- DAVIDOVITCH, L. (Ed.). *Subsídios para uma reforma sobre a educação superior*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2004.
- De FERRANTI, D. M., PERRY, G., GILL, I., GUASCH, J. L., SCHADY, N. *Closing the gap in education and technology*. Washington, DC: The World Bank, Latin America and Caribbean Department, 2002.
- DURHAM, E. R. Educação superior, pública e privada (1808-2000). In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (Eds.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 197-240.
- FERNANDES, M. A. d. C., ROCHA, D. C. C. d., OLIVEIRA, M. M. S. d., RIBEIRO, J. A. C., AQUINO, L. M. C. d. Gasto social das três esferas de governo — 1995, *Texto para Discussão*, v. 598. Brasília: IPEA, 1998.
- FLETCHER, P. R. *Mass education as a state agency of legitimation in Brazil*. Unpublished Ph. D., Stanford: Stanford University, 1983a.
- _____. *O MOBIL e a alfabetização: a promessa, a experiência e alguma evidência dos seus resultados*. Stanford, CA: Jonsson Library of Government Documents Stanford University Libraries, 1983b.
- _____. *Paulo Freire and concientization in Latin America*. Stanford, CA: Center for Latin American Studies, 1970.
- FRANCO, C. Ciclos e letramento na fase inicial do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação*, 25, 30-38, 2004.
- FREIRE, P. *La educación como práctica de la libertad*. 2. ed. Santiago de Chile: ICIRA, 1970.
- GAURI, V., VAWDA, A. *Vouchers for basic education in developing countries: a principal-agent perspective*. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Public Services and Human Development Network Education Team, 2003.
- GOMES, C. A., CARNIELLI, B. L. Expansão do ensino médio: temores sobre a educação de jovens e adultos. *Cadernos de Pesquisa*, 119, 47-69, 2003.
- GOMES, C. A. C. Disseriação escolar: alternativa para o sucesso? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 3 (46), 11-38, 2005.
- HUSEMANN, R., HEIKKINEN, A. *Governance and marketisation in vocational and continuing education*. Frankfurt am Main; New York: Peter Lang, 2004.

- INEP. Nível de leitura e matemática da maioria dos alunos é “crítico”. Retrieved 27 de abril, 2003, from http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/saeb/news03_02.htm
- JENCKS, C., PHILLIPS, M. *The black-white test score gap*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998.
- KOLSLINSKI, M. C. *O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF*. Unpublished dissertação de mestrado, Campinas: Universidade de Campinas, 2000.
- KRAWCZYK, N. A escola média: um espaço sem consenso. *Cadernos de Pesquisa* (120), 169-202, 2003.
- MÉDICI, A. C. Los gastos en salud en las familias de Brasil. Algunas evidencias de su carácter regresivo. *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- MELLO, G. N. d. *As diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA Secretaria de Política Econômica. *Orçamento social do governo federal - 2001 - 2004*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2004.
- _____. *Gasto Social do Governo Central, 2001-2002*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.
- MURNANE, R. J., LEVY, F. *Teaching the new basic skills: principles for educating children to thrive in a changing economy*. New York: Free Press, 1996.
- BOLSA FAMÍLIA É a principal arma de Lula para a campanha da reeleição. *O Globo*, p. 4, 9 out. 2005.
- OECD. *Reviews of national policies for education: Chile*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.
- _____. *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment, 2003.
- _____. *Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment, 2001.
- OLIVEIRA, J. B. A. Desigualdade e políticas compensatórias. In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (Eds.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 53-90.
- _____. Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo. *Ensaio*, 10 (135), 161-200, 2002.
- OLIVEIRA, J. B. A., SCHWARTZMAN, S. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora, 2002.
- PAIVA, V. P. *Educação popular e educação de adultos*. 4 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1987.

- PETERSON, P. E., HASSEL, B. C. *Learning from school choice*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998.
- REIS, C. O. O., RIBEIRO, J. A. C., PIOLA, S. F. Financiamento das políticas sociais nos anos 1990: o caso do Ministério da Saúde, *Texto para Discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2001.
- RIBAS, D. M. L. A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. *Revista Brasileira de Educação*, 28, 24-36, 2005.
- ROCHA, S. *Applying minimum income programs in Brazil: two cases studies*, Belém and Belo Horizonte. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.
- SCHWARTZMAN, S. Brazil: globalization, poverty, and social inequity. In: TULCHIN, J. S., BLAND, G. (Eds.). *Getting Globalization Right - the dilemmas of inequality*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2005a. p. 125-155.
- _____. *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*. Paper presented at the Conference Name. Retrieved Access Date. from URL, 2005b.
- _____. Educação: a nova geração de reformas. In: GIAMBIAGI, F., REIS J. A. d., URANI, A. (Eds.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004a. p. 481-504.
- _____. Equity, quality and relevance in higher education in Brazil. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 26 (1), 173-188, 2004b.
- _____. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium Editora, 2004c.
- _____. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, 55, 53-96, 1999.
- SCHWARTZMAN, S., CHRISTOPHE, M. A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica. *Série Estudos Educacionais*, 2, 109, 2005.
- SILVA, N. d. V. A research note on the cost of not being white in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 35 (2 (Summer)), 2000.
- SILVA, N. d. V., HASENBALG, C. A. *Relações raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.
- SNOW, C. E., BURNS, M. S., GRIFFIN, P. *Committee on the prevention of reading difficulties in young children*. Preventing reading difficulties in young children. Washington, DC: National Academy Press, 1998.
- SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In: BROCK, C., SCHWARTZMAN, S. (Eds.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 91-110.

- SOARES, J. F., CÉSAR, C. C., MAMBRINI, J. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In: FRANCO, C. (Ed.). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- TELLES, E. E. *Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- POVERTY IN LATIN America: new thinking about an old problem. *The Economist* Sept 15, 2005.
- WORLD BANK. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: The World Bank, 2005.
- _____. *Brazil: an assessment of the Bolsa Escola Programs*. Washington: The World Bank, Human Development Sector Management Unit, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office, 2002.

ALBERTO SILEONI

INTRODUÇÃO

Um informe da ONU (*Clarín*, 1/7/05) indica que 96 milhões de habitantes da América Latina vivem com menos de um dólar por dia. Esse número representa 18,6% da população latino-americana, e essa quantia não é suficiente para comer, vestir-se, receber boa assistência médica e, muito menos, para sustentar os filhos na escola. A pobreza afeta especialmente a infância: a maioria das crianças é pobre e a maioria dos pobres são crianças. Além disso, a pobreza infantil está, com frequência, associada à exclusão dos serviços e das oportunidades que lhes correspondem, o que contribui para perpetuar sua transmissão de geração em geração.

Más condições de moradia, alimentação inadequada, analfabetismo, incapacidade para obter empregos, horizontes de vida estreitos. “Ser pobre significa também envelhecer rapidamente e morrer jovem, trabalhar duro e não ter controle sobre seu entorno político. Ser, na prática, cidadão de segunda classe e, com frequência, nem sequer esse direito lhe é reconhecido” (Bell Lara).

A educação não é uma atividade independente de outros aspectos da vida das comunidades. Por isso, não parece correto analisar a situação educacional do país e da região sem lançar um olhar sobre seus indicadores sociais e econômicos.

* Publicado originalmente em *Diálogo Político* 4, p. 41-60, Buenos Aires: KAS, 2005.

Não é possível examinar a deterioração da qualidade da educação na Argentina omitindo a análise da distribuição desigual da riqueza ou do processo pelo qual, em poucos anos, essa sociedade chegou a 25% de desemprego, a 60% de pobreza, a perto de 40% de indigência etc. Na época em que ocorreu a crise argentina – final de 2001 / 2002 –, em nosso Norte Grande, aproximadamente 80% das crianças eram pobres, dado que deve ser incluído ao se realizar uma avaliação séria dos resultados educativos obtidos.

Por sua vez, a heterogeneidade regional que existe em nosso país, entre outros fatores, impede que constituamos uma verdadeira nação educativa. No século XIX, Domingo F. Sarmiento denunciava esse problema, afirmando que todos os argentinos queriam a unidade, mas sobrevinha a realidade das coisas e jogava por terra esse desejo. A realidade das coisas era, e continua sendo, as profundas diferenças regionais, presentes em nosso país desde o início da organização nacional, no começo do século XIX. Mais perto no tempo, Alejandro Bunge concordaria com isso ao formular a idéia da “Argentina, [como um] país leque”, apontando que a abundância de bens econômicos e sociais eram menores no interior do que em Buenos Aires e seus arredores.¹

A Cidade Autônoma de Buenos Aires e as províncias de Córdoba, Santa Fé, Buenos Aires e Mendoza produzem aproximadamente 85% do produto bruto geográfico e concentram em torno de 75% dos investimentos feitos no país (PNUD 2004).

Nosso federalismo, que teve uma marcada influência dos Estados Unidos, diferentemente de seu modelo, desenvolveu-se com estados subnacionais – províncias – débeis e um desequilíbrio geográfico e político presente desde suas origens.

Em educação, esse processo histórico, unido a determinações normativas implantadas na década de 1990 – como a Lei de Transferência dos Serviços Educativos Nº 24.049/92 – provocou um estado de fragmentação que é necessário sanar, um “arquipélago triste com algumas ilhas felizes” que dista muito de ter unidade e sentido.

1. Esta idéia está desenvolvida no artigo de Beatriz Balián de Tagtachian, “Desocupación, pobreza y piquetes en la Argentina”, *Diálogo Político* n. 3, ano 2005, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.

I. A POBREZA COMO OBSTÁCULO EDUCATIVO

A pobreza condiciona a educação das crianças, tem impacto em sua biografia e trajetória escolar e influi em sua permanência dentro do sistema educacional. Trataremos de enunciar algumas das dificuldades e limitações que acompanham o desenvolvimento em condições de pobreza extrema.

1.1 *A infância que não existe*

Diversos autores coincidem em que a pobreza faz com que se diluam os limites entre infância e adolescência. Se a infância é uma instituição em que confluem família e escola na sua construção, a ausência ou deterioração dessas instituições na vida das crianças pertencentes aos setores mais pobres impede a vivência desse momento que deveria se caracterizar pela segurança, pelo afeto e pela presença do adulto educador. Em meio à extrema pobreza, pode ser que não haja infância, mas crianças soltas que crescem do modo como podem.²

1.2 *As condições de educabilidade*

Para que as crianças possam enfrentar a escola com êxito, deveriam existir condições materiais mínimas de saúde, alimentação e “que tenham internalizado um conjunto de representações, valores e atitudes que as disponham favoravelmente para a aprendizagem escolar” (LÓPEZ, 2005:82).

Juan Carlos Tedesco afirma que “o conceito de educabilidade não se refere a fatores hereditários de caráter biológico ou genético, imodificáveis por meio de políticas sociais. A educabilidade se refere, na verdade, a dois tipos de fatores distintos: a) um desenvolvimento cognitivo básico, que acontece nos primeiros anos de vida e que está vinculado a uma estimulação afetiva sadia, boa alimentação e condições sanitárias adequadas; b) uma socialização primária mediante a qual as crianças adquirem os rudimentos de um marco básico que lhes permita incorporar-se a uma instituição especializada distinta da família, como é a escola” (FEIJOO, 2002:30).

Esses saberes, anteriores ao conhecimento escolar, se referem a aspectos elementares como amarrar sapatos ou usar talheres na mesa, e outros de natureza diversa, como acatar a autoridade, construir o conceito de trabalho,

2. Esta idéia está desenvolvida em Corea, Cristina e Lewkowicz, Ignacio. *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*. Buenos Aires: Paidós Educador, 2004.

esforço etc. A formação do capital cultural é uma aprendizagem para a qual o lar é uma instância imprescindível.

1.3 A escolaridade dos pais

O nível de estudos atingido pelos pais, sobretudo pela mãe, é decisivo no que tange à escolaridade das crianças. Há pesquisas que apontam que a maioria dos alunos repetentes pertence a lares cujos pais têm menos anos de escolaridade. A repetência está associada à distorção idade-série e, em geral, “pode-se notar a relação inversa entre o desempenho escolar e o ambiente familiar. A distorção idade-série diminui à medida que aumenta o nível de instrução formal do cônjuge do chefe de família” (TENTI FANFANI, 2004)

1.4 As mínimas condições materiais

Como dissemos anteriormente, para aprender é necessário possuir condições materiais mínimas. O aspecto nutricional é uma delas: denominam-se gordas da pobreza aquelas crianças cuja alimentação se caracteriza pelo alto consumo de hidratos de carbono e pela insuficiência de nutrientes, combinação que significa um sério obstáculo para manter a energia e a saúde física exigidas para enfrentar o esforço. A desnutrição infantil, flagelo visível em algumas das regiões de nosso país, reduz as possibilidades e o futuro das crianças que padecem desse mal. A pobreza pode ser revertida com a geração de emprego, mas o empobrecimento cognitivo produzido por uma alimentação deficitária vem para ficar.

Do mesmo modo, é necessário possuir um espaço físico digno para poder realizar as tarefas escolares, com boa iluminação, onde exista silêncio e um ambiente que favoreça a reflexão.

Essas condições imprescindíveis se completam com a posse de livros de texto e de leitura, materiais didáticos apropriados, utensílios escolares e uma vestimenta que inclua uniforme, sapatos confortáveis, roupa de abrigo etc.

1.5 A incorporação precoce ao mercado de trabalho

Uma causa muito freqüente de abandono é a necessidade dos meninos e meninas de obter renda que colabore na economia familiar. Para as famílias pobres, sustentar os filhos na escola é um esforço muito grande, pelos gastos causados pela educação e porque as obriga a prescindir da receita que as crianças trariam se trabalhassem.

1.6 O cuidado de irmãos menores

A obrigação de cuidar de irmãos menores nas horas em que seus pais saem para trabalhar é uma causa freqüente de abandono do sistema educativo (*Clarín*, 7/4/03), fato que ocorre principalmente entre as mulheres.

1.7 A falta de motivação e curiosidade

O pouco valor que os pais dão à educação de seus filhos e as baixas expectativas quanto a seus sucessos significam um fator obstaculizador. Nesse contexto, diminui a curiosidade pelo conhecimento, desaparece o desejo de aprender coisas novas, ocorre certo estado de anorexia intelectual (FEIJOO e CORBETTA, 2004).

Um informe sobre educação e pobreza (IIPE 2001) afirma que as crianças pobres têm aproximadamente quatro anos a menos de escolaridade que as não-pobres e que estão sujeitas a repetir quatro vezes mais na escola primária e cinco vezes mais na secundária. Essa situação revela um problema social que deve ser enfrentado com políticas gerais e educativas específicas.

Não obstante, observa-se essa realidade também em contextos de melhores índices sociais e econômicos, que também apresentam situações de heterogeneidade social. Bill Gates, em uma nota publicada no jornal *Clarín*, em 8/3/05, afirma que, nos Estados Unidos, os não brancos são presos quatro vezes mais que os brancos, circunstância que deve ser interpretada como uma problemática de classe, em relação direta com a posição social e econômica. Na mesma época, o mesmo jornal (*Clarín*, 25/5/05) publicou uma notícia sobre a educação no Estado de Califórnia que dizia que somente 39% dos latinos e 47% dos afro-americanos terminavam a escola secundária, muito distante dos índices da população escolar branca.

2. O CONCEITO DE EQUIDADE

A noção de equidade educativa adquire visibilidade na Argentina e na região na década de 1990. Está presente na Constituição argentina, que em seu artigo 75 enumera as atribuições do Congresso Nacional, entre as quais se encontra a de “sancionar leis de organização e de base da educação que garantam os princípios de gratuidade e equidade da educação pública estatal e a autonomia e autarquia das universidades nacionais”. A Lei Federal de Educação N° 24.195, sancionada em 1993, também faz referência ao concei-

to de equidade e o relaciona com distribuição dos serviços, obtenção de resultados equivalentes e qualidade educativa.

Não obstante ter emergido com força na década de 1990, não é um conceito novo. No século IV a.C, Aristóteles estabeleceu a distinção entre justiça comutativa, que propõe tratamento igual para os iguais, e justiça distributiva, tratamento desigual para os desiguais, conceito que traz em sua essência a noção de equidade. Ele pensava a justiça distributiva como própria do âmbito da *polis*, da política, idéia que desenvolve em algumas de suas obras, como a *Ética a Nicômaco*.

O conceito de equidade educativa provocou certa resistência, talvez porque a noção se instalou em um campo onde reinava a idéia de igualdade (LÓPEZ, 2005). Deve-se observar que a noção de igualdade educativa pode ser sustentada em sociedades mais homogêneas, não tão atingidas pela fragmentação e pela falta de coesão social. Nesse sentido, a igualdade de oportunidades educativas em contextos de pobreza ou de forte desigualdade social é um conceito insuficiente que deve ser complementado com a obtenção de parâmetros de igualdade nos resultados educacionais.

Da idéia de equidade se depreende a de discriminação positiva e de ambas surgem as políticas compensatórias encaminhadas para solucionar as diferenças de origem dos estudantes: bolsas de retenção, bolsas de reinserção, cantinas escolares, transporte escolar, distribuição de utensílios, uniformes, sapatos, livros, equipamento de informática e outras.

3. ALGUMAS ESTRATÉGIAS PARA ATENUAR A POBREZA EDUCATIVA

Nem a teoria mais ajustada aos fatos pode expressar cabalmente a angústia que a pobreza provoca naqueles que dela padecem.

Em tempos de graves necessidades sociais, não se pode aceitar um Estado espectador, passivo e cúmplice. É imprescindível avançar no projeto e execução de políticas educacionais que enfrentem a pobreza.

Uma das funções mais significativas do Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia é a de compensar as desigualdades pessoais e regionais implementando políticas de equidade sustentáveis, gerais e com racionalidade pedagógica.

Existe uma discussão acadêmica sobre a natureza das políticas de equidade: são ações úteis para compensar desigualdades ou, ao contrário, seu efeito é legitimar essas diferenças de origem? Alguns posicionamentos asseguram que a

distribuição material que se realiza através dessas políticas consolida a posição subordinada do outro como receptor de uma dádiva do Estado, reforçando seu estado de minoridade cidadã, e que se constroem identidades agradecidas e não se consolida realmente a cidadania nas pessoas. Ao mesmo tempo se afirma que, como políticas focalizadas, desviam o Estado de sua tarefa central, que é desenvolver estratégias universais e estruturais mais profundas.

De nossa parte, não cremos que exista tal antinomia: é possível compensar desigualdades e, ao mesmo tempo, levar adiante políticas estruturais. O que ocorre é que há urgências que não esperam. Como sustenta um pensador contemporâneo, a essência da fome é que ela acontece agora, não existe a fome de ontem.

Estão em andamento diferentes programas compensatórios das desigualdades nos Ministérios de Saúde, Desenvolvimento Social e Educação. São políticas sustentadas no mandato ético da solidariedade e na noção da não-neutralidade do Estado como garantidor dos direitos dos mais vulneráveis.

Coincidimos na idéia de que não é um alvo definitivo para o Estado realizar ações compensatórias e de distribuição material; é sabido que essas políticas têm limitações se não se tentam resolver, ao mesmo tempo, os problemas estruturais de fundo. Pode-se dizer que essas políticas compensatórias mostram os limites da escola como ferramenta de inclusão e fecham a porta à utopia da igualdade e integração (FEIJOO, 2002).

Em sociedades fragmentadas, com hiatos e diferenças muito amplas, devem-se atender dois planos ao mesmo tempo: o urgente e o estrutural, dimensões que necessitam de políticas diferenciadas. “É obvio que só a educação não é capaz de reduzir a pobreza e que um maior grau de escolaridade não se traduz necessariamente na geração de um emprego. Portanto, são necessárias políticas que se complementem nos campos de investimento em educação, em saúde e na geração de emprego e outras formas de compensação para incidir efetivamente sobre a pobreza” (IIPE, 2001).

Podemos afirmar que a melhor estratégia educativa é construir uma sólida política social e econômica. Se não diminuirmos os índices de desemprego e se não reduzirmos as diferenças de renda nem os índices de pobreza e indigência, o Estado estará indefinidamente dedicado à realização de ações compensatórias para melhorar a condição de vida de seus cidadãos. A dificuldade que se apresenta é que essas ações são insuficientes para resolver as questões em toda a sua profundidade. Os esforços em educação não bastam em si mesmos se as condições socioeconômicas não os acompanham: são uma condição necessária, mas não suficiente para resolver esses problemas. Se a população-alvo é um fluxo, se

não melhora o contexto em que educamos, as políticas compensatórias correm o sério risco de se perpetuarem ao longo do tempo.

4. ALGUMAS DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA ARGENTINA

4.1 *Programa Nacional de Bolsas Estudantis*

Distribuem-se 450 mil bolsas destinadas a jovens de 13 a 19 anos em risco de abandonar os estudos, que estão cursando os 8º e 9º anos de EGB [Educação Geral Básica] e o Polimodal [Ensino Médio]. O objetivo é reter os alunos na escola mediante um incentivo econômico.

4.2 *Programa Nacional de Inclusão Educativa “Todos a estudar”*

O Programa propõe dar resposta ao problema da exclusão educativa e social de crianças e adolescentes entre 11 e 18 anos de idade que se encontram fora do sistema escolar. O objetivo central é a inclusão na escola daqueles que por diversos motivos nunca ingressaram ou que abandonaram os estudos.

O Programa distribui 50 mil bolsas destinadas a jovens do Terceiro Ciclo de EGB e do Polimodal para sua reinserção na escola. A fim de garantir a volta à escola, criou-se pela primeira vez o Fundo Escolar para a Inclusão Educativa, que abrange 40 mil bolsas de \$400 anuais para os jovens que iniciam o processo de inclusão.

4.3 *Centros de atividades juvenis*

São 800 centros que realizam diversas atividades culturais, desportivas e comunitárias para adolescentes e jovens. Funcionam nas escolas, nos finais de semana. Muda-se o enfoque e a escola se converte em um lugar de encontro e aprendizagem com propostas diferentes das curriculares. Os jovens são os protagonistas e os educadores se convertem em guias e acompanhantes das expectativas das crianças. Além disso, o projeto busca promover uma estratégia de desenvolvimento local, favorecendo ou fortalecendo o estabelecimento de alianças de trabalho com o entorno. A construção de espaços mais atraentes que os clássicos formatos escolares tenta incidir nos processos de retenção e reinserção de jovens que abandonaram a escola ou correm o risco de aban-

doná-la. As atividades desenvolvidas são variadas e de qualidade, tentando levar aos lugares visitados um menu amplo e diverso de propostas artísticas. Realizam-se espetáculos, exposições fixas, projeções e oficinas educativas.

4.4 Programa “Aprender ensinando”

O objetivo do programa é dar apoio escolar a crianças e adolescentes entre 12 e 18 anos em risco econômico, para evitar situações de repetência e evasão. Trabalha-se em tutorias exercidas por alunos dos níveis superiores de institutos de formação docente. Em 17 províncias, cerca de 1.200 estudantes tutores acompanham 12 mil alunos para ajudá-los a melhorar sua aprendizagem e a permanecer na escola.

4.5 Caderneta escolar

Em 2004, 196 mil alunos receberam uma caderneta escolar para o acompanhamento de sua trajetória educacional. Ao final deste ano, a caderneta chegará a mais 190 mil crianças. Trata-se de um documento planejado conjuntamente com o Ministério de Saúde, para fazer um acompanhamento do aluno durante toda sua escolaridade básica, facilitando a comunicação entre as famílias e a escola ao se fornecer mutuamente informação atualizada acerca da saúde e da educação dos estudantes. Constitui uma ferramenta fundamental que registra a trajetória escolar e sanitária, integrando aspectos sociais e pedagógicos desde o nível inicial até a finalização da escolaridade obrigatória. Os indicadores que a integram (dados pessoais, familiares, de saúde, do estabelecimento e suas respectivas modificações, entre outros) permitem registrar a história escolar, a assistência e o rendimento acadêmico do aluno e a tomada de consciência sobre a importância de comparecer com periodicidade aos centros de saúde mais próximos.

4.6 Programa Federal de Turismo Educativo e Recreação Infantil

Durante os anos 2004-2005, 8.700 alunas e alunos de escolas de todo o país viajaram para os complexos turísticos de Embalse Río Tercero e Chapadmalal para passar suas férias. Esse programa destina-se à comunidade escolar dos estabelecimentos de EGB 1 e 2 do Programa Integral de Igualdade Educativa. Os alunos estão a cargo de pessoal especializado e têm uma estadia com transporte e pensão completa totalmente gratuitos. As atividades que

se realizam são recreativas, destinadas a fortalecer a integração, melhorar a convivência escolar e promover a saúde.

4.7 Núcleos de Aprendizagens Prioritárias (NAP)

É necessário que as crianças da Argentina tenham aprendizagens equivalentes em qualquer lugar do país. Para evitar a dispersão educativa de objetivos e conteúdos, em 2004 fez-se um acordo com os governos provinciais para a elaboração de Núcleos de Aprendizagens Prioritárias (NAP) para o Nível Inicial e o Primeiro Ciclo de EGB.

Em 2005, foram distribuídos 230 mil cadernos com os NAP e 490 mil com material de apoio ao ensino para os docentes. Além disso, foram distribuídas 4.400.000 publicações para as famílias com os NAP e outros instrumentos que acompanham a escolaridade das crianças. Esses núcleos foram construídos com o objetivo de padronizar as aprendizagens que os alunos de todo o país devem adquirir, buscando resolver dois problemas centrais do sistema educacional: a fragmentação e a desigualdade.

4.8 Programa Nacional 700 Escolas

O programa constrói 700 escolas novas em conjunto com o Ministério de Infra-estrutura e Planejamento em todo o território nacional. O objetivo é ampliar e melhorar a infra-estrutura de edificações de cada província. Também prevê a substituição dos prédios escolares existentes. De acordo com o montante oportunamente designado, cada jurisdição estabelece uma lista de prédios escolares, detalhando as características gerais: localização (urbana, rural), nível educativo, superfície e custo estimado. Para os casos de criação de novos estabelecimentos, se deverá garantir que os mesmos pertençam ao setor de ensino público de gestão estatal.

Esse Programa será executado em quatro anos e, para o primeiro ano de execução, se decidiu começar com a construção de prédios destinados ao nível EGB 3, polimodal/médio.

4.9 Programa de apoio ao último ano de nível médio/polimodal para a articulação com o nível superior

Em 2004, iniciou-se o primeiro curso de apoio para ingressar na universidade do qual participaram 13 mil alunos do último ano do nível médio/

polimodal da província de Buenos Aires e da Cidade Autônoma de Buenos Aires. Em 2005, a experiência foi ampliada para as regiões do Noroeste e Nordeste, alcançando onze províncias e 35 mil alunos a mais.

O objetivo do programa é oferecer capacitação extracurricular em conteúdos facilitadores que lhes possibilite uma melhor inserção no nível terciário ou universitário.

4.10 Campanha Nacional de Leitura

Em 2004, foram distribuídos 3.500.000 livros de texto para alunos de EGB e polimodal (450 mil para o primeiro grau e mais de 3 milhões para a escola média).

Em 2005, duplicou-se a compra de livros de texto para as escolas e bibliotecas escolares, aumentando-se a quantidade para 7 milhões.

No marco da Campanha Nacional de Leitura, foram distribuídos, entre 2004 e 2005, 12.500.000 contos em espaços não tradicionais. Realizaram-se campanhas nas praias, terminais de ônibus, estádios de futebol, hospitais públicos, transporte público etc.

4.11 Plano Nacional de Leitura

O Plano faz parte de uma política pública nacional que propõe que a leitura seja uma experiência cotidiana em todas as escolas, conseguindo ampliar a comunidade de leitores.

Foi lançado em 2004, com o apoio de distintos representantes da literatura e da cultura argentina, e foram distribuídos mais de 1.300.000 livros de literatura nas escolas, que se somam aos 2 milhões de textos literários para bibliotecas escolares que estão sendo distribuídos no decorrer de 2005.

4.12 Programa Integral para a Igualdade Educativa (PIIE)

O PIIE é um programa destinado às escolas social e economicamente mais vulneráveis de todo o país. Seus componentes são o financiamento de projetos pedagógicos, equipamento, capacitação docente, distribuição de livros, bibliotecas e materiais e obras de infra-estrutura.

Em 2004, foram incorporadas 1.100 escolas das 24 jurisdições do país, com uma população escolar de 650 mil alunos. Em 2005, foram incluídos 500 estabelecimentos a mais, que elevam a quantidade de alunos

para 870 mil, o que representa 28% da população das escolas urbanas de gestão estatal.

Com o Programa, tenta-se também fortalecer os processos de ensino-aprendizagem, o vínculo com a comunidade e as condições institucionais.

4.13 Plano Nacional de Alfabetização e Educação Básica para Jovens e Adultos

Embora o analfabetismo em nosso país seja relativamente baixo em termos regionais, mais de 700 mil argentinos e argentinas não sabem ler e escrever. Essa dívida do século XIX deve ser saldada. O Ministério Nacional entende a alfabetização como a estratégia inicial que possibilita a continuidade da educação dos jovens e adultos.

A função reparadora do Programa inscreve-o no marco de justiça social com o objetivo de gerar uma melhor convivência democrática e uma revalorização do sujeito. A proposta contempla uma aprendizagem marcada pelas questões sociais, as satisfações e problemas que cada alfabetizando tem em seu ambiente e dá amparo a todos aqueles que queiram prestar ajuda a outro compatriota que necessita ser alfabetizado. É implementado em convênio com organizações da sociedade civil, com a modalidade do voluntariado, e está presente em todas as províncias. A cobertura se amplia com sua difusão através do meio televisivo.

Em 2005, deu-se início ao programa em todo o país mediante a abertura de 12 mil centros e a convocação de novas instituições. Estima-se que 120 mil pessoas serão beneficiadas com o plano no transcurso do ano.

4.14 Programa Nacional de Educação Intercultural e Bilingüe (EIB)

A EIB faz parte das estratégias encaminhadas para obter a igualdade educativa mediante a plena participação das línguas e das culturas indígenas no processo de ensino e aprendizagem, reconhecendo a diversidade sociocultural como atributo positivo de uma sociedade.

No marco de suas ações, foram entregues 6 mil bolsas a estudantes indígenas e se prevê a entrega da mesma quantidade em 2005. Do mesmo modo, são oferecidos apoio e assistência técnica a 400 projetos educativos institucionais inovadores para a educação intercultural bilingüe em escolas de EGB 1, 2 e 3 e polimodal.

4.15 Campanha Nacional de Alfabetização Digital

A proposta dessa campanha é aproximar as tecnologias das instituições de ensino de todos os níveis. No período 2004-2006, 6.500 estabelecimentos de todo o país receberão 55 mil computadores que vão equipar as aulas de informática de 5 mil estabelecimentos educacionais (em sua maioria, escolas médias e técnicas de zonas desfavorecidas). Além disso, está prevista a inauguração de 2 mil classes de informática. Também foram distribuídos 120 mil CDs para os docentes.

5. OUTRAS CONTRIBUIÇÕES À DISCUSSÃO

5.1 *Pensar a pobreza produzindo mais pobreza*

Há idéias e representações sobre as pessoas e as coisas que funcionam como um forte condicionante de decisões. Com frequência, alguns docentes, atendendo à condição social de seus alunos pobres, tratam de mantê-los na escola e de promovê-los de qualquer modo. Não exigem deles o necessário, têm atitudes complacentes em virtude de “entender” que há uma diminuição de suas possibilidades como produto das condições adversas em que vivem. Essas condutas, muitas vezes construídas de boa fé, não são ações de discriminação positiva, mas antes de discriminação reiterada, já que se nega a confiança básica de que essas crianças e jovens tanto necessitam em seu desenvolvimento. Perseguem-se objetivos empobrecidos para crianças empobrecidas, procedimento que renova aquela profecia autocumprida: por que vamos exigir deles, se são pobres?

O Ministério de Educação da Argentina sustenta que onde há expectativas materiais pobres, devem-se sustentar expectativas pedagógicas altas, porque cada aluno é um enigma e não há certeza científica de onde se encontra seu limite e de quanto pode render.

5.2 *A educação como ferramenta de emancipação*

Uma das funções da educação é seu caráter emancipatório. A aprendizagem é um veículo para que as crianças descubram que são sujeitos de direito, já que o conhecimento gera autonomia e a ignorância, dependência.

Esse processo de autonomia, tarefa central da educação das pessoas, adquire singular importância quando se educa em contextos de pobreza.

Emancipar-se significa atrever-se a tomar a palavra, atrever-se a perguntar, a assumir decisões próprias e a selecionar valores.³

5.3 *A importância de construir vínculos sólidos*

Outro aspecto que consideramos fundamental na luta para reduzir as distâncias e melhorar a qualidade educativa dos setores menos favorecidos é a construção de vínculos educativos sólidos.

É fundamental ampliar o recorte habitual do que se ensina, que não é somente o que está relacionado com as prescrições curriculares, com os conteúdos e as matérias. Não só transmitimos didaticamente as matérias, também ensinamos por meio de nosso modo de nos relacionar. John Dewey, que já no século XIX unia educação e cidadania, afirmava que “se ensina na maneira como se ensina”, destacando que as relações entre as pessoas educam as pessoas. É preciso insistir nesse ponto, porque as relações entre os docentes, entre os docentes e os alunos, entre os alunos entre si e entre todos eles e as famílias enviam constantemente mensagens axiológicas e ideológicas muito claras. Frequentemente, as práticas pedagógicas concretas estão divorciadas dos objetivos que queremos alcançar. Devemos superar a incoerência de buscar objetivos nobres mediante práticas autoritárias. Há um limite no qual fundo e forma não chegam a se distinguir, onde metodologia e ideologia são a mesma coisa.

Martín Buber, que desenvolveu a filosofia do encontro, nos convida em suas obras a perceber a necessidade de cultivar os bons vínculos. Ele afirmava que se dava muita importância aos verbos, que são dinâmicos e indicam ações, aos substantivos, que nomeiam as coisas, mas sempre esquecíamos as preposições, que são as que nos vinculam com os demais: junto, para, por, entre, desde.

5.4 *Valorizar os saberes dos alunos*

A escola deve valorizar o conhecimento dos mais pobres. Se não incorporarmos a visão do outro empobrecido, como poderemos nos comunicar com ele?

Sem dúvida, trata-se de uma tarefa árdua, pois não nos ensinaram a reconhecer os saberes provenientes desses setores. Em geral, colocamos a pobreza no lugar do não saber, na incapacidade, na ausência de conhecimento.

3. Jürgen Habermas desenvolve esta idéia.

Essa valorização também é um processo de pluralismo cultural. A escola deve ser o cenário privilegiado onde se desenvolvem múltiplas culturas, entendendo-se que nela convivem os adultos com os adolescentes, ambos portadores de visões do mundo bastante diferentes.

5.5 Construir o futuro

Um valor fundamental que obtemos da educação é a possibilidade de construir um projeto, de prover os alunos de um futuro possível. Isso, para os jovens, para os adolescentes, adquire singular importância; possuir um para quê, inscrever o esforço em um objetivo superador. Poucas coisas produzem mais desgosto do que perceber que nossos afãs são vãos, não conduzem a nada, são inúteis.

Uma questão que provoca controvérsia é a da gravidez juvenil. Habitualmente, considerava-se gravidez indesejável todas as que se verificavam em jovens menores de 18 anos. Investigações recentes não dão crédito a essa afirmação, ao sustentar que uma alta proporção dessas meninas decide engravidar por três razões: porque a gravidez lhes dá fortaleza, porque um filho lhes faz companhia e porque um filho representa um projeto de vida. É nesse ponto que a educação pode fazer uma diferença. Porque, apesar do respeito que se deve ter pela vida humana, o projeto de uma adolescente deve ser freqüentar a escola, concluí-la e ter expectativas de continuar trabalhando e estudando. A maternidade virá mais adiante, quando sua mente e seu corpo se encontrarem aptos para tal responsabilidade.

6. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Pelas razões expostas, é imperioso incluir as crianças e os jovens mais pobres no sistema educacional. Incorporar aos que nunca entraram, reter na escola os que freqüentam, reinserir aqueles que foram embora e melhorar a qualidade educativa de todos são tarefas imprescindíveis.

O Poder Executivo Nacional, através do presidente da nação, apresentou o Projeto de Lei de Financiamento Educativo, que está sendo tratado pelo Senado Nacional.

O Projeto propõe aumentar o investimento em educação de 4% para 6% do Produto Interno Bruto, estabelece um prazo de investimento de um quinquênio, 2006 a 2010, e ratifica o papel central do Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia, que aumentará seu compromisso orçamentário dos 22% atuais para 40% do investimento educativo.

Os objetivos, metas e ações mais importantes que o Projeto de Lei persegue são:

- Incluir no nível inicial 100% da população de cinco anos de idade e assegurar a incorporação crescente das crianças de três e quatro anos, priorizando os setores sociais mais desfavorecidos.
- Garantir um mínimo de dez anos de escolaridade obrigatória para todas as crianças e jovens, assegurando a inclusão daqueles que possuam necessidades educativas especiais. Conseguir que, no mínimo, 30% dos alunos de educação básica tenham acesso a escolas de jornada estendida ou completa, priorizando os setores sociais mais desfavorecidos.
- Avançar na universalização do nível médio/polimodal, fazendo com que os jovens não escolarizados, que por sua idade deveriam estar incorporados a esse nível, ingressem ou se reincorporem e completem seus estudos.
- Erradicar o analfabetismo em todo o território nacional e fortalecer a educação de jovens e adultos em todos os níveis do sistema.
- Efetuar as transformações pedagógicas que possibilitem melhorar a qualidade do sistema educativo nacional em todos os níveis e modalidades, garantindo a apropriação dos núcleos de aprendizagens prioritárias pela totalidade dos alunos dos níveis de educação inicial, básica/primária e média/polimodal.
- Expandir a incorporação das tecnologias da informação e da comunicação nos estabelecimentos educacionais e ampliar o ensino de uma segunda língua.
- Fortalecer a educação técnica e a formação profissional, promovendo sua modernização e vinculação com a produção e o trabalho, e aumentar o investimento em infra-estrutura e equipamento das escolas e centros de formação profissional.
- Melhorar as condições de trabalho e salário dos docentes de todos os níveis do sistema educacional. Promover a hierarquização e profissionalização da carreira docente. Fortalecer e melhorar a qualidade da formação docente inicial e contínua.
- Fortalecer a democratização, a qualidade, os processos de inovação e a pertinência da educação oferecida no sistema universitário nacional.
- Hierarquizar a investigação científico-tecnológica e garantir o cumprimento dos objetivos propostos para o sistema científico-tecnológico nacional.

Apesar de constituir um poderoso instrumento de melhora da educação argentina, não é uma lei setorial, para o benefício dos docentes de nosso país.

Trata-se de uma lei para a sociedade em seu conjunto: para os 37 milhões de argentinos e os 11 milhões de alunos.

É uma lei para melhorar a competitividade da economia argentina e aumentar a população empregável. Uma informação recente do INDEC dá conta de que 15% dos empregos oferecidos nos últimos tempos não puderam ser preenchidos por falta de mão-de-obra capacitada. A educação possibilitará essas qualificações.

É uma lei que terá a consequência de evitar a gravidez não desejada, já que as pesquisas determinam que é na escola que alunos e alunas se informam melhor sobre temas sexuais.

É uma lei para consolidar as práticas democráticas, evitar o clientelismo e as manipulações políticas. Também, para prevenir problemas de saúde e continuar diminuindo a mortalidade infantil. Para que as mães educadas possam alimentar melhor seus filhos.

É uma lei que possibilitará, no médio prazo, que milhares de compatriotas prescindam dos planos sociais e comecem a ter empregos dignos. Uma estatística recente indica que, dos últimos empregos oferecidos, 86% exigem o nível secundário de estudos, ao mesmo tempo em que 80% dos beneficiários do Plano Chefes e Chefas de Família não têm esse nível de instrução completo. Essa combinação nos apresenta um horizonte muito preocupante: esses argentinos dificilmente poderão sair dessa situação, e deverão viver – para sempre? – da assistência do Estado.

É uma lei que possibilitará que se reduzam os delitos; nos últimos cinco anos, a população das prisões federais aumentou em 44%, enquanto a população em geral só cresceu 5%. A maioria dos presidiários que se incorporam às escolas existentes dentro do sistema penitenciário não reincide no delito.

É uma lei, em suma, que desafia a sociedade em seu conjunto a construir uma melhor educação em uma melhor sociedade.

7. CONCLUSÃO

Existem estudos que determinam que cada ano de escolaridade reduz em até 6% a possibilidade de ser pobre. Por isso, é imprescindível que nossas crianças saiam dessa dolorosa armadilha, e a educação pode fazer uma diferença fundamental na luta contra a pobreza.

Na República Argentina, o Estado está fazendo um grande esforço para voltar a ser o organizador da vida social e atender os direitos básicos de seus cidadãos: a educação, a saúde, a habitação, o trabalho; em suma, o direito de viver dignamente.

Estamos na etapa de reconstrução do Estado, garantidor dos direitos, promotor do bem comum, que recupere o conceito de cidadania social e nos devolva o orgulho de pátria.

O sentido de caminhar juntos somente se sustenta quando se alcançam metas comuns. Gera grande frustração fazer parte de um grupo que deixa reiteradamente de cumprir seus objetivos.

Por isso, é necessário um Estado que devolva a esperança e que permita esboçar o futuro.

Porque as crianças pobres nascem com o destino escrito, e a escola continua sendo uma das poucas instituições que pode romper essa profecia originária do berço.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COREA, Cristina, LEWKOWICZ, Ignacio. *Pedagogía del aburrido*. Escuelas destituidas, familias perplejas. Buenos Aires: Paidós Educador, 2004.
- FEIJOO, María del Carmen. *Equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires: IIPE UNESCO, 2002.
- FEIJOO, María del Carmen, CORBETTA, Silvina. *Escuela y pobreza*. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: IIPE UNESCO, 2004.
- LÓPEZ, Néstor. *Equidad educativa y desigualdad social*. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano. Buenos Aires: IIPE UNESCO, 2005.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe: El desarrollo humano en la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: PNUD, 2004.
- TENTI FANFANI, Emilio. *Juventud y educación escolar en la Argentina*. Informe IIPE-UNESCO. Buenos Aires, 2004.

ALBERTO SILEONI é advogado e professor de história. Professor da Universidade de Buenos Aires. Diretor de Educação de Adultos e subsecretário da cidade de Buenos Aires (1993-1996). Coordenador nacional do Projeto Educação e Trabalho dependente do Ministério de Educação (1996-1999). Diretor de Educação Polimodal e subsecretário de Educação da Província de Buenos Aires (1999-2003). Desde junho de 2003 exerce o cargo de secretário de Educação do Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina.

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. Demonstra-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.

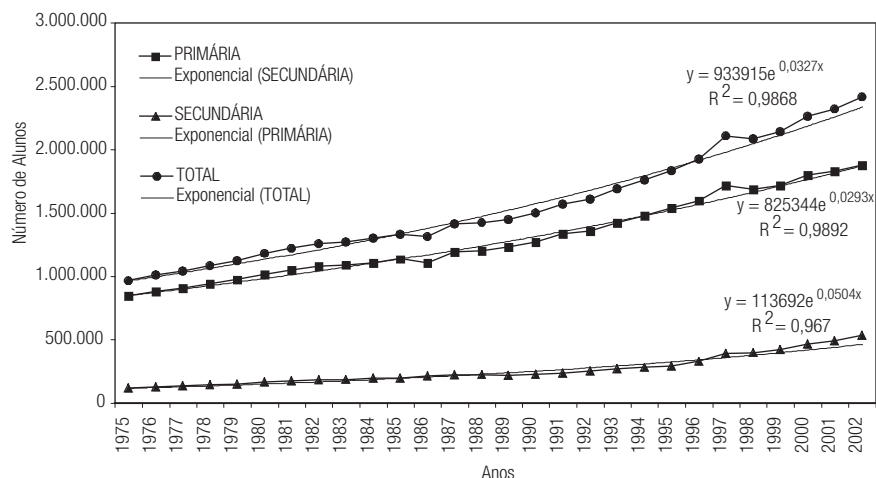
A não-inserção direta da equipe técnica encarregada da reforma educacional no Ministério de Educação foi justificada, em princípio, pela falta de pessoal humano qualificado e pela necessidade de contar com uma estrutura própria e ágil para cumprir os objetivos propostos (CONTRERAS e TALAVERA, 2005). 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

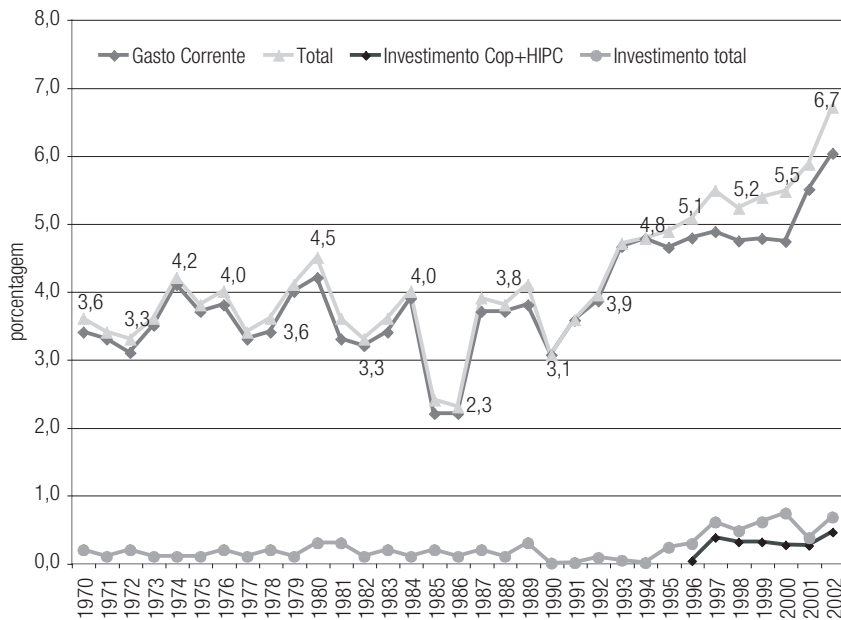
3.2 A destinação de recursos públicos não responde a critérios de eficiência

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)*



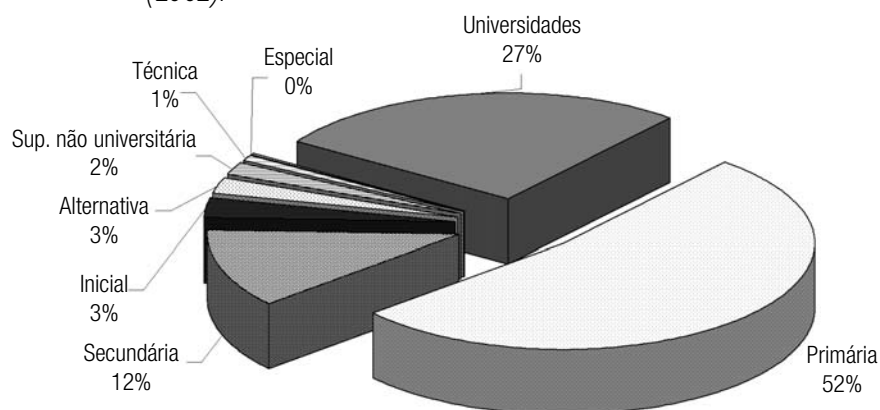
Fonte: Elaboração própria: 1970-1989 Boletines Estadísticos del BCB, 1990-2002 Ministerio de Educación.

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	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

continuação

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	Total	Homem Mulher	Total	Homem Mulher						
Guatemala Honduras 1999	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	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	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 Econometría*, 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.

A educação e sua incidência sobre a pobreza na Colômbia*

79

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.¹

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.²

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.³ 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,⁴ 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.⁵ 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.⁶

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.*

Indicador	Valor
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)	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.⁷ 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)⁸ 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 Intersectoriais 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 Progres, 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.⁹ 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 prevêem 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.¹⁰

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.¹¹

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 ver vistos na última reestruturação do Ministério de Educação Nacional. Em 2003, foi criada uma Direção de Populações e Projetos Intersectoriais 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

Uma 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 intimidadas 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.¹² 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)

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

Os 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)
- 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
- 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.

GUSTAVO FONDEVILA

E isso não é algo novo do século XX, mas tem uma longuíssima tradição. Recordemos que a guerra de independência da América Latina ocorreu quando os Bourbon tentaram aplicar o direito na colônia para valer.

Garzón Valdés (FONDEVILA, 2004:165)

INTRODUÇÃO

Em 1º. de julho de 2004, a direção executiva do Banco Mundial aprovou em Washington dois empréstimos, num total de US\$ 330 milhões, para o México, com o objetivo de ampliar o acesso aos serviços estatais de Justiça e apoiar a educação básica dos pobres e grupos vulneráveis. O primeiro empréstimo, de US\$ 30 milhões, serviria para financiar o *Projeto de modernização judicial estatal em apoio do acesso à Justiça*,¹ o qual respaldaria os esforços de reforma judicial em estados como Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco e Puebla, através do programa de crédito para a modernização judicial estatal do Banco Nacional de Obras e Serviços Públicos, S.N.C. (BANOBRAS).² “A reforma judicial é uma das reformas econômicas mais importantes de Méxi-

* Publicado originalmente em *Diálogo Político* 4, p. 109-133, Buenos Aires: KAS, 2005.

1. Encontram-se mais detalhes sobre o projeto de modernização judicial estatal em apoio do acesso à Justiça no seguinte endereço eletrônico: Projeto de Modernização Judicial - <http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/vwCatProy/E45C612B3133B66906256E7E006A074D?OpenDocument&pag=2.3&nível=2>
2. Os tribunais estaduais cuidam atualmente de cerca de 80% de todos os julgamentos no México. O empréstimo de investimento a margem fixa em dólares americanos (*continua*)

co”, disse Isabel Guerrero, diretora do Banco Mundial para o México e Colômbia, no evento de aprovação do empréstimo. “Um sistema judicial que garanta serviços acessíveis, oportunos e eficientes para uma sociedade diversificada e que possa satisfazer as necessidades econômicas em mutação é requisito fundamental para melhorar a governabilidade, fomentar o desenvolvimento econômico e o investimento estrangeiro e reduzir a corrupção e a violência”.³ O segundo empréstimo aprovado foi de US\$ 300 milhões para respaldar o *Programa de desenvolvimento da educação básica* no México.⁴ Esse programa ofereceria apoio para a educação dos grupos desfavorecidos, como é o caso das crianças que vivem em zonas rurais ou urbanas marginais e das crianças incapacitadas, imigrantes e indígenas. O empréstimo deu suporte à terceira e última fase do *Programa de desenvolvimento da educação básica*, o qual contou com o apoio do Banco Mundial desde seu início, em 1991. As primeiras duas fases conseguiram melhorar a educação de cerca de 6 milhões de crianças (20% das quais são indígenas) em 31 estados, fortaleceram a gestão do sistema educacional e melhoraram a capacidade institucional dos estados de prestar serviços de educação.

Esse empréstimo aponta para dois problemas graves da administração da Justiça no México que estão firmemente unidos e que raras vezes despertam o interesse acadêmico: educação e acesso à Justiça. Ao mesmo tempo, a tendência a unir ambos os fatores é relativamente crescente no trabalho das agências internacionais⁵ e também nas instâncias governamentais. Um exem-

(*continuação*) será reembolsado em um prazo de quinze anos, com um período de graça de cinco anos. O custo total do projeto é de US\$37,5 milhões, incluído o financiamento esperado de US\$7,5 milhões por parte de BANOBRAS e outras instâncias.

3. <http://www.cinu.org.mx/prensa/resumen/2004/sem0427.htm>
4. Encontram-se mais detalhes sobre o projeto de desenvolvimento para a educação básica no seguinte endereço eletrônico: Terceiro Programa para diminuir o atraso na educação inicial e básica (PAREIB Fase III) <http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/vwCatProy/A017724087341D3E06256E7E006A8310?OpenDocument&pg=2.3&nível=2>
5. O tema da modernização e fortalecimento dos sistemas de Justiça com referência à educação e ao acesso à Justiça foi incorporado na Oitava reposição de recursos de capital, aprofundando-se o trabalho de campo, o estudo e a reflexão mediante a implementação de instâncias específicas no interior da instituição. Realizaram-se oficinas e atividades de criação de consensos em nível nacional e sub-regional, em países como Colômbia, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Venezuela e Peru, em diálogo direto não apenas com as instâncias estatais, mas também com a sociedade civil. Em nível regional, também se promoveram oficinas de avaliação de experiências em Washington, D.C., e em Williamsburg, Virginia. Em Montevideu, realizou-se uma conferência sobre Justiça e desenvolvimento e, no Rio de Janeiro, uma reunião sobre acesso à (*continua*)

plo disso é o Informe sobre Desenvolvimento Humano, México 2004 (PNUD, 2004) que, no capítulo V, vincula diretamente desigualdade em educação com falta de acesso equitativo à Justiça. A reforma do Estado em termos de administração da Justiça e Poder Judiciário tem muitos aspectos e, em particular, a questão do acesso à Justiça (ALONSO, 2003). E uma delas é a falta absoluta de cultura jurídica e o desconhecimento da população de seus direitos e das formas de exercê-los perante o sistema de Justiça e o Estado. A pobreza mostra nesse ponto um de seus aspectos mais terríveis: a ignorância e o desconhecimento dos direitos, um dos elementos mais básicos da cidadania.

I. ACESSO À JUSTIÇA: POBREZA E EDUCAÇÃO

Esse âmbito da administração da Justiça inclui atividades voltadas para assegurar que todos os cidadãos possam obter a solução de seus litígios perante uma instância com poder para adotar decisões juridicamente vinculantes, a um preço acessível e em um lugar e mediante um processo que se encontre a seu alcance. Refere-se também à necessidade de que os cidadãos possam valer-se de assistência jurídica nas causas penais ou civis. Compreende atividades como:

- o apoio aos juízes de paz e de primeira instância;
- a publicação de informes sobre despachos judiciais e manejo de expedientes;
- o estabelecimento de regimes de defensores públicos e serviços de assistência jurídica gratuita, especialmente em benefício de litigantes indígenas;
- a criação de oportunidades para dirimir conflitos mediante arbitragem ou mediação;
- e a educação cívica com relação às instituições da Justiça, ao processo judicial e aos direitos dos cidadãos.

Toda a reforma judicial joga uma parte importante de seu êxito em proporcionar acesso efetivo à Justiça para os grupos sociais mais desfavorecidos.

(continuação) Justiça. Em 1997 e 1998 foram realizadas atividades de capacitação de juízes em mecanismos de proteção de direitos fundamentais e avaliações das estratégias de reforma na América Central e na América do Sul.

Evidentemente, o acesso à Justiça está garantido no México⁶ pela Constituição Nacional,⁷ cuja primeira versão é de 1814, inspirada no tom liberal da Constituição de Cádiz. Não obstante, os reconhecimentos constitucionais não devem ser motivo de engano: o problema não se encontra na correção normativa da lei fundamental, mas na positividade real do direito. E, neste aspecto, os problemas gerais do aparato de administração de Justiça se transformam em obstáculos para a realização efetiva de um acesso amplo à Justiça. Os grupos mais desfavorecidos economicamente são precisamente aqueles que menos educação formal podem acumular e, portanto, menos conhecimento jurídico têm e menos capacidade de aceder à defesa de seus direitos ou à resolução legal de seus conflitos. Aqui se abrem dois caminhos com problemas diferentes. De um lado, a relação entre pobreza alimentar, patrimonial e de capacidades e, do outro, a falta no sistema formal educativo de uma educação cívica em direitos humanos. Ambas incidem na possibilidade de aceder à Justiça.

1.1 Pobreza e educação

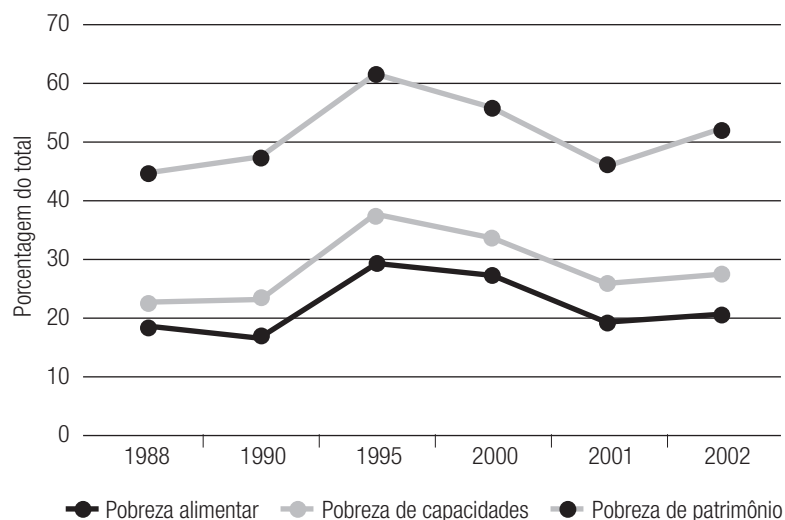
O governo do presidente Vicente Fox criou o Comitê Técnico para a Medição da Pobreza (por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, SEDESOL) para estabelecer a metodologia oficial que seria adotada a fim de medir a pobreza no país.⁸ É interessante esclarecer que a metodologia utilizada define três linhas de pobreza: alimentar, de capacidades e de patrimônio, com parâmetros mais elevados aos da linha de um dólar PPC por dia (duas vezes maior no caso da pobreza alimentar rural) e que correspondem a níveis de renda per capita representativos de distintos níveis de carências. Além

-
6. Em relação à importância da constituição, Garzón Valdés afirma: “Parece-me que as atuais reformas constitucionais foram uma boa estratégia de fuga da realidade. Como ninguém leva as constituições a sério, a melhor forma de ‘distrair o pessoal’, como se diria na Espanha, é propor uma reforma constitucional. Na maioria dos casos, essas reformas consistem na reforma de algum artigo pequeno sem importância. Também há reformas constitucionais que entram no campo do grotesco” (FONDEVILA, 2004:165).
 7. No artigo 17 reconhece que “Toda pessoa tem direito a que se lhe administre Justiça por tribunais que serão expeditos para distribuí-la nos prazos e termos fixados em lei, emitindo suas resoluções de maneira rápida, completa e imparcial. Seu serviço será gratuito, ficando, em consequência, proibidas as custas judiciais” (*Constituição Política dos Estados Mexicanos*, 2001).
 8. Era uma das recomendações (E-30) do Comitê de PIDESC de que o México deveria fixar pontos de referência que permitissem dar continuidade aos adiantamentos em sua luta contra a pobreza.

disso, a metodologia para o cálculo da pobreza baseia-se nas Pesquisas Nacionais de Rendas e Gastos dos Lares, bem como na cesta alimentar elaborada por INEGI-CEPAL (Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática e Comissão Econômica para América Latina e o Caribe). As principais conclusões do Comitê para o ano de 2002 foram as seguintes:

- 18,6% dos lares do país e 24,2% do total da população contavam com uma renda insuficiente para cobrir suas necessidades de alimentação (pobreza alimentar);
- 25,3% dos lares e 31,9% do total da população do país recebiam uma renda que lhes impedia de cobrir as necessidades de alimentação e as dos padrões básicos de gastos em educação e saúde (pobreza de capacidades);
- 45,9% dos lares do país e 53,7% do total da população, como se pode observar no Gráfico 1, têm uma renda inferior para cobrir os fins da política social (pobreza de patrimônio).

Gráfico 1. *Proporção da população pobre no México.*



Fonte: Consejo Nacional de Población, 2002.

As características mais destacadas dos grupos afetados por situações de pobreza em relação à falta de educação, segundo esse Comitê, são as seguintes:

- apresentam uma maior proporção de crianças que não freqüentam a escola;
- os chefes de família possuem níveis mais baixos de escolaridade.

Outra estimativa da população em situação de pobreza, feita pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL, 2003, cap. 1) aponta que 41,1% da população total se encontram abaixo da linha de pobreza e 15,2% abaixo da linha de indigência. Da população urbana, 32,3% estavam na primeira condição e 6,6% em situação de indigência, enquanto que, para a população rural, as porcentagens foram de 54,7% e 28,5% respectivamente. Na medição feita pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Índice de Pobreza Humana, que mede as privações nas três dimensões básicas que compõem o índice de desenvolvimento humano – uma vida longa e saudável, educação e um nível de vida digno – o México se situa em 20º lugar (PNUD, 2003).

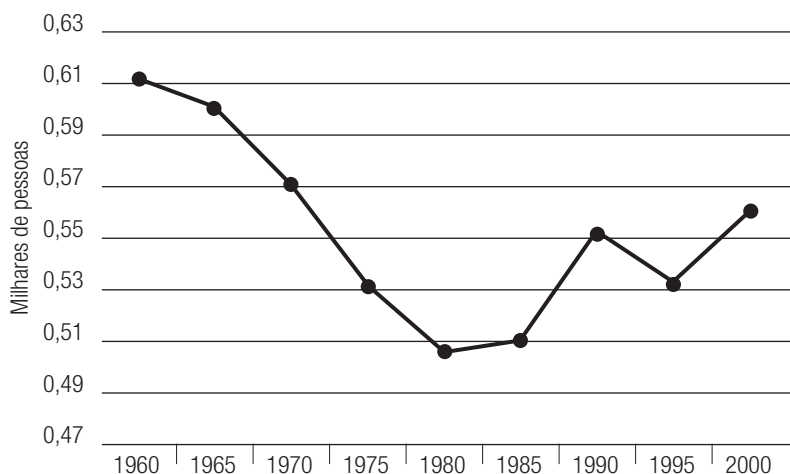
Como se pode observar no Gráfico 1, a linha de capacidades (formação educacional) se encontra muito abaixo da linha patrimonial e bastante próxima da pobreza alimentar.

Segundo a Pesquisa Nacional da Juventude realizada em 2000 (ENJ, 2002), do total de jovens que em algum momento haviam começado a estudar, somente 45,5% permanecia estudando; o resto já havia deixado a escola, fundamentalmente entre os 12 e os 19 anos de idade. Os motivos principais foram o fato de não desejar continuar os estudos, falta de recursos econômicos e necessidade de trabalhar. Outro motivo pelo qual os jovens abandonam seus estudos de maneira temporária ou permanente é por não encontrarem as opções de estudo que desejam. De acordo com a pesquisa citada, das pessoas de 20 a 29 anos, 23,7% se encontravam procurando trabalho, sobretudo ocupações de meio tempo ou tempo parcial. As causas mais mencionadas da desocupação eram a carência de ofertas de emprego, a insuficiente preparação e a inexperiência. Também são excluídos aqueles que, depois de terem participado do chamado *mercado de trabalho*, caem fora dele devido a novas regras do mercado globalizado. Isso afeta suas possibilidades de manter os filhos no sistema escolar (SAPRIN, 1999).

Essa desigualdade se expressa também no acesso à Justiça e ao poder público, nos quais o México apresenta profundas assimetrias que mostram uma sociedade crescentemente fragmentada. O gozo dos direitos é afetado pela desigualdade, criando níveis muito diferenciados de respeito a eles. Em 2000, 40% da população de menor renda receberam 14,6% da renda, enquanto que os 10% de maior renda ficaram com 36,4% da renda total. A diferença entre a renda média dos 20% mais pobres e a dos 20% mais ricos foi de 18,5 vezes. Essas distâncias são ainda maiores nas áreas rurais, onde a distribuição da renda é ainda mais desigual que nas urbanas (CEPAL, 2002, cap. 3).

O PNUD (2002) para 1998 estimou que 10% da população de maior renda concentravam 41,7% da renda total, em comparação com 1,3% da renda total recebida pelos 10% da população de menor renda. Isso projeta um índice de desigualdade de 32,6 e um coeficiente de Gini de 0.531. De um total de 173 países considerados no Informe de Desenvolvimento Humano 2002, o México se situava em 14º lugar entre os países com maior desigualdade de renda (PNUD, 2002). Era superado somente por alguns países da América Latina, como Brasil e Chile, e vários da África (entre eles, a África do Sul). O Gráfico 2 mostra a evolução da renda no México pelo coeficiente de Gini.

Gráfico 2. *Evolução da distribuição de renda, coeficiente de Gini**



Fonte: Hernández, 2003.

* Este indicador vai de 0 a 1. A desigualdade é maior quanto ele mais se aproxima do valor de referência 1.

No Informe de Desenvolvimento Humano México 2002 é feito um exame detalhado da desigualdade no território nacional, a partir do cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por entidade federativa. As diferenças começam a ser notórias nas variáveis educativas, concluindo o informe que “ao que parece, os meios que possibilitam que as pessoas adquiram conhecimentos se distribuem de forma desigual entre regiões” (PNUD, 2002). As maiores diferenças estão no Produto Interno Bruto (PIB) por habitante: enquanto no Distrito Federal esse indicador chega a 22.816 dólares, em Chiapas é de 3.549 dólares (números corrigidos pelo índice de paridade do poder de compra, PPC). O Distrito Federal ocuparia o 23º lugar na lista mundial de IDH, enquanto que

Chiapas estaria no 105º (PNUD, 2002). Isso se expressa novamente em diferenças de capacidades, dado que o atraso educativo (AZIZ NASSIF, 2000) afeta sobretudo as regiões mais pobres, os filhos de trabalhadores agrícolas, as crianças em situação de rua e incapacitadas e é ainda mais acentuado na população indígena e, em particular, nas mulheres indígenas que pertencem aos estados com menos desenvolvimento econômico: outra vez, Chiapas, ao lado de Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo e Puebla (SCHMELKES, 2001). Segundo a Secretaria de Educação Pública, cerca de um milhão e meio de crianças e jovens não ingressam no sistema educacional por razões econômicas, por falta de escolas na zona rural ou de alternativas de outro tipo que facilitem seu acesso.⁹ A Tabela 1 mostra os níveis de evasão da escola primária.

Tabela 1. *Evasão na escola primária.*

Ciclo indígena	Populações rurais	Escolas urbanas	Escolas públicas	Escolas privadas	Escolas	Total
1995/96	6,98	5,3	1,7	2,8	5,1	3,1
1996/97	6,61	10,7	1,0	3,1	1,5	2,9
1998/99	5,09	5,2	1,7	3,0	-0,2	2,4
1998/99	4,57	3,0	5,0	2,5	1,0	2,3
1999/00	3,8	3,4	1,9	2,4	7,0	2,1

Fonte: Programa Nacional de Educación 2001 – 2006 (2000), p. 62.

Tabela 2. *Evasão na escola secundária.*

Ciclo privadas	Populações rurais	Escolas urbanas	Escolas públicas	Escolas privadas	Total
1995/96	n/d	n/d	n/d	n/d	8,8
1996/97	8,8	8,7	9,1	3,4	8,9
1998/99	8,4	9,1	9,5	1,1	9,7
1998/99	9,2	9,9	10,2	2,5	8,5
1999/00	8,5	8,4	9,0	1,2	8,7

Fonte: Programa Nacional de Educación 2001 – 2006 (2000), p. 62.

9. Entrevista de Lorenzo Gómez-Morín Fontes, subsecretário de Educação Básica e Normal. México, 20 de agosto de 2003.

O ingresso e a permanência dos meninos, meninas e jovens é superior em zonas urbanas, mas especialmente nas entidades com melhores condições de vida, como Nuevo León e o Distrito Federal. A face oposta se encontra nos estados com contextos de marginalização extrema – como Chiapas, Oaxaca ou Guerrero –, onde a reprovação, a evasão e a distorção idade-série causam estragos, particularmente entre mulheres e indígenas (ver Tabela 2 para os níveis de evasão na escola secundária).

Nesse sentido, o México ocupa o décimo lugar na América Latina quanto ao número de analfabetos. Junto com o Brasil, representa o núcleo *duro* do atraso escolar na região. O número de atrasados no México se encontra entre 33 e 36 milhões de jovens e adultos. Se as atuais tendências forem mantidas, ao final do mandato de seis anos do presidente Fox,¹⁰ o atraso terá alcançado a cifra de 37 milhões de pessoas, sobre uma população calculada atualmente em 100 milhões de pessoas. E os problemas se estendem ao acesso aos serviços educativos, tais como acesso universal à escola primária e secundária, eficiência terminal na secundária e elevação da qualidade da educação levando em consideração os aspectos multi-étnicos, a situação socioeconômica das famílias e as limitações do plano docente.

1.2 Educação cívica em direitos humanos

Uma das questões mais importantes a considerar neste capítulo é que somente em 1993 a Lei Geral de Educação incorporou entre seus fins “propiciar o conhecimento dos direitos humanos e o respeito aos mesmos” (LGE 1993, artigo 7 fração VII). Mas cabe esclarecer que, em 2002, a Secretaria de Educação Pública ainda não havia elaborado um programa de educação em direitos humanos (embora acabe de firmar um *Acordo para elaborar um programa de educação em direitos humanos que promova seu conhecimento, defesa e promoção em espaços formais e não formais*).¹¹

Um antecessor dessa lei foi a incorporação da matéria de “educação cívica” ao currículo oficial da educação básica. Anteriormente, o antigo esquema

10. O período de seis anos do governo do presidente Vicente Fox começou em 2000. Foi o primeiro presidente de um partido político diferente do Partido Revolucionário Institucional (PRI) eleito democraticamente depois de 70 anos.

11. Convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

se limitava a transmitir informações sobre instituições públicas e legislação vigente, sem considerar os direitos humanos (LOMNITZ e SALAZAR, 2002:209-248) nas diferentes formas de seu exercício e defesa (LÓPEZ AYLLÓN e FIX FIERRO, 2003). Um bom exemplo desse desinteresse é que a própria Lei Geral de Educação não introduz a obrigatoriedade para as instituições de educação superior de incorporar as defensorias dos direitos universitários. Na realidade, nem sequer sua promoção. Também não incorpora os princípios internacionais e constitucionais sobre multi-etnicidade, diversidade e equidade. Não incorpora os padrões internacionais de direitos humanos. Não propõe a matéria de Educação em Direitos Humanos. Não assegura a ampla difusão nem o ensino dos direitos humanos em todos os planos de estudo. Não vincula a pouca docência em direitos humanos com a pesquisa, como elemento indispensável de rigor acadêmico e conteúdo democrático. Não cria programas especiais de educação formal e não-formal, com a colaboração de organismos públicos e civis de direitos humanos, dirigidos a grupos em situação de discriminação – mulheres, migrantes, refugiados e pessoas com alguma incapacidade, entre outros – para potencializar a participação desses grupos ou povos, de tal modo que intervenham diretamente na elaboração e aplicação das propostas de ação que lhes concernem. Não incorpora o estudo dos direitos humanos como parte indispensável no serviço civil de carreira. Na realidade, a lei nem sequer propõe a exigibilidade judicial do direito à educação: não há instrumentos normativos que permitam a reclamação administrativa e judicial em caso de não-cumprimento das obrigações estatais impostas pela Constituição, pelos pactos internacionais de direitos humanos e pela Lei e suas regulamentações. A obrigação incumbe tanto aos poderes políticos como ao Poder Judiciário. Tampouco há mecanismos processuais que permitam as queixas administrativas ou judiciais de caráter grupal, essenciais para a revisão de ações ou omissões governamentais de efeitos coletivos. Esses mecanismos são fundamentais para garantir a tutela judicial do direito à educação.

Para eliminar os vestígios dessa percepção parcial que ainda permeia a mentalidade de muitos educadores, a Secretaria de Educação Pública promove atualmente, com resultado díspar, a formação de docentes mediante programas e conteúdos em matéria de legalidade, direitos sociais e direitos humanos, assim como acerca dos valores da convivência social (“Ações governamentais relativas ao direito, à educação e à educação em direitos humanos”, setembro de 2003, p. 2). Nesse contexto, deve-se observar que o “Programa Nacional de Direitos Humanos”, recomendado pela Oficina do

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no México, menciona explicitamente a capacitação específica para os servidores públicos, com a finalidade de superar práticas discriminatórias e violações dos direitos humanos. Entre esses funcionários, devem-se considerar especialmente procuradores, peritos e administradores de Justiça; pessoal da imigração, do sistema penitenciário, do registro civil e eleitoral; trabalhadores do sistema de saúde e educadores, por tratar-se das autoridades com maiores indicações negativas nas consultas regionais e com as organizações de vítimas, familiares e civis.¹²

Um bom exemplo disso é que a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) foi criada somente em 6 de junho de 1990 por decreto presidencial, sob a presidência de Carlos Salinas de Gortari. É interessante ressaltar que, conforme um estudo realizado pelo Centro de Estudos de Direito Público do Instituto Tecnológico Autônomo de México e pela organização civil Ronda Ciudadana, 89,55% das reclamações por violações de direitos humanos recebidas e aceitas para seu trâmite na CNDH durante 2003 foram contra o próprio Estado ou organismos pertencentes a ele (LABARCA et al., 2004:12-13). A Tabela 3 mostra as porcentagens das queixas. Mas o mais alarmante é que a porcentagem de recomendações¹³ aceitas e cumpridas pelas autoridades federais não ultrapassa 10% das recebidas e, no caso das autoridades locais e municipais, a recusa direta das recomendações da CNDH alcança 33% do total (ver Tabela 4).

Tabela 3. *Porcentagens de queixas por violações de direitos humanos.*

Expedientes de queixa e porcentagem do total	Principais fatos supostamente violadores de direitos humanos denunciados pelos queixosos	Recomendações e porcentagem do total
1688 - 21,2%	Exercício indevido do cargo	7 - 31,7%
480 - 8,9%	Negativa ou inadequada prestação do serviço público em matéria de eletricidade	Nenhuma - 0%
450 - 8,34%	Ameaças	1 - 4,5%
298 - 5,52%	Detenções arbitrárias	2 - 9%

continua

12. Exame dos informes apresentados pelos Estados-membros com relação aos artigos 16 e 17 do PIDESC.
13. A CNDH não é uma instituição jurisdicional. Por este motivo, um de seus mecanismos de pressão legal mais importantes são as recomendações.

continuação

Expedientes de queixa e porcentagem do total	Principais fatos supostamente violadores de direitos humanos denunciados pelos queixosos	Recomendações e porcentagem do total
279 - 5,17%	Negativa ou inadequada prestação do serviço público em matéria de saúde	7 - 31,8%
233 - 4,31%	Negativa ao direito de petição	1 - 4,5%
213 - 3,94%	Invasões e visitas domiciliares ilegais	Nenhuma - 0%
206 - 3,81%	Tratamento cruel e/ou degradante	1 - 4,5%
125 - 2,31%	Dilação no processo administrativo	Nenhuma - 0%
124 - 2,29%	Imputação indevida de fatos	1 - 4,5%
88 - 1,63%	Integração irregular de averiguação prévia	1 - 4,5%
80 - 1,48%	Roubo	Nenhuma - 0%
73 - 1,35%	Retenção ilegal	1 - 4,5%
70 - 1,29%	Violação do direito da integridade dos menores	1 - 4,5%
68 - 1,26%	Não-cumprimento de prestações de seguridade social	Nenhuma - 0%
68 - 1,26%	Negligência médica	10 - 4,5%
66 - 1,22%	Violação dos direitos dos migrantes	Nenhuma - 0%
63 - 1,16%	Não-execução de resolução, sentença ou laudo	Nenhuma - 0%
62 - 1,14%	Negativa ou inadequada prestação do serviço público em matéria de educação	Nenhuma - 0%
55 - 1,01%	Incomunicação	1 - 4,5%
43 - 0,8%	Dilação na Procuradoria de Justiça	1 - 4,5%
43 - 0,8%	Intimidação	1 - 4,5%
42 - 0,8%	Dilação ou negligência administrativa no processo	Nenhuma - 0%
35 - 0,64%	Prestação indevida de serviço público	Nenhuma - 0%
34 - 0,63%	Discriminação	Nenhuma - 0%
34 - 0,63%	Extorsão	Nenhuma - 0%
32 - 0,59%	Não-cumprimento da função pública na Procuradoria de Justiça	Nenhuma - 0%
31 - 0,57%	Asseguração indevida de bens	Nenhuma - 0%
31 - 0,57%	Negativa ou inadequada prestação do serviço público em matéria de habitação	Nenhuma - 0%
26 - 0,48%	Emprego arbitrário da força pública	1 - 4,5%

Fonte: Labarca et al., 2004, p. 12.

Tabela 4. *Porcentagem de recomendações aceitas e cumpridas pelas autoridades federais e locais.*

Estado da recomendação	Autoridades	
	Federais	Locais
Recomendações recebidas	20	36
Totalmente cumpridas	2 (10%)	4 (11%)
Não aceitas	2 (10%)	12 (33%)

Fonte: Labarca et al., 2004, p. 18.

Essa longa tradição de desinteresse do próprio Estado pela legalidade, pela cultura de direitos e, em particular, pelos direitos humanos tem consequências negativas quanto ao acesso à Justiça dos setores mais desfavorecidos educacionalmente (pobreza de capacidades) da sociedade. A falta de instrução tem efeitos diretos sobre a falta de acesso à administração de Justiça (que veremos a seguir), mas, além disso, essa situação é reforçada pelo desconhecimento dos próprios funcionários judiciais dos direitos da cidadania, pela discriminação de certos setores sociais – precisamente daqueles mais desfavorecidos em situação de pobreza (alimentar, capacidades, patrimonial) – e a ampla e generalizada corrupção do Poder Judiciário (o relator especial da Organização das Nações Unidas Dato Param Cumaraswamy (CUMARASWAMY, 2002) estima que a corrupção afeta uma porcentagem que oscila entre 50% e 70% do total de juízes federais).

2. FALTA DE EDUCAÇÃO: FALTA DE JUSTIÇA

O obstáculo tradicional que limita o acesso à Justiça em todo o mundo é o alto custo das contendas judiciais. Na cultura jurídica mexicana, existe o mito de que a distribuição de Justiça no país é gratuita (VALDÉS, 1993). Como já vimos, este mito está consagrado constitucionalmente (art. 17 da Constituição Política Mexicana: “Seu serviço será gratuito, ficando, em consequência, proibidas as custas judiciais [...]”). O certo é que, contrariamente ao que dispõe a norma constitucional, a distribuição de Justiça custa muito dinheiro, e isso afeta primordialmente os setores mais desprotegidos da sociedade.¹⁴ Embora o governo se encarregue dos gastos com os salários dos juízes

14. Parte do desinteresse do Estado – ao menos o tradicional, anterior à transição democrática – se reflete na falta de dados empíricos quanto aos custos judiciais.

e do pessoal que trabalha no tribunal, bem como com as instalações necessárias para os procedimentos, as partes devem custear os estudos, as consultas, o aconselhamento legal e o litígio em si mesmo (VALADÉS, 1994:293).¹⁵

A segunda questão vinculada aos custos é o problema da demora nos processos judiciais.¹⁶ Em relação à lentidão da Justiça, se observa que “os procedimentos judiciais não são expeditos, se por expeditos devemos entender, em seus conceitos gramatical e enciclopédico, realizá-los de maneira ágil, sem obstáculos, rápida e prontamente, pois a Justiça no México não é rápida, nem pronta, nem expedita, já que na generalidade dos casos, com muito poucas exceções, a encontramos sempre lenta, pesada, com muitos obstáculos e desvios; [...]” (LANZ CÁRDENAS, 1997:232). O tempo gera outro obstáculo para o efetivo acesso à Justiça, uma vez que potencializa a desigualdade entre as partes. A parte economicamente vulnerável sente muito mais a demora no pronunciamento da sentença (ZUCKERMAN, 1999).¹⁷

O terceiro problema é o da legitimidade do sistema judiciário.¹⁸ No México, a moral organizativa do Poder Judiciário atingiu um alto nível de decomposição e, nos últimos tempos, a visibilidade pública da transição democrática enfocou os casos de corrupção do sistema de administração de Justiça. Isso teve como consequência o fato de que: “A população chega a pensar que apelar aos tribunais é uma desgraça e, portanto, procura evadir-se do acesso à Justiça, chegando inclusive ao extremo de preferir ficar com o direito prejudicado, pois o temor de não ser amparado e, ao contrário, ser duplamente prejudicado, é agora muito maior” (GARAY MALDONADO, 2005:11).

O quarto problema é a deficiência estrutural do serviço de administração da Justiça. A falta de recursos, de pessoal qualificado, de tecnologia adequada, o caráter escrito dos julgamentos, a quantidade de demandas apresentadas e julgamentos marcados provocaram o saturamento do sistema, sobretudo em

-
15. Um dos motivos principais da desistência em processos já iniciados se deve à impossibilidade de sobrepor-se a rivais que têm mais capacidade técnica processual ou recursos econômicos que permitem uma maior resistência.
 16. E esses problemas são ainda mais agudos para as vítimas de violações de direitos (ROGGE, 1988:539).
 17. Esse problema, em todo caso, não é exclusivo do México, mas é prática universal. No texto de Zuckerman, especialistas de treze países (tanto do sistema da *Common law* como da *Civil law*) analisam os problemas e desafios que a Justiça civil enfrenta atualmente em suas respectivas nações.
 18. Este é um inconveniente que a América Latina não compartilha necessariamente com a Europa.

algumas áreas – precisamente, a penal é uma delas –, e seu colapso. Isso leva a que, muitas vezes, os juízes – mesmo os penais – resolvam judicialmente os conflitos somente mediante a leitura do expediente e sem tomar pessoalmente depoimento das partes. Em 2001, nas vinte salas existentes no Tribunal Superior de Justiça do Distrito Federal (Informe de Labores, 2001) ingressaram 60.264 casos. Destes, 36.071 foram para as nove salas cíveis (isso significa que cada sala atendeu 4.788 casos), 15.071 foram para as oito salas penais (isso implica que cada sala penal atendeu em torno de 1.883 casos), e finalmente, 9.122 casos foram as três salas familiares (cada sala atendeu 3.040 casos). Somente em matéria familiar e contando os 365 dias do ano, se deve supor que foi atendida uma média de treze casos diários. É fácil imaginar que um exercício assim é humanamente impossível. Mas nos juizados, a situação é ainda pior. Em 2001, entraram nos juizados do Tribunal Superior de Justiça do Distrito Federal 208.733 casos, dos quais ficaram somente 180.643 casos (os restantes foram cartas precatórias, incompetências e ofícios comissórios).

Esses números se refletem na Tabela 5, que mostra o grau de saturação dos juizados.

Em nível federal, as cifras pioraram. Por exemplo, em 2001 ingressaram 122.218 juízos de amparo nos 154 tribunais colegiados do circuito. A cada tribunal correspondeu em torno de 793 juízos de amparo ao ano (quase dois por dia).¹⁹

Tabela 5. *Grau de saturação dos juizados.*

Juizados	Casos	Média	Juizados	Casos	Média
Matéria civil	47.633	768	Matéria de paz civil	28.074	1.002
Matéria familiar	53.248	1.331	Matéria de matrícula judicial	201	201
Matéria de arrendamento imobiliário	28.180	704	Matéria penal	11.242	170
Matéria concursal	6	6	Matéria de paz penal	20.059	501

Fonte: Informe de Labores, 2001.

19. A tradição do juízo de amparo no México é sumamente importante porque é o mecanismo fundamental para evitar violações de direitos cuja proteção exige peremptoriedade. É uma instituição jurídica similar à revisão judicial americana, ao mandado de segurança brasileiro e ao *habeas corpus* inglês.

Ao problema do saturamento processual se somam dois inconvenientes: número e distribuição inadequados dos órgãos jurisdicionais em nível nacional. No país, existem cerca de 3.042.000 habitantes por entidade federativa. A esse número corresponde, em média, 16 magistrados e 47 juízes de primeira instância. Isso dá uma porcentagem de 65.124 habitantes para cada juiz e 195.899 habitantes para cada magistrado (CONCHA CANTÚ e CABALLERO, 2001:35-36). À baixa porcentagem de julgadores acrescenta-se a centralização dos tribunais promovida nas últimas décadas. Por exemplo, no Distrito Federal, que tem uma população de cerca de vinte milhões de habitantes, quase todos os juizados cíveis estão concentrados em um único edifício.²⁰ Essa concentração acaba por ser inoperante para agilizar os trâmites judiciais e, além disso, é outra causa de falta de acesso à Justiça: as distâncias geográficas são um empecilho econômico a mais para os setores de escassos recursos.

2.1 Falta de educação²¹

Independentemente desses fatores que limitam o acesso à Justiça no México, existem outros elementos diretamente vinculados à falta de acumulação de capacidades (educação) por parte de certos setores da população.²²

20. Trata-se de uma altíssima concentração de 64 varas – na realidade, todas as existentes (40 varas no edifício da rua Crianças Héroes 132 - colônia Doctores, 21 varas na rua Claudio Bernard 60 - colônia San Rafael e 2 varas na rua James Sullivan 133 - colônia San Rafael) em uma única Delegação (Cuauhtemoc), que implica custos de traslado para os implicados em um litígio etc.
21. É importante ressaltar que não se conta com nenhum dado empírico com respeito ao perfil educacional dos litigantes em nenhum estado da república. Nem sequer no Distrito Federal. Tampouco tem-se um perfil de gênero ou socioeconômico, nem uma análise de custos, demora e complexidade de um litígio no país. Nenhum organismo do Estado, incluído o Poder Judiciário, conhece com exatidão o funcionamento do sistema de administração de Justiça. Na verdade, até bem pouco tempo, nem sequer a pesquisa acadêmica podia interessar-se por esses temas, pois o Poder Judiciário não se mostrava particularmente aberto e flexível. Somente a partir de 11 de junho de 2004, com a nova lei federal de transparência e acesso à informação pública governamental (na realidade, se trata de uma reforma), foi possível ter acesso aos mecanismos internos da Justiça. E tampouco com facilidade, uma vez que os expedientes dos tribunais estão isentos da aplicação da lei, exceto aqueles casos que sejam relevantes para a opinião pública. Mas infelizmente, o encarregado de decidir a relevância de um caso é também um órgão do Poder Judiciário: o Tribunal Superior de Justiça de cada entidade federativa. (“Lei federal de transparência e acesso à informação pública governamental” 2004).
22. Não abordamos outro aspecto da falta de educação e que está relacionado com a falta de adequação do ensino jurídico às transformações do sistema jurídico mexicano (LÓPEZ AYLÓN e FIX FIERRO, 2003).

- desconhecimento das normas, direitos e garantias legais e constitucionais, de seu exercício e defesa no sistema de administração de Justiça;²³
- inexistência de mecanismos judiciais ou estatais informativos;
- percepção de complexidade do sistema de administração de Justiça;
- complexidade do funcionamento legal;
- tecnicismos excessivos;
- opacidade da normativa vigente;
- diversidade lingüística (INEGI XII, 2001).

Esse desconhecimento, que se agrega a outras indefensibilidades geradas pela falta de educação, termina provocando os seguintes fenômenos perversos na ação social (VALADÉS, 1994:293):

- passividade diante da afetação dos direitos próprios por condutas de terceiros;
- propensão às formas de autocomposição dos conflitos;
- busca de Justiça mediante o arbítrio da influência;
- intermediarismo entre os órgãos de Justiça e os sujeitos agravados;
- recurso a mecanismos de denúncia publicitária como sucedâneos de instâncias jurídicas.

2.2 Defensoria pública

Uma possível solução para poder desenvolver um sistema de Justiça acessível é garantir o direito a uma representação justa e imparcial por uma defensoria pública gratuita.²⁴ Fica claro que muitos dos problemas derivados da falta de educação não podem ser resolvidos com defensorias públicas, simplesmente porque as pessoas que não conhecem seus direitos tampouco percebem as violações deles como tais. E tampouco sabem que podem recorrer ao sistema de administração de Justiça para resolver seus conflitos. O artigo 8, seção E da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (Convenção 1978, p. 25) afirma que toda pessoa tem o “direito irrenunciável de ser assistida por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não segundo a legis-

23. “Em nosso país, existe uma carência de cultura jurídica que chega aos limites do imaginável. Muitas são as ocasiões em que uma pessoa não reclama de uma violação de seus direitos simplesmente porque não sabia que era vítima dessa violação” (GARAY MALDONADO, 2005:12).

24. No México, também não existem estatísticas que mostrem as diferenças em resultados entre os defensores públicos e a representação legal privada.

lação interna, se o inculcado não se defender por si mesmo nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei”. Na América Latina, alguns países proporcionam assessoria jurídica gratuita a pessoas de baixa renda que tenham sido acusadas de algum delito penal (o México é um deles). Com frequência, os defensores públicos trabalham para um organismo de governo²⁵ encarregado de prover representação em casos penais e/ou civis.²⁶ De acordo com a informação da Primeira Reunião Interamericana de Defensores Públicos (COLE, 2002), em setembro de 2001, quinze países tinham um sistema de assistência jurídica ou de defesa pública para representar aqueles que não podiam ter um advogado próprio em casos penais e, em algumas circunstâncias, casos cíveis, trabalhistas e familiares. Os dados desses programas são variados – desde o número de pessoas que recebem os serviços, o número de advogados disponíveis e a porcentagem de casos resolvidos pelos serviços de assistência jurídica.

No entanto, os serviços de assistência jurídica no México ainda são muito insuficientes e não conseguiram evoluir com o aumento da população e da demanda.²⁷ Os dados na Tabela 6 mostram alguns dos principais problemas que os defensores públicos e serviços de assistência jurídica enfrentam. Por exemplo, a proporção de defensor público por quantidade de população é de 1/144.141, ou seja, um defensor público para cada quase 150 mil pessoas. Na maioria dos países latino-americanos, os programas se caracterizam por uma provisão inadequada de advogados, com proporções de advogados per capita que chegam, em alguns casos, a um advogado por mais de trezentos mil cidadãos (Nicarágua e Equador).²⁸ O impacto dessa escassez em serviços jurí-

25. Por exemplo, no Distrito Federal, o serviço de defensoria pública não depende do Tribunal Superior de Justiça do Distrito Federal, mas diretamente do governo do Distrito Federal. Ou seja, não depende do Poder Judiciário.

26. Em geral, alguns países complementam isso com um sistema de vales. Esses vales podem ser trocados em certos escritórios de advocacia privados que têm convênios com o Estado.

27. No México, tentou-se implementar um serviço de mediação para aliviar os tribunais e os defensores públicos. Em algumas áreas do direito (familiar), esse serviço tem uma relação de custo/benefício superior à dos tribunais jurisdicionais. Embora novamente não se conte com um estudo sistemático do trabalho comparado mediação/jurisdição. Entrevista com Rosario Buenrostro, diretora do Centro de Justiça Alternativa do Tribunal do Distrito Federal. Esse serviço depende do Conselho da Judicatura.

28. Às vezes, há tipos adicionais de serviços públicos e privados que prestam assistência legal gratuita. Muitos países (México, por exemplo) têm uma combinação dessas clínicas estabelecidas por universidades, escolas de direito, organizações não-governamentais, colégios de advogados e organizações profissionais.

dicos se intensifica pelo fato de que, no México, mais de 75% dos casos penais enfrentam atrasos terríveis – o que contribui para longos períodos de encarceramento antes do término do julgamento. Sem mencionar que, no México, cerca de 70% dos detidos relataram que nunca receberam a assistência de um defensor público durante a fase de sua detenção na agência do ministério público (BERGMAN, 2003:2).

Atualmente, a defesa pública mexicana continua abaixo das normas básicas e o serviço prestado não cumpre as expectativas em termos de quantidade e qualidade.

Tabela 6. *Serviços de assistência jurídica em diferentes países.*

País	População por advogado de assistência	Número de advogados de assistência	Porcentagem de casos atendidos pelos serviços de assistência	Ano de criação do serviço
Trinidad e Tobago	4.313	300	75% dos casos penais; 35% dos casos civis	emendado 1999
Canadá	2.880	3.993	-	1967 provincial
El Salvador	8.815	712	90% dos casos penais	1983
Paraguai	27.480	200	90% dos casos penais; 60% dos casos civis	1998
Colômbia	36.801	1.150	17,5% de todos os casos	1992
Argentina	43.201	857	85-90% dos casos penais	1995
Brasil	56.898	3.000	90% dos casos penais; 60% dos casos civis	-
Panamá	59.500	48	8% de todos os casos	-
Peru	98.627	263	-	-
Bolívia	101.573	82	49% dos casos penais	1992
Rep. Dominicana	215.282	39	-	-
México	144.141	686	80-90% dos casos penais	1998
Nicarágua	338.212	15	-	1999
Equador	98.627	33	30% dos casos	-
Estados Unidos	-	-	80-85% dos casos	1964

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Pablo. Programa de mejoramiento de acceso a la justicia del Perú. *Actas del VIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, pp. 28-31, out. 2003.
- ANDREWS, Neil. Persistent problems: access to justice; delay; complexity and excessive cost. *Principle of civil procedure*. Londres: Sweet & Maxwell, 1994. Capítulo 21.
- _____. *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- AZIZ NASSIF, Alberto et al. El rezago educativo. *Comunicado 44*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación, 2000.
- BERGMAN, Marcelo. Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. *Documento de Trabajo*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2003.
- BIERBRAUER, G. et al. (Comp). *Zugang zum Recht*. Giese, Giesecking, 1978.
- BOURDIEU, P. Warum die Clochards nicht zum Sozialamt gehen. Lothar Baier im Gespräch mit dem französischen Soziologen Pierre Bourdieu, *Süddeutsche Zeitung* (21.5.1993), 9, 10, 1993.
- CAPPELLETTI, Mauro, BRYANT, Garth. (Eds.). *Access to justice*. Milão: Giuffrè, 1979.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2002 – 2003*. CEPAL, 2003.
- _____. *Panorama Social de América Latina 2001 – 2002*. CEPAL, 2002.
- COLE, Laurie. Acceso a la justicia e independencia del poder judicial en las Américas. *Enfoque de las cumbres. Serie de seguimiento de las cumbres de las Américas*. Ottawa, 1 de outubro. Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), 2002.
- COMPILADOS DEL Centro de Estudios de Justicia de las Américas. *Primer Encuentro Interamericano de Defensorías Públicas*, 2002. (<http://www.cejamericas.org>)
- CONCHA CANTÚ, Hugo, CABALLERO, José Antonio. *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*. Un estudio institucional sobre la justicia local en México. México: UNAM, 2001.
- CONSEJO COORDINADOR FINANCIERO. *Indicadores y calificación de la administración y justicia local en las entidades federativas mexicanas*. México: Consejo Coordinador Financiero, 2002.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *La situación demográfica de México 2002*. Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. México: Talleres Gráficos de México, 2002.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México: Porrúa, 2001.

- CUMARASWAMY, Dato Param. *Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers*, Informe sobre la misión a México, 2002. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/c0120deaf3b91dd2c1256b76003fe19d?OpenDocument>.
- DECLARACIÓN DE MÉXICO sobre la Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe. Conferencia Regional sobre Educación en Derechos Humanos. 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2001. México, 2001.
- DEPARTMENT FOR Constitutional Affairs, Government of United Kingdom. *Access to Justice, Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales*. Londres, 1996.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*. México, 11-05-2004.
- FIX FIERRO, Héctor. La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta). *Cuadernos para la reforma de la justicia*, 1. México: UNAM, 1995.
- FONDEVILA, Gustavo. Hacia una interpretación urgente de la realidad en los términos de la filosofía del derecho. Entrevista con Ernesto Garzón Valdés. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 24, p. 159-167, Madrid: UNED, dez. 2004.
- GARAY MALDONADO, David. La justicia en México. *Enfoque*, 602, 18 de set. 2005.
- GIUFFRÈ, A. *Access to justice and the welfare state*. Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1981.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique. Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México. *Comercio Exterior*, v. 50, n. 10, p. 863-873, out. 2000.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique, VELÁSQUEZ ROA, Jorge. *Globalización, desigualdad y pobreza*. Lecciones de la experiencia mexicana. México: Plaza y Valdés, 2003.
- INEGI XII. *Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados básicos y por entidad federativa. Bases de datos y tabulados de la Muestra Censal. México: INEGI, 2001.
- LABARCA, Margarita, LÓPEZ UGALDE, Antonio, SARRE, Miguel. CNDH 2003. Análisis de gestión, autonomía y transparencia. *Este País*. 160, Suplemento especial, México, jul. 2004.
- LANZ CÁRDENAS, José. Retos de la administración de justicia en materia de seguridad pública y procuración de justicia. In: LANZ CÁRDENAS, José Trinidad (Comp.). *La justicia mexicana hacia el Siglo XXI*. México: UNAM, 1997.
- LOMNITZ, Larissa, SALAZAR, Rodrigo. Cultural elements in the practice of law in Mexico. Informal Networks in a Formal System. In: DELAZAY, Yves, GARTH, Bryant (Eds.). *Global prescriptions: the production, exportation and importation of a new legal orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, FIX-FIERRO, Héctor. '¿Tan cerca, tan lejos?' Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000). In: FIX-FIERRO, Héctor,

- FRIEDMAN, Lawrence, PÉREZ PERDOMO, Rogelio (Eds.). *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. México: UNAM, 2003.
- LORD WOLF. Civil Justice in the United Kingdom. *The American Journal of Comparative Law*, 45, 4, 1997.
- OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Serie sobre Tratados, OEA, n. 36, 1144, 1978. Serie sobre Tratados de la ONU, 123 entrada en vigor 18 de julio de 1978, reimpresso em Documentos Basicos Concernientes a los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L.V/II.82 doc. 6 rev. 1, 1992.
- OFICINA DEL ALTO Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. E/C.12/1993/16 (Concluding Observations/ Comments). México, 1994.
- ONU. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC). A/RES/2200 A (XXI), de 16 de dez. 1966.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano Mundial 2003: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Panorama general*. 2003.
- _____. *Informe anual*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Informe de Gobierno*. México, set. 2003.
- _____. *Informe de Gobierno*. México, set. 2002.
- ROGGE, Kerten. The victim requirements in article 25 of the European Convention of Human Rights. VV.AA., *Protecting Human Rights, The European Dimension*. Berlín: Heymanns, 1988.
- SAPRIN. Evaluación ciudadana del ajuste estructural (CASA) México. México Mimeo, 1999.
- SCHMELKES, Sylvia. La educación básica en la prensa nacional durante 2000. In: BERTUSSI, Teresina (Coord.). *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva*. México: La Jornada Ediciones / Universidad Pedagógica Nacional, 2001.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Acciones gubernamentales relativas al derecho, a la educación y la educación en derechos humanos*. México, set. 2003.
- _____. *Encuesta Nacional de Juventud* (ENJ 2002). México: Instituto Mexicano de la Juventud, 2002.
- _____. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, 2000.
- _____. *Ley General de Educación* (LGE 1993). México, 1993.
- TAMAYO y SALMORÁN, Rolando. Acceso a la justicia y Estado democrático. Redistribución y jurisdicción. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XLV, p. 203-204, 1995.

- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe de Labores*. México: TSJDF, 2001.
- VALADÉS, Diego. Cultura jurídica y acceso a la justicia. In: VALADÉS, Diego. *Constitución y política*. México: UNAM, 1994.
- VALDÉS, Clemente. El acceso a la justicia en México. *La Jornada*, 3, 10, 12 e 13 de mar. 1993, p. 35, 21, 39 e 13, 1993
- ZUCKERMAN, Adrian. *Civil justice in crisis, comparative perspective of civil procedure*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- . *Reform of civil procedure: essays on 'Access to justice'*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

A qualidade da educação no Chile: *prioridades estratégicas para melhorar**

125

JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN

Há vários anos, o Chile vem fazendo um esforço sustentado para melhorar a qualidade e a equidade da educação. Não é objetivo deste artigo fazer um inventário nem avaliar o que foi feito.¹ Seu propósito é identificar as principais ênfases exigidas para melhorar a qualidade e a equidade no futuro imediato. As opções examinadas não são excludentes; o que se busca é estabelecer prioridades, identificando as políticas e mudanças no sistema que poderiam apresentar uma maior potencialidade para melhorar as atuais condições do sistema educacional chileno.

Contudo, é bom recordar que os governos da Concertação, durante os últimos anos, tiveram êxito em promover uma ampla reforma educacional com o apoio dos principais setores do país, a qual abarca todos os principais aspectos do sistema escolar:

- Aumenta a cobertura, particularmente no ensino médio, e aumenta o tempo de atividade escolar mediante a jornada escolar completa.

* Este documento foi enriquecido com as discussões em vários seminários realizados no CIEPLAN e é resultado de seu programa de pesquisas. Agradeço especialmente às valiosas contribuições à primeira versão deste trabalho de Ximena Valdés, Françoise Delannoy, José Joaquín Brunner e René Cortázar. O único responsável pelo texto definitivo é o autor. Publicado originalmente em *Diálogo Político* 1, p. 165-188, Buenos Aires: KAS, 2006.

1. Há várias publicações sobre o que foi realizado durante os últimos quinze anos. Cox (2003), OCDE (2004), Arellano (2000 e 2004), García Huidobro (1999), Delannoy (2000).

- Apóia com materiais pedagógicos e realiza uma completa modernização do currículo e dos programas de estudo, acompanhada de capacitação dos professores, tudo isso com o propósito de melhorar o trabalho na sala de aula e a aprendizagem.
- Promove programas focalizados para atender alunos em situação mais difícil e em risco de abandonar os estudos nas escolas urbanas mais pobres e em zonas rurais ou distantes.
- Melhora as condições de trabalho do professorado, contribuindo para recuperar entre os jovens o interesse por entrar para a atividade docente. Introduz gradualmente o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação na escola.
- Melhora os instrumentos de avaliação do desempenho do sistema escolar (tanto pela modernização das provas do SIMCE – dedicadas a avaliar a aprendizagem dos alunos – como pela participação em avaliações internacionais (TIMSS, IALS e PISA).*

A análise deste artigo centra-se em como elevar a qualidade da educação, definida pela aprendizagem dos alunos. Em áreas como a cobertura do sistema e as condições do entorno escolar, bem como a satisfação dos alunos e de seus pais, houve um progresso claro e sustentado. É nos êxitos de aprendizagem que reside a maior insatisfação e deficiência do sistema. Os estudos internacionais dos quais o Chile participou (TIMSS, IALS, PISA) revelam um baixo nível de aprendizagem dos estudantes chilenos em comparação com os dos países industrializados, bem como com os dos países da Europa Oriental e do Sudeste Asiático.

Por sua vez, as avaliações internas provenientes das provas do SIMCE mostram um relativo estancamento dos resultados médios e uma importante disparidade nos níveis de aprendizagem alcançados por estudantes de colégios distintos.

É necessário destacar que o problema da qualidade insuficiente afeta não somente os colégios municipais e particulares subvencionados, mas está igualmente presente nos colégios pagos ou colégios de elite. Ao menos, é o que se deduz dos resultados nas provas internacionais. Trata-se de um elemento importante no diagnóstico, porque esses colégios contam com tantos ou mais

* SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación; TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study; IALS: International Adult Literacy Survey; PISA: Programme for International Student Assessment. (N.T.)

recursos por aluno que nos países da OCDE e porque dispõem de ampla flexibilidade em seu funcionamento, já que estão isentos das normas e restrições que atingem os colégios com financiamento público. Na última prova do PISA, por exemplo, os 10% que obtiveram os melhores resultados conseguiram pontuações iguais ou inferiores a 50% dos estudantes de países industrializados e iguais ou piores a 70% dos alunos da Coreia. Nossos estudantes mais destacados conseguem um desempenho nesses exames muito inferior ao dos jovens de países com quem terão de interagir em sua futura vida de trabalho.

No IALS, que avaliou a compreensão de leitura e as competências matemáticas da população ativa, os jovens chilenos entre 20 e 25 anos que completaram a educação superior conseguem 276 pontos em prosa, o que é inferior à pontuação dos que só completaram o secundário em todos os países, com a única exceção dos Estados Unidos. A média para os dezenove países participantes é de 296. Os que frequentaram a educação particular paga e completaram a educação média ou mais conseguem 270 pontos, o que é inferior ao resultado dos que completaram a educação secundária no resto dos países, com exceção da Hungria e da Polônia (ver OCDE, 2000). Em síntese, os baixos níveis de desempenho nas provas que medem aprendizagem estão presentes tanto em alunos de colégios pagos como de escolas financiadas pelo Estado.

A nosso ver, enquanto durante a maior parte dos anos 90 existia no Chile bastante clareza e um alto grau de consenso sobre as urgências e as prioridades de ação no sistema escolar, atualmente não existe tal clareza de ação. O informe Brunner e a jornada escolar completa são um bom exemplo dos consensos existentes em meados dos anos 90.

Uma das forças que explicam os indubitáveis sucessos daqueles anos foi a continuidade de políticas e a construção de consensos. Para avançar nos próximos anos é indispensável não perder essa orientação. É necessário persistir no que se vem fazendo, estabelecendo novas ênfases que decorrem do que já se conseguiu e de questões insuficientemente resolvidas ou novas realidades.

As recomendações de política que geralmente são feitas podem ser agrupadas em quatro grandes categorias: as que se referem à quantidade e qualidade de recursos disponíveis, as que dizem respeito a um ator-chave constituído pelos docentes e diretores, as que apontam para a organização do sistema (sua administração e estrutura de decisões, as normas e regulamentações sobre o uso dos recursos, os incentivos e metas para os atores participantes no processo educacional) e as que se referem aos processos educativos (currículo, práticas pedagógicas etc.). Analisaremos cada uma dessas áreas,

procurando identificar quais são as deficiências principais que limitam atualmente a qualidade da educação no Chile e cuja superação permitiria elevar de maneira decisiva a qualidade. Este exame se refere ao sistema escolar e exclui a educação superior, que está fora do alcance deste artigo.

Esta revisão é feita levando em conta a evidência disponível para o sistema escolar chileno, bem como o que estão fazendo outros países, em particular aqueles com sistemas educacionais reconhecidamente mais eficazes que o nosso.

De início, é importante reconhecer que é mais fácil aumentar a cobertura do que elevar a qualidade. Melhorar a qualidade exige mudar a forma de fazer as coisas cotidianamente. Não é fácil e não sabemos bem como promover a mudança de práticas.²

Por outro lado, enfatizar a melhoria da qualidade não significa adotar uma postura negativa em relação ao que já foi alcançado pelo nosso sistema educacional, nem de seus inegáveis progressos dos últimos anos. Menos ainda significa aceitar a crítica de que, tendo aumentado os recursos por aluno, as pontuações obtidas nas provas do SIMCE não melhoraram de maneira análoga. Com esse mesmo critério, a forte diferença no investimento por aluno entre os colégios pagos e os subvencionados deveria fazer com que os primeiros alcançassem pontuações SIMCE várias vezes superiores aos subvencionados,³ o que está muito longe de ser verdade.

Ainda que concentremo-nos aqui na análise dos elementos estratégicos para melhorar a qualidade da educação, não podemos ignorar que parte fundamental dos sucessos de aprendizagem está fortemente determinada pela origem socioeconômica do estudante e pelo capital cultural recebido de sua família. Isso torna especialmente importantes os esforços a favor da equidade, que evitam que o sistema educacional reproduza essas diferenças e que, ao contrário, o convertem em um fator que reduz as desigualdades com que ingressam na escola nossos estudantes.

A seguir, revisamos os principais caminhos, não necessariamente excludentes, para melhorar a aprendizagem.

-
2. Hanushek (2005), por exemplo, em um artigo dedicado à importância do melhoramento da qualidade, sustenta que o problema é que atualmente não temos conhecimento suficiente e não sabemos de maneira confiável qual é o melhor uso de maiores recursos para melhorar a qualidade, definida como aprendizagem dos alunos.
 3. 90% dos estudantes chilenos freqüentam colégios subvencionados pelo Estado, os quais recebem um pagamento mensal chamado subvenção por aluno que freqüenta as aulas. Esses colégios subvencionados são administrados em número quase igual por municípios ou por mantenedores privados.

I. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA MELHORAR A QUALIDADE

I.1 Aumentar os recursos

Trata-se de uma proposta freqüente que resulta de vários diagnósticos, com suas conseqüentes recomendações. Baixos salários do professorado, excesso de carga docente, turmas muito numerosas, falta de orçamento que se traduziria em insuficientes meios pedagógicos etc.

A falta de recursos foi um fator crítico do sistema em vários momentos de nossa história. Não obstante, nos últimos quinze anos houve um aumento sustentado e importante dos recursos investidos em educação, tanto pelo setor público como pelas famílias. Isso permitiu reverter a forte deterioração de recursos e a crise do setor no final dos anos 80, aumentando os recursos por aluno, a remuneração dos docentes e melhorando a quantidade e qualidade do material pedagógico disponível.

O investimento em educação foi praticamente triplicado em termos reais nesse período, até chegar a mais de 7% do PIB, o que representa uma das cifras mais altas no mundo, de acordo com os dados da OCDE.⁴

É certo que as remunerações médias dos docentes são menores do que as de outros profissionais e que se deve buscar que continuem aumentando gradualmente no tempo, mas, mesmo que existissem recursos suficientes, há razões para afirmar que um aumento significativo e de maneira abrupta não se traduziria em uma melhoria na qualidade educacional.

Em todo caso, em termos de recursos, o país já está comprometido com a jornada escolar completa, que se traduz no aumento de quase 25% do tempo na escola. Isso representa um forte aumento dos recursos por aluno pagos mensalmente pelo Estado para possibilitar a contratação de horas docentes e maior investimento em construções escolares.

Quanto à redução do tamanho das turmas, há exemplos de colégios e países que obtêm resultados muito bons com o número estabelecido dentro do padrão existente no Chile ou mesmo com mais alunos por turma. Antes que reduzir o tamanho das turmas e na medida em que se disponha de mais recursos para docentes, tais recursos deveriam ser destinados a financiar o tempo para trabalho em equipe e atividades não letivas.

4. Ver *Education at a glance* (OCDE, 2002). Para uma série histórica, ver Arellano (2000).

A prioridade para investimento de recursos adicionais deveria recair na continuidade do aumento da cobertura da educação pré-escolar, por seus efeitos positivos tanto na equidade como na aprendizagem (há coincidência nos estudos sobre o impacto positivo da educação pré-escolar sobre os resultados no sistema escolar).⁵

A outra prioridade para investimento de recursos adicionais é a subvenção diferenciada, com um valor mais alto para alunos de menores rendas que faça uma discriminação positiva mais marcante a favor de quem têm maiores carências. Mais adiante, discutimos essa questão. Depois de escrito este documento, foi enviado um projeto de lei ao Congresso Nacional sobre subvenção diferencial que vai nessa mesma linha.

1.2 Docentes e diretores, atores fundamentais: melhorar sua preparação e seleção

Um ator-chave do processo educacional é o docente. Todo pai sabe como é importante o professor de seu filho.⁶

Por isso, quase todas as iniciativas que se proponham a melhorar a qualidade precisam tratar da formação dos docentes, tanto da qualidade das instituições formadoras dos futuros educadores, como dos programas de aperfeiçoamento docente. Também se poderia incluir nessa categoria uma iniciativa um tanto polêmica que significa abrir a docência a outros profissionais com maior treinamento do que os docentes.

Nos últimos anos, realizou-se um amplo programa de aperfeiçoamento docente. No entanto, eles são de qualidade muito díspar e por isso é preciso aumentar as exigências de qualidade dos programas oferecidos e a avaliação de seus resultados.

Nos dados provenientes do TIMSS pode-se observar que nossos docentes se sentem inseguros nas matérias que ensinam. Os dados das avaliações docentes realizadas nos últimos dois anos confirmam essa situação e mostram que a dimensão mais débil da preparação de nossos docentes é a da disciplina que lecionarão. Entre certos professores existe mesmo fatalismo e desesperança

5. Em Mizala, Romaguera e Ostoic (2004) encontra-se um efeito positivo nos resultados SIMCE de 4º básico.

6. Além da apreciação dos pais e da experiência comum de quem teve responsabilidade no sistema escolar, os estudos internacionais encontram evidência bastante sólida nesse sentido. Hanushek foi um dos autores que contribuíram com evidências nesse sentido.

quanto ao que podem conseguir. Imaginemos o que aconteceria se os médicos fossem fatalistas em relação à possibilidade de melhorar seus pacientes.

Um ponto crítico, por suas repercussões futuras, é a formação inicial dos docentes. Nela existe atualmente um completo *laissez faire*. Entregam-se títulos de professores em programas à distância ou de finais de semana que dificilmente preparam professores capazes de dar uma educação de alta qualidade. Mesmo nos programas que exigem presença, não se modernizaram os currículos e a preparação nas disciplinas que os futuros docentes lecionarão é insuficiente para permitir uma educação de excelência. Nesse campo, o apoio das políticas públicas foi menor do que o registrado no aperfeiçoamento em serviço.⁷ É urgente e estratégico dar muito maior atenção às escolas formadoras dos futuros docentes: fixação de padrões, atribuição de créditos, avaliação de seus egressos. Uma prova nacional para os formados, ainda que voluntária, mas que seja reconhecida pelos empregadores, poderia contribuir para exigir maior qualidade da formação inicial dos docentes.⁸

Em termos de recursos, o Ministério de Educação deveria destinar por estudante de pedagogia uma quantia ao menos equivalente à que destina a programas de aperfeiçoamento docente por professor ativo. A melhoria da formação inicial tem altíssima prioridade, embora seu efeito só seja observado a médio prazo.⁹

O aperfeiçoamento permanente está muito enraizado na cultura docente e se deveria aproveitar mais sua potencialidade transformadora, concentrar-se nos temas fundamentais: fortalecimento das disciplinas e didáticas específicas, em vez de distrair-se em uma série de questões não essenciais. Isso supõe boa escolha e avaliação do aperfeiçoamento e boa capacidade das entidades capacitadoras. Para isso também contribuiria no curto prazo a melhoria das escolas de educação. Nesse mesmo âmbito, devem-se incluir os esforços pela difusão de melhores práticas e o intercâmbio e apoio entre docentes através de redes.

-
7. Em Ávalos (2002) pode-se ver uma apresentação e análise dos esforços de formação inicial realizados no final dos anos 90. Ver também Ávalos (2004).
 8. Nos EUA, por exemplo, durante os anos 90, generalizou-se a exigência de um exame na disciplina que os novos docentes lecionam para poder receber o credenciamento que lhes permite ensinar (FEISTRITZER, 1999).
 9. A tendência internacional é aumentar a preparação dos docentes nas disciplinas que lecionarão. Isso se traduz no aumento da proporção do currículo dedicado à disciplina e na crescente admissão de alunos já formados na disciplina que ensinarão. Ver, por exemplo, Feistritz (1999).

Nos próximos anos, surgirão inovações e avanços importantes na área pedagógica, provenientes das pesquisas em curso sobre como aprendemos e sobre o funcionamento do cérebro. Somente um bom sistema de transmissão desses conhecimentos aos professores permitirá que nos beneficiemos desses resultados e das mudanças tecnológicas e inovações associadas.

Quanto ao recrutamento e seleção de docentes e diretores, pode-se dizer que, com raras exceções, a seleção e administração de pessoal nos colégios é muito amadora e pouco profissional. Isso vale especialmente para o caso das escolas municipais. A profissionalização da administração de recursos humanos é uma das questões importantes em que é indispensável avançar. Isso vale tanto para a educação particular, que tem poucas regulamentações, como para a municipal, que, mesmo dentro do marco das regulamentações existentes, pode melhorar a administração dos recursos humanos.

Um estudo sobre as características das escolas eficazes, definidas como aquelas que atendem alunos de poucos recursos e que conseguem resultados comparáveis às melhores escolas do país, mostra que elas se destacam pela boa administração de seus recursos humanos.¹⁰

O mesmo vale para a avaliação docente. Devido à pouca tradição de avaliação docente no país, há falta de capacidades profissionais para realizar uma boa avaliação e ausência de cultura de avaliação. Nos últimos anos, houve avanços importantes que vão rompendo temores e oposições históricas, mas ainda são insuficientes em termos de alcance e *feedback* sobre a atividade cotidiana na escola.

A supervisão e avaliação docente são elementos indispensáveis de um sistema que busca melhorar sua qualidade, independente de qual seja a organização do sistema educacional. De sua eficácia dependerão em uma medida importante os resultados obtidos. A falta de um bom sistema de supervisão e avaliação que oriente o docente e que o ajude a corrigir seu trabalho equivale a navegar sem instrumentos.

A renda dos docentes aumentou de maneira sustentada nos últimos quinze anos, superando a situação de crise do setor. Ela chegava a tal ponto que havia decaído seriamente o interesse dos jovens pela carreira de pedagogia. Essa situação foi superada e nos últimos anos melhoraram os antecedentes acadêmicos dos jovens que postulam essa carreira.

10. Ver a esse respeito o estudo da UNICEF (2004) realizado por Bellei, Muñoz, Pérez e Raczynski.

Se compararmos em nível internacional as remunerações docentes no Chile relativas à renda média do país, elas estão em um nível similar ao dos países industrializados. No Chile, um professor com quinze anos de experiência tem uma renda de pouco mais de 1,3 vezes o PIB por habitante, praticamente equivalente à dos países da OCDE. Somente em cinco países industrializados essa relação é superada 1,5 vezes (Alemanha, Japão, Coréia, Suíça, Portugal). Tudo indica que a renda já não é o elemento mais crítico em relação aos docentes e que, ao contrário, há muito que ganhar em sua preparação e gestão.

A educação é uma atividade que se baseia principalmente na atividade profissional de seu pessoal. É indispensável profissionalizar a seleção e a avaliação de diretores e docentes. Isso ocorrerá de maneira sistemática somente se houver o respaldo de uma organização do sistema que esteja centrada na qualidade e, portanto, busque selecionar os que mais contribuem para ela e procure avaliar o grau com que cada docente e cada equipe está contribuindo para uma educação de qualidade.

1.3 Organização do sistema: uma dimensão fundamental

Há várias questões a considerar. Aqui nos concentramos em três: a estrutura administrativo-organizacional, a estrutura de incentivos e as regulamentações associadas.

Estrutura administrativo-organizacional

O sistema escolar chileno está organizado com base em mantenedores municipais ou privados. Há grande facilidade de entrada no sistema (criação de novos colégios) e houve até agora uma demanda crescente de matrícula, que declinará nos próximos anos pelos êxitos já obtidos na universalização da cobertura e pelas projeções de menor crescimento demográfico.

A organização atual tem o mérito de ser altamente descentralizada. As opções teóricas de reforma seriam dar autonomia completa às escolas, o que apresenta o problema da escala muito pequena de atividades que se consegue em cada colégio e os limites que isso impõe para a realização de atividades que elevem a qualidade. Essas atividades geralmente requerem uma escala maior do que a de um colégio. É preciso capacidades que são muito difíceis de conseguir quando se trata de um colégio isolado. De fato, atualmente este é um problema, já que a escala para um número alto de mantenedores é bastante baixa.

Por isso, não parece recomendável a autonomia total das escolas, o que não se contrapõe à delegação de responsabilidades por parte dos mantenedores e maiores graus de autonomia. Em todo caso, não parece conveniente uma descentralização adicional sem antes completar o sistema de *accountability* que examinaremos mais adiante.

Por outro lado, em nível regional ou provincial, não há nenhuma tradição de organizações que administrem colégios e não há vantagens em criá-las com o fim de situar nesse nível a administração escolar.

Em suma, não vemos na reorganização da atual estrutura de mantenedores o fator de mudança para conseguir uma organização do sistema mais orientada para a qualidade.

Uma anomalia de nosso sistema que deve ser corrigida é que os municípios estão encarregados dos aspectos administrativos e o Ministério de Educação mantém a responsabilidade do lado técnico-pedagógico. Essa “fratura” dilui a responsabilidade do município pelos resultados da aprendizagem. O mantenedor municipal ou particular deve ser o último responsável da gestão educacional de seus colégios, e para isso é fundamental que os interlocutores privilegiados do Ministério sejam os mantenedores e não os colégios. Atualmente, existe a entrada livre do Ministério nos colégios, sem que o mantenedor se inteire do que se disse nem das exigências estabelecidas, que muitas vezes podem até alterar as disposições e programações que o mantenedor tem para suas escolas. O impacto do trabalho do Ministério pode ser mais efetivo se contribuir para fortalecer a capacidade técnica do mantenedor, já que vai redundar em resultados para todos os colégios que dependem dele.

Alguém tem de ser o responsável último dos resultados nas escolas e este deve ser o mantenedor, o qual, por sua vez, delega responsabilidades às escolas. Não é o que ocorre no setor municipal devido à “fratura” que faz com que o Ministério se relacione diretamente com os estabelecimentos e até com os docentes.¹¹

Essa mudança significa reorientar a ação do Ministério para os mantenedores e, através deles, para as escolas. Naturalmente isso requer que os municípios se tornem ao mesmo tempo responsáveis pelos resultados pedagógicos de suas escolas.

11. Por trás disso existem razões históricas. Em primeiro lugar, quando os estabelecimentos foram transferidos aos municípios, eles receberam apenas a gestão administrativa e o Ministério reteve a responsabilidade pelo aspecto pedagógico. Posteriormente, com a volta à democracia, isso foi mantido e acentuado, já que nos primeiros anos, até 1992, as autoridades municipais haviam sido designadas pelo governo militar.

Estrutura de responsabilidades: quais são as conseqüências da qualidade do resultado escolar? Quais são as motivações para os que tomam as decisões?

Em um sistema descentralizado como o chileno, as motivações e seu alinhamento com os objetivos de melhoria da qualidade têm uma importância decisiva. As conseqüências que têm os resultados para os diretores e atores que estão a cargo das escolas (*accountability*) são de grande importância, já que afetam suas prioridades, suas decisões e suas ações. São conseqüências para os mantenedores: municípios, particulares subvencionados com e sem fins lucrativos, particulares pagos.

Também há motivações e conseqüências que influem sobre os atores principais: os docentes e diretores. Essas conseqüências são determinadas em uma medida importante pelos mantenedores e são resultado dos fatores que os movem.¹²

Podemos fazer um breve balanço dos fatores predominantes que influem nas decisões dos atores principais.

- Nas escolas municipais: o prefeito e o Departamento de Administração Educacional (DAEM) ou a corporação que administra a educação estão bastante identificados com os interesses corporativos dos docentes. Do mesmo modo, são importantes para eles as oportunidades de trabalho que o sistema escolar dá a seus partidários. A sustentabilidade econômica é outra de suas preocupações; portanto, buscam evitar quedas de matrícula, já que suas rendas estão diretamente associadas aos alunos que freqüentam as aulas. A pouca importância atribuída aos resultados da aprendizagem se agrava com a fratura entre o administrativo e o técnico pedagógico a que fizemos referência.
- Nas escolas particulares com fins lucrativos: o resultado econômico é um dos objetivos importantes, o qual, por sua vez, tem de estar associado a conseguir uma percepção positiva dos pais, à disposição destes de fazer contribuições extras e a uma boa disciplina entre os docentes.

12. A importância dos incentivos e da organização do sistema foi esgrimida como uma das causas que explicam a pouca relação que se encontra nos estudos empíricos entre os insumos e os resultados medidos em termos de aprendizagem dos alunos. Nos EUA, por exemplo, em cerca de noventa estudos que avaliam a relação entre insumos (recursos financeiros, número de alunos por professor, preparação do professor etc.), a imensa maioria não encontra relação positiva com os resultados. É possível, então, que em alguns colégios os recursos sejam bem usados, em outros mal usados e, portanto, na média, mais recursos não se traduzam em melhoras de qualidade (HANUSHEK, 2002).

- Nas escolas particulares filantrópicas: preocupam a sustentabilidade econômica e os objetivos filantrópicos, geralmente associados à formação em valores.

No sistema não há benefícios econômicos associados aos resultados em termos de aprendizagem (os benefícios da subvenção por frequência estão associados estritamente à frequência às aulas, ou seja, à participação no processo escolar e não à aprendizagem dos alunos).

Não há fechamento de colégios nem sanções por mau desempenho (às vezes há fechamentos voluntários, como resultado da perda progressiva de alunos), mas o Ministério de Educação não tem atribuições para fechar colégios por seu mau desempenho.

Os resultados das avaliações de aprendizagem indicam que existem importantes diferenças entre colégios. Referimo-nos a diferenças que não se explicam pelo nível socioeconômico das famílias nem pelos recursos de que dispõe o colégio.¹³ Essas diferenças devem ser motivo de preocupação (porque existem diferenças demais e, portanto, demasiado risco) e também de esperança: é possível conseguir bons resultados com os recursos existentes.

O SNED¹⁴ é o único benefício econômico associado a resultados da escola, mas é pequeno em montante e muito geral em sua associação com as ações concretas e com a prática diária na escola.

O novo sistema de avaliação e excelência docente está mais dirigido a reconhecer professores destacados do que suas práticas e resultados.

O sistema chileno – baseado em um pagamento por aluno e na liberdade para os pais de definir o colégio em que matriculam seus filhos o qual, portanto, receberá financiamento estatal – tem a vantagem de dar a opção de escolha do colégio à maioria dos pais. Trata-se de um instrumento poderoso. Do mesmo modo, os pais possuem um recurso de última instância, que é retirar os filhos quando o colégio não oferece o que consideram adequado e quando estão descontentes. Mas deve-se destacar que se trata de um recurso extremo ao qual se recorre em última instância, já que os pais

13. De acordo com o estudo de Mizala, Romaguera e Ostoic (2004) com dados do SIMCE de 4º básico de 1999, 26% da variância no SIMCE ocorrem entre colégios. Essa diferença entre colégios está associada em um grau importante à diferença de nível socioeconômico médio do colégio. Isso é importante para o projeto da subvenção diferenciada.

14. SNED é um sistema de avaliação do desempenho das escolas criado em 1976, em virtude do qual se concede um benefício econômico de 25% aos docentes de escolas que conseguem um maior progresso.

têm consciência do custo que geralmente representa para os filhos a mudança de escola.¹⁵

No entanto, nem os pais nem os alunos têm uma avaliação externa ao colégio de seus resultados em termos de aprendizagem. A principal informação sobre o êxito dos alunos em termos de aprendizagem é entregue por meio das avaliações e notas dadas pelos próprios professores.¹⁶ Não existe avaliação externa ao colégio, com a exceção do SIMCE, que não é anual e que se refere ao curso, e não a cada aluno. A única prova externa ao colégio com conseqüências para os alunos em nosso sistema é a prova para admissão à universidade (PSU), a qual se realiza ao término da etapa escolar e, portanto, quando já há muito pouco que se possa fazer para reparar as deficiências.

Sabemos que houve uma progressiva inflação de notas e sabemos que há uma enorme disparidade nos critérios para usar a escala de notas entre colégios e entre professores. Mais ainda, há evidências recentes que indicam que os docentes estão pouco preparados para utilizar adequadamente as avaliações de seus alunos. Com efeito, a avaliação docente realizada pela primeira vez em 2004 revelou que, nos portfólios preparados pelos professores, a qualificação mais baixa foi em “qualidade do procedimento para avaliar seus alunos e uso dos resultados dessas avaliações” (informe CPIP).

Se não há um sistema externo objetivo de medição de qualidade entendida como progresso nas aprendizagens, dificilmente os atores poderão atuar para melhorar a qualidade. Um sistema de medição externa de qualidade permitiria estabelecer exigências mínimas aos mantenedores como requisito para receber a subvenção, além de criar mecanismos de sanção que poderiam chegar ao cancelamento da licença (possibilidade de fechar colégios que não me-

15. Às vezes se argumenta que as possibilidades de escolha dos pais são muito limitadas. Das respostas dadas pelos pais de segundo médio por ocasião do SIMCE 2003, verifica-se que apenas 4% respondem que é o único estabelecimento no município e 8% dizem que não tiveram opções porque é o único colégio em que permaneceu. Por diferença, se poderia concluir que 88% tiveram opções. Essa proporção se reduz para 24% no grupo socioeconômico baixo, integrado por 19% dos alunos. Ver MINEDUC, *Informe provas SIMCE 2º médio*, 2003.

16. Quando se consultaram os pais dos alunos de 2º médio sobre os critérios levados em conta para escolher o colégio no qual estão seus filhos, as razões foram de conveniência: custo de acordo com as possibilidades (50%), proximidade de casa (36%), valores que oferece o colégio (44%) e seu prestígio (45%). A minoria declara ter considerado os resultados do SIMCE (5%) ou as provas de ingresso na universidade (11%). Ver MINEDUC, *Informe provas SIMCE 2º médio*, 2003.

lhorar).¹⁷ No mesmo sentido, se poderiam desenvolver mecanismos de certificação e credenciamento de estabelecimentos que contribuiriam para melhorar a informação e incentivar as melhorias de qualidade.

Sendo assim, é urgente introduzir um sistema de medição externa de resultados com conseqüências para os alunos. Isso permitirá ordenar o funcionamento do sistema de acordo com os resultados esperados. Todos os sistemas descentralizados que conseguem bons resultados têm um sistema de avaliação de qualidade externo ao colégio.

A medição de resultados requer o estabelecimento de padrões que definem o que se espera da aprendizagem dos alunos nas distintas etapas do processo escolar.

Em nossa opinião, a fixação de padrões e a avaliação externa da aprendizagem dos estudantes é hoje a iniciativa de maior prioridade para elevar a qualidade. Essa prioridade é, ademais, uma das constantes nas reformas e nas políticas educacionais dos países industrializados nos últimos quinze a vinte anos. A tendência internacional é mudar a ênfase dos insumos para os resultados (aprendizagens). Veja-se, por exemplo, o estudo internacional referido a seis países com altos resultados promovido pela Alemanha, em vista de seus resultados insatisfatórios na última prova PISA, *What makes school systems perform? Seeing school systems through the prism of PISA* (OCDE 2004); ver também *Copenhagen Consensus Challenge Paper 2004 Towards a new consensus for addressing the global challenge of the lack of education* (PRITCHETT, 2004); e *World Development Report* (BANCO MUNDIAL, 2004).

A Inglaterra descentralizou fortemente o sistema nos anos 80, estabeleceu um currículo nacional, padrões nacionais e exames e inspeção externa. Segundo um estudo recente,¹⁸ desde 1997 os resultados parecem ter melhorado. Embora entre 1997 e 2001 o gasto em educação tenha estacionado, os resultados em termos de aprendizagem dos alunos melhoraram de uma maneira que não se via em trinta anos. Uma razão poderosa para isso teria sido o estabelecimento de padrões nacionais em um contexto de descentralização.

Em geral, os países europeus estão enfatizando a fixação de padrões, os exames externos e o aumento da *accountability* dos atores no sistema educacional.

17. No caso inglês, o sistema de supervisão através do OFSTED, que desempenha um papel importante no controle de qualidade do sistema, contempla a categoria de escolas em observação, que, se não superam suas deficiências em um prazo determinado, correm o risco de serem fechadas.

18. H. Glennerster (2002), United Kingdom Education 1997-2001, *Oxford Review of Economic Policy*, v. 18, n 2.

Em um informe recente que compara a avaliação de centros escolares na Europa, se conclui que, em consequência do que consideram as duas principais reformas das duas últimas décadas – descentralização da gestão e fixação de objetivos nacionais de aprendizagem –, cresceu a importância da avaliação da qualidade tanto dos processos como dos resultados. Na maioria dos casos, a avaliação externa desempenha um papel central. Em Eurodyce (2004), pode-se ver uma análise comparativa detalhada das práticas nos países europeus da avaliação de qualidade.

Nos EUA, a recente legislação parte do suposto de que para melhorar a qualidade é preciso melhorar a avaliação e as exigências. Em 2001, para renovar a Lei de Educação Primária e Secundária (ESEA) foi aprovado o *No Child Left Behind*. Por essas novas disposições, o governo federal estabelece numerosas exigências de avaliação e *accountability* aos estados como requisito para conceder fundos federais à educação.¹⁹

No informe *Revisiting what States are doing to improve the quality of teaching: An update on patterns and trends*²⁰ conclui-se que os estados estão especialmente ativos na fixação de padrões e na medição de resultados de aprendizagem. Estudos recentes encontram um impacto positivo dos sistemas de *accountability* sobre os sucessos de aprendizagem dos estudantes quando se comparam diferentes estados nos EUA segundo o uso e as consequências derivadas da medição de resultados.²¹

A avaliação externa e a determinação de padrões de avaliação estão presentes em quase todos os esforços para melhorar a qualidade da educação nos países industrializados.

Um argumento que às vezes se apresenta contra estas iniciativas é seu alto custo. O certo é que, posto em perspectiva, o custo do exame externo e da medição de resultados é pequeno. Nos EUA e na Holanda, estimou-se em menos da metade de um por mil do que se gasta em educação primária e secundária.²²

19. A resposta do setor privado para desenvolver instrumentos de medição pode ser vista em *The Education Economy* 132.

20. Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington, fevereiro 2001.

21. Hanushek e Raymond (2004).

22. Caroline M. Hoxby (2002), *The Cost of Accountability* NBER WP e Europe - Pilot project "Avaliating quality in school education" (<http://europa.eu.int/comm/education/poledu/finalrep/rep.pdf>).

As agências responsáveis pela avaliação caracterizam-se por serem altamente profissionais, de tal forma que dão garantias de independência e idoneidade do exame e da avaliação que realizam. Apesar dos grandes progressos obtidos nas equipes encarregadas de medição de qualidade no Ministério de Educação nos últimos anos, trata-se de uma dimensão que se deve continuar fortalecendo em nosso país.

Em síntese, a falta de padrões e de avaliação externa dos resultados da aprendizagem dos alunos é um grave vazio do sistema escolar chileno. Enquanto não se preencher este vazio, não existirão incentivos claros para melhorar a qualidade. A experiência de mais de vinte anos com provas SIMCE, nossa participação em avaliações internacionais e um currículo atualizado nos deixam em excelente condição para preencher este vazio.

Liberdade de regulamentações

Freqüentemente as dificuldades para melhorar a qualidade são associadas às restrições legais e normativas que atingem o sistema. Sustenta-se que a liberdade de gestão permitida pelas regulamentações existentes é muito limitada e, portanto, os colégios não podem ser bem administrados (pelas limitações do estatuto docente), porque a subvenção é dirigida. Acrescenta-se que a entrega de materiais pedagógicos e dos programas de apoio deveria ser substituída por subvenção indiscriminada, que se devem reduzir ao mínimo as normas ministeriais etc.²³

Embora seja certo que prevalece em nossa tradição uma ênfase excessiva nas normas muito específicas impostas pelo Estado e que, sujeito à adoção das medidas que foram indicadas mais acima, se deveria avançar na concessão de mais autonomia de gestão aos mantenedores e diretores de colégios, a real importância dessa questão nos atuais resultados é discutível.²⁴

Na verdade, nos estabelecimentos particulares que não têm limitações importantes no manejo dos recursos humanos e que não estão sujeitos a outras restrições que atingem as escolas municipais, a qualidade não é marca-

23. Este é o diagnóstico que prevalece na maioria dos artigos incluídos em *Libertad y Desarrollo. Ideas para una educación de calidad* (2002).

24. Boa parte das regulamentações e de suas disposições obedece à desconfiança das autoridades quanto às motivações e à estrutura de incentivos vigentes, o que estaria na base de comportamentos que são recusados pelas autoridades e que se quer modificar com a regulamentação.

damente superior quando se comparam estabelecimentos que atendem a grupos comparáveis.

Somente na medida em que se complete o atual sistema descentralizado com os padrões e a avaliação externa, e se alinhem assim os incentivos com a qualidade, será conveniente dar mais autonomia e eliminar regulamentações que surgiram precisamente como tentativas de resposta ao atual sistema de descentralização incompleto.

Na medida em que existam padrões e avaliação externa da aprendizagem com conseqüências, o sistema se orientará em função deles e a tomada de decisões girará nessa direção: os critérios de seleção, avaliação, remuneração, capacitação, promoção, demissão e toda a gestão de recursos humanos terão essa orientação. Isso leva a que o mantenedor/diretor tenha que responder pelos resultados de seu colégio e não por outros fatores.

Em suma, frente às duas correntes opostas quanto ao que se deve fazer para melhorar qualidade – desregular (o modelo descentralizado não deu os resultados buscados porque foi limitado em sua operação) e regular mais (os problemas são por falta de controle do Ministério) – a resposta é: padrões e avaliação externa.

O modelo de descentralização de 1981 depositava toda a confiança na competição e no controle que os pais fariam da qualidade do colégio em que matriculavam seus filhos. Não obstante, o sistema de subvenção é mais eficaz para elevar a cobertura e o acesso ao sistema do que para assegurar a qualidade. Os pais, à parte o fato de que muitas vezes sofrem limitações para mudar os filhos de colégio, não têm boas informações sobre a aprendizagem que eles recebem. Na realidade, a principal e, às vezes, única informação que recebem é a dos próprios professores de seus filhos.

Sabemos que os problemas de mercado e da competição se agudizam quanto menos padronizável e comparável é a qualidade do produto (nesse caso, não sabemos quanto depende do resultado da criança e quanto do colégio) e quanto mais infreqüentemente tomemos decisões (matrícula).

No modelo de *Estado docente*, este controla todo o sistema e administra de forma centralizada as instituições escolares ou, caso contrário, estabelece normas detalhadas para o funcionamento das escolas.

As políticas posteriores a 1990 mantiveram a descentralização e a possibilidade dos pais de escolher colégio, aumentaram significativamente os recursos e melhoraram o sistema de controle de qualidade, com uma maior difusão e melhora na qualidade técnica das provas SIMCE. As únicas medições externas de qualidade existentes são a PSU, as provas de

admissão para estudantes aos colégios de alto rendimento e o SIMCE, que não tem conseqüências para o estudante. Toda a avaliação existente fica a critério do colégio e, muitas vezes, a critério exclusivo de cada professor. Sem dúvida, pode faltar mais regulamentação em algumas coisas e menos em outras, mas o principal déficit está na avaliação externa da aprendizagem dos estudantes.

Avaliar requer padrões e metas. Necessariamente, isso significa que se impõem exigências e que alguns reclamam que se atenta contra a liberdade de ensino (embora não possa haver liberdade, por exemplo, com relação à necessidade de os estudantes aprenderem a ler satisfatoriamente...; mas pode haver com respeito à forma como se lhes ajuda a aprender).

Um exemplo de como iniciar este caminho de avaliação externa é estabelecer que os estudantes deveriam obter um nível mínimo no SIMCE de 4º básico e que o resultado do SIMCE de 2º médio será considerado para a entrada na universidade.

Nossa conclusão é que não haverá melhorias na qualidade em um sistema tão descentralizado como o chileno enquanto não forem introduzidas avaliações externas de qualidade, com conseqüências para alunos e mantenedores.

1.4 Melhorar a gestão, a organização do processo escolar e seus procedimentos

O problema não é apenas de bons docentes e diretores e de motivações alinhadas com a qualidade. Há processos fundamentais que devem ser orientados para alcançar a aprendizagem desejada. O currículo, os programas de estudo e a pedagogia são questões essenciais. A recente renovação do marco curricular ainda está em processo para conseguir sua implementação de maneira efetiva em todo o sistema. Sem dúvida, a conclusão desse processo assume uma alta prioridade.

Há vários exemplos de práticas que seria valioso difundir no sistema:

- Participação em redes. Como já mencionamos, as escolas isoladas têm uma escala de operação que não permite instalar sistemas de avaliação, controle de qualidade, aperfeiçoamento docente, revisão de métodos pedagógicos etc., necessários para conseguir uma educação de qualidade. Isso exige que as escolas façam parte de redes em que se compartilhem esses elementos essenciais. Trata-se de uma tendência recente entre as

escolas privadas e que é rara entre as escolas que pertencem ao mesmo município. Os departamentos de educação municipal (DAEM) dedicam-se quase exclusivamente a questões de tipo administrativo.

- Seria possível mencionar numerosos outros temas muito importantes, como o relativo aos valores presentes na escola, clima escolar, a conexão da escola com a comunidade, o envolvimento da família, mas quisemos enfatizar aqui os principais déficits e conseqüentes prioridades. Mais ainda, acreditamos que para melhorar os resultados da aprendizagem é necessário que as iniciativas que o Ministério de Educação empreende sejam mais focadas nesses resultados. A grande quantidade e variedade de iniciativas, cada uma valiosa em si mesma, aumenta o risco de se perder o foco sobre o principal.

2. EQUIDADE

Trata-se de uma prioridade permanente desde 1990. Ela se refletiu, em primeiro lugar, na ênfase e nos importantes progressos obtidos no acesso e na cobertura escolar. É difícil existir uma iniquidade maior do que a sofrida pelos que ficam à margem do sistema escolar porque não entram ou não conseguem permanecer nele. Depois dos avanços neste campo, a prioridade é o acesso à educação pré-escolar.

À medida que se consegue universalizar o acesso à educação, a iniquidade se reflete na baixa qualidade da educação que recebem muitos alunos e que se traduz no fato de que não alcançam os resultados educacionais que lhes permitam uma inserção social e profissional.

Além do aumento de cobertura e retenção dos alunos de baixa renda, a outra maneira de buscar a equidade tem sido dar prioridade aos alunos mais vulneráveis em todos os novos programas de apoio e reforço. Assim foi com as escolas do P900, com o programa especial para as escolas do setor rural, com a prioridade para a instalação da rede *enlaces*, na distribuição de materiais pedagógicos e textos, na preferência para o ingresso na jornada escolar completa etc.

Nesse sentido, está pendente a subvenção diferenciada. É uma idéia que sempre recebe um amplo consenso. A maneira de implementar a subvenção diferenciada pode gerar resultados bem diferentes. De acordo com uma análise que fizemos anteriormente, a forma mais eficaz é uma subvenção ao aluno para que sua família o destine ao colégio que ela escolhe dentre um grupo que cumpre requisitos de qualidade e missão de integração.

3. ASPIRAÇÕES E EXPECTATIVAS ALTAS COM RESPEITO AO QUE OS ALUNOS PODEM E DEVEM CONSEGUIR APRENDER

Trata-se de um tema para toda a sociedade. Nos países asiáticos, é muito importante e parece contribuir de maneira decisiva para a ênfase na educação. Cuba pode ser outro exemplo de expectativas altas em relação ao que se espera que os estudantes aprendam na escola.²⁵

Os resultados das provas internacionais PISA²⁶ mostram que o uso dos recursos pedagógicos é mais importante que sua quantidade. Do mesmo modo, as escolas e países com sistemas mais eficazes se caracterizam pelas altas expectativas dos professores quanto ao desempenho que seus alunos podem obter. Altas expectativas também significam altas exigências acadêmicas.²⁷ Os resultados dependem de maneira crucial da motivação e do desejo de aprender que se desperte neles.

Aqui temos uma tarefa para toda a sociedade. Não basta haver grande consenso sobre a importância da educação, temos que elevar as expectativas em relação ao que devemos obter do sistema e do que nossos alunos podem conseguir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARELLANO, José Pablo. *Reforma Educacional: prioridad que se consolida*. Cieplan, 2000. Em www.cieplan.cl.
- _____. *Políticas sociales para el crecimiento con equidad, Chile 1990-2002*. Cieplan, 2004. Em www.cieplan.cl
- ÁVALOS, Beatrice. *La formación docente inicial en Chile*. UNESCO, 2004. <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/formacion%20docente/resumenes/Informe%20-20UP%20-%20Chile%20-%20S%EDntesis.pdf>
- _____. *Profesores para Chile: historia de un proyecto*. Santiago: Ministerio de Educación, 2002.

-
25. Uma ilustração de aspirações altas em educação é o livro de maior sucesso na China em 2002, com mais de 1.800.000 exemplares vendidos, *Yiting Liu vai para Harvard*, a história de uma mãe que conta como conseguiu que sua filha entrasse em Harvard e ensina a outros pais a receita para alcançar o mesmo êxito.
26. <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-notheme-5-no-15-36515-0,00.html>
27. Os estudantes que estão nos 25% que têm mais tarefas obtêm, em média, 44 pontos a mais em seus resultados.

- BANCO MUNDIAL. *World Development Report*. 2004.
- BRUNNER, José Joaquín. *Educación en Chile: el peso de las desigualdades*. Santiago: Conferencias Presidenciales de Humanidades, 2005.
- BRUNNER, José Joaquín, ELACQUA, Gregory. *Informe sobre capital humano en Chile*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez, 2003.
- COX, Cristian. *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 2003.
- DELANNOY, Francoise. Education Reforms in Chile 1980-98: A lesson in pragmatism. *Education Reform and Management Publication Series*, v. 1, n. 1, Washington, D.C.: Banco Mundial, jun. 2000.
- EUROPE PILOT Project "Evaluating quality in school education". <http://europa.eu.int/comm/education/poledu/finalrep/rep.pdf>
- EURYDICE. Evaluación de los Centros de Enseñanza Obligatoria en Europa. 2004. <http://www.eurydice.org/Documents/EvaIS/es/FrameSet.htm>
- FEISTRITZER, Emily. The making of a teacher. A report on teacher preparation in the U.S., 1999. www.ncei.com/MakingTeacher-rpt.htm
- GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo. *La reforma educacional chilena*. Santiago: Editorial Popular, 1999.
- GLENNERSTER, H. United Kingdom Education 1997-2001. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 18, n. 2, 2002.
- HANUSHEK, Eric A. Why quality matters in education, finance and development. IMF, 2005 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/hanushek.htm>
- _____. Publicly provided education. *NBER Working Paper 8799*, NBER, 2002. www.nber.org/papers/w8799
- HANUSHEK, Eric A., RAYMOND, Margaret E. Does school accountability lead to improved student performance? *NBER Working Paper nº. 10.591*. NBER, 2004.
- HOXBY, Caroline M. The cost of accountability. *NBER Working Paper*. NBER, 2002.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. *Ideas para una educación de calidad*. ILD, 2002.
- MIZALA, Alejandra, ROMAGUERA, Pilar, OSTOIC, Carolina. Equity and achievement in the Chilean School Choice System: a multilevel analysis. *Serie Economía* n. 85, Center for Applied Economics, Department of Industrial Engineering, Universidad de Chile, 2004.
- OCDE. *Chile. Revisión de políticas nacionales de educación*. OCDE, 2004.
- _____. *What makes school systems perform?* Seeing school systems through the prism of PISA. OCDE, 2004.
- _____. *Education at a glance*. 2002 e 2004.
- _____. *Literacy in the information age*. Final report of the international adult literacy survey. OCDE, 2000.

PRITCHETT, Lant. Copenhagen consensus challenge paper. Towards a new consensus for addressing the global challenge of the lack of education. *Working Paper 43*, 2004.

UNICEF. *Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿Quién dice que no se puede?* UNICEF, 2004.

JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN é economista formado pela Universidade Católica de Chile e PhD pela Universidade Harvard. Ministro da Educação do Chile (1996-2000). É presidente do Conselho Diretor da Fundação Chile e membro do Conselho Diretor do CIEPLAN da Fundação Educacional Belén Educa.

O Uruguai no contexto regional: *pobreza, risco e sucesso educacional em perspectiva comparada*

147

FERNANDO FILGUEIRA
JUAN PABLO LUNA
FEDERICO RODRÍGUEZ

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é situar o Uruguai no contexto internacional e regional da educação. Em primeiro lugar, apresentaremos dados sobre a maturidade do sistema educacional uruguaio, tanto em termos socioeconômicos como em função do esforço educativo passado e das taxas brutas de matrícula. Apresentaremos também uma análise comparada do fenômeno da evasão escolar, com o objetivo de identificar a configuração educativa específica que caracteriza nosso sistema educacional.

Em segundo lugar, e com base na caracterização primária que surge da combinação das constatações apresentadas na primeira seção, especularemos sobre os desafios que nosso país enfrentava no começo da década de 1990, dada sua configuração educativa específica. Nessa seção também procuraremos avaliar o grau de avanço conseguido na expansão da educação inicial [pré-escolar], na melhoria da eficiência do subsistema de educação primária e os sucessos quanto à evasão escolar, particularmente na educação secundária. O significativo avanço obtido na educação inicial não condiz com os problemas que afetam os subsistemas de educação primária e secundária. Embora, em termos

* Publicado originalmente em *Diálogo Político* 1, p. 189-232, Buenos Aires: KAS, 2006.

de cobertura e conclusão do primário, a posição do Uruguai seja novamente favorável, encontramos um déficit considerável quanto à eficiência interna e quanto à equidade nas estruturas de fluxo segundo contextos socioculturais. No que tange à eficiência interna no ciclo da educação secundária, enfatizamos a incidência comparativamente alta da evasão escolar. De acordo com dados comparados, a situação uruguaia apresenta, nesse aspecto, traços preocupantes.

Os resultados fundamentais deste exercício comparativo podem ser sintetizados em um conjunto de afirmações com claro apoio empírico.

- O sistema educacional uruguaio não apresenta problemas de cobertura em educação primária e avançou claramente na cobertura da educação inicial. Em termos comparativos com a região e com os países europeus de referência, o Uruguai aparece como um sistema maduro nesses níveis, tanto em número de matrículas como de cobertura e retenção.
- Em termos comparativos, o Uruguai apresenta sucessos muito significativos na expansão da educação inicial.
- Outra realidade muito diferente aparece ao se considerarem a eficiência interna e as taxas de conclusão por idades no sistema primário. Nesse aspecto, o Uruguai apresenta, em comparação com países maduros, uma diferença marcante e negativa, pois concentra a repetição nos primeiros graus e em magnitudes notoriamente superiores a países como Chile e Argentina.
- Também é outra a realidade ao se considerar o ciclo médio da educação em nosso país. Em termos comparados, o Uruguai apresenta uma das piores taxas de evasão na educação secundária ao longo da década de 1990. No entanto, a situação do Uruguai é particular já que, diferentemente de outros sistemas que reduzem suas taxas de evasão no secundário, mas apresentam uma cobertura limitada e estratificada nesse subsistema (expulsando antes uma parte significativa de sua demanda), nosso país apresenta taxas de cobertura e matrícula mais altas, junto com taxas de evasão muito importantes.

Estes dados despertam algumas questões que procuraremos resolver ao longo do trabalho:

- Por que existe essa diferença de êxito nos desafios enfrentados, se comparamos o avanço registrado em educação inicial com a persistência dos problemas identificados em educação primária e educação secundária?

- Por que o Uruguai apresenta taxas tão boas de retenção em educação primária em termos comparados e taxas tão ruins de retenção no secundário?
- Por que o Uruguai apresenta taxas de evasão em educação secundária superiores às de muitos países onde a população adolescente em situação de risco (pobreza, baixo clima educativo, lares monoparentais e em união livre) é notoriamente superior ao caso uruguaio?
- Por que se conseguem taxas de matrícula altas em educação secundária, mas taxas de conclusão baixíssimas e de evasão muito altas?

Nas páginas que seguem, apresentamos dados comparados sobre a configuração que caracteriza o sistema educacional uruguaio e avaliamos brevemente o suporte empírico das explicações potenciais para essas questões, centrando-nos especificamente nos fatores relativos à demanda educacional.

1. O LEGADO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO URUGUAIA

1.1 *Configurações históricas e características estruturais*

Ao analisar uma série de variáveis sociodemográficas básicas (esperança de vida, classificação no *índice de desenvolvimento humano*) junto com indicadores relativos ao esforço educacional passado (taxas de alfabetização de adultos) e recente (taxas de alfabetização para a população menor de 25 anos e taxas líquidas de matrícula gerais e por subsistema educacional), o Uruguai possui traços característicos dos países desenvolvidos.

Nesse sentido, a análise dessas variáveis o coloca, junto com Espanha, Portugal, Grécia, Argentina, Chile, Costa Rica e Hong Kong, no grupo com maiores níveis de desenvolvimento social, com índices mais altos de alfabetização (adulta e juvenil) e com níveis de matrícula líquida (geral e por subsistema) também superiores. O resto dos países latino-americanos, junto com a Malásia, apresenta situações menos favoráveis.

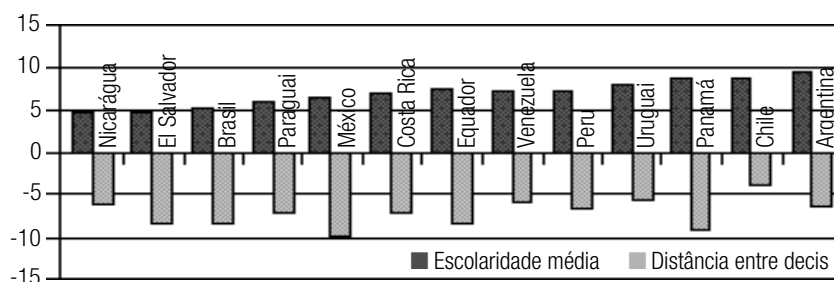
Uma segunda análise, realizada utilizando exclusivamente as variáveis de matrícula no primário e secundário como critério de classificação, dá conta de uma estrutura similar, o que coloca nosso país entre aqueles que apresentam situações mais favoráveis quanto a esses indicadores.

Ao analisar individualmente algumas das variáveis estruturais, é possível confirmar a situação privilegiada do Uruguai no contexto latino-americano. Por exemplo, o país possui as maiores taxas de alfabetização da região e níveis

similares àqueles apresentados pelos países europeus considerados (PNUD, 2000). Além disso, ao analisar as taxas de alfabetização da população jovem (pessoas entre 15 e 24 anos de idade), se observa que o precoce esforço educativo realizado pelo país se mantém na atualidade, ao menos no que concerne aos níveis educacionais básicos (PNUD, 2000).

Do mesmo modo, a média comparada de escolaridade para a população de 25 anos revela a situação favorável do Uruguai. Não obstante, observamos neste caso médias inferiores às registradas para Argentina e Chile e algo superiores às observadas na Costa Rica. Em termos de equidade, no entanto, nosso país se situa, junto com o Chile, entre aqueles que possuem a distância menor entre a escolaridade dos dois decis de renda extremos (10% mais pobres da população e 10% mais ricos da população).

Gráfico I. Média de anos de escolaridade para a população de 25 anos.
Distância existente entre os decis de renda 1 e 10
em relação à média de escolaridade



Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001). Os dados para a Argentina correspondem à Grande Buenos Aires e os dados para o Uruguai são urbanos.

A análise dos níveis de matrícula ajustada por grupos de idade pertinentes (matrícula líquida) em educação primária e secundária mostra que nosso país também se situa, junto com Argentina, Chile e alguns países europeus, entre aqueles que contam com as maiores taxas de cobertura em cada um desses níveis (PNUD, 2000). É importante destacar, no entanto, que, em termos relativos, o Uruguai apresenta uma situação mais favorável em educação primária do que em educação secundária. Isso fica particularmente claro na comparação com o Chile.

A maturidade do sistema educacional uruguaio e, em seu interior, do subsistema primário, fica evidente a partir da comparação das taxas de conclusão da educação primária (superiores a 95%) e da porcentagem de crianças

de 12 anos de idade com menos de quatro anos de estudo no país (cerca de 2%) (CEPAL, 2002).

Em síntese, nosso país apresenta, especificamente em educação primária, uma situação comparável à dos países de alto desenvolvimento econômico e social. Não obstante, essa primeira exploração deixa claro também algumas debilidades que, com respeito a casos de desenvolvimento social comparável, nosso sistema educacional tem em etapas posteriores do ciclo educativo. No próximo ponto, analisamos comparativamente o desempenho do sistema educacional uruguaio quanto ao fenômeno específico da evasão escolar.

1.2 Acesso universal e conclusão estratificada: *uma análise comparada do sistema educacional uruguaio a partir do fenômeno de evasão e abandono escolar*

O sistema educacional uruguaio caracteriza-se por apresentar taxas equitativas de acesso à educação e taxas de conclusão estratificadas, tanto quando se considera a rapidez na conclusão (fluxo) como quando se consideram os fenômenos de evasão e abandono.

Pretendemos justificar esse diagnóstico mediante uma análise mais exaustiva do fenômeno da evasão escolar nas distintas etapas que compõem cada sistema educacional na América Latina. Nossa análise está estruturada com base em um conjunto de dados recentemente divulgados pela CEPAL.

Segundo a CEPAL (2002), as taxas globais de evasão de cada sistema educacional para o grupo etário que compreende os jovens de 15 a 19 anos podem ser divididas em três categorias. Em primeiro lugar, encontramos a evasão *precoce*, que abrange os jovens que não completaram o ciclo de educação primária e não freqüentam estabelecimentos escolares. Esse tipo de evasão não distingue entre aqueles que nunca ingressaram no sistema educacional e aqueles que embora o tenham feito, o abandonaram no primeiro ano da educação básica. Em segundo lugar, temos o *abandono no final do ciclo primário*, que compreende aqueles que, ao terminar a educação primária, não ingressam no ciclo secundário, ou que, tendo ingressado no secundário, o abandonam antes de completar o primeiro ano do ciclo. O terceiro tipo de evasão ocorre *durante o ciclo secundário*. Nessa categoria estão aqueles que, tendo completado ao menos um ano do ciclo secundário, abandonam seus estudos faltando três ou mais anos para o término do ciclo. Finalmente, a *taxa global de evasão* é calculada a partir do quociente entre a somatória dos três tipos de evasão considerados e a diferença resultante entre o total da popu-

lação entre 15 e 19 anos de idade e a quantidade de jovens compreendidos nessa faixa etária que nunca freqüentaram a escola. O quociente resultante é depois multiplicado por cem e expresso em termos de porcentagem.

Ao analisar o comportamento das taxas globais de evasão e as três taxas definidas anteriormente (precoce, ao final do primário, durante o secundário), é possível observar a posição relativa que ocupa nosso país.

Em primeiro lugar, se considerarmos apenas a magnitude das taxas globais de evasão em 1999, o Uruguai se encontra em uma posição relativamente similar à de Peru, Panamá e Colômbia. Esse grupo de países apresenta uma situação intermediária com respeito ao fenômeno da evasão na região. Junto com esses três casos, em etapas posteriores do procedimento de fusão (e, portanto, a distâncias relativas maiores), o Uruguai se agrupa com os casos de Chile e Argentina, que se caracterizam por taxas de evasão globais bastante inferiores.

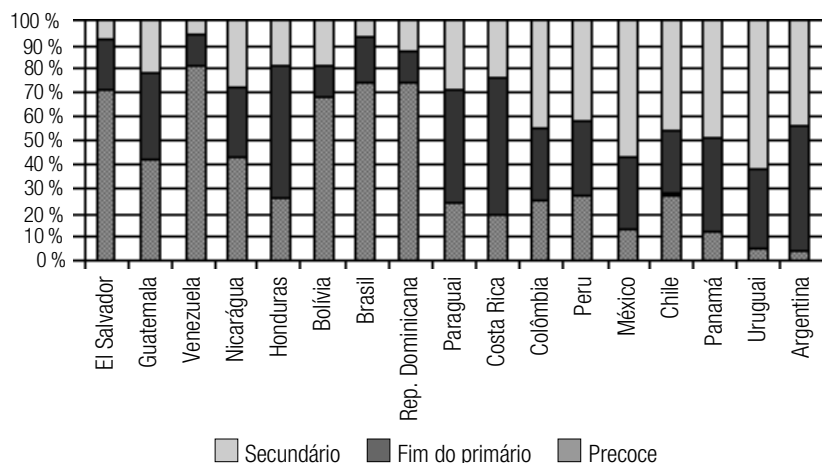
Em segundo lugar, ao considerar as taxas de evasão precoce e ao finalizar o primário, nosso país está em situação semelhante à de países com maior desenvolvimento educacional. Nesse sentido, a Argentina é o caso que aparece mais próximo ao do Uruguai, enquanto que o Chile também se situa em posição similar.

Em terceiro lugar, se levarmos em conta somente as taxas de evasão no secundário para o procedimento de agregação, nosso país volta a apresentar níveis de evasão próprios de sistemas educacionais menos maduros. Nesse caso, o Uruguai se distancia de seus pares do Cone Sul e se funde com o caso mexicano.

Em síntese, o Uruguai parece caracterizar-se, ao contrário de casos estruturalmente semelhantes, por níveis globais de evasão relativamente altos, que se encontram concentrados no ciclo secundário, contrastando com taxas de matrícula, conclusão e retenção altas no primário e nas etapas iniciais do ciclo básico do secundário. Ao analisar em forma gráfica e univariada o fenômeno da evasão escolar na América Latina, obtêm-se resultados semelhantes.

Conforme se observa no Gráfico 2, a composição da evasão escolar apresenta características muito distintas nos países da região. Em especial, os países com menores níveis de maturidade em seus sistemas educacionais apresentam maiores taxas de evasão precoce, enquanto que Argentina, Uruguai, Panamá e Chile (nessa ordem) se caracterizam por um maior peso da evasão no secundário. Em particular, Argentina e Uruguai se destacam na região pelo peso marginal da evasão precoce. Ao mesmo tempo, nosso país é o que apresenta a maior incidência relativa da evasão no secundário.

Gráfico 2. *Composição da taxa global de evasão segundo a etapa do ciclo educativo*



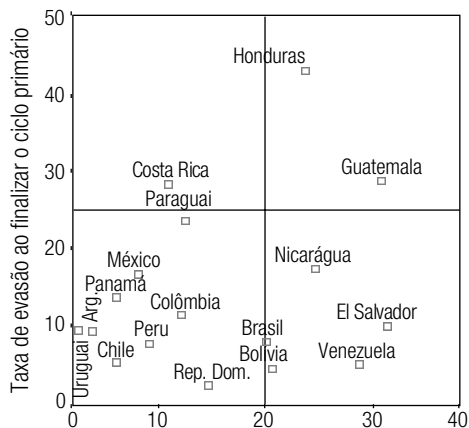
Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Recorrendo a uma série de gráficos de dispersão, é possível realizar uma análise mais fina sobre a situação e as características específicas que a evasão escolar assume no caso uruguaio. Ao analisar no Gráfico 3 as taxas de evasão precoce e no final do ciclo primário para o ano de 1999, pode-se apreciar – dentro do quadrante inferior esquerdo – que países como Uruguai, Chile, Argentina, México, Peru, Colômbia e Panamá se caracterizam por níveis de retenção altos em ambas as etapas do ciclo.

Em síntese, no contexto latino-americano, o Uruguai se situa no melhor quadrante no que tange à evasão precoce e no final do ciclo primário. Não obstante, também está claro que, no fim do ciclo primário, o Uruguai apresenta níveis de evasão superiores à média apresentada pelo grupo (situado em seu mesmo quadrante) de baixa evasão nesse ciclo.

Ao comparar as taxas de evasão no término do ciclo primário e no secundário em 1999, observa-se um grupo majoritário de países com baixas porcentagens de evasão para ambos os ciclos. No entanto, entre os países que apresentam taxas muito baixas de evasão nos dois ciclos (Chile, Argentina, Bolívia, Brasil, República Dominicana, El Salvador e Venezuela), somente o Chile (seguido da Argentina) também retinha adequadamente no primário. Nos países restantes deste grupo, embora seja positivo que retenham nos níveis superiores, deve-se destacar que seu desafio maior se encontra em massificar o acesso e a conclusão do nível educativo básico.

Gráfico 3. Taxa de evasão precoce para jovens de 15 a 19 anos de idade e ao finalizar o ciclo primário (1999)

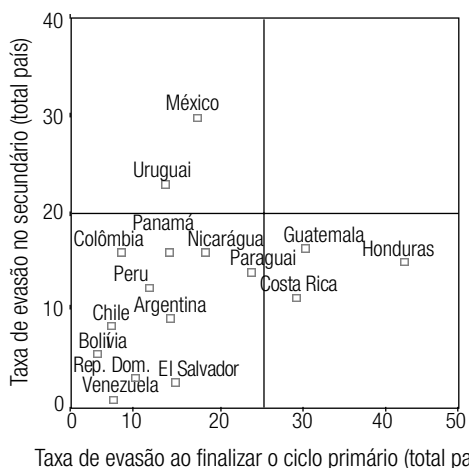


Taxa de evasão precoce (total país) entre jovens de 15 a 19 anos

Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Por sua vez, o Uruguai constitui um caso peculiar, já que se distingue claramente de países com estruturas educativas semelhantes (Chile e Argentina). Nosso país apresenta perfeita retenção no primário, moderados a bons níveis de retenção entre ciclos, mas a segunda pior taxa de evasão no secundário.

Gráfico 4. Taxas de evasão no final do ciclo primário e secundário (1999)



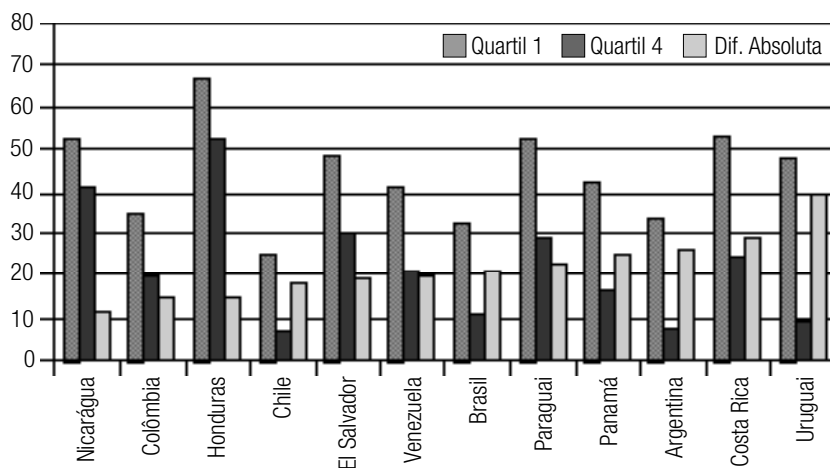
Taxa de evasão ao finalizar o ciclo primário (total país)

Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

A decomposição do fenômeno da evasão por quartis de renda da população nos permite aprofundar a análise, incorporando agora a equidade como dimensão relevante no momento de avaliar as causas e as conseqüências do abandono escolar.

Conforme se observa no Gráfico 5, o Uruguai apresenta a maior diferença quanto à evasão dos quartis 1 e 4. Neste sentido, para cada 5 estudantes que abandonam a escola pertencentes ao quartil 1 (25% mais pobres da população), 1 estudante do quartil 4 (25% mais ricos da população) abandona os estudos. Essa característica é compartilhada com a Argentina, embora esse país apresente taxas de evasão bastante inferiores às uruguaias. Ao considerar as diferenças relativas entre quartis, é possível constatar que Uruguai, Argentina e Chile apresentam índices de iniquidade similares no que diz respeito à evasão escolar. Esse dado poderia dar conta da dificuldade que sistemas com acesso universal enfrentam no momento de traduzir essas taxas de cobertura em porcentagens razoáveis de conclusão nos setores sociais mais pobres. Embora se trate de um fenômeno comum aos três casos, cabe observar que o Uruguai é o que apresenta níveis maiores de iniquidade.

Gráfico 5. Taxa global de evasão segundo quartis de renda

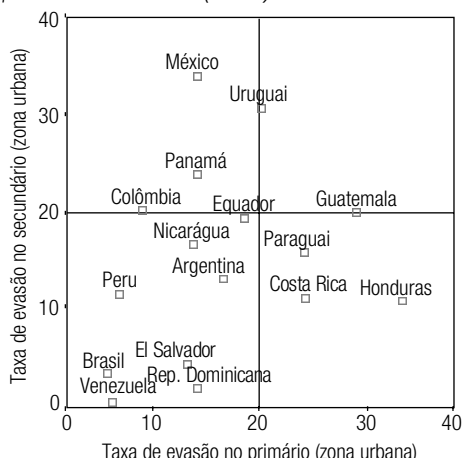


Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

A análise das estruturas relativas de evasão (Gráficos 6 e 7) deixa claro uma vez mais as particularidades do caso uruguio, especificadas, neste caso, para o quartil mais pobre de renda. Ao considerar a evasão precoce e no primário, o Uruguai novamente se distancia dos casos chileno e argentino, em

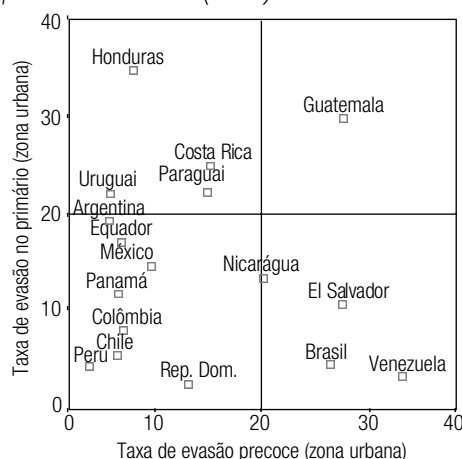
função de suas taxas relativamente maiores de evasão. Ao contrário, se analisarmos a relação entre as taxas de evasão no secundário em comparação com as correspondentes à evasão no primário, o Uruguai se situa no pior dos quadrantes. Novamente, Chile e Argentina se situam na configuração oposta, registrando taxas de evasão baixas em ambos os níveis do ciclo educativo.

Gráfico 6. Taxa de evasão no primário e secundário para os jovens do quartil 1 de renda (1999)



Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Gráfico 7. Taxas de evasão precoce e primária para os jovens do quartil 1 de renda (1999)



Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Finalmente, ao decompor a evasão escolar por etapas do ciclo educativo, é possível constatar duas outras tendências. Por um lado, o Uruguai é o caso em que mais incide a evasão no secundário. Isso é resultado, em parte, da própria maturidade de seu sistema de educação básica. Não obstante, casos também maduros como os de Argentina e Chile apresentam níveis de evasão sensivelmente menores, que também se refletem em taxas globais de abandono inferiores. Por outro lado, com respeito a casos comparáveis, o Uruguai é o país que apresenta maior estratificação socioeconômica da evasão segundo etapas do ciclo educativo.

Como se argumentou anteriormente, a própria maturidade e universalização da conclusão da educação primária do sistema uruguaio explica parcialmente a concentração da evasão nas etapas superiores do ciclo educativo. Não obstante, parece necessário avaliar algumas hipóteses capazes de explicar as divergências que nosso país apresenta em relação a seus pares do Cone Sul, com os quais compartilha configurações educacionais similares. Antes de fazê-lo, identificamos os desafios educativos que, dada sua particular trajetória histórica, o Uruguai enfrentava no começo da década de 1990, avaliando o grau de avanço obtido em relação a cada um deles.

2. O PASSADO RECENTE E UMA OLHADA PARA O FUTURO

2.1 *Desafios e metas do sistema educacional uruguaio*

A partir deste panorama inicial que situa nosso país como um caso de sistema educacional maduro, com uma importante expansão da educação inicial durante a década de 1990, níveis muito razoáveis de matrícula e conclusão da educação primária (embora níveis de distorção idade-série altos e socialmente estratificados) e altas taxas de evasão escolar e abandono prematuro na educação secundária (também altamente estratificadas), é possível identificar os desafios específicos que o Uruguai enfrentava no começo da década, para em seguida analisar, primeiro de uma óptica comparada e, depois, com maior profundidade, a trajetória do sistema educacional uruguaio ao longo dos anos 90, tomando esses desafios como um dos principais parâmetros de avaliação.

Em primeiro lugar, no início dos anos 90, era necessário ampliar a cobertura em educação inicial (4 e 5 anos), para conseguir um nível maior e mais equitativo de incorporação ao sistema. Esse objetivo implicava não apenas ampliar a oferta de educação inicial pública com o objetivo de incorporar os setores incapazes de aceder à oferta privada disponível, como também promover uma

mudança na ideologia educacional da população capaz de gerar e sustentar a demanda de educação inicial mediante uma valorização desse ciclo educativo.

Em segundo lugar, o Uruguai enfrentava o desafio de manter suas altas taxas de matrícula e conclusão do subsistema de educação primária e, ao mesmo tempo, conseguir aumentar a eficiência interna do sistema. Nesse sentido, era necessário causar um impacto sobre a distorção idade-série por repetição no subsistema, a qual, como veremos mais adiante, se encontra altamente estratificada pelo contexto sociocultural dos estudantes, o que dá margem a graves problemas de equidade. Embora a falta de eficiência interna no primário não influa diretamente nas taxas de conclusão do ciclo, ela gera maiores probabilidades de fracasso escolar e abandono ao final desse ciclo ou, em forma prematura, na educação secundária.

Em terceiro lugar, o sistema educacional uruguaio se encontrava diante do desafio de ampliar ainda mais sua relativamente alta taxa de matrícula em educação secundária, gerando ao mesmo tempo taxas maiores de retenção estudantil ao longo desse ciclo educativo.

O quarto desafio, comum a todos os subsistemas, consistia em alcançar os objetivos anteriores mantendo e, na medida do possível, aumentando a qualidade da educação oferecida pelo sistema educacional.

É claro que o êxito em cada um desses desafios era complementar em relação aos outros. Assim, maiores níveis de matrícula e graus maiores de equidade na incorporação à educação inicial gerariam impactos positivos quanto à eficiência interna do sistema de educação primária. No mesmo sentido, taxas menores de repetição e a conseguinte redução da distorção idade-série poderiam ajudar na consolidação de maiores níveis de retenção e conclusão do secundário.

2.2 *Uma visão comparada do avanço em educação inicial*

Embara existam alguns problemas na construção de parâmetros estritamente comparáveis da evolução da matrícula em educação inicial, a informação disponível permite argumentar que o Uruguai registrou um avanço substantivo nesse ciclo, tanto no que diz respeito a sua expansão como em referência a critérios de equidade.¹

-
1. Os problemas referidos respondem a duas situações concretas. Por um lado, os anos e intervalos de tempo considerados variam em cada caso. Por outro, as idades consideradas para calcular as taxas de matrícula variam em alguns países, fazendo com que em alguns deles se considere o intervalo de 3 a 5 anos, em outros, as idades de 4 e 5, e finalmente, em outro conjunto, unicamente as crianças de 5 anos.

Conforme se observa na Tabela 1, sobre o final da década de 1990, o Uruguai consegue distinguir-se de casos estruturalmente similares ao gerar os maiores níveis de cobertura na educação inicial das crianças de cinco anos de idade. Além disso, a expansão da oferta pública e a promoção da educação inicial como elemento essencial na formação da criança nos setores mais carentes da população contribuem fortemente para consolidar um sistema de educação inicial que se distingue na região por seus maiores níveis de equidade.

Tabela 1. *Taxas líquidas aproximadas de cobertura em educação inicial (5 anos) circa 1997*

	Quartil	Quartil 4
Uruguai	80%	100%
Argentina	60%	65%
Chile	60%	90%
Panamá	70%	95%
Costa Rica	40%	90%

Fonte: elaboração própria. Estimativas com base em CEPAL (2002).

Os dados aqui apresentados dão conta, de forma muito grosseira, do êxito na cobertura de educação inicial. Uma análise comparada com o Chile, baseada em pesquisas de domicílio no Uruguai e a pesquisa CASEN do Chile, permite observar com maior clareza o sucesso que o Uruguai conseguiu em apenas cinco anos.

Tabela 2. *Porcentagem de frequência de crianças de 4 e 5 anos de idade conforme a renda*

Quintil de renda	Chile		Uruguai		
	1990	1998	1991	1995	2000
I	31,0	40,8	47,7	51,2	73,5
II	35,3	50,7	71,0	72,0	86,4
III	39,7	54,1	78,4	81,7	90,8

continua

continuação

Quintil de renda	Chile		Uruguai		
	1990	1998	1991	1995	2000
IV	52,4	60,5	86,3	88,3	93,7
V	63,3	70,1	93,5	92,0	97,0
Total	40,1	51,8	64,6	66,3	81,2

Fonte: UNICEF 2002, baseada na Pesquisa CASEN (Chile) e Pesquisa Contínua de Lares (Uruguai).

Como se pode observar, a evolução da cobertura no Uruguai supera em muito o avanço do caso chileno e o faz, por outro lado, com um viés progressivo muito marcado. Com efeito, ainda que a cobertura no Uruguai já fosse superior no início da década, no quintil mais pobre não alcançava a metade da população. No Chile, atingia a apenas um terço desse quintil. No final da década, o Uruguai cobria quase três quartas partes do quintil mais pobre, enquanto que o Chile ainda não cobria a metade dessa população infantil.

2.3 *Uma visão comparada do avanço da eficiência interna em educação primária*

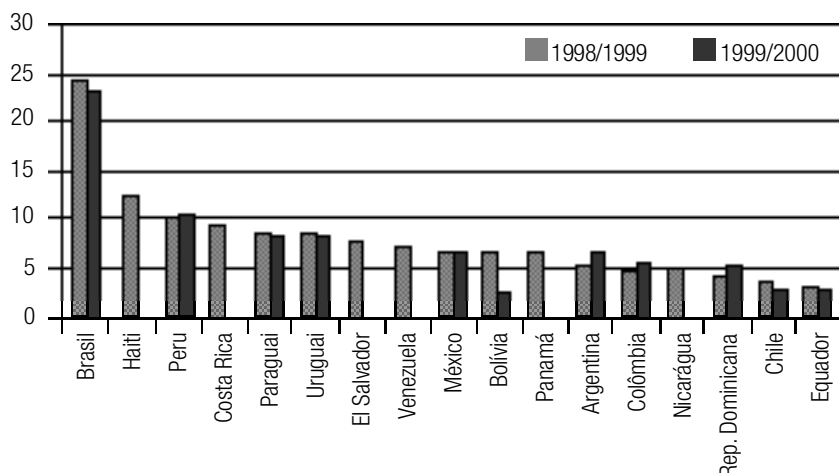
Como argumentamos antes, o Uruguai se situa dentro do contexto regional em uma posição muito favorável quanto à cobertura e à conclusão da educação primária. Não obstante, como veremos amplamente a seguir, o país possui problemas muito significativos quanto à eficiência interna do subsistema de educação primária. Os dados comparados sugerem que esses problemas não são comuns aos países que compartilham configurações educacionais similares.

Em outras palavras, ao comparar os sistemas de educação primária da região em função de sua eficiência interna e suas estruturas de repetição, encontramos nosso país em uma situação que se aproxima mais daqueles cujos sistemas educacionais apresentam graus de maturidade muito menores. Com efeito, a análise realizada que considera as taxas de repetição por grau em educação primária coloca o Uruguai junto com o Paraguai.

Como se observa no Gráfico 8, no final da década de 1990, o Uruguai apresentava, no contexto regional, uma situação intermediária em relação aos níveis de repetição totais em educação primária. No entanto, se considerarmos apenas os casos de sistemas educacionais maduros (Argentina e Chile),

nosso país se caracterizava por contar com as maiores taxas de repetição. Nesse plano, o sistema uruguaio se assemelha em maior medida aos de Paraguai, El Salvador, Costa Rica, Venezuela, México e Peru.

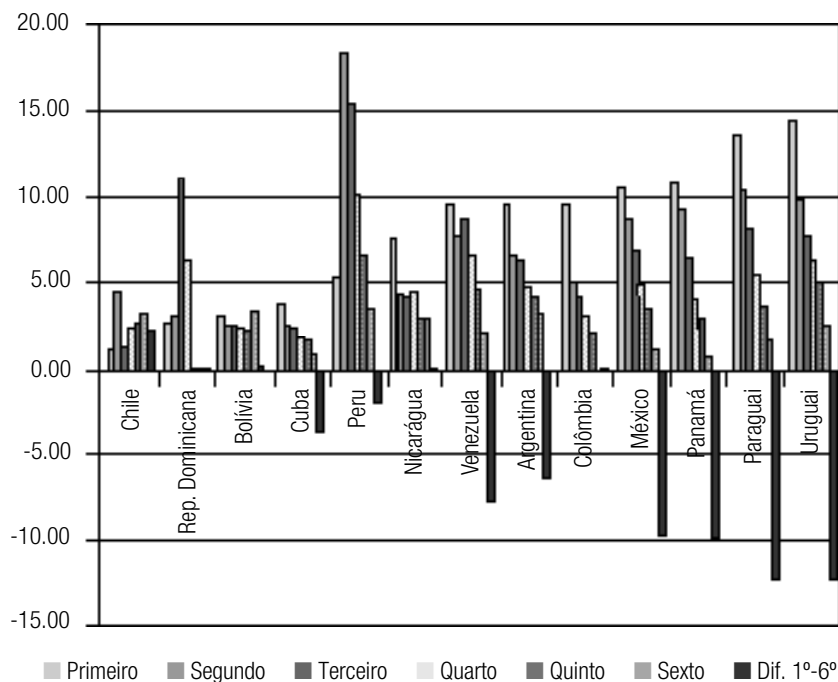
Gráfico 8. *Repetição total em educação primária para países latino-americanos (1998-2000)*



Fonte: dados proporcionados pela Unesco.

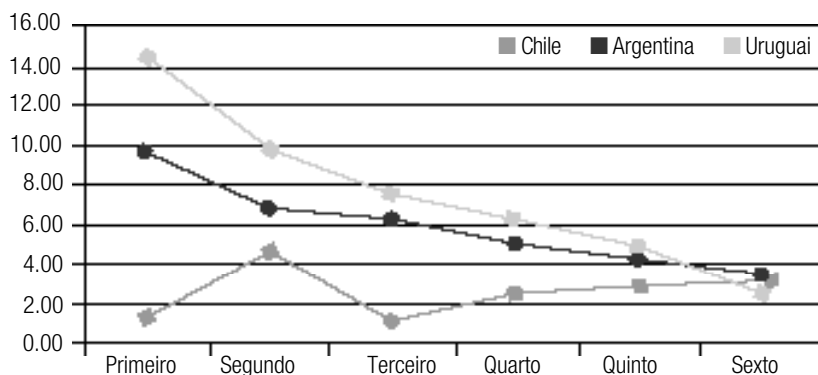
Ao mesmo tempo, ao analisarmos a composição e distribuição da repetição por grau, observamos que naqueles países com que contamos com informação comparável, o Uruguai se situa na primeira posição com respeito à taxa de repetência em primeiro grau. Do mesmo modo, nosso país apresenta a maior diferença entre os níveis de repetição no primeiro e último grau escolar (Gráfico 9). Também neste caso, o Uruguai apresenta uma configuração mais próxima à de Paraguai, Panamá e México do que dos sistemas argentino e chileno. Não obstante, as diferenças em relação à Argentina dizem respeito basicamente à taxa de repetição e não a divergências estruturais na composição por grau da repetência. Ambos os sistemas possuem “filtros” no começo do ciclo que depois se reduzem à medida que avançam os graus escolares. O Chile, ao contrário, apresenta uma estrutura de repetição diferente, caracterizada por um pico nas taxas de reprovação no segundo grau e taxas moderadamente crescentes (embora sempre muito menores do que as da Argentina e do Uruguai) nos graus superiores. Essas configurações divergentes e as particularidades do caso uruguaio em relação aos sistemas que compartilham graus de maturidade comparáveis podem ser vistas claramente no Gráfico 10.

Gráfico 9. Repetição por grau e diferença absoluta entre a repetição no primeiro e último grau em países latino-americanos circa 1999



Fonte: Unesco

Gráfico 10. Estrutura de fluxos por repetição circa 1999 em Argentina, Chile e Uruguai



Fonte: dados proporcionados pela Unesco

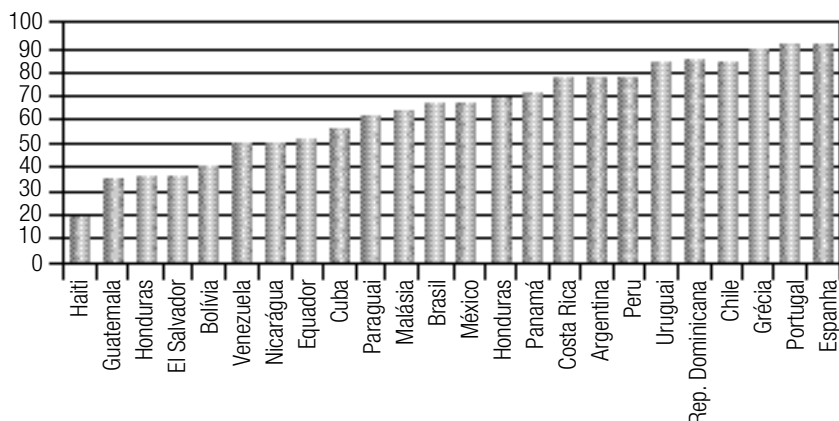
A partir desses dados é possível concluir que o desafio de melhorar a eficiência interna do sistema de educação primária ainda está pendente, especialmente se considerarmos a grande estabilidade que as altas taxas de repetição escolar registraram no Uruguai durante a década passada. Como veremos a seguir, a distorção idade-série a partir da repetição nos graus escolares, embora não se traduza diretamente em uma diminuição das taxas de conclusão do ciclo, está ao menos correlacionada com a evasão precoce em etapas posteriores.

2.4 Uma visão comparada do avanço na educação secundária

Em virtude da consolidação precoce e da expansão do sistema educacional nacional, o Uruguai também apresenta, em termos comparativos, altas taxas de cobertura e matrícula no ciclo de educação secundária. Tal como se observa no Gráfico 11, é uma situação que nosso país compartilha com Chile, Argentina, Grécia, Portugal e Espanha.

Esses níveis de cobertura parecem razoáveis em virtude da expansão e universalização precoce do sistema primário registrada nesses países e por seu intermédio, da geração, também precoce, de uma demanda educacional crescente que pressiona no sentido da universalização do subsistema secundário.

Gráfico II. Taxa ajustada de matrícula no secundário, 1998



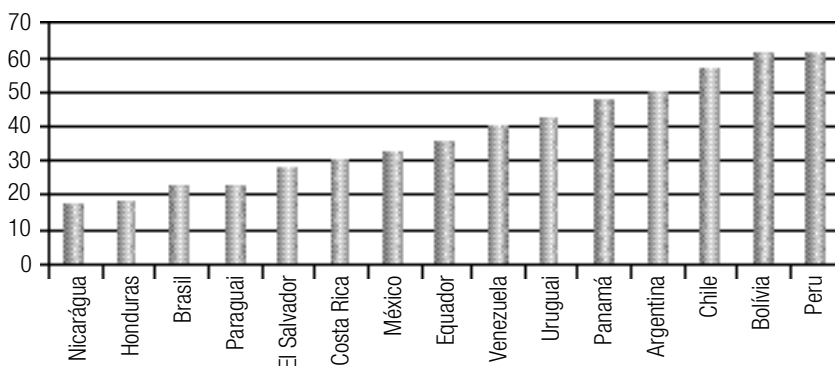
Fonte: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano (2001).

Segundo a informação comparada disponível sobre a conclusão da educação secundária, nosso país se situa novamente em uma situação inter-

mediária e menos favorável que a dos países que compartilham graus de desenvolvimento educacional similares. Nesse caso, as taxas de conclusão do secundário na população entre 20 e 25 anos registram um déficit relativo no Uruguai de quase 10% em relação à Argentina e superior a 15% em relação ao Chile (Gráfico 12).

Em síntese, embora o Uruguai consiga avanços significativos nas taxas de cobertura da educação secundária, essa expansão não se traduz em uma melhoria nas taxas de conclusão. Nesse sentido, a evasão no secundário constitui um dos principais desafios enfrentados por nosso sistema educacional. Tal como argumentamos a seguir, o Uruguai teve magros avanços na redução de suas taxas de evasão escolar (no ciclo secundário) durante a década.

Gráfico 12. *Porcentagem da população entre 20 e 25 anos que completa a educação secundária, 1998-1999*



Fonte: CEPAL, Panorama Social de América Latina.

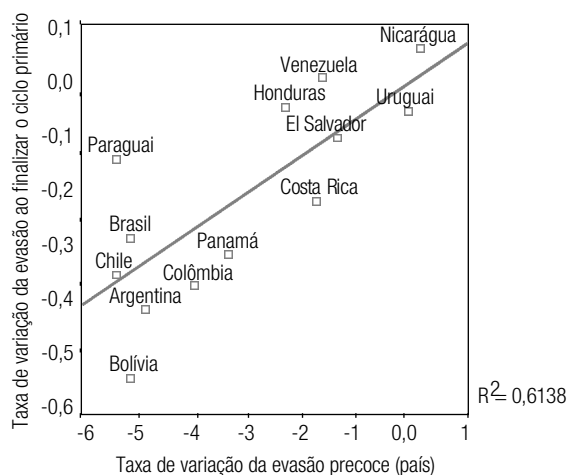
2.5 A década de 1990 e a evasão escolar: um desempenho pouco satisfatório

De depois de identificar as características particulares da evasão escolar na região e especialmente no Uruguai, é necessário analisar agora a evolução da evasão nos anos 90. Entre 1990 e 1999, os países latino-americanos conseguiram avançar em um conjunto de indicadores educacionais. Isso também ocorreu no que tange à evasão. Não obstante, enquanto alguns países avançaram de forma consistente na diminuição de todas as suas taxas de evasão, outros apresentaram êxitos importantes em certos ciclos, mas marginais ou inexistentes em outros.

Há um conjunto de países com um desempenho muito bom, tanto na melhoria da retenção no primário como na conclusão desse ciclo. Entre eles, destacam-se especialmente Argentina e Chile, que conseguiram diminuir claramente ambas as taxas de evasão. Outros países que apresentavam menores taxas de retenção em 1990 avançaram também de forma nítida, ainda que isso não lhes permita alcançar taxas reduzidas em 1999. O caso mais claro nesse sentido é o da Bolívia, que reduziu em quase 50% ambas as taxas.

Não obstante, há um outro conjunto de países que podem ser definidos como equilibrados em seu desempenho na década, mas isso porque não conseguiram maiores avanços em nenhum de seus ciclos. Em alguns casos, como o do Uruguai, a ausência de progresso quanto à evasão no primário é natural, já que ela era praticamente inexistente em 1990. No entanto, no que diz respeito à conclusão do ciclo primário e início do secundário, o Uruguai progrediu pouco menos de 10%, deixando sua taxa de evasão ao finalizar o ciclo em um ainda preocupante nível de 12%.

Gráfico B. Taxa de variação da evasão no término do curso primário e taxa de variação da evasão precoce no período 1990-1999



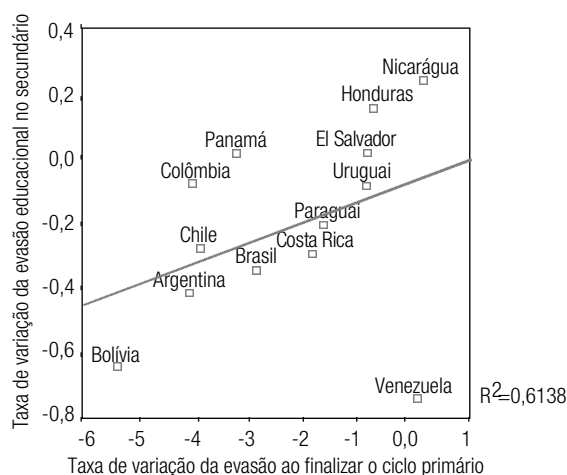
Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Em relação às variações nas taxas de evasão ao término do ciclo primário e no secundário, os países não apresentam resultados homogêneos em ambos os ciclos. Dentro do grupo de países que conseguiram avanços equilibrados nas duas taxas, destaca-se a Bolívia, com os maiores índices de redução.

Argentina, Chile, Brasil e Costa Rica também conseguiram reduções na evasão em ambos os ciclos.

Honduras, Nicarágua, El Salvador e Uruguai não apresentaram melhoras significativas na última década. Em síntese, a situação de nosso país é também preocupante no que tange à evolução de suas taxas de evasão escolar.

Gráfico 14. Taxa de variação da evasão educacional na escola secundária e taxa de variação da evasão no final do ciclo primário por país no período 1990-1999

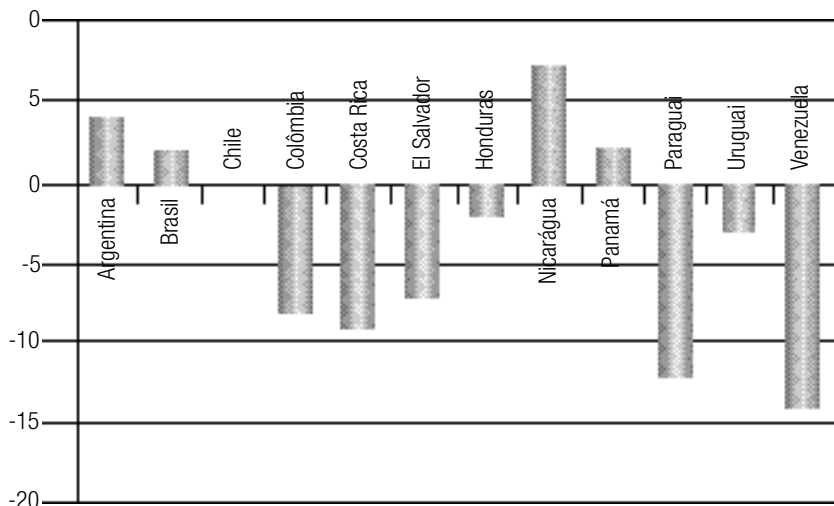


Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Ao contar com informações para o início e o final da década, é possível analisar a tendência registrada durante os anos 90 em relação à equidade. Neste caso, a Argentina apresenta uma trajetória positiva e se destaca pela progressividade com que reduz suas taxas globais de evasão. O Chile, no entanto, não apresenta mudanças na distribuição segundo quartis da evasão escolar.

Finalmente, o Uruguai, embora tenha reduzido suas taxas globais de evasão, essa redução se caracterizou por ser regressiva. Em outras palavras, a redução do abandono escolar foi liderada pelo setor mais rico da população, enquanto que a evasão, embora tenha se reduzido levemente, o fez com menor força nos 25% mais pobres. Essas tendências ficam claras na comparação por quintis da evolução do abandono na década de 1990 (Gráfico 15).

Gráfico 15. *Progressividade na redução da evasão para o período 1990-1999*



Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

À luz destes dados, parece razoável formular novamente as seguintes perguntas:

- Por que o Uruguai apresenta taxas tão boas de retenção no primário em termos comparativos e taxas tão ruins de retenção no secundário?
- Por que o Uruguai apresenta taxas de evasão no secundário superiores às de muitos países onde a população adolescente em situação de risco (pobreza, baixo clima educacional, lares monoparentais e em união livre) é notoriamente superior à uruguaia?
- Por que se conseguem altas taxas de matrícula no secundário, mas taxas de conclusão baixíssimas e de evasão muito altas, as quais estão fortemente estratificadas por nível socioeconômico?
- Por que o Uruguai apresenta uma evolução modesta na diminuição de seus altos níveis de evasão, enquanto que outros países em situações comparáveis (e até piores) conseguem reduzir suas taxas de evasão de forma mais marcada?

Antes de considerar as possíveis explicações para este fenômeno, cabe introduzir duas qualificações quanto à configuração educativa “paradoxal” do Uruguai.

Por um lado, é bom recordar que uma porcentagem muito importante da população uruguaia se incorpora ao sistema educacional. Isso supõe uma diferença crucial em relação a outros casos em que, embora se registrem melhoras substantivas quanto à evasão na década, as porcentagens de cobertura são significativamente menores. Nesse sentido, países que apresentam taxas de cobertura estratificadas (fundamentalmente no secundário) limitam de forma significativa e consistente, com esse nível de cobertura, o impacto das melhorias que conseguem em termos de evasão escolar. Em outras palavras, são sistemas com um forte viés elitista que embora melhorem sua eficiência, o fazem somente para a população já incorporada ao sistema.

Por outro lado, é preciso analisar as configurações educativas desde uma lógica de *path-dependence*. Neste sentido, os problemas que o Uruguai enfrenta atualmente respondem e são parcialmente determinados pela trajetória histórica de seu sistema educacional. Somente países com taxas altas e relativamente precoces de universalização da educação primária podem apresentar o tipo de configuração do Uruguai. Por isso mesmo, as respostas para a particular configuração do sistema educacional nacional devem ser buscadas mediante uma comparação sistemática desse sistema com outros que apresentem evoluções históricas similares (como Argentina e Chile).

A seguir, apresentamos e avaliamos empiricamente algumas hipóteses capazes de trazer explicações ao menos parciais para a configuração paradoxal apresentada pelo Uruguai. Em primeiro lugar, recorreremos a dois fatores relacionados com a demanda educacional (características sociais e estrutura de incentivos introduzida pelo mercado de trabalho). Em segundo lugar, nos centramos em um fator de oferta educacional prévia (características do sistema de educação). Deixamos para outro momento o desafio de penetrar nas especificidades do sistema de ensino secundário.

2.6 Configuração da demanda educativa: população de risco que entra no sistema

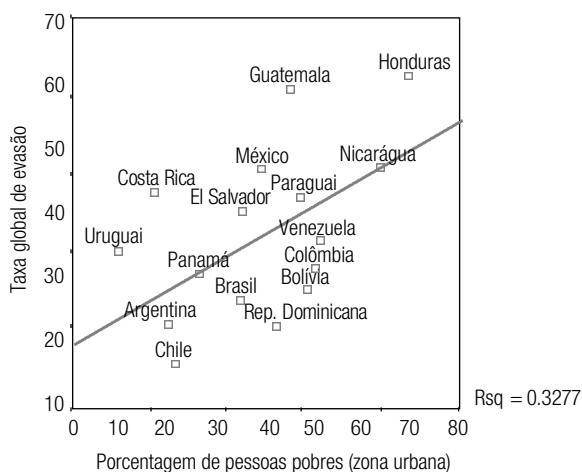
Em função da influência muito significativa da demanda educacional sobre o funcionamento dos processos educativos, é indispensável incorporar a esta visão panorâmica comparativa dos sistemas de ensino regionais as características sociais que configuram a demanda que esses sistemas devem enfrentar.

A consideração dos fatores de demanda é relevante porque configurações de oferta semelhantes podem produzir resultados divergentes, ao estarem inscritas em contextos sociais que impliquem diferenças substantivas em termos

da demanda que ambas as configurações de oferta enfrentam. Como exemplo, vejamos o Gráfico 16.

Observamos que, em termos tendenciais, níveis maiores de pobreza encontram seu correlato em taxas globais de evasão relativamente mais altas. Não obstante, o caso do Uruguai se destaca, junto com os de Costa Rica, México, Guatemala e Honduras, por apresentar taxas médias de evasão escolar maiores do que o esperável em virtude de seus níveis de pobreza. Ao contrário, os casos estruturalmente similares ao do Uruguai (Argentina e Chile) apresentam um padrão oposto (menores taxas de evasão do que o esperável a partir de seus níveis de pobreza). Além disso, apenas 15% dos jovens pertencentes ao primeiro decil de renda (10% mais pobres da população) completam a educação secundária no Uruguai.

Gráfico 16. Taxa global de evasão e porcentagem de pessoas pobres em 1998-1999



Fonte: elaboração própria com base em CEPAL (2002).

Ao analisar as configurações de demanda educacional, é preciso também levar em conta que os esforços educativos regionais da última década se desenvolveram em contextos de mudança da demanda muito diferentes. Metaforicamente, isso deve ser pensado como um problema de esforço e obstáculos. Se a melhora na oferta educativa ocorre ao mesmo tempo em que diminui a demanda educacional e melhora o perfil social dessa demanda, a reforma, por assim dizer, rema a favor da corrente. Se, ao contrário, a reforma educacional ocorre em um contexto de deterioração do perfil social da deman-

da e aumento dessa demanda, a reforma deve remar contra a corrente. Neste sentido, o caso uruguaio mostra, em uma perspectiva comparada, uma situação de partida similar à dos países maduros, mas um desempenho pior dos indicadores sociais em termos de infância e adolescência durante a década.

Ao considerar duas variáveis de risco (incidência relativa da gravidez adolescente e porcentagem de crianças com baixo clima educativo no lar e pertencentes aos dois quintis inferiores de renda), vemos que o Uruguai se situa, junto com Argentina, Chile, Costa Rica e Panamá, entre aqueles países que possuem características menos negativas em termos de suas taxas de risco. Não obstante, é necessário aprofundar algumas particularidades do caso uruguaio, que surgem mais claramente a partir da comparação direta com aqueles casos que apresentam níveis de desenvolvimento social similares (Argentina e Chile).

Em primeiro lugar, a comparação da evolução da pobreza no Chile e no Uruguai durante a década de 1990, segundo faixas etárias, deixa evidente que, embora se registre uma redução da pobreza em ambos os países para o período 1990-1998, e ainda que em termos agregados (de toda a população) os níveis de pobreza chilenos fossem em 1990 sensivelmente maiores que os do Uruguai,² em nosso país encontramos uma maior concentração da pobreza entre as camadas mais jovens da população e uma taxa inferior da redução da pobreza para o período 1990-1998.

Tabela 3. *Porcentagem de pessoas pobres segundo faixas de idade*

	Uruguai		Chile	
	1990	1998	1990	1998
0 a 5	47,5%	44,0%	52,5%	31,2%
8 a 13	43,4%	37,5%	52,4%	31,4%
12 a 17	40,3%	35,1%	47,0%	28,2%
20 a 25	25,2%	21,4%	34,2%	17,8%
Geral	28,3%	23,1%	38,6%	21,7%

Fonte: UNICEF 2002, com base na Pesquisa CASEN (Chile) e Pesquisa Contínua de Lares (Uruguai).

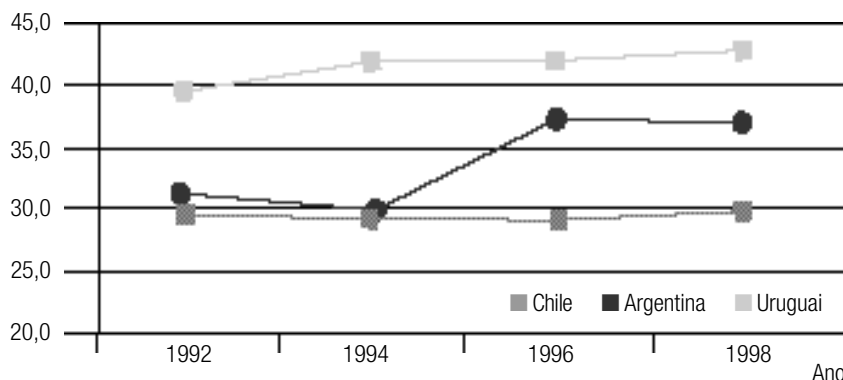
- Como se pode observar na Tabela 3, de acordo com as linhas de pobreza nacionais, o Chile finaliza o período com níveis de pobreza inferiores aos do Uruguai. No entanto, isso se deve ao fato de que a linha de pobreza utilizada para o Uruguai é mais exigente do que a chilena. Quando se usam dados comparáveis (CEPAL 2001), o Uruguai apresenta em 1998 níveis de pobreza inferiores ao Chile.

Ao analisar a evolução da pobreza no Chile e no Uruguai, considerando toda a população segundo faixas de idade, fica clara a concentração mais alta da pobreza nos setores mais jovens (e, portanto, naqueles que constituem o grosso da demanda educacional) que ocorre no Uruguai. Além disso, a evolução mais errática da pobreza (e crescente para o período 1995-1998) observada no Uruguai contrasta fortemente com o caso chileno, onde há uma forte tendência à diminuição e à maior convergência com respeito à incidência da pobreza nas distintas faixas etárias.

Ademais, a porcentagem de adolescentes pertencentes ao quintil de renda mais pobre é sensivelmente maior em nosso país do que na Argentina e no Chile. Ao mesmo tempo, a evolução durante a década marca um leve incremento, que contrasta com a também leve diminuição percentual registrada no Chile.

Ao analisar a evolução do clima educativo dos lares durante a década, também é possível constatar, para o caso uruguaio, níveis absolutos e taxas de evolução menos favoráveis. Em outras palavras, o Uruguai se caracteriza por possuir uma porcentagem maior de adolescentes com clima educativo baixo em seus lares e por mostrar uma evolução mais lenta das médias de instrução da população. Uma vez mais, a diferença para o caso chileno é clara (Tabela 4). Isso não somente indica uma situação pior no perfil da população em idade de freqüentar a escola secundária, mas também revela o menor avanço recente na educação do Uruguai em comparação com o caso chileno.

Gráfico 17. *Porcentagem de adolescentes em lares do quintil I*



Fonte: UNICEF 2002, com base na Pesquisa CASEN (Chile) e Pesquisa Contínua de Lares (Uruguai).

Tabela 4. *Distribuição dos lares com adolescentes entre 12 e 17 anos segundo o clima educativo do lar no Chile e no Uruguai (1990-1998)*

Clima educativo do lar ^a	URU 91	URU 99	CHILE 90	CHILE 98
Até 6	45,3	35,9	42,2	29,8
De 7 a 9	30,5	31,3	31,9	23,1
De 10 a 12	16,8	23,4	14,4	30,1
13 ou mais	7,3	9,4	11,4	17,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNICEF 2002, com base na Pesquisa CASEN (Chile) e Pesquisa Contínua de Lares (Uruguai).
a: anos de escolarização média do chefe do lar e do/a cônjuge.

Embora, neste caso, as diferenças registradas sejam menores, também é possível constatar uma predominância maior na população adolescente dos lares monoparentais e em união livre no Uruguai (em comparação com o Chile). Cabe observar que esse indicador se correlaciona de forma negativa com o êxito educativo (Tabela 5). Por sua vez, a Argentina parte de níveis inferiores aos do Uruguai nesse aspecto, mas finaliza a década com níveis similares de monoparentalidade e superiores de uniões livres.

Tabela 5. *Distribuição dos lares com adolescentes entre 12 e 17 anos segundo o tipo de lar em Argentina, Chile e Uruguai (1990-1999)³*

Tipo de lar	URU 91	URU 99	CHIL 90	CHIL 98	ARG 90	ARG 98
Monoparental	19,2	23,0	20,4	19,8	14,4	22,0
Biparental, união livre	9,1	11,2	5,8	10,6	9,1	14,2
Biparental, união legal	71,6	65,8	73,4	69,6	76,5	63,2
Unipessoal	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNICEF 2002. com base em Pesquisa de Lares (Argentina e Uruguai) para os anos respectivos e CASEN para o Chile.

- Para o caso do Chile, considerou-se o total, enquanto que na Argentina só foi considerada a Grande Buenos Aires e, no Uruguai, o país urbano. A situação familiar mais tradicional no Chile talvez se deva, neste caso, ao fato de que se leva em conta a população rural. Não obstante, ao considerar-se somente a Grande Santiago, as famílias biparentais casadas alcançam 69,0% em 1998 e 74,1% em 1990, o que praticamente não se diferencia das porcentagens nacionais totais.

Finalmente, é preciso considerar os efeitos dos modelos de emancipação juvenil sobre a evasão escolar, já que a adoção precoce de papéis adultos (ingresso no mercado de trabalho e a formação de casal) também influi na decisão de abandonar os estudos. Tal como se observa na Tabela 6, tanto na Argentina e no Chile como no Uruguai existem diferenças notórias na assunção de papéis adultos por parte dos jovens pertencentes a quartis de renda distintos.

Nesse sentido, os que pertencem aos 25% mais pobres da população têm uma propensão significativamente mais alta para abandonar os estudos, entrar no mercado de trabalho e formar casal prematuramente. Por sua vez, em termos comparativos, os jovens uruguaios pertencentes ao primeiro quartil de renda (24% mais pobres da população) se caracterizam por assumir papéis adultos mais cedo do que aqueles em igual situação no Chile e na Argentina. Isso também é consistente com o fenômeno de estratificação socioeconômica (concentração no quartil 1) da evasão escolar.

Tabela 6. *Adoção de papéis adultos por renda e sexo.
Argentina, Chile e Uruguai, 1998*

País	Idade	Renda	Abandona estudos		Emprega-se		Casado ou unido	
			H	M	H	M	H	M
Uruguai	15 anos	Quartil 1	43,9	35,4	25,1	6,9	1,3	3,7
		Quartil 2 e 3	9,2	8,1	11,3	4,6	-	3,1
	18 anos	Quartil 1	75,5	63,9	46,6	28,2	5,2	16,1
		Quartil 2 e 3	55,4	46,8	53,2	26,5	1,1	14,7
Chile	15 anos	Quartil 1	18,3	17,1	4,2	3,9	-	2,7
		Quartil 2 e 3	14,8	7,9	8,6	2,7	0,5	0,8
	18 anos	Quartil 1	48,9	49,2	25,1	7,5	6,5	14,5
		Quartil 2 e 3	42,0	44,2	33,1	15,9	1,3	13,9
Argentina	15 anos	Quartil 1	21,5	25,1	5,0	2,1	0,3	3,8
		Quartil 2 e 3	14,9	13,4	7,7	3,4	-	1,6
	18 anos	Quartil 1	41,6	41,5	15,6	8,7	6,6	11,6
		Quartil 2 e 3	42,2	38,1	30,3	15,9	2,7	9,1

Fonte: elaboração própria baseada em CEPAL, Panorama Social de América Latina.

Além da evidência apresentada sobre a deterioração da demanda educacional que o sistema educacional uruguaio enfrenta, é pertinente recordar que sistemas educacionais que enfrentam configurações de demanda similares e até piores possuem uma incidência menor da evasão escolar. Portanto, a explicação proporcionada pelos fatores de demanda é parcial e é necessário aprofundar as explicações complementares. Nesse sentido, cabe assinalar que, no Uruguai, 30% dos jovens entre 20 e 25 anos pertencentes ao décimo decil de renda (10% mais ricos da população) não conseguem completar o secundário. Isso mostra claramente a necessidade de recorrer a outros fatores, além da demanda, para explicar a evasão em nosso país.

2.7 Mercado de trabalho e incentivos à demanda educacional: algumas reflexões

Nesta seção nos propomos a avaliar duas explicações exógenas que se relacionam com os estímulos gerados pelas características do mercado de trabalho. A primeira hipótese sugere que os níveis de desemprego influenciam as opções dos estudantes quanto a continuar os estudos ou buscar uma inserção no mercado de trabalho. Nesse sentido e *ceteris paribus*, níveis maiores de desemprego alterariam os custos de oportunidade dos estudantes e tornariam mais atraente a opção de continuar estudando, dadas as dificuldades existentes no momento de conseguir entrar no mercado de trabalho.

Em segundo lugar, é também possível lançar uma hipótese centrada nos retornos da educação em termos de empregabilidade, precariedade do emprego e nível salarial. Nesse caso, *ceteris paribus*, quanto maior for o retorno marginal por cada ano de estudo, maior será o incentivo que o adolescente terá para continuar estudando. No entanto, como demonstram os dados recentes para o Uruguai, os retornos da educação não operam segundo uma lógica simples ou linear. Por um lado, em termos agregados, maiores retornos da educação estimulam uma fuga para frente. Nesse sentido, dados os maiores níveis de instrução agregados, os indivíduos necessitam de mais anos de instrução para receber retornos semelhantes, ao mesmo tempo em que as oportunidades de continuar a educação, em função de seus custos, se distribuem socialmente de forma heterogênea. Por outro lado, estudos empíricos recentes demonstraram que existem no Uruguai umbrais abaixo dos quais o retorno marginal de cada ano de educação tende a zero. Ao mesmo tempo, durante os anos 90, houve em nossas sociedades um importante aumento da distância dos retornos gerados pelos distintos níveis de instrução definidos

por esses umbrais (por exemplo, o prêmio educativo recebido por quem possui entre seis e nove anos de educação diminuiu fortemente, enquanto que aumentaram os retornos de quem possui estudos terciários). Em outras palavras, não existem diferenças significativas entre a empregabilidade, o nível salarial e a estabilidade no emprego de pessoas que possuem entre seis e nove anos de instrução, e seus retornos são muito inferiores aos recebidos por quem possui mais de doze anos de educação. Nesse contexto, aqueles que possuem, por exemplo, sete anos de educação e enfrentam situações (estejam relacionadas com fatores socioeconômicos ou diretamente com o processo de aprendizagem, a partir de experiências de fracasso ou atraso escolar) que elevem o custo de continuar os estudos acima de sua utilidade marginal percebida (dados os sinais que o mercado envia), terão um forte incentivo para abandonar os estudos. Os problemas de fluxo (repetição e atraso) atuam como uma variável interveniente nesse processo, ao incidir tanto objetivamente (ao dilatar o progresso educativo e, por isso mesmo, aumentar o custo da educação) como na avaliação subjetiva do jovem acerca de suas possibilidades de superar o umbral mínimo que representa o próximo escalão em termos de prêmio educativo. Em síntese, diante de uma situação como a que se registra em nosso país no final da década de 1990 (PNUD, 2002), um jovem que cursa os primeiros anos do ciclo básico, com experiências de atraso ou fracasso escolar, proveniente de situações socioeconômicas que aumentam o custo de estudar e em cujo clima educativo não exista uma forte valorização da educação, sofre fortes incentivos para abandonar o sistema prematuramente, mesmo em um contexto recessivo em que os custos de oportunidade do estudo diminuem (segundo indica nossa primeira hipótese) e em função de sua baixíssima probabilidade de superar o umbral dos doze anos de instrução.

De qualquer modo, seja operando como variável interveniente no marco de um processo de divergência e polarização dos retornos da educação, ou simplesmente afetando de forma direta a decisão de abandonar o sistema por parte dos alunos que possuem experiências de fracasso e atraso, a pior situação relativa do Uruguai quanto à eficiência interna de seu sistema educacional se correlaciona de maneira apropriada com os maiores níveis de abandono no nível secundário que caracterizam o país. Como se argumenta na próxima seção, uma vez que a repetição se concentra nos alunos de contextos socioculturais mais baixos, isso contribui para realimentar a iniquidade na distribuição das oportunidades educacionais. Com efeito, isso também é consistente com a estratificação e composição da evasão segundo quartis de renda.

Em síntese, no marco de custos de oportunidade baixos em função do alto nível de desemprego juvenil que caracteriza os mercados de trabalho de Argentina, Chile e Uruguai, países que compartilham configurações de retornos educacionais que se tornaram mais exigentes e polarizadas durante a década, os déficits que o caso uruguaio apresenta na eficiência interna de seu sistema educacional e os padrões de emancipação juvenil precoce que pautam a conduta dos jovens pertencentes aos 25% mais pobres da população parecem fatores explicativos razoáveis, mas, como observamos, somente parciais, quando se trata de entender os níveis maiores de evasão estudantil no secundário que caracterizam o Uruguai.

2.8 Repetição e distorção idade-série na educação primária e seu efeito sobre o abandono educativo

Como argumentamos mais acima, o Uruguai possui problemas muito significativos quanto à eficiência interna do subsistema de educação primária. Os dados comparados com que contamos sugerem que esses problemas não são comuns aos países que têm configurações educacionais similares, os quais, ao contrário de nosso país, conseguiram reduzir significativamente seus níveis de repetição durante a década.

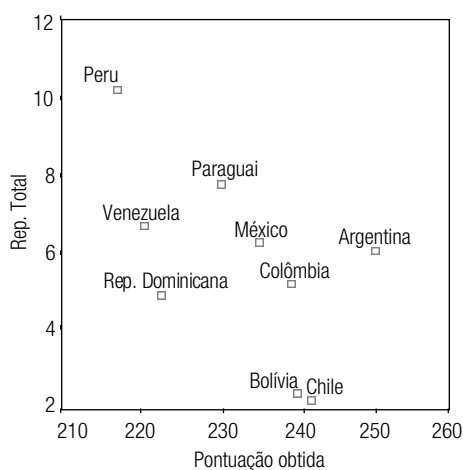
Embora os altos níveis de distorção idade-série em educação primária não se traduzam em taxas altas de evasão escolar durante o ciclo primário, a distorção gerada pela alta incidência da repetição (já que outros fatores associados ao atraso escolar, como a iniciação tardia, têm um peso muito marginal no Uruguai) encontra-se correlacionada com a evasão precoce em etapas posteriores do ciclo educacional, ao afetar a auto-estima da criança, suas possibilidades de adaptação grupal e as expectativas dos pais sobre quão longe podem chegar seus filhos na educação formal. Portanto, parece razoável analisar brevemente e em perspectiva comparada a relação existente entre a repetição escolar, as aprendizagens e a evasão escolar.

A relação entre essas variáveis é complexa e multidirecional. Até o momento, não contamos com um número suficiente de casos nem com projetos de pesquisa adequados para emitir juízos mais concludentes acerca do impacto da repetição sobre a evasão escolar e acerca da relação de ambas as variáveis com as aprendizagens conseguidas pelos estudantes.

Não obstante, com base na informação disponível, é possível realizar uma primeira aproximação hipotética dessa problemática.

Em primeiro lugar, apresentamos um gráfico de dispersão correspondente à regressão entre a repetição escolar no primário e a pontuação média obtida por cada país em provas padronizadas de matemática aplicadas aos alunos de terceiro ano do segundo grau. Obviamente, a distância cronológica existente entre ambas as medições e a necessidade de realizar uma inferência ecológica supõem limitações importantes no momento de extrair implicações fortes dessa análise. De qualquer modo, como se observa claramente no Gráfico 18, as taxas globais de repetição não parecem guardar relação com os níveis de aprendizagem, já que países que compartilham taxas similares de repetição obtêm pontuações variadas nas provas de aprendizagem e vice-versa. Embora lamentavelmente não contemos com pontuações comparáveis de aprendizagem para o Uruguai, os dados comparados sugerem a presença de uma relação de independência entre ambas as variáveis.

Gráfico 18. *Relação entre a taxa de repetição escolar no primário e a pontuação média obtida em provas padronizadas de matemática em terceiro ano do secundário*

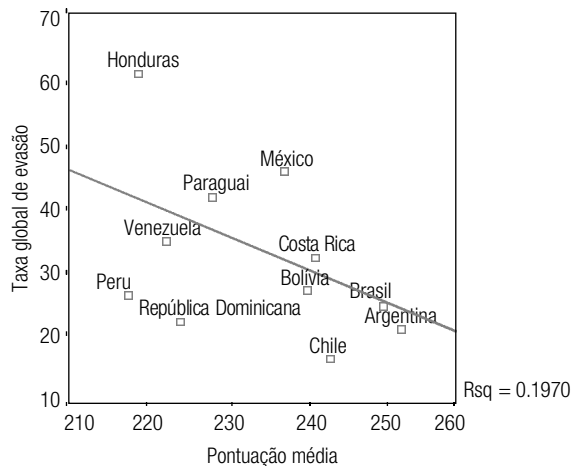


Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001).

O Gráfico 19 explora a relação existente entre os níveis globais de evasão e as pontuações médias nas provas de língua. Nesse caso, parece de fato existir uma relação significativa, embora modesta (e inversa) entre ambas as variáveis. Assim, os países que apresentam melhores pontuações quanto aos níveis de aprendizagem conseguidos por seus estudantes de secundário possuem também uma menor incidência de instâncias de evasão escolar.

Em síntese, a repetição escolar não parece exercer uma influência significativa sobre os níveis de aprendizagem, mas estes últimos parecem estar associados de forma significativa à prevalência da evasão escolar. Por sua vez, como sugerem os Gráficos 19, 20 e 21, ao mesmo tempo em que a repetição escolar não causa impacto sobre os níveis de aprendizagem obtidos, ela parece contribuir para explicar a presença de maiores níveis de evasão escolar.

Gráfico 19. *Relação entre a taxa global de evasão e a pontuação média obtida em provas padronizadas de língua no terceiro ano do secundário*



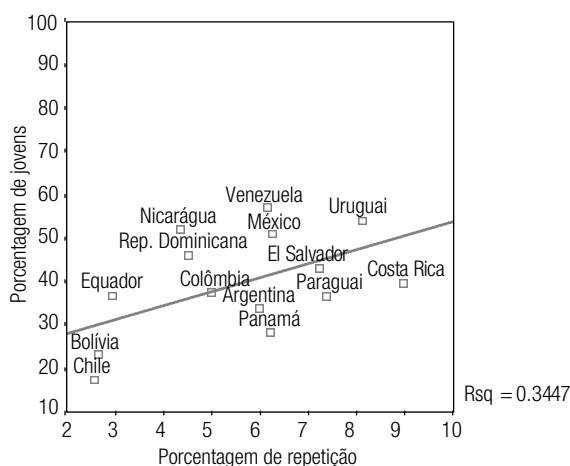
Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001) e CEPAL (2002).

Em primeiro lugar, vê-se uma correlação relativamente forte entre os níveis de repetição totais no ciclo primário e a porcentagem da população jovem que não estuda e tem menos de dez anos de instrução. Isso deixa claro a eventual incidência negativa que a repetição no primário possui ao ver-se correlacionada com uma significativa redução nas chances de conclusão do ciclo básico secundário.

Em segundo lugar, os resíduos pertencentes a uma regressão linear realizada para prever os níveis de evasão escolar global a partir dos níveis de pobreza são contrapostos aqui (utilizando outro gráfico de dispersão) aos níveis de repetição no primário. Essa nova regressão tenta complementar a explicação parcial das taxas de evasão escolar realizada anterior-

mente a partir dos níveis de pobreza, analisando a correlação entre a variância não explicada até o momento (resíduos) e os níveis de repetição no primário. Como se observa no Gráfico 20, existe uma forte associação entre ambas as variáveis. Nesse sentido, os níveis de repetição na educação primária complementam e fortalecem a explicação da evasão escolar baseada unicamente nas características da demanda. Ao mesmo tempo, é possível sustentar que dois sistemas que enfrentam configurações de demanda semelhantes e possuem taxas de repetição no primário diferenciadas se caracterizarão por distintos graus de evasão escolar global, e aquele que apresentar maiores níveis de repetência se encontrará em uma situação mais desfavorável.

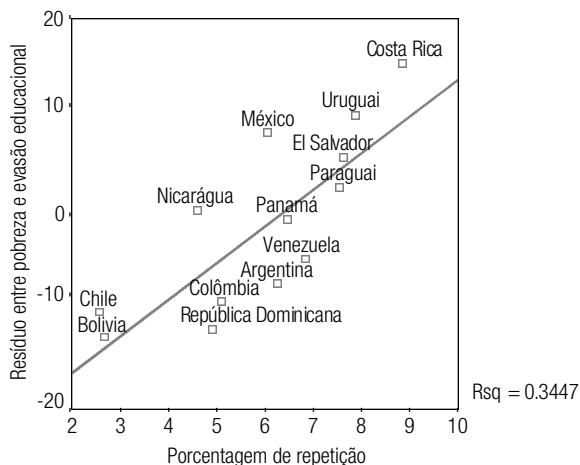
Gráfico 20. *Relação entre a repetição no primário e a porcentagem da população jovem que não estuda e tem menos de dez anos de instrução*



Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001) e CEPAL (2002).

Ainda que fique bem claro o efeito negativo da repetição escolar sobre a evasão, é pertinente recordar que esse efeito se distribui de forma diferenciada por ciclo, dependendo da maturidade do sistema educacional em questão. Assim, enquanto em um caso maduro como o uruguaio a evasão se concentra no sistema de educação secundária (embora fortemente associada à repetição no primário), em sistemas menos maduros, ela ocorre durante etapas mais precoces do ciclo educativo.

Gráfico 2I. *Relação entre a repetição no primário e os resíduos (variância não explicada) da relação entre evasão e pobreza*



Fonte: elaboração própria com base em PREAL (2001) e CEPAL (2002).

3. CONCLUSÕES

Estamos agora em condições de formular novamente as perguntas que fizemos no início deste artigo e oferecer um conjunto de respostas aproximativas.

- *Por que existe esse desequilíbrio no êxito diante dos desafios enfrentados quando comparamos o avanço registrado em educação inicial com a persistência dos problemas identificados em educação primária e educação secundária?*

A expansão da educação inicial pública respondeu no Uruguai a uma firme iniciativa por parte das autoridades educacionais. Embora tenha havido reformas e tentativas reformistas em outros subsistemas educacionais, a expansão da educação inicial constituiu o ponto focal da política educacional uruguaia durante a segunda metade dos anos 90. Por sua vez, essa expansão se apoiou na infra-estrutura já existente em educação primária. Assim, a possibilidade de contar com uma rede bastante descentralizada e de cobertura territorial universal como plataforma de lançamento para a expansão da oferta educacional pré-escolar contribuiu claramente para o êxito do esforço reformista. A inexistência de uma rede de capital físico semelhante disponível

para a expansão da educação secundária constitui uma diferença importante entre os dois subsistemas quanto à capacidade de universalizar a cobertura da oferta educacional.

Por fim, é preciso considerar o impacto do componente assistencial na expansão da educação inicial. Nesse sentido, essa expansão veio preencher o vazio existente na rede de proteção social à infância carente nacional estruturada com base no sistema escolar, ao qual, anteriormente, só tinham acesso os maiores de 6 anos de idade. A possibilidade de incorporar as crianças de 4 e 5 anos a essa rede de proteção social a partir da expansão da educação inicial ajudou no êxito do esforço reformista.

- *Por que o Uruguai apresenta maiores taxas de repetição e estruturas de fluxo em educação primária características de sistemas de baixo desenvolvimento educacional, sem que se tenham registrado durante a década melhoras significativas em nenhuma dessas duas dimensões?*

Não parece existir uma relação empírica forte entre os níveis médios obtidos por um país nas provas de aprendizagem e as taxas nacionais de repetição no primário. Embora se trate de evidência preliminar, isso implicaria uma relação de independência entre ambos os fenômenos. Portanto, parece razoável dissociar as taxas de repetição dos níveis de aprendizagem. Com efeito, enquanto o Uruguai manteve, durante a segunda metade da década, suas taxas e estruturas de repetição estáveis, as medidas de aprendizagem sucessivamente aplicadas desde 1996 revelam melhoras significativas nos níveis de aprendizagem obtidos. Ao mesmo tempo, enquanto se registra uma importante expansão da educação inicial, que tem como um dos resultados esperados a melhoria no rendimento escolar em etapas posteriores do ciclo, os níveis de repetição se mantêm estáveis. Finalmente, dada a própria maturidade do sistema educacional uruguaio, não se registra em nosso país um fenômeno de acesso em massa à educação primária por parte de setores previamente não cobertos e cujo perfil socio-educacional tenderia a reduzir seu rendimento escolar. Descartadas essas explicações, é necessário centrar-se em alguns fatores de oferta. Nesse sentido, a presença de uma tradição e de uma cultura organizacional que incentivam a utilização em massa da repetição como instrumento pedagógico em etapas precoces do ciclo escolar e fundamentalmente nos contextos mais desfavoráveis parece constituir um forte fator explicativo. Ao mesmo tempo, a relação estreita entre os níveis de frequência e a repetição escolar deixa clara outra dimensão relativa dessa cultura organi-

zacional. Por sua vez, o que a evidência comparada parece sugerir é que, para um nível igual de pobreza, a repetição se constitui em uma variável discriminante associada à variância não explicada pelos níveis de pobreza sobre a evasão estudantil.

- *Por que o Uruguai apresenta taxas de retenção tão boas no primário em termos comparados e tão ruins no secundário?*

Por que o Uruguai apresenta taxas de evasão no secundário superiores às de muitos países onde a população adolescente em situação de risco (pobreza, baixo clima educativo, lares monoparentais e em união livre) é notoriamente maior do que no caso uruguaio?

Por que há taxas altas de matrícula no secundário, mas taxas de conclusão baixíssimas e de evasão muito altas?

A coexistência de altas taxas de conclusão do primário (de caráter universal) e altas taxas de matrícula e cobertura do início do secundário significa que, em termos comparados, toda a população entre 11 e 15 anos é potencialmente um novo aluno do secundário e que, de fato, a imensa maioria ingressa efetivamente nesse subsistema. Por isso, e diferentemente de outros países que filtram a sua população já no primário, o Uruguai recebe em seu sistema secundário a população de risco, mais propensa ao abandono. Não obstante, essa explicação, que é parcialmente correta, é insuficiente ao menos por duas razões. Em primeiro lugar, outros países com níveis similares de conclusão do primário e níveis comparáveis de matrícula no início do secundário apresentam taxas de evasão no secundário muito menores do que o Uruguai (os casos mais claros são Chile e Argentina). Em segundo lugar, muitos dos países com maior evasão no primário apresentam taxas de evasão globais (para primário e secundário combinados) inferiores às do Uruguai. Ou seja, é de tal magnitude a evasão que o secundário apresenta no Uruguai que ela faz com que seja superada em muitos casos a somatória da evasão que outros países repartem entre primário e secundário.

O Uruguai teve de enfrentar na década passada um contexto particularmente problemático em matéria de demanda educacional. O importante desequilíbrio geracional do Uruguai, que o coloca entre os países com uma infantilização marcante da pobreza, faz com que o sistema educacional deva incorporar, reter e ensinar um conjunto da população com diversos déficits culturais que atentam contra sua permanência na educação formal, sua assiduidade de freqüência e sua capacidade de aprendizagem. A concentração das

crianças e adolescentes nos lares mais pobres aumentou na década, junto com um crescimento do número de famílias monoparentais e em união livre. Embora Chile e Argentina apresentem problemas similares, o Uruguai se destaca na região por seu desequilíbrio geracional e pela presença de configurações sociais extremamente negativas e consistentes nas crianças dos lares pertencentes aos 20% mais pobres da população. Outra vez e sem tirar o mérito dessa explicação, ela não é suficiente, e também por pelo menos duas razões. Outros países com uma população mais pobre e “excluída” apresentam taxas de retenção globais e em educação secundária superiores às do Uruguai. Por outro lado, considerando somente a evasão até alcançar o ciclo básico, e muito mais se consideramos a evasão acumulada até finalizar o ciclo, está claro que a porcentagem de alunos que abandonam o sistema é muito superior à porcentagem da população adolescente em situação de risco social, pobreza e exclusão.

Embora os retornos educativos sejam irrelevantes no primário, eles deveriam começar a operar como sistemas de incentivos no secundário, gerando prêmios por anos e ciclos finalizados em termos de emprego e salário no mercado de trabalho. Não basta uma valorização simbólica positiva da aquisição de credenciais educativas se ela não é acompanhada por uma percepção instrumental positiva da educação relacionada com o mercado de trabalho. Portanto, a evolução recente dos retornos da educação, os quais se tornaram significativamente mais baixos na última década para os níveis educacionais de até menos de doze anos de educação formal (PNUD, 2002), poderia também contribuir para explicar os níveis maiores de evasão escolar no ciclo secundário uruguaio.

Algumas características da oferta educacional no primário podem estar afetando negativamente as chances de continuidade no secundário. Com efeito, os níveis de repetição escolar no ciclo primário na Argentina e no Chile são inferiores (no caso chileno, muito inferiores) aos do Uruguai. A distorção idade-série gerada no primário, as frustrações que as crianças acumulam e a diminuição das expectativas da família da criança quanto ao seu potencial para conseguir avançar no ciclo educativo podem estar afetando de forma negativa a retenção no secundário. Porém, se esta é uma explicação plausível, é paradoxal que a evasão não se manifeste diretamente no próprio ciclo primário.

O fator ineludível que deve ser considerado é o próprio sistema secundário, avaliando-se quais de suas principais características (níveis de repetição, sucessos em matéria de aprendizagem, organização interna, capacitação e rotação dos docentes, organização do currículo etc.) e, por intermédio de que mecanismos, contribuem para produzir as altas taxas de evasão registradas no Uruguai. Este deve ser o desafio para um futuro trabalho de pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. World Bank Human Development Network Latin America and the Caribbean, 1999.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina* (vários anos).
- CEPAL e BADEINSO. Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (www.eclac.org/badeinso).
- CEPAL, UNICEF e SECIB. *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*. Santiago de Chile, 2001.
- FILGUEIRA, F., KAZTMAN, R., RODRIGUEZ, F. Adolescencia, estructura social y vulnerabilidad: una comparación de los casos de Chile, Argentina y Uruguay. *Revista de Estudios Sociales*, Universidad Católica de Chile, 2005.
- FILGUEIRA, C., FUENTES, A., RODRIGUEZ, F. Viejos instrumentos de la inequidad educativa: repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay. *PREAL*, Lima, Peru, no prelo.
- IINN. *La niñez y la familia en las Américas*. Un informe regional. IPES, Universidad Católica del Uruguay, 2003.
- KAZTMAN, R., FILGUEIRA, F. *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES, Universidad Católica del Uruguay, 2001.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano* (vários anos).
- PREAL. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo de América Latina*. 2001.
- UNICEF. *Informe regional sobre juventud y familia. Mosaicos, Cono Sur*, realizado para UNICEF. 2002.

FERNANDO FILGUEIRA é PhD em Sociologia pela *Northwestern University*. Coordenador do programa de Avaliação da Gestão Educativa da Gerência de Pesquisa da Administração Nacional da Educação Pública do Uruguai. Coordenador acadêmico do Programa de Pesquisa sobre Integração, Pobreza e Exclusão Social da Universidade Católica do Uruguai.

JUAN PABLO LUNA é PhD em Ciência Política (*University of North Carolina, Chapel Hill*). Foi pesquisador da Gerência de Pesquisa da Administração Nacional da Educação Pública. Docente e pesquisador no Departamento de Ciência Política da Pontifícia Universidade Católica do Chile.

FEDERICO RODRÍGUEZ é licenciado em Sociologia (Universidade Católica do Uruguai). Pesquisador da Gerência de Pesquisa da Administração Nacional da Educação Pública. Docente e pesquisador sênior do Programa de Pesquisa sobre Integração, Pobreza e Exclusão Social da Universidade Católica do Uruguai.

O conflito

No debate com o islã, zombaria e sátira não ajudarão. A questão é: para que futuro pregamos nossos antigos valores civis?

BOTHO STRAUß

Há algum tempo, Jean-Marie Le Pen foi multado na França em 10.000 euros por seu comentário polêmico de que em pouco tempo haveria no país 25 milhões de muçulmanos diante dos quais os franceses teriam então de desfilar de cabeça curvada.

Mesmo espíritos mais liberais chegaram a perguntar-se por ocasião dos atuais distúrbios, se, diante do quadro atual, os bem-sucedidos combates de resistência que a Europa cristã assumiu no passado contra o assalto do poderio árabe não teriam sido em vão. A parcela de população muçulmana de Amsterdã e de outras metrópoles, que tende a tornar-se majoritária, logo não precisará mais da nossa tolerância.

Para que futuro pregamos nossos antigos valores civis? Será que fomos acometidos de cegueira ou falamos com a língua dividida? Isto talvez não fosse nem sequer hipocrisia, mas expressão de uma sincera confusão.

Na história intelectual alemã houve sempre também o anseio oriental – houve, por exemplo, Nietzsche, que inspirava Carlos Martelo. Com suas campanhas antiárabes no século VIII, ele teria privado a Europa das bênçãos e riquezas da cultura sarracena e impedido a felicidade da nossa islamização. Será que, em seu profundo rigor anticristão, ele ainda teria mantido esse julgamento diante dos atentados terroristas dos jiha-

distas e salafistas? É perfeitamente imaginável. Nada se mantém mais implacável e zeloso que uma paixão anticristã.

Ninguém de consciência retilínea se deixará estimular e seduzir pelo rastro imundo do racismo e de seus derivados xenófobos. Mas quando jovens turcos alemães chamam no estádio de futebol nosso filho de “porco cristão”, isso assusta, mesmo quem antes ainda não se tenha sentido ou confessado cristão. Numa situação destas somos tomados por repulsa contra toda forma de injúria religiosa com todas as suas banais reivindicações de demarcação de território, ou até com sinais de ira reconquistadora.

No entanto, imediatamente segue o vacilante questionamento: predominância? No mais tardar em vinte anos o jovem jogador de futebol cristão também pertencerá em seu bairro à minoria cultural ou étnica (será que ainda se dirá assim então?). Seria interessante saber se os outros também teriam a mesma sensibilidade de ponderação entre tolerância e predominância quando forem maioria.

Por integração entendem-se entre nós [na Alemanha] principalmente ofertas de assimilação. O mais democrático seria a renúncia à identidade religiosa e à determinação pelos costumes. Para a formação e o progresso profissional,

seria recomendável a mentalidade e o modo de vida profana.

Por conseguinte, de qualquer modo o jovem, o cristão crente, a criança que conhece e se compromete com sua pátria pertencem a uma minoria insignificante. Seu patrimônio íntimo sofrerá mais ataques das pressões de adaptação, da busca desenfreada por vantagens e da mentalidade carreirista do que dos rigorosos seguidores do profeta. Na verdade, estes até deveriam fortalecer sua própria fé, porque se oporá a eles exatamente na medida em que lhe sirvam de exemplo.

Caso se estabeleçam regras para uma convivência pacífica na incompatibilidade, uma das primeiras deveria ser a de não se denunciarem os cristãos como “infiéis”.

Atualmente se luta em torno de uma outra regra: se é possível impor algum limite à liberdade de expressão. Ela já está em vigor na proteção ao indivíduo. Não é concebível por que tal proteção não poderia ser concedida também para a esfera sacra sem que com isso se pusessem em risco os direitos democráticos fundamentais.

Os religiosamente indiferentes já não vivem mais totalmente isolados entre si neste país. Por isso, a violação de sentimentos sacros ganha uma importância diferente do que na antiga República Federal (da Alemanha). Deveria ser tão

passível de punição quanto a afronta à honra.

Conforme já se descreveu muitas vezes, o islã extrai seu maior efeito da sua força de integração social. No entanto, na ocupação com o conflito político-espiritual perdem-se facilmente de vista suas vantagens seculares. Mesmo assim, os sistemas liberais com sua proposta de integração e suas exigências de assimilação sempre concorrerão com a integração intra-islâmica.

Em outras palavras, a suposta sociedade paralela é na verdade uma sociedade preparatória. Ela ensina a nós – mais dependentes do estado, da sociedade e do público que da própria família – a não-desagregação, a não-indiferença, a não-equivalência, a regulamentação das palavras, as hierarquias da responsabilidade social, a coesão em angústia e tribulação. É claro que, para o europeu ocidental esclarecido, é a própria fonte das trevas que mantém e organiza bem tal vida em comunidade.

Como especialista em crises passageiras, ele tem dificuldade em conviver com um conflito duradouramente insolúvel. Com o seu senso de transitoriedade, ele sucumbe justamente diante dessa durabilidade. Pouco o ajudará se (intermediária e transitoriamente) ele encontrar novas fontes de religiosidade em seu mundo. Geralmente param de jorrar

logo depois de uma convivência eclesíastica. Por outro lado existe uma chance de inspiração e de influência indireta proveniente da imediata proximidade de uma potência sacra estranha e oponente.

No entanto, conviria que ela nos provocasse a algo mais do que zombaria e sátira. Nessa concorrência importa trazer a campo o que tivermos de melhor e redefini-lo ou reavivá-lo: sobretudo a capacidade de diferenciação, o anseio pela beleza marcado pela grande arte europeia, a reflexão e a sensibilidade – tudo dons intelectuais e espirituais que na atual sociedade ocidental gozam de pouca importância e pouco prestígio.

Afinal, não somos apenas uma sociedade secular, mas em grande medida também desespiritualizada. Isso não facilita o “diálogo”. É verdade que, para a sociedade preparatória, mesmo o nosso melhor não seria hoje nada mais que heresia; no entanto – se algum dia vier a existir uma Toledo global, pelo menos um breve florescimento de sinergias entre Ocidente e Oriente, o caminho para lá certamente passaria menos pelos mercados mundiais, as inovações tecnológicas, os costumes e as modas, mas novamente pela aproximação e a disputa entre as culturas escriturais.

O conflito não tem solução, mas em compensação está clara-

EM FOCO

mente definido e encerra o período da “confusão”. Com a sensibilização ocidental por um insuperável antagonismo sacro/secular, o voluntarismo dominante, o sincretismo e a indiferença/equivalência entraram em crise. Talvez se possa até dizer: ficaram para trás. Foi um tempo de debilidade!

BOTH STRAUß é escritor e dramaturgo alemão. As obras dele pertencem às mais estreadas nos palcos da Alemanha.

Após a Cúpula de Viena: *uma visão sobre a futura cooperação entre Europa e América Latina*

FELIX PEÑA

Depois da recente Cúpula de Viena, quais são as questões mais relevantes e as modalidades de trabalho a incluir em uma agenda bi-regional que permita continuar a construção gradual de uma associação estratégica entre os países da América Latina e a União Européia?

Qualquer tentativa de responder a essa pergunta deve ser colocada na perspectiva de três questões vinculadas entre si. A primeira se relaciona com os resultados obtidos em Viena; a segunda, com o estado atual da integração latino-americana e suas projeções futuras; e a terceira, com a evolução futura das agendas globais de segurança e de negociações comerciais internacionais, sejam estas no plano multilateral ou no preferencial. Nestas notas, nos referiremos somente às duas primeiras.

As duas primeiras questões estão estreitamente vinculadas, como deixam claro muitos dos comentários da imprensa sobre o que aconteceu em Viena.

A seguinte manchete do jornal *El País* de Madrid talvez sintetize a essência do que ficou evidenciado em Viena: “A crise da integração latino-americana desvaloriza a Cúpula com a União Européia” (*El País*, sábado, 13 de maio 2006, página 4).

Mas a manchete do mesmo jornal no dia seguinte acrescenta outro elemento indispensável ao diagnóstico: “A Europa paralisada chocou-se com a América Latina dividida” (*El País*, domingo, 14 de maio 2006, página 5). O primeiro parágrafo da notícia com esse título traz elementos para aprofundar a análise do que

ficou claro na Cúpula: “Uma Europa paralisada pela malograda Constituição e por uma ampliação mal digerida encontrou-se esta semana em Viena com uma América Latina dividida por correntes políticas de enfrentamento. Resultado? Uma Cúpula sem grandes avanços e com retórica conhecida, da qual os latino-americanos partem com a sensação de que a Europa não demonstra interesse suficiente por eles, e a UE com a idéia de que até que no outro lado do Atlântico não se ponham de acordo entre si e se unam em blocos regionais sólidos, não haverá negociação política e comercial possível”.

Mas além dessa impressão sobre o fato político e midiático que constitui toda Cúpula, quais são as principais conclusões que surgem de Viena e que permitiriam eventualmente apontar um caminho realista orientado para o objetivo da criação de uma associação estratégica bi-regional?

Em uma primeira aproximação ao tema, realizada apenas com base nas informações que se tornaram públicas, é possível aventar algumas conclusões preliminares da IV Cúpula Bi-regional:

- A presença de um amplo número de líderes políticos de ambas as regiões deixa claro um evidente interesse nas relações bi-regionais.
- A Declaração de Viena contém poucos elementos novos. Abundam termos como “reafirmar” e “reiterar”, isto é, voltar a apontar o que já foi manifestado em cúpulas anteriores, especialmente na de Guadalajara. São poucos os parágrafos em que os líderes políticos dão instruções que podem ser interpretadas como impulsos para novas ações. Um dos poucos exemplos é o parágrafo 53, dentro de um capítulo que é talvez um dos mais bem elaborados do texto final (sobre “Conhecimento compartilhado e desenvolvimento de capacidades humanas: educação superior, pesquisa, ciência e tecnologia e cultura”).
- O método das mesas de trabalho demonstrou, uma vez mais, sua utilidade. É em seus relatórios que é possível encontrar indicações sobre as questões dominantes na agenda bi-regional do futuro (ver textos em: http://www.uealc.at/em/The_Council_Presidency/EU_LAC_Summit_Vienna/UE-ALCespanol/Wichtige_Dokumente/index.html).
- Um resultado bem concreto é o do início das negociações de livre comércio entre os países centro-americanos e a União Européia. Foram possivelmente

estimuladas tanto pelos progressos alcançados na integração dessa sub-região, como pelo fato de que os países centro-americanos assinaram – e em vários casos, puseram em vigência – o CAFTA com os Estados Unidos. Repete-se, nesse sentido, o precedente dos acordos celebrados oportunamente com México e com Chile, nos quais a UE parece atuar impelida pela preocupação pelos deslocamentos de vantagens competitivas que, para suas empresas, possam resultar dos acordos preferenciais de países latino-americanos com os Estados Unidos.

- Ao contrário, tanto no caso da Comunidade Andina de Nações como do Mercosul, ficaram claras, às vezes até no plano simbólico, as dificuldades que atravessam neste momento os respectivos processos de integração. No entanto, são situações diferentes – uma vez que três países da CAN estão concluindo acordos de livre comércio com os Estados Unidos – e também pode ser diferenciada a evolução futura das respectivas relações bi-regionais.
- Uma questão central nas relações bi-regionais, especialmente entre a UE e o Mercosul

– a das negociações multilaterais da Rodada de Doha no âmbito da Organização Mundial de Comércio – recebeu na Declaração final um tratamento talvez pouco adequado à sua importância e às perspectivas sombrias de poder concluí-las, tal como estava previsto, antes do vencimento do prazo concedido pela *Trade Promotion Authority* ao presidente dos Estados Unidos. Não parece ser uma questão que tenha concentrado muita atenção da Cúpula, mesmo se seu tratamento tenha sido mais detalhado em algumas das mesas de trabalho.

- Sem prejuízo de outras questões incluídas na agenda da Cúpula que também receberam atenção, refletida na Declaração final, a energia – seja em seu potencial de conflito, ou de integração – surgiu como uma das questões centrais, tanto no desenvolvimento de ambas as regiões como em suas relações recíprocas. Provavelmente continuará sendo a questão, tal como a anterior, que mais condicionará a evolução do interesse recíproco e, por conseguinte, da agenda bi-regional no período que conduz à próxima Cúpula, que está marcada para o Peru, em 2008. Foi uma

questão relevante em algumas das mesas de trabalho e recebeu um tratamento especial no parágrafo 30 da Declaração Final. A cooperação nessa questão – em sua tripla dimensão de infra-estrutura, eficiência e fontes alternativas – foi enquadrada em dois objetivos que podem ser ou complementares ou contrapostos: de um lado, o reconhecimento dos direitos de cada país de administrar seus recursos naturais e, do outro, a necessidade de assegurar transparência em benefício dos consumidores e a fim de atrair investimentos.

No futuro imediato – ou seja, no período que vai até a projetada Cúpula de Lima – três aspectos da nova realidade regional latino-americana e, em especial, sul-americana – merecem especial atenção.

O primeiro é que ela não pode ser entendida a partir de enfoques gerais, tais como sustentar que a América Latina inclina-se para a esquerda ou para o populismo. Ao contrário, a região apresenta um quadro diferenciado, em que cada processo nacional tem suas próprias lógicas e características. Eventualmente podem ocorrer abordagens sub-regionais. Mas, mesmo numa região como a andina, as diferenças são notórias de

país para país. Categorias e enfoques do passado não permitem captar todos os matizes de uma realidade rica em diversidades.

O segundo é que se observam traços comuns que permitem organizar o que parece um mosaico heterogêneo. Três podem ser destacados. De um lado, a busca de novas respostas para problemas que têm raízes profundas, como o da desigualdade social e o da insatisfação popular diante de respostas que por momentos predominaram nas políticas públicas. De outro, a abertura de uma janela de oportunidade no crescente interesse da China pela economia regional e, em especial, em seus profusos recursos naturais. Ela criou um quadro econômico externo favorável à quase toda a região. E, finalmente, a importância crescente que assume a questão energética – como problema ou como oportunidade – nas políticas econômicas, na interdependência regional, especialmente na América do Sul, e na relação com investidores estrangeiros.

O terceiro é a metamorfose nos processos de integração regional, como nos casos da Comunidade Andina de Nações e do Mercosul. Instalou-se a necessidade de potencializar a vocação por uma maior integração com novas metodologias de trabalho conjunto, injetando critérios novos de geometria variável e

de múltiplas velocidades. Como conciliar o aprofundamento de vínculos preferenciais entre países da região com o pleno aproveitamento das oportunidades que se oferecem no espaço econômico global, eis um dos desafios prementes que se impõem, ao menos nos dois casos citados. É um desafio que exigirá muita flexibilidade no desenho de processos de integração viáveis.

O que se pode esperar da Europa diante da nova realidade regional? Esta é uma questão central no desenvolvimento de uma agenda bi-regional realista e positiva. Sem prejuízo de outros, enumeramos a seguir alguns cursos prioritários de ação que parecem ser recomendáveis à luz do que ocorreu em Viena:

- Efetuar uma avaliação que permita aperfeiçoar a metodologia de preparação das Cúpulas bi-regionais, a fim de evitar uma deterioração de sua eficácia e transformá-las em fator de um efetivo impulso político para cursos de ação concretos. Nesse sentido, se pode capitalizar a experiência acumulada não apenas desde a Cúpula do Rio de Janeiro, mas também as das Cúpulas da União Européia com os países da Ásia, bem como as das Cúpulas das Américas.
- Perseverar na concretização dos acordos de associação estratégi-

ca com os atuais processos de integração sub-regionais, apesar das dificuldades que alguns deles enfrentam. Em particular, o futuro acordo da UE com a América Central merece uma atenção especial, pelo contraste que se pode observar – e que requer uma análise detida – entre a estratégia que os países dessa sub-região estão adotando, a fim de conciliar seus objetivos de integração, com acordos de livre comércio, ao mesmo tempo, com os Estados Unidos e com a União Européia. Tal experiência pode ser de utilidade na perspectiva de dificuldades atuais, tanto da CAN como do Mercosul. No caso concreto do Mercosul – sua importância reside em sua dimensão econômica e nos interesses econômicos europeus em jogo nesta sub-região –, parece não ser necessário nem conveniente pretender fechar todos os aspectos de um processo que terá de ser gradual e de longo prazo. Nesse sentido, existe um consenso de que os problemas principais deverão esperar pelas decisões que venham a ser tomadas finalmente dentro da Organização Mundial do Comércio. Não obstante, um acordo de conteúdo flexível e evolutivo,

- inclusive com enfoques específicos em setores como o automotivo e o energético, além de permitir estimular o próprio processo de integração no Mercosul, poderia também abrir o caminho para uma vinculação mais estreita com o acordo de livre comércio que a União Européia já tem com o Chile. Em seu marco, caberia abrir um espaço destacado para a sinergia empresarial resultante da presença de fortes interesses europeus na região e, nesse sentido, o atual foro empresarial UE-Mercosul deveria ter um protagonismo crescente, com a participação efetiva de empresários representativos de ambas as regiões.
- Fortalecer a participação européia na abordagem do desenvolvimento das redes de integração física da região e no pleno aproveitamento do potencial energético. Nesse último plano, a Europa pode contribuir, graças a sua própria aprendizagem, difícil e inconclusa. Também pode fazê-lo com financiamento, inclusive do Banco Europeu de Investimentos, e com sua contribuição para regras que gerem segurança para os investimentos, na linha do Tratado da Carta da Energia.
 - Capitalizar, em função de alguns dos nós que ficaram evidentes, especialmente no Mercosul, a rica experiência européia no desenvolvimento de marcos reguladores que facilitam uma abordagem conjunta da questão ambiental em seus múltiplos desdobramentos.
 - Promover programas de cooperação trilateral entre a União Européia e os países de maior desenvolvimento econômico da América Latina, por um lado, e os países com economias pequenas e desenvolvimento menor relativo. Tais programas, dos quais a UE tem experiência na região da Ásia, deveriam ter o objetivo de contribuir para a preparação desses países – em função de seus próprios programas nacionais de transformação produtiva – para participar nos espaços econômicos ampliados que derivem tanto dos acordos regionais de integração, como o Mercosul, como dos resultados das negociações na OMC, e dos acordos de livre comércio que sejam concluídos com a própria UE e outros países industrializados. A experiência da UE em matéria de “transição assistida” a países candidatos a ser membros plenos ou a se associar pode ser valiosa nesse campo.

- Concentrar maiores recursos humanos e financeiros – tanto da UE como de seus países-membros – para decodificar os processos dinâmicos de mudança na região, que costumam estar cheios de matizes e nos quais, às vezes, é difícil distinguir o real do midiático, tendo em vista o recurso frequente a sofisticados fogos de artifício. Para tanto, a cooperação acadêmica européia deveria ser ampliada.

FELIX PEÑA é professor da Universidade Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) e de seu Módulo Jean Monnet, e diretor do Instituto de Comércio Internacional da Fundação BankBoston. É membro do Comitê Executivo do Conselho Argentino de Relações Internacionais (CARI).

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



China por toda parte (n.1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos? (n.4, 2005)

Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 03, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 02, 2005)

Reformas na Onu (n. 01, 2005)

Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)

Revolução no Campo (n. 03, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 01, 2004)

Mundo virtual (n. 06, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 02, 2003)

Eleições e partidos (n. 01, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)
Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)
Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)
Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)
Bioética (n. 01, 2002)
As caras da juventude (n. 06, 2001)
Segurança e soberania (n. 05, 2001)
Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)
Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)
União Européia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)
A violência do cotidiano (n. 01, 2001)
Os custos da corrupção (n. 10, 2000)
Fé, vida e participação (n. 09, 2000)
Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)
Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)
Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)
Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)
Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)
O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)
Pobreza e política social (n. 01, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

www.adenauer.org.br



Presidencialismo e governabilidade nas Américas

Octavio Amorim Neto

Fundação Konrad Adenauer e Fundação Getúlio Vargas

ISBN 85-225-0553-5

R\$ 26,00

Quais são os principais objetivos dos presidentes? Que estratégias decisórias utilizam para alcançá-los? Qual a relação entre a estratégia escolhida pelo presidente e a formação de seu gabinete? Há um nexo entre a composição do gabinete e sua durabilidade e a estabilidade ministerial? Existe alguma relação entre a composição dos gabinetes presidenciais e o déficit

fiscal? O presidencialismo precisa ser reformado nas Américas?

Um estudo profundo do sistema presidencial de governo, particularmente do “presidencialismo de coalizão”, este livro procura responder a essas questões, trazendo uma contribuição substantiva para compreendermos os meandros da política do continente.

Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil

Mariana Llanos e Ana María Mustapic (orgs.)

Fundação Konrad Adenauer (português) /

Homo Sapiens (espanhol)

ISBN 85-7504-088-X

R\$ 30,00

O controle parlamentar é uma peça central da arquitetura democrática. Com ele se procura evitar que a vontade dos legisladores seja desvirtuada, pelo Executivo ou pela burocracia, no momento de ser colocada em prática. Em outros termos, trata-se de assegurar que as decisões dos representantes sejam corretamente implementadas. O livro constitui um subsídio valioso para ampliar nosso conhecimento acerca do funcionamento dos governos em geral e dos controles parlamentares em particular. Foi editado em português e em espanhol.





ESTE LIVRO FOI COMPOSTO
POR CACAU MENDES EM AGARAMOND
E IMPRESSO NO RIO DE JANEIRO
POR IMPRINTA EXPRESS
EM PAPEL PÓLEN SOFT 80G/M²
PARA A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
NO INVERNO DE 2006.