

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO**

MARCOS VINÍCIUS GUTERRES IBIAS

**MANIFESTAÇÕES DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL NA
AMÉRICA LATINA: O RECRUDESCIMENTO DO CÍRCULO VICIOSO
DA POBREZA**

Porto Alegre
2007

MARCOS VINÍCIUS GUTERRES IBIAS

**MANIFESTAÇÕES DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL NA
AMÉRICA LATINA: O RECRUDESCIMENTO DO CÍRCULO VICIOSO
DA POBREZA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Economia.

ORIENTADOR: PROF. CARLOS NELSON DOS REIS

Porto Alegre
2007

MARCOS VINÍCIUS GUTERRES IBIAS

**MANIFESTAÇÕES DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL NA
AMÉRICA LATINA: O RECRUDESCIMENTO DO CÍRCULO VICIOSO
DA POBREZA**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-graduação em Economia do Desenvolvimento da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 16 de Abril de 2007 .

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis
Orientador

Prof^a. Dr^a Izete Pengo Bagolin

Prof^a. Dr^a. Lessi Inês Pinheiro

Prof^a. Dr^a. Mara de Oliveira

Para minha Mãe por sempre ter ensinado ter fé
na vida e nas possibilidades.

Para minha esposa pela convivência e por
compartilhar e construir sonhos

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus acima de tudo, a quem tudo é possível, pela presença constante em minha vida permitindo-me alcançar mais essa conquista.

À Carlos Nelson dos Reis – minha fonte de inspiração profissional – pela orientação imprescindível, pela paciência, motivação e pelo respeito intelectual, além de sua atenção e contribuição à minha formação profissional.

Ao professor José Wagner Maciel Kaehler pelo que tem me proporcionado, e acima de tudo pela confiança depositada, oportunizando-me este mestrado.

Ao professor André Luís Forti Scherer pela amizade, pelos conhecimentos transmitidos, e por ter me encaminhado ao gosto pela pesquisa científica, o mesmo posso dizer das professoras Maria Lucrecia Calandro e Sílvia Horst Campos.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Economia pela amizade, informações e conhecimentos transmitidos.

Aos meus colegas de Grupo de Pesquisa Alex, Alexandre, Bibiana, Ivan, Lothar, Marta, Odilón e Zuleika, e especialmente ao Fábio, Marlon, Cícero e Barboza, Everton e Arthur pelo convívio diário e sendo muitas vezes responsáveis pelos momentos de descontração nos momentos difíceis, pelo companheirismo e pelo apoio incondicional.

Aos meus queridos amigos, tios, primos e sobrinhos, Jaime, Ronaldo, Leandro, Fernando Bergamin, Lisandro Silva, Jorge, Tânia, Gastão, Sônia, Caroline,

Miguel, João Vítor, Matheus, Gabriela, Giuliana, Rafael e Débora, pelo convívio, crescimento e apoio (alguns muitas vezes à distância) durante todo esse trabalho.

Um agradecimento especial aos meus cunhados Ana e Júlio César, pois sem o acolhimento deles, este trabalho jamais teria acontecido, serei eternamente agradecido por isso.

À Lorena, André e Fernanda Rollo pela atenção especial e colaboração fundamental na reta final deste trabalho.

À minha Mãe e minha Avó, pelo esforço, paciência e dedicação ao longo de todos esses anos, responsáveis por tudo isso.

À minha esposa, por todo o incentivo, pelo amor, pela motivação, pelo seu ombro nos momentos mais difíceis, e por muita paciência nas horas em que me tornei ausente para a conclusão deste trabalho.

À meu pai pelo incentivo e motivação num momento bastante crítico do desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus sogros pelas várias noites frias em que me receberam com a janta quentinha após as aulas.

Ao meu avô Rubem (in memoriam) esteja onde estiver, que me ensinou a nunca desistir facilmente, e que a garra, a ética, a transparência, e, o trabalho são as maneiras de se conquistar as vitórias

À todos que me criticaram e que acharam que continuar estudando era uma bobagem e que estava perdendo tempo, muito obrigado por essa motivação, pois

foram em vocês que pensei nos momentos mais difíceis e de onde busquei forças para atingir essa meta.

E à todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão desta dissertação.

“A essência de toda a vida espiritual é a emoção que existe dentro de você, é a sua atitude para com os outros. Se sua motivação é pura e sincera, todo o resto vem por si. Você pode desenvolver essa atitude correta para com seus semelhantes baseando-se na bondade, no amor, no respeito e, sobretudo, na clara percepção da singularidade de cada ser humano.”

Sua Santidade Dalai Lama

Resumo da dissertação apresentada à PUCRS como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Economia do Desenvolvimento.

**Manifestações da Desigualdade Educacional na América Latina: O
Recrudescimento do Círculo Vicioso da Pobreza.**

MARCOS VINÍCIUS GUTERRES IBIAS

Abril de 2007.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

Área de Concentração: Desenvolvimento Econômico

Linha de Pesquisa: Crescimento e Distribuição

Palavras-chave: educação, mercado de trabalho, desigualdade social, pobreza.

Esta dissertação tem como objetivo analisar como a desigualdade social se expressa na América Latina, dado que desde seu processo de formação o problema se mantém na região. Nesse sentido, foram escolhidas a pobreza e a desigualdade educacional como expressões de análise para verificar de que forma suas lógicas de ação se refletem em desigualdade social.

O estudo foi limitado a um determinado espaço geográfico, América Latina e a um intervalo de tempo década de 90 e os primeiros anos do século XXI, momento caracterizado por ajustes estruturais nas economias da região.

No desenvolvimento desta pesquisa, verificou-se, que, a desigualdade educacional existente na região, reflete-se sobre o mercado de trabalho gerando uma disparidade de rendimentos, criando círculo perverso em torno da pobreza e da desigualdade social.

Em vista disso, tem-se na redução da desigualdade educacional um instrumento capaz de promover a redução da pobreza, e conseqüentemente ir de encontro a uma sociedade com equidade.

Abstract of Dissertation presented to PUCRS as one of the requirements to obtain Masters Degree in Development Economics.

Manifestations of the Educational Inequality in Latin America: The New outbreak of the Vicious Circle of the Poverty

MARCOS VINÍCIUS GUTERRES IBIAS

April 2007.

Advisor: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

Concentration Field: Development Economics.

Line of Research: Growth and Distribution

Keywords: education, labour market, inequality, poverty.

This dissertation has as objective to analyze as the social if express inequality in Latin America, that since its process of formation the problem if keeps in the region. In this direction, the poverty and the educational inequality had been chosen as expressions of analysis to verify of that it forms its logics of action if they reflect in social inequality.

The study it was limited to one determined geographic space, Latin America and to a time, decade of the 90 and first years of 21th Century , moment characterized for structural adjustments in the economies of the region.

In the development of this research, it was verified, that, the existing educational inequality in the region, reflects on the work market generating an disparity of incomes, creating perverse circle around the poverty and of the social inequality. In sight of this, an instrument capable is had in the reduction of the educational inequality to promote the reduction of the poverty, and consequently to go of meeting to a society with fairness.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estilos sociais caracterizados segundo sua função educacional e repercussão nas dimensões econômica, política e social.....	41
Quadro 2 – Desempenho dos estudantes por tópicos de linguagem, com relação ao desempenho dos mesmos estudantes no total de prova de linguagem.....	74
Quadro 3 – Desempenho dos estudantes, por tópicos, na prova de Matemática, em alguns países da América Latina.	75
Quadro 4 – Eixos e Estratégias nas orientações de política educacional na década de 1990 na América Latina.....	78
Quadro 5 – Características das organizações ao longo do século XX.....	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da incidência de pobreza e sua composição racial no Brasil – 1999.	17
Gráfico 2 – Número de matrículas, por nível de ensino, na América Latina, 1970-2002.	45
Gráfico 3 – Taxa de matrícula bruta em educação secundária, América Latina, países da OCDE e países industrializados da Ásia – 1985 / 1997.....	54
Gráfico 4 – Taxa de matrícula bruta em educação superior, América Latina, países da OCDE e em países industrializados da Ásia – 1985 / 1997.	56
Gráfico 5 – Taxa de repetência do primeiro grau para um grupo selecionado de países na América Latina, durante os anos 90.	59
Gráfico 6 – Percentual de crianças que chegam até a 6ª série sem repetir 1990.	60
Gráfico 7 – Taxa de repetência por quartil de renda em zonas urbanas e rurais.	61
Gráfico 8 – Taxa de evasão escolar durante o ensino fundamental na América Latina, entre jovens segundo extratos de renda, 1999.....	62
Gráfico 9 – Perdas salariais decorrentes da evasão escolar.....	63
Gráfico 10 – América Latina e Caribe (13 países): pontuação em provas estandarizadas de linguagem de alunos que cursam a quarta série em estabelecimentos públicos e privados, 1997.....	71
Gráfico 11 – Distribuição dos alunos de 15 anos de idade, segundo o nível de desempenho alcançado em prova de linguagem do PISA em países da América Latina e na OCDE – 2000.	72
Gráfico 12 – Média do gasto público em educação, na América Latina - 1980, 1990, 1994 e 1996.	82
Gráfico 13 – Aportes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial para o financiamento da educação na América Latina – 1990 – 98.	84
Gráfico 14 – Gasto público em educação por habitante, em países da América Latina 1990 – 1991 e 1998 – 1999 (em dólares de 1997).....	85

Gráfico 15 – Pontuação média obtida nas provas de matemática pelos alunos de quarta série em países da América Latina – 1998.	101
Gráfico 16 – Pontuação média obtida nas provas de linguagem pelos alunos de quarta série em países da América Latina – 1998.	102
Gráfico 17 – População entre 15 e 19 anos que não concluiu o ensino fundamental, por grupo étnico ou racial em países da América Latina – 2002.	105
Gráfico 18 – Média de anos de escolaridade da força de trabalho por região, 1960 – 2000	107
Gráfico 19 – Evolução da população urbana de 25 a 59 anos de idade com qualificação técnica ou profissional, por gênero, em países da América Latina -1990 – 1999.	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Incidência da pobreza e da indigência, segundo linhas internacionais (Banco Mundial) e linhas nacionais (CEPAL), em 18 países da América Latina, em anos selecionados.....	23
Tabela 2 – Universidades na América Espanhola e América Portuguesa, conforme a data de fundação.....	37
Tabela 3 – Evolução da Educação na América Latina (países selecionados), Ásia e Países Desenvolvidos (OCDE), 1999-2004.	47
Tabela 4 – Número e taxa bruta de alunos matriculados na educação pré-escolar e taxa percentual de alunos que entram na educação primária após terem realizado educação pré-escolar, em países da América Latina em 1999 e 2004.....	49
Tabela 5 – Taxa percentual líquida de matrícula no ensino secundário, segundo o sexo em países selecionados – 1999-2003.	51
Tabela 6 – Total de Matrículas no ensino secundário, nos países da América Latina, Ásia e OCDE, 1999, 2000 e 2004.	53
Tabela 7 – Evolução do número total de matrículas e taxa de crescimento em educação de nível superior, países selecionados 1970-2003.....	55
Tabela 8 – Total de gasto público em educação, em percentual do PNB, em países da América Latina – 1980 – 1996.....	83
Tabela 9 – Gasto público em educação em percentual do PIB e Gasto público em educação por aluno em dólares, países da OCDE e América Latina, 2001.....	86
Tabela 10 – Índice de analfabetismo entre a população de 15 anos e mais idade em países selecionados da América Latina – 1990, 2000 e 2005.	104

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fatores que influenciam a qualidade educacional.	68
Figura 2 – Acesso ao nível de educação, segundo o nível de renda nos ensinos fundamental, médio e superior da rede pública.....	80
Figura 3 – Circuito de valor do conhecimento organizacional.	95
Figura 4 – A influência da educação na pobreza e na desigualdade social.	112
Figura 5 - A influência da pobreza, na a educação e na desigualdade social.	112
Figura 6 – Círculo Virtuoso da Pobreza e da Educação.....	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
FAO	Food and Agriculture Organization of the United States
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LLECE	Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
NBI	Necesidades Básicas Insatisfeitas
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD	Pesquisa Annual por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNB	Produto Nacional Bruto
POF	Pesquisa do Orçamento Familiar
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
TNB	Teoria das Necessidades Básicas
UDHR	Declaração Universal de Direitos Humanos
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	A DESIGUALDADE SOCIAL E SUAS ESPECIFICIDADES.....	4
2.1	ASPECTOS TEÓRICOS DA DESIGUALDADE SOCIAL	4
2.2	AS ESPECIFICIDADES DA DESIGUALDADE SOCIAL	11
2.2.1	Pobreza	18
2.2.2	Desigualdade educacional	28
3	DESIGUALDADE EDUCACIONAL NA AMÉRICA LATINA.....	34
3.1	ASPECTOS HISTÓRICOS DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL.....	34
3.2	AS EXPRESSÕES DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL	43
3.3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO	76
4	A ESCOLARIDADE COMO FATOR PROPULSOR DE COMPETITIVIDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO	89
4.1	AS ORGANIZAÇÕES NO SÉCULO XXI E O NOVO MERCADO DE TRABALHO: UMA BREVE COMPARAÇÃO COM O SÉCULO XX.....	89
4.2	AS EXIGÊNCIAS DO NOVO MERCADO DE TRABALHO E A EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	98
4.3	EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA 109	
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
	REFERÊNCIAS.....	118
	ANEXO I - POLÍTICAS PÚBLICAS DOS GOVERNOS LATINO-AMERICANOS..	126
	ANEXO II – Resultados das medidas da implementação das políticas públicas em educação na América Latina.....	128

1 INTRODUÇÃO

As economias latino-americanas são muito semelhantes, em decorrência de suas concepções históricas de exploração e do seu caráter político e social. São economias de crescimento dependente do mercado externo, com base no Setor Primário e de capitalismo tardio, agravado ainda mais pelo resultado deficiente da sua inserção no processo de reformas econômicas iniciadas nos anos 90 (REIS, 2001).

Tais reformas provocaram mudanças no perfil das organizações do século XXI, onde o conhecimento se tornou um diferencial para a competitividade empresarial e para o desenvolvimento econômico.

Entretanto, a América Latina, desde seu processo de formação, expressa um quadro em que a pobreza e as diferenças educacionais atuam como causas determinantes das desigualdades, influenciando-se mutuamente e não permitindo a redução das diversidades. Dessa forma, a educação torna-se o principal meio de transformação da sociedade, atuando como instrumento capaz de promover a equidade social e de romper esse longo e histórico processo de desigualdade.

Tem-se como justificativa para a realização desse estudo, o relevante fato de a América Latina ser uma região onde se manifestam várias expressões da desigualdade social, o que leva a se discutir quais as suas causas e como estas se revelam nesse ambiente socioeconômico, bem como a analisar as repercussões da desigualdade educacional sobre o mercado de trabalho e como a sua redução pode ir ao encontro de uma sociedade com equidade.

O objeto de estudo desta dissertação é verificar como a educação e a pobreza, através de suas lógicas de ação, se refletem em desigualdade social. Esse trabalho está limitado a um determinado espaço geográfico – América Latina – e a um intervalo de tempo – década de 90 do século XX e os primeiros anos do século XXI. A escolha desses dois períodos para análise justifica-se por se caracterizarem por ajustes estruturais nas economias da região, marcando a proposta de um novo modelo de desenvolvimento, sem a ação interventora do Estado e por mudanças nos paradigmas dos processos produtivos com base nesses ajustes, através de tecnologias de informação e produção.

A metodologia utilizada para tal análise parte de um debate teórico acerca da desigualdade social, tendo como foco, entre as suas especificidades, a pobreza e a educação. Também se realizou uma análise dos dados estatísticos, através de indicadores, tabelas e gráficos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura (UNESCO) e do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL).

Em vista disso, através de uma revisão de literatura, pesquisou-se acerca das Especificidades da Desigualdade Social, o que compõe o Capítulo 2. Descreve-se, nele, o que é desigualdade social, fazendo-se uma abordagem de seus aspectos teóricos e buscando-se apresentar o debate sobre as diversas correntes teóricas no que tange à desigualdade, dentre as quais se podem elencar duas grandes contestações: uma através da ótica da renda, onde somente a questão monetária está envolvida no processo, sendo a desigualdade determinada pela da desigualdade de renda; e a outra pautada no questionamento da teoria das capacitações, através das privações das capacidades básicas, ou seja, a renda não exerce papel fundamental para a existência das desigualdades, embora seja um dos fatores que contribuem para a privação das capacidades e, conseqüentemente para a desigualdade social.

Ainda no Capítulo 2, trata-se da questão das múltiplas expressões da desigualdade, tendo como enfoque principal a pobreza e a desigualdade educacional, as quais, se superadas, podem promover a equidade social.

Quanto à Desigualdade Educacional na América Latina, tema do Capítulo 3 desta dissertação, analisaram-se seus aspectos históricos, desde o período de colonização, quando a educação estava a cargo dos jesuítas até o século XXI. Ainda Capítulo 3, apresentam-se as expressões da desigualdade educacional e as tentativas dos governos latino-americanos de reduzi-la através da implementação de políticas públicas na busca da equidade.

Todo o processo de reestruturação econômica ocorrido durante os anos 90 transformou o perfil das organizações no século XXI, com a introdução de novas tecnologias de produção e informação que afetaram o mercado de trabalho. Com isso, no Capítulo 4, debate-se a questão da Escolaridade Como Fator Propulsor de Competitividade e Crescimento Econômico, fazendo-se uma comparação entre as

organizações dos séculos XX e XXI e o perfil do novo mercado de trabalho, através de uma revisão bibliográfica. Assim, busca-se debater sobre as exigências do novo mercado de trabalho e a educação na América Latina, bem como estudar a relação existente entre educação, pobreza e desigualdade social, tendo em vista que a educação é capaz de criar um círculo virtuoso entre essas variáveis incidindo sobre os contextos social, econômico e demográfico.

Por fim, nas Considerações Finais, apresenta-se a conclusão do estudo, que relaciona a educação, a pobreza e a desigualdade social no cenário das mudanças que afetaram as economias, no século XXI.

2 A DESIGUALDADE SOCIAL E SUAS ESPECIFICIDADES

O aumento do hiato entre ricos e pobres no contexto mundial progride continuamente, tornando o mundo cada vez mais polarizado economicamente, tanto intra como entre países (PNUD, 1996).

Diante desse cenário, a América Latina torna-se uma região importante para o estudo da desigualdade social, tendo em vista que tal problema a acompanha desde seu processo histórico de formação. Durante a década de 90 a maioria dos países latino-americanos implementaram rigorosos processos de reestruturação de suas economias. A agenda principal dessa reestruturação contemplou a abertura comercial, a abertura financeira, e a desregulamentação da ação interventora do Estado, conforme orientava a cartilha liberalizante do Consenso de Washington.¹

Essas reformas liberalizantes foram eficazes no controle da inflação e para estabilidade econômica em alguns países que lograram crescimento econômico e expansão do comércio internacional, entretanto não tiveram nenhum impacto no que se refere à desigualdade social. Por outro lado, tem-se a clareza de que não havia nenhuma preocupação direta com a redução das desigualdades.

Nesse capítulo, procura-se discorrer de maneira analítica, a respeito da desigualdade social, bem como de suas especificidades. Para isso, far-se-á num primeiro momento, uma pontuação do debate acerca do assunto para, num momento posterior, desenvolver esse mesmo recorte, tendo na desigualdade educacional o principal eixo norteador da análise buscando avaliar que papel ela desempenha na disseminação da pobreza na América Latina.

2.1 ASPECTOS TEÓRICOS DA DESIGUALDADE SOCIAL

A estrutura conceitual de desigualdade está relacionada com a medida de dispersão em uma determinada distribuição, embora muitas análises econômicas

1 O Economista e Pesquisador do Instituto de Economia Internacional John Williamson, em 1989, na cidade de Washington D.C. compilou uma lista de políticas de mercado recomendando disciplina fiscal, reforma tributária, desregulamentação da economia, liberalização das taxas de juros, taxas de câmbio competitivas, revisão nas prioridades dos gastos públicos, maior abertura aos investimentos estrangeiros diretos e fortalecimento dos direitos à propriedade, chamando esse conjunto de medidas de Consenso de Washington. O argumento de Williamson para esse conjunto de medidas políticas, estava relacionado com o pensamento de diversos investidores internacionais sobre a região da América Latina, sendo necessário que estas reformas fossem realizadas a modo de retomar o crescimento econômico da região (BATE, 2003).

tratem da desigualdade tomando como principal proxy medidas individuais de bem-estar, renda familiar e consumo per capita. (WORLD BANK, 2003).

A elevada desigualdade de renda, que é predominante na América Latina, tende a qualificá-la como uma região com significativa desigualdade social. (MACHINEA E HOPENHAYN, 2005).

Assim, a renda é escolhida, muitas vezes, como a principal explicação para a desigualdade na formação do capital humano, para o acesso a ativos distributivos, para o exercício dos direitos de cidadania e para todos os demais fatores relacionados ao bem-estar social.

Dentro dessa perspectiva, encontra-se a teoria econômica neoclássica, considerando que a desigualdade é dada pelos diferenciais de renda e que é determinada pela produtividade na relação capital-trabalho. A teoria neoclássica sobre a desigualdade está dividida em duas correntes de pensamento: a que trata da desigualdade com trabalhadores homogêneos, que possuem decisões estáticas em mercados de concorrência perfeita; e a que se baseia na desigualdade com trabalhadores heterogêneos e que possuem decisões dinâmicas.

Para a primeira teoria, a desigualdade é gerada no mercado de trabalho. De uma forma geral, os pensadores desse arcabouço teórico baseiam-se nas decisões tanto pelo lado da oferta de trabalho, com os trabalhadores tendo como objetivo maximizar a sua utilidade, quanto pelo lado da demanda, com as firmas buscando maximizar lucro.

Nessa perspectiva, Constanzi (2005) evidencia que os trabalhadores definem a oferta de trabalho individual quando escolhem o seu tempo de trabalho, dividindo suas preferências entre renda e lazer, de forma a maximizar a sua utilidade, com as decisões tomadas em cada período de tempo, com base nos salários de mercado, sem se preocuparem com o futuro, tendo em vista que o salário será dado para todos através do mercado de trabalho, o que torna a decisão estática. Já as firmas que têm como objetivo a maximização dos lucros contratam trabalhadores até o ponto em que o produto marginal do trabalho iguala o salário de mercado, pois, acima desse ponto ela terá prejuízo, ou seja, do ponto de vista dessa teoria o salário real é determinado pela produtividade do mercado.

Dessa forma, como o mercado de trabalho é homogêneo com salário único e igual para todos os trabalhadores, já que é determinado pelo equilíbrio de mercado, não haveria diferencial de salário entre os trabalhadores (CONTANZI, 2005; FERNANDES, 2002).

Portanto, de uma forma geral, de acordo com os pensadores dessa corrente teórica, as decisões dos trabalhadores seriam independentes e estáticas entre si. No entanto, essa teoria possui certa limitação, pelo fato desse modelo estar relacionado com os primórdios do capitalismo, onde havia um mercado de trabalho mais homogêneo e com uma certa dualidade entre capitalistas e operários (CONTANZI, 2005).

A teoria neoclássica baseada na literatura recente trata da desigualdade social com trabalhadores heterogêneos e que possuem decisões dinâmicas, desenvolvendo um arcabouço teórico com base na sociedade moderna industrial, onde existem trabalhadores heterogêneos, tomando decisões dinâmicas entre si, forçando um novo conceito de competitividade, através da hierarquia entre os eles.

Para tal, essa corrente de pensamento considera que as diferenças de salários e a desigualdade ocorrem pela diferença entre os trabalhadores com relação às suas características produtivas. Assim, a desigualdade de renda também está relacionada com a produtividade dos trabalhadores, ou seja, um trabalhador recebe mais salário que outro por ser mais produtivo. Essas diferenças podem ser natas ou adquiridas ao longo do tempo, através do investimento em capital humano, especialmente na educação (CONSTANZI, 2005).

As duas correntes teóricas de pensamento neoclássico apresentadas defendem que os salários dos trabalhadores são determinados pela sua produtividade. Quando os trabalhadores são homogêneos, o salário tende a ser igual, não existindo, portanto, desigualdade entre os trabalhadores, pois a produtividade de mercado é que determina os salários. Já nos mercados onde os trabalhadores são heterogêneos, existe uma diferença de produtividade, que está relacionada com a própria capacidade de habilidade, e, como o mercado de trabalho está em concorrência perfeita, esses diferenciais produtivos serão refletidos nos salários.

Nesse sentido, a teoria tradicional admite a desigualdade social e a diferença de renda dado que, quando existem elas ocorrem pelo diferencial de produtividade e, portanto, são justas (CONSTANZI, 2005).

Outros autores da literatura recente, como Barros e Mendonça (1995) e Ramos e Vieira (2001), definem desigualdade social como um processo que pode ser dividido em três elementos básicos:

- a) conjunto de participantes, onde cada um possui um volume de recursos, ou seja, os trabalhadores possuem características e preferências produtivas diferentes (podendo ser adquiridas pelos investimentos em capital humano ou uma questão natural de cada trabalhador);
- b) massa salarial, ou seja, os salários podem ser compostos pelas diferenças entre os diversos segmentos empresariais;
- c) discriminação, esse último elemento é representado por trabalhadores igualmente produtivos, embora remunerados distintamente com base em elementos não associados à produção, como, por exemplo, cor, sexo ou idade. Aqui, os autores já definem a desigualdade sem a perspectiva da renda, mas ainda assim baseados no mercado de trabalho:

Ainda, tratando a desigualdade como um fator ligado estritamente à renda, a questão da distribuição também é dada como fundamental para os autores baseados na teoria do crescimento econômico, como Kaldor e Kuznets.²

Para esses teóricos, na medida em que ocorre o crescimento econômico, as desigualdades tendem a se corrigir no longo prazo, sendo que os autores desse marco teórico consideram muito importante o papel da educação para o

² Nicholas Kaldor (1908-1986) foi um dos maiores economistas do período pós-guerra, social-democrata e keynesiano, especializou-se em desenvolvimento econômico, sendo assessor de vários países subdesenvolvidos. Elaborou um modelo de crescimento econômico estável, que conciliava a garantia da taxa de crescimento com a taxa de crescimento natural. Alguns de seus principais trabalhos são: *A model of the trade cycle*, 1940; *Alternatives Theories of Distribution*, 1956; *Monetary Policy, Economic Stability, and Growth*, 1958; *Further Essays on Economic Theory*, 1978. Simon Kuznetz (1901-1985) obteve em 1971 o prêmio Nobel de Economia com a obra do crescimento econômico das nações.

desenvolvimento econômico de um país ou região, ou seja, o processo produtivo passa a ter um novo componente chamado capital humano.³

O crescimento econômico, conforme a teoria de Kaldor (1978), ocorre através da acumulação prévia de poupança, sendo esta imprescindível para o mesmo. Entretanto essa acumulação, conforme o próprio Kaldor explica, gera uma concentração de renda em apenas um segmento limitado da população, com uma elevada propensão ao consumo. Com isso, supõe-se que somente os lucros são geradores de poupança, enquanto os salários são fontes limitadas (KLIKSBURG, 1999).

De acordo com Kusnetz (1970), à medida que a economia vai se desenvolvendo, ocorre uma migração do setor agrícola para o setor industrial (sobretudo nos países subdesenvolvidos). Assim, no processo inicial de crescimento, tem-se um aumento da renda e também da desigualdade. Num estágio mais avançado de desenvolvimento, o crescimento continua aumentando, mas com redução das desigualdades, ou seja, o padrão de desigualdade acompanha o desenvolvimento dos países na forma de U invertido, com a desigualdade crescendo nos estágios iniciais, atingindo um pico e, posteriormente, declinando nos estágios mais avançados (LOCATELLI, 1988).

Já para os economistas da escola institucionalista, existe a compreensão de que a atividade econômica está ligada a outros fatores, como à política, à sociologia, às leis, aos costumes, à ideologia, à tradição e a outras crenças, ou seja, a economia institucionalista busca tratar os processos sociais, as relações sociais e interligá-las com a sociedade (BRUE, 2005).

A teoria institucionalista de crescimento econômico possui duas análises com ênfases diferenciadas⁴, que, entretanto, concordam que as mudanças institucionais e tecnológicas são desencadeadoras do processo de crescimento (CONCEIÇÃO, 2002).

3 O conceito de capital humano revela que os indivíduos são detentores de características pessoais que contribuem para o aumento da sua produtividade e conseqüentemente de maiores salários, dado que o salário do indivíduo é igual a sua produtividade marginal do trabalho (PEREIRA, 2003).

4 A primeira ênfase da teoria institucionalista é chamada de Nova Economia Institucional (NEI), sendo esta fortemente vinculada a teoria neoclássica. A segunda ênfase é dada pela inclinação de uma teoria evolucionária – baseada no Darwinismo – cujas instituições criam trajetórias de crescimento historicamente enraizadas (CONCEIÇÃO, 2002).

A teoria institucionalista busca, através de seus dois enfoques, a igualdade, pois o progresso econômico só acontecerá com a incorporação dos mais pobres aos níveis de renda mais elevados. Quando o pobre é privado de participar do sistema devido à sua carência, não ocorre progresso, e ele permanece incorporado nos estratos inferiores da população. Para que os indivíduos pobres possam evoluir, é necessário que sejam dadas condições básicas, como alimentos, educação, moradia com qualidade, e saúde, ou seja, é preciso que ocorra uma mudança da qualidade de vida (CONCEIÇÃO, 2002).

As análises econômicas preocupam-se com a desigualdade no sentido de medida do bem-estar individual, para a qual utilizam normalmente como elemento de mensuração, os indicadores de renda familiar, com base no mercado de trabalho. Com isso, na perspectiva da economia, a disparidade de renda tem sido o principal objeto dos estudos acerca da desigualdade social.

Mesmo no caso da América Latina, onde a discrepância na distribuição de renda é a manifestação mais expressiva da desigualdade, as análises acerca do problema não devem ficar restritas somente a esse recorte, tendo em vista que outros elementos fazem parte da desigualdade, como os relativos às oportunidades de acesso, de importância muito mais acentuada do que a questão da renda.

Tratando a desigualdade social através do descolamento do processo de acumulação de capital, a renda deixa de ser o seu principal fator gerador. Com base nessa premissa, traçar-se-á um arcabouço teórico acerca da desigualdade social sob a ótica das correntes teóricas que tratam da mesma por outros fatores que não a renda.

Do ponto de vista da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) desigualdade social é a situação em que uma determinada população apresenta diferenças relevantes e sistemáticas entre seus indivíduos e grupos sociais (PANORAMA SOCIAL, 2005).

De acordo com o PANORAMA SOCIAL (2005), há várias maneiras de se medir a desigualdade social, pelo fato de existirem diversos níveis de disparidades entre os indivíduos: em saúde, educação, demografia, zona de moradia, renda e raça.

Nesse contexto, observa-se que a desigualdade social reside na falta de oportunidades, causada pela privação das capacidades básicas. Assim, o indivíduo fica isolado pela inexistência de condições básicas de acesso à saúde, à educação, a saneamento, a alimentos, à renda, dentre outros (SEN, 2000).

As privações de oportunidades afetam não somente os países em desenvolvimento, mas também os países desenvolvidos, sendo o grande gerador de desigualdade nas sociedades. Elas fazem com que haja uma mudança de foco na análise da desigualdade (diferentemente das análises da teoria tradicional), extraindo a renda do rol das determinantes da capacitação das pessoas e das famílias (KLIKSBURG, 1999; SEN, 1998).

Logo, essa inexistência de capacidades de funcionamento reflete-se em desigualdade social, dadas a especialização do mercado de trabalho e a própria hierarquia social, levando à diferenciação dos indivíduos e ao agravamento do problema. Como dito anteriormente, independentemente da renda, a desigualdade pode ocorrer em todos os níveis da sociedade, por uma questão de oportunidades.

O desenvolvimento de um país ou região está vinculado ao grau de oportunidades oferecidas (capacidades de funcionamento) para os indivíduos desenvolverem o seu potencial. Entretanto, sem que haja um aumento no nível educacional, a influência dos demais fatores sobre o desenvolvimento econômico torna-se mais precária e limitada, em virtude de a educação ser a única forma de ação que pode transformar essas oportunidades em competências para a vida (UNESCO, 2005).

Levando-se em consideração as privações das capacidades, tem-se que a desigualdade social não pode ser analisada somente pela questão da diferença de rendimentos, uma vez que está associada a outros fatores ligados às demais necessidades humanas, como saúde educação, direitos políticos, acesso ao crédito, etc., que, quando superadas, levam ao desenvolvimento econômico. Partindo dessa idéia acerca do conceito de desigualdade social, na próxima seção desta dissertação analisar-se-ão as suas diversas especificidades.

2.2 AS ESPECIFICIDADES DA DESIGUALDADE SOCIAL

Geralmente quando se fala em desigualdade social, o enfoque dado refere-se a necessidades materiais, esquecendo-se de outros fatores importantes, como a liberdade política e os direitos civis. Nesse sentido, a desigualdade social manifesta-se sob múltiplas formas, que tendem a se intensificar, refletindo-se na desigualdade de renda. 5

Portanto, nesta seção, apresentar-se-á a desigualdade social expressa nas formas de privação das liberdades políticas e dos direitos civis, de acesso à saúde, e acesso ao crédito, de racismo e de discriminação, dando um destaque maior para os recortes da educação e da pobreza, de modo que se torne possível verificar os impactos dessas duas expressões sobre as diferenças sociais.

O debate acerca das múltiplas expressões da desigualdade inicia-se com as questões relativas aos direitos políticos, uma vez que a liberdade política reflete a igualdade dos direitos básicos civis, algo que, durante muitos anos, foi negado, principalmente nos países da América Latina. As abordagens acerca dessa, questão envolvem a observação de amplas inter-relações entre liberdades políticas e satisfação das necessidades econômicas, relações e estas que não são apenas instrumentais, mas também construtivas.6

Dessa forma, as necessidades econômicas ficam dependentes das discussões e dos debates públicos abertos (SEN, 2000), e aumentam a urgência da liberdade política, conforme pode ser visto nas três diferentes considerações dos direitos políticos e civis básicos apresentadas por Sen (2000; p. 175):

- 1) Sua importância direta para a vida humana associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social);
- 2) Seu papel instrumental de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de

5 Amartya Sen (2000, p. 144) exemplifica o caso de uma pessoa incapacitada, doente, idosa ou que apresenta alguma outra desvantagem pode, por um lado, ter dificuldade para auferir uma renda apropriada e, por outro, também enfrentar dificuldades ainda maiores para converter renda em capacidades e em uma vida satisfatória.

6 “As liberdades políticas podem ter o papel fundamental de fornecer incentivos e informações na solução de necessidades econômicas acentuadas” (SEN, 2000, p. 175).

atenção política (como as reivindicações de necessidades econômicas);

- 3) Seu papel construtivo na conceituação de necessidades (como a compreensão das necessidades econômicas em um contexto social).

Entretanto, muitos ainda acreditam que a negação dos direitos de liberdade estimula o crescimento econômico. Argumentos em defesa de sistemas mais autoritários atribuem a essa falta de liberdade vantagens para a promoção do desenvolvimento, sendo, então, a privação democrática uma forma benéfica de se auferir rápido desenvolvimento econômico, embora não haja nenhuma evidência empírica que comprove que economias como as da Coreia do Sul (ditadura até a década de 80), de Cingapura e da China que possuem ou possuíram governos autoritários, tenham elevado crescimento econômico - altos índices de crescimento de PNB e demais indicadores de expansão - por conta desse autoritarismo (SEN, 2000).

Concorda-se com Amartya Sen (2000), quando afirma que analisar esse fato somente sob a ótica de indicadores de crescimento do PIB ou de outros indicadores de crescimento, não serve como parâmetro para comprovar que o autoritarismo é bom ou ruim para a redução das desigualdades.

Então o que deve ser levado em conta é como a privação de um direito de cidadania, que permite expressar as necessidades do cidadão com possibilidade de cobrança dos governantes, pode ser bom?

Quando tanto os direitos de cidadania quanto os direitos civis são negados, essas formas de exclusão se manifestam gerando mais desigualdade e pobreza, aumentando a incapacidade de uma vida minimamente decente (ZONINSEIN, 2004).⁷

A representação democrática tem sido a principal fonte de equidade dos direitos políticos e civis, sendo a democracia definida como um sistema baseado na equidade e na efetiva participação de todos os cidadãos em criar uma agenda para a formulação de políticas públicas; em eleger representantes para implementar uma

⁷ “A cidadania incompleta ou a negação de direitos civis (liberdade de expressão, estado de direito, direito à justiça, de direitos políticos (direitos e meios para participar do exercício do poder político), [...] são dimensões fundamentais de vidas socialmente empobrecidas” (ZONINSEN, 2004, p. 42).

política então formulada; e em assegurar que as políticas se transformem em resultados (SASTRY, 2002).

Do ponto de vista democrático, somente a equidade exercer os direitos políticos (votar, criticar, protestar, etc.) e civis pode promover a redução das desigualdades. Esses direitos são responsáveis por oportunizar a conquista dos direitos de cidadania (NUSBAMM, 2005; SEN, 2000).

Mesmo com o crescimento e o avanço da democracia na América Latina, em alguns países da região, como a Bolívia e a Venezuela,⁸ nem sempre os direitos políticos e civis são respeitados. E, quando isso ocorre, esses fatores influem diretamente sobre a questão econômica desses países, provocando fortes reações negativas nos mercados e, conseqüentemente, afetando toda a sociedade, através da redução de investimentos, e empregos e do aumento da desigualdade.

A discussão acerca das múltiplas expressões da desigualdade segue, nesta dissertação, com a análise dos aspectos da desigualdade no acesso à saúde, sendo esse um dos mais importantes direitos básicos do ser humano para que se tenha uma vida adequada.

A saúde é o mais básico dos direitos humanos, de modo que criar condições sanitárias favoráveis para toda a população não é uma concessão ou uma facilidade, mas, sim, honrar um direito básico (KLIKSBURG, 2001).

A Declaração Universal de Direitos Humanos (UDHR), em seus artigos 2 e 25 afirma⁹ que a igualdade em saúde e uma boa condição física e mental são direitos de qualquer cidadão, sendo necessário reduzir as desigualdades em saúde com o objetivo de melhorar a condição de vida das pessoas, já que esse é um direito do ser humano.

8 Pode-se tomar como exemplo as medidas adotadas pelos Presidentes Evo Morales – (ver jornal **Valor Econômico** 25.10.2006, “Bolívia Insiste em Ter a Posse dos Ativos das Petrolíferas”); e Hugo Chávez – (ver jornal **Valor Econômico** de 09.01.2007, “Bolsa da Venezuela Despenca e Risco Sobre com Anúncio de Chávez”), - privando as empresas estrangeiras de exercerem os direitos de propriedade nos seus países.

9 Article 2 – “Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status” (UDHR, 1948).

Article 25 - “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control” (UDHR, 1948).

Com base nesse argumento, tem-se que “[...] o acesso eqüitativo a serviços de saúde é um direito essencial dos seres humanos [...] e é uma condição básica para assegurar a força da democracia, a governabilidade das nações e a legitimidade dos Estados” (CEPAL, 1998 apud KLIKSBURG, 1999 p.63).

Algumas definições operacionais sobre a eqüidade em saúde a destacam como uma necessidade para as sociedades democráticas, tendo como um dos principais argumentos o de Margareth Whitehead (1990), que define as desigualdades de saúde como “[...] diferenças que não são desnecessárias e evitáveis, mas são consideradas injustas e incorretas”.

A autora destaca que a eqüidade pode ser definida como um acesso igual a serviços de assistência para iguais necessidades de saúde; igual capacidade de uso dos serviços para as mesmas necessidades; e, por fim, igual qualidade de assistência para todos (WHITEHEAD, 1990).

Uma outra visão acerca da definição sobre a eqüidade em saúde é a de Aday e Andersen (1981) que definem como eqüidade na distribuição dos serviços de saúde o fato de que “[...] qualquer doente é o maior determinante da alocação desses recursos”, mas o ponto crucial desse argumento é que recursos de saúde são, especialmente, bens que poderiam não ser distribuídos estritamente como um bem comum nos mercados de commodities de acordo com os recursos econômicos, porque seu valor social é significativo (BAMBAS, 1999).

A saúde é um fator bastante relevante no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, sendo o fortalecimento dessa relação necessário para estabilizar mecanismos e resolver alguns problemas de baixa renda em grupos populacionais (CMH, 2004).

Dentro de uma situação de pobreza a melhoria no acesso à saúde gera uma redução das desigualdades, pois permite a possibilidade de enfrentá-la:

A saúde é ainda por suas características, um campo privilegiado para melhorar a desigualdade em geral. É possível em saúde conquistar avanços importantes em cobertura, acesso, informação e outros aspectos, com menor custo e em menor tempo que necessário para introduzir mudanças na redistribuição de renda ou criar empregos estáveis” (KLIKSBURG, 1999, p. 64).

Kliksberg (1999) explica que a saúde se torna um círculo perverso freqüente, porque os “[...] pobres têm mais possibilidades de adoecer, e, ao perderem a saúde, têm maiores dificuldades para buscar alternativas para enfrentar a pobreza”.

Tanto a população pobre quanto aquela que está desempregada ou sub empregada vêm reduzidas as suas chances de uso de serviços de saúde de qualidade, pois, estando nessa situação se reduz a cobertura de saúde via obras sociais, aumentando a demanda por serviços públicos de saúde.

A importância da saúde como uma dimensão do bem-estar está ligada diretamente à influência que ela exerce sobre as oportunidades individuais, dentre as quais, melhoria no aproveitamento escolar, habilidade para cuidar das crianças, participação ativa da comunidade e redução das perdas causadas por doenças nos trabalhadores, tornando-os mais produtivos (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 2006).

Sen (2000) argumenta, ainda, que a saúde e a educação têm uma importância entre si, já que ambas atuam como funcionalidades e determinantes das possibilidades de escolha. O fato de ser pobre já priva a população de acesso à saúde, no entanto, a relevância desse argumento reside, fundamentalmente, na importância da saúde como uma das expressões da desigualdade social, sendo a educação um dos fatores que contribuem para a reparação desta. Nesse caso a educação tem uma ligação de extrema importância na segmentação da saúde pública, ou seja, através da ligação educação-saúde, poder-se-iam reduzir problemas como a gravidez de adolescentes, doenças sexualmente transmissíveis, além de questões ligadas à alimentação e à nutrição, dentre outros problemas enfrentados pela população.

A análise acerca das expressões da desigualdade social segue tratando de uma das mais graves e chocantes brutalidades da sociedade humana, que é a discriminação social. Assim, as demonstrações da manifestação de racismo e discriminação tornam-se uma pobreza humana, muito mais preocupante que a pobreza de renda.

Nesse caso, o que ocorre é a privação das capacidades mais essenciais da vida, não pela questão monetária envolvendo o que um cidadão pode ou não possuir, mas sim o que esse cidadão pode, ou não, fazer pela cor da sua pele ou

etnia, onde se inclui o acesso a uma vida longa e saudável, à educação, obter recursos econômicos, participação na vida política ou comunitária dentre outras atividades (RDH, 2005).

Toda essa discriminação étnica-racial gera pobreza, exclusão e desigualdade social, alimentando a privação de direitos coletivos e de melhores condições de vida (BELLO; RANGEL, 2002), e se manifesta na falta de acesso à justiça e à participação nos mercados de ativos de crédito, à infra-estrutura básica adequada, aos serviços sociais e ao mercado de trabalho (ZONINSEN, 2004).

O mercado de trabalho é uma das principais fontes de desigualdade étnica-racial acentuada através de diferenças salariais. Essa discriminação ocorre quando os trabalhadores do mesmo setor e igualmente produtivos são remunerados por fatores que não estão diretamente ligados aos atributos produtivos, podendo essa discriminação ocorrer através de dois aspectos: o primeiro está relacionado estritamente ao salário onde os trabalhadores com a mesma produtividade recebem salários dispare; e o segundo fica por conta de questões alocativas, com trabalhadores com a mesma produtividade sendo colocados em postos de trabalhos diferenciados (CONTANZI, 2005; LEITE, 2005).

Além disso, a discriminação no mercado de trabalho também se acentua na preferência dos empregadores por trabalhadores brancos, preterindo afro-descendentes e indígenas, repassando esses preconceitos, inclusive, aos investimentos em treinamentos de funcionários (ZONINSEN, 2004).

Para uma melhor ilustração, escolheu-se o caso do Brasil, onde a população é formada por brancos (54%), pardos (39,9%), negros (5,4%), amarelos (0,46%) e indígenas (0,16%),¹⁰ dentre as quais, a população de cor negra é a que mais sofre os impactos da discriminação, formando, assim, a maior parte da população pobre do País.

Essa representatividade pode ser vista no Gráfico 1, que mostra a relação da composição da pobreza de acordo com a raça. Com a queda do percentual de pobres no Brasil, houve o aumento do empobrecimento da população negra, parcela

¹⁰ Dados de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999. Nas pesquisas domiciliares da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população negra ou afro-descendente corresponde ao conjunto de indivíduos que se declaram negros ou pardas, perfazendo um total de 45,3%.

que provavelmente mais sofre os efeitos das privações, que reverte em pobreza maior desse segmento étnico.

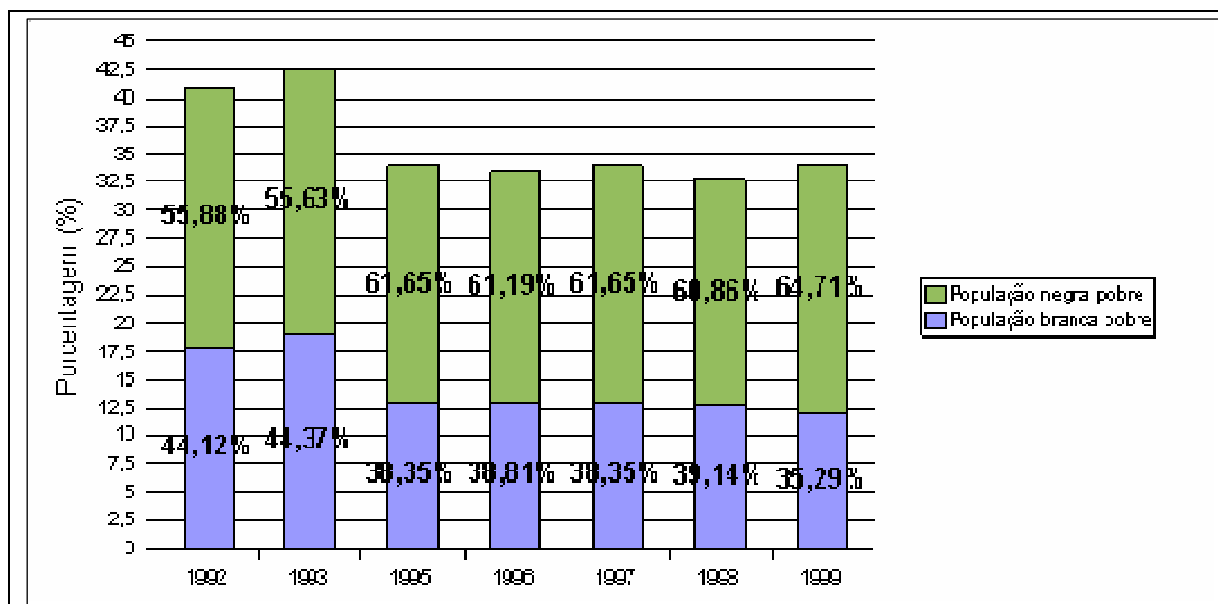


Gráfico 1 – Evolução da incidência de pobreza e sua composição racial no Brasil – 1999.

FONTE: HENRIQUES (2002).

Dentre os diversos tipos de discriminação, as desigualdades educacionais existentes entre negros e brancos reproduzem-se nas hierarquias sociais, destinando as melhores ocupações no mercado de trabalho aos brancos. Além disso, os negros ainda recebem outros tipos de discriminação, como a negação do direito de uma imagem positiva, impedindo o seu desenvolvimento e podendo afetar, inclusive, sua auto-estima (HENRIQUES, 2002).

As discriminações étnico-raciais geralmente ficam explícitas no mercado de trabalho e acabam se manifestando em pobreza e exclusão, com suas conseqüências transferindo-se para a educação, o acesso à saúde, aos direitos políticos, ao crédito, etc.

Com relação ao acesso a ativos e créditos, tem-se que essas duas expressões são fundamentais para a redução do efeito multiplicador da desigualdade social, sobretudo nos países da América Latina.

As disparidades no acesso a ativos básicos, como terra, bens de capital, tecnologias e qualificações educativas são fundamentais e refletem-se diretamente na renda. Portanto, a distribuição inicial desses ativos tem uma importância fundamental para que se possa atingir uma relevante equidade, assim como influências sobre as taxas de crescimento de longo prazo (KLIKSBURG, 1999).

O peso dessa distribuição assimétrica de terra e capital humano acaba afetando fortemente o crescimento econômico, principalmente sobre a população pobre, que é atingida em maior medida. Assim, os impactos dessa privação atuam de forma negativa sobre os pobres, com efeitos duplicados, se comparados com o restante da população (BIRDSALL; LONDOÑO, 1997 apud KLIKSBURG, 1999 p. 29).

Acompanhando a desigualdade de ativos, o acesso ao crédito é um instrumento fundamental em muitos países, sendo a principal fonte de recursos à disposição da sociedade para que haja a aquisição de ativos como terra, bens de capital, formação de capital humano, dentre outros.

A disponibilidade e o acesso ao crédito têm uma influência crucial sobre os intitulos econômicos. Através do crédito, criam-se oportunidades para que os indivíduos tenham acesso ao consumo, a produção ou à troca. Um arrocho de crédito afeta gravemente os intitulos econômicos dependentes de crédito (SEN, 2000).

Os pobres, ao não possuírem acesso aos ativos e ao crédito, ficam privados de utilizar as suas capacidades potenciais e empreendedoras, o que incide diretamente nas desigualdades.

2.2.1 Pobreza

O objetivo desta parte é analisar a pobreza sob a ótica da renda (assim como as metodologias adotadas para a sua mensuração) e das privações das capacidades básicas, demonstrando como ambas contribuem para o avanço da desigualdade social.

Via de regra, quando se fala em desigualdade social pela perspectiva da renda, a primeira categoria a ser destaque é a pobreza.

A pobreza está articulada à própria história da humanidade, sendo um fruto secular das sociedades divididas em classes, desde as sociedades escravistas, passando pelas feudais, até as sociedades capitalistas globalizadas (OLIVEIRA, 2005).

Mas o que é pobreza? A pobreza tem como definição clássica, a falta de acesso ou domínio sobre os requisitos básicos para manter um nível de vida aceitável. Isso significa que uma pessoa é considerada pobre se não tem comida suficiente, ou se carece de acesso a uma combinação de serviços básicos, como educação, saúde, água potável, sistemas de saneamento adequado e um lugar seguro para moradia (PARADA, 2001).

De acordo com Parada (2001), de uma forma geral, os economistas utilizam a renda como a principal medida representativa da pobreza, porque nela estão concentrados os meios de assegurar as demais necessidades básicas, o que, de fato, faz com que se tenha como idéia política para combater a pobreza o aumento da geração de renda.

No entanto, não existe uma metodologia universal para a mensuração da pobreza, sendo possível deparar-se com a diversidade metodológica de uma definição, sendo esse conceito um instrumento para quantificar o tamanho das necessidades de uma determinada população, sempre baseado em renda disponível ou em valor em unidades monetárias que um indivíduo ou família recebem em um determinado período (SOARES, 2003; OLIVEIRA, 2005).

Os recortes metodológicos mais utilizados para a mensuração da pobreza, são os utilizados pela CEPAL, pelo Banco Mundial e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como a Teoria das Necessidades Básicas (TNB).

O método utilizado pela CEPAL para mensuração da pobreza consiste em determinar uma pessoa pobre

[...] cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del costo de una canasta de

bienes y servicios, empleando el método del costo de las necesidades básicas. (PANORAMA SOCIAL, 2004, p. 57).

Essa metodologia utilizada pela CEPAL permite traçar uma linha de pobreza, tendo em vista que reúne um conjunto de elementos básicos, que satisfazem as necessidades da população.

Para o Banco Mundial, pobreza é a falta de renda, adotando como seu limite da pobreza U\$ 2,00 por dia e U\$ 1,00 por dia para situação de extrema pobreza (POCHAMNN, 2004). Com essa perspectiva através do rendimento, o Banco Mundial, considera um indivíduo pobre quando os seus rendimentos se situam abaixo da linha de pobreza, que é definida em termos de posse de rendimento suficiente para uma quantidade determinada de alimentos (ESSENSORO, 2003).

O IPEA utiliza como metodologia para a mensuração da pobreza a série de dados da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia, e Estatística (IBGE), definindo a linha de pobreza e indigência é definida como:

[...] Número de domicílios familiares cuja renda per capita (incluindo rendimentos em espécie, mas sem imputação do valor do aluguel) é insuficiente para adquirir cesta de produtos alimentares¹¹ para suprir o mínimo per capita de calorias diárias recomendada pela Food and Agriculture Organization of the United States (FAO) – 2.100 calorias - sem considerar idade, sexo, ou qualquer outro atributo dos residentes do domicílio (IPEA, 2002).

Além das metodologias da CEPAL e do Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresenta um conjunto de

11 A cesta de produtos alimentares é fixa, porém diferenciada para as grandes regiões do país com base nos padrões alimentares dos domicílios de baixa renda (ou seja, os 20% mais pobres na distribuição de renda) observados na **Pesquisa do Orçamento Familiar** (POF) de 1996. Os preços dos produtos alimentares utilizados na valoração da Linha de Pobreza diferem por estado e, dentro desses, para regiões metropolitanas, para as quais se dispõe de informações na POF. O número de pobres, por sua vez, é determinado pelo número de família cuja renda é menor do que o valor em reais do orçamento recomendado pela FAO multiplicado pelo inverso da participação do valor dos produtos não alimentares no orçamento de um domicílio padrão de baixa renda, que também se diferencia por grande região (IPEA, 2002).

informações acerca do desenvolvimento humano. Essas informações são divulgadas através do Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), onde se apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (OLIVEIRA, 2005).

O IDH é um índice mensurado através das médias aritméticas de um país que:

[...] mede as realizações médias de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida à nascença; conhecimento, medido pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa de escolarização bruta combinada dos ensinos primário, secundário e superior; e um padrão de vida digno, medido pelo PIB per capita em dólares PPC (paridade do poder de compra). O índice é construído utilizando indicadores que estão correntemente disponíveis a nível mundial e uma metodologia simples e transparente. (PNUD, 2004, p. 137)

Já o Índice de Pobreza Humana, que representa a negação das escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento humano, é mensurado nas mesmas dimensões do IDH (OLIVEIRA, 2005):

[...] O índice de pobreza humana mede as carências no desenvolvimento humano básico em termos do percentual de pessoas cuja expectativa de vida não atinge os 40 anos, o percentual de adultos analfabetos e o estabelecimento de condições econômicas para um padrão de vida aceitável em termos do percentual de pessoas sem acesso à serviços de saúde e água potável e do percentual de crianças menores de 5 anos com peso insuficiente [...] (PNUD, 1997).

Outra metodologia utilizada é a da Teoria das Necessidades Básicas (TNB), na qual o indivíduo é considerado pobre quando possui um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas (NBI). A não-satisfação é indicada por variáveis,

bastando que apenas uma delas indique má situação domiciliar para se obter a classificação de NBI (SOARES, 2003).

Por essa metodologia, as variáveis a serem mensuradas para verificar a existência de NBI em um domicílio, segundo Soares (2003), são:

- I. Densidade de pessoas por dormitório acima de 3,5;
- II. Domicílio ser de estilo rústico (sem ser de alvenaria);
- III. Ter abastecimento de água de outras fontes (não ser de rede geral, poço ou de nascente) e não ter canalização interna;
- IV. Não ter esgoto sanitário;
- V. Não ter vaso sanitário;
- VI. E possuir crianças entre sete e 11 anos sem freqüentarem a escola.

A TNB tem como princípio para a interpretação da pobreza que as necessidades humanas são comuns a todos de maneira universal, ou seja, as necessidades são essenciais para qualquer indivíduo¹² (OLIVEIRA, 2005), sendo consideradas como necessidades básicas fundamentais a saúde física e a autonomia do indivíduo, tendo em vista que, para satisfazer tais necessidades, é preciso existir alguns requisitos chamados de necessidade intermediária (IN), que é composta por 11 importantes componentes (BAGOLIN, 2005).¹³

A grande diversidade de metodologias para a mensuração da pobreza e a não-existência de um critério universal para tal causam dificuldade para uma comparação entre os resultados, tendo em vista que cada aporte metodológico apresenta resultados que são relevantes em alguns países e em outros nem tanto, deixando de mensurar, muitas vezes, questões importantes.

¹² A saúde física é fundamental, porque sem ela, os homens estão impedidos de viver. A autonomia está não só na liberdade dos atos, mas como possuir capacidades de eleger seus objetivos e crenças, valorá-los, tendo como finalidade defender a democracia, livrando os indivíduos da opressão sobre suas escolhas, mas também da miséria e do desamparo (OLIVEIRA, 2005).

¹³ De acordo com Bagolin 2005 p. 61 esses componentes necessários são: 1) adequação nutricional e água potável; 2) Boas condições habitacionais; 3) Ambiente de trabalho sem riscos; 4) Ambiente sem riscos físicos; 5) controle de natalidade e saúde infantil; 6) cuidado de saúde apropriado; 7) Adolescência segura; 8) relacionamentos primários seguros; 9) Segurança física; 10) Segurança Econômica e 11) Educação apropriada.

Esta diferença metodológica pode ser vista nos dados apresentados na Tabela 1, que mostra a incidência de pobreza e da indigência na América Latina, com base nas metodologias da CEPAL e do Banco Mundial.

Tabela 1 – Incidência da pobreza e da indigência, segundo linhas internacionais (Banco Mundial) e linhas nacionais (CEPAL), em 18 países da América Latina, em anos selecionados.

PAÍSES	ANOS	POPULAÇÃO POBRE		POPULAÇÃO INDIGENTE	
		Banco Mundial	CEPAL	Banco Mundial	CEPAL
América Latina	2001	18,5	43,2	9,5	24,5
Argentina	2001	10,9	30,1	3,3	14,3
Bolívia	1999	36,5	60,6	14,4	34,3
Brasil	2001	13,2	37,5	8,2	22,4
Chile	2000	5,7	20,6	2,0	9,6
Colômbia	1999	26,8	54,9	8,2	22,6
Costa Rica	2000	7,8	20,3	2,0	9,5
Equador	1998	31,3	63,5	17,7	40,8
El Salvador	2000	22,1	48,9	31,1	40,8
Guatemala	2000	30,3	60,2	16,0	37,4
Honduras	1999	56,8	79,7	20,7	44,0
México	2000	15,2	41,1	9,9	26,3
Nicarágua	2001	42,3	69,4	50,5	79,9
Panamá	2000	10,7	30,2	7,2	17,6
Paraguai	1999	33,9	60,6	14,9	30,3
Peru	2000	22,4	48,6	18,1	37,7
República Dominicana	1998	24,8	46,9	2,0	2,0
Uruguai	2000	1,8	9,4	2,0	3,9
Venezuela	1998	21,7	49,4	15,0	32,0

FONTE: OLIVEIRA (2005, p. 185).

Conforme os dados apresentados na Tabela 1, a diferença de metodologia para a mensuração da pobreza gera resultados variados e isso reflete-se negativamente no sentido de tomada de decisão para ações de políticas públicas. No caso do Brasil, ao utilizar os dados do Banco Mundial para o combate à pobreza, as opções seriam completamente ineficazes, tendo em vista que não estariam de acordo com a realidade social do País.

Com base nas metodologias apresentadas, existe a compreensão de que o referencial aplicado pela CEPAL é cientificamente muito mais abrangente e qualificado do que o do Banco Mundial, dado seu conjunto de elementos, os quais possibilitam uma maior capacidade de fundamentar e formular políticas públicas para solucionar a questão (REIS, 2001). Nesse sentido, utilizar-se-á, nesta dissertação, para fins de mensuração da pobreza, os indicadores apresentados pela CEPAL.

Tendo como referencial metodológico o aplicado pela CEPAL, tem-se que a pobreza pode ser dividida em dois grupos: pobreza relativa e pobreza absoluta, sendo a relativa medida através da distribuição da renda como um todo, enquanto a absoluta é mensurada a partir da quantificação do número de indivíduos ou famílias abaixo de uma determinada linha de pobreza.

Não obstante, separar os pobres dos não-pobres através de uma linha divisória por um determinado nível de renda de forma isolada é insuficiente para mensurar a pobreza nas suas múltiplas dimensões, dado que a ela possui outras variáveis sociais, além da renda (SOARES, 2003).

Desse modo, é possível observar que a pobreza não é compreendida somente como um fator relativo à renda, mas, sim como a privação da liberdade humana, possuindo a renda um papel fundamental para convertê-la em capacidade, conforme explica Amartya Sen:

[...] se queremos identificar a pobreza em termos de renda, não podemos olhar somente a renda independentemente da capacidade de funcionar derivada desta renda. A suficiência desta renda para fugir da pobreza varia parametricamente com as características e as circunstâncias pessoais [...]. A pobreza deve ser definida, então, a partir da variabilidade interpessoal na conexão entre renda e capacidades. A suficiência de determinados níveis

de renda deve ser julgada em termos das capacidades. (SEN apud DUPAS, 2001, p. 31).

Dentro das demais dimensões da pobreza, pode-se verificar a questão através dos fatores de privação de capacidades, ou seja, abstrai-se o fator renda e entende-se a pobreza como um estado de privação de bens e serviços de um indivíduo.

A pobreza é:

[...] um estado de carência em que vivem indivíduos ou grupos populacionais, impossibilitados, por insuficiência de rendas ou inexistência de bens de consumo, de satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, saúde e educação. O problema está ligado a capacidade produtiva da sociedade, embora atinja até mesmo camadas sociais marginalizadas de países altamente desenvolvidos. (SANDRONI, 1999).

Para Amartya Sen (2000), a pobreza não pode ser vista apenas como baixa renda, mas como um fator de privação de capacidades básicas, sendo a principal capacidade a liberdade humana¹⁴. Nessa abordagem levando-se em consideração que a expansão da liberdade humana é o principal meio e fim do desenvolvimento, ao integrá-la às atividades econômicas, sociais e políticas, que são denominadas liberdades instrumentais, ela conduzirá ao desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, as liberdades instrumentais são suplementares e inter-relacionadas, sendo capazes de contribuir direta, ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejariam.

Identificando as liberdades instrumentais segundo as considerações do autor, têm-se:

¹⁴ Entende-se como liberdade humana como papel constitutivo da liberdade no desenvolvimento, incluindo capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar diversas privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável, a morte prematura, bem como liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, além de participação política e liberdade de expressão, etc (SEN, 2000, p. 52).

- a) liberdades políticas - inclui-se aqui o que é denominado de direitos civis e políticos, ou seja, oportunidades de determinação de governo com direito a voto, liberdade de escolha entre partidos políticos, possibilidade de criticar e fiscalizar autoridades e liberdade de expressão;
- b) facilidades econômicas – são os recursos econômicos disponíveis que os indivíduos possuem e que proporcionam acesso para consumo, produção ou troca. “À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intitamentos econômicos da população.”(SEN, 2000, p. 55). Levando-se em conta que as relações distributivas são mais importantes que as relações adicionais agregativas, a forma como as rendas adicionais geradas e o acesso ao crédito são distribuídos influencia diretamente sobre os intitamentos econômicos dos agentes, fazendo claramente a diferença na privação das capacidades;
- c) oportunidades sociais - são as condições que a sociedade possui de saúde, educação, etc, as quais influenciam na liberdade substantiva, permitindo ao indivíduo uma vida melhor, sendo de extrema importância não só para cada indivíduo, mas também para que haja uma participação efetiva da sociedade nas atividades econômicas e políticas¹⁵;
- d) garantias de transparência – referem-se à relação de confiança entre as pessoas, sob garantias de dessegredo e clareza. “Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidoras da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas.” (OLIVEIRA, 2005 apud SEN, 2000, p. 56); e por fim, a de;
- e) segurança protetora – seu papel é proporcionar à sociedade uma rede de segurança social, com o objetivo de impedir que a população seja afetada pela miséria, pela fome, e até mesmo pela a morte, incluindo

¹⁵ Sen (2000, p. 56), cita como exemplo o analfabetismo, que pode ser um dos fatores de privação ao acesso à empregos – participação em atividade econômica – e de modo semelhante, sua incapacidade de ler e comunicar-se por escrito pode ser uma barreira à atividade política.

na esfera de segurança protetora “[...] disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medida ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda aos necessitados.” (SEN, 2000, p. 57).

O enfoque da pobreza com base nas capacidades é, de fato, complementar e mais profundo do que analisá-la somente na perspectiva da baixa renda ou da posse escassa de bens primários e recursos, dado que ela não é somente uma questão de escassez de bem-estar, mas, sim, da incapacidade de consegui-lo pela ausência dos meios (DUPAS, 2001).

A importância da renda está associada às diferenças de renda dentro de um mesmo país ou região, implicando diferentes graus de acessos a bens e serviços que as pessoas utilizam para satisfazer suas necessidades e desejos (WDR, 2006).

Entretanto a privação das capacidades individuais pode estar fortemente relacionada com o baixo nível de renda, sendo que essa relação pode ocorrer em uma via de mão dupla, tendo em vista que o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental para o analfabetismo, para as condições inadequadas de saúde, para a fome e a subnutrição, e inversamente, uma melhoria nas condições de educação e saúde ajuda a auferir uma renda mais elevada (SEN, 2000).

Definir pobreza somente pela perspectiva da renda é simplesmente analisar o fato de ter mais ou menos renda, deixando de lado os fatores relacionados às necessidades humanas, como condições de saúde, direitos políticos e civis, acesso ao crédito e demais ativos, e educação, que são fundamentais para o desenvolvimento econômico.

Em praticamente todas as metodologias de mensuração da pobreza, a preocupação com a educação está presente, sendo muito importante que haja uma igualdade educacional para que ocorra melhoria nas condições de vida dos indivíduos, reduzindo a pobreza e conseqüentemente, as desigualdades. Em contrapartida, a desigualdade educacional existente não permite que essas necessidades sejam satisfeitas. O item seguinte apresenta os principais fatores da

desigualdade educacional, tornando-se importante conhecê-las afim de reduzi-las, para lograr-se crescimento econômico, sobretudo na América Latina, onde a desigualdade é bastante acentuada.

2.2.2 Desigualdade educacional

Desde a década de 60, outorgou-se uma atenção especial à educação como sendo o meio mais rápido para a modernização, diferentemente do ocorrido na década de 70, quando houve muitas críticas e desilusão a respeito a dessa teoria. Trinta anos depois, volta-se a considerar a educação como a ferramenta mais eficaz para fazer um país economicamente competitivo, assim como mecanismo de mudança social (STROMQUIST, 1995).

Nas sociedades industriais modernas, a educação desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico, afetando as estruturas econômicas e sociais, ou seja, a educação e a produção de conhecimento são os principais mecanismos de transformação social, tendo resultados no desenvolvimento econômico (ECHEVERRÍA, 1967; CEPAL/UNESCO, 2000).

Assim, a educação é considerada o principal mecanismo de redução das desigualdades e de superação da pobreza, levando o aumento acelerado da escolaridade ao crescimento econômico com menor desigualdade (HOFMANN, 2001), dado que existe um círculo virtuoso entre maior educação, redução das privações e melhores níveis de renda.

Esse círculo virtuoso revela que o indivíduo que é pobre não tem acesso à educação de qualidade, logo, não tendo educação de qualidade, esse mesmo indivíduo continua pobre e privado de acesso às condições básicas, transformando, assim, esse círculo virtuoso em um círculo perverso entre educação e pobreza.

Isso ocorre porque, na América Latina, em termos de educação primária e secundária, um indivíduo pobre dificilmente terá acesso a uma educação de qualidade, tendo em vista que estará relegado ao sistema público educacional, enquanto um indivíduo rico ou da classe média tem acesso ao sistema educacional particular (KLIKSBURG, 1999; STEPHANOU e BASTOS, 2004), formando na região diferentes níveis de capital humano.

Desse modo, percebe-se que o acesso a uma formação educacional de qualidade está relacionado às condições socioeconômicas do indivíduo, ou seja, um indivíduo pobre tem possibilidade de acesso à educação, mas suas condições socioeconômicas reduzem sua probabilidade de completá-la.

O acesso a uma educação de qualidade leva as pessoas a obterem ganhos educacionais e aprendizagem efetiva, permitindo aos educandos maiores oportunidades para atingirem um melhor nível de vida e maiores oportunidades efetivas de realizarem um projeto de vida (MACHINEA; HOPENHAYN, 2005).

O movimento recente da globalização tem exigido como pré-requisitos para inserção num mercado competitivo uma educação de qualidade. E mesmo pessoas com uma educação superior e de qualidade, muitas vezes, ficam excluídas do mercado de trabalho ou possuem baixa renda. Além disso, os mercados competitivos excluem do processo produtivo gerador de riqueza quem não possui capacitação, fazendo aumentar o exército industrial de reserva.¹⁶

Segundo Amartya Sen (2003), um país não pode negligenciar a educação fundamental, pois a sua participação na economia global fica extremamente restrita, caso as pessoas não possam ler e escrever. Desse modo, estariam inaptas para produzir de acordo com as exigências das especificações, das normas técnicas e dos controles de qualidade exigidos pela competitividade global.

Assim, com a globalização sendo a definição de um novo modelo de reordenamento mundial através de novos modelos de acumulação e regulação social, que estar privado do conhecimento é uma das formas de aumento da polarização da riqueza e do poder, tornando-se uma ameaça à própria espécie humana, tendo em vista que os riscos associados à privação do saber são materializados na forma de exclusão social, expressa na miséria absoluta, na fome, na violência urbana, nas doenças epidêmicas e nos desemprego e subemprego (FRIGOTTO, 2000).

A evolução recente do mercado de trabalho demonstra que essa competitividade vem aumentando através da especialização da mão-de-obra, pois a

¹⁶ Para Karl Marx, o exército industrial de reserva significa o montante de trabalhadores desempregados, também denominados de população relativa excedente. Para Marx, no modo de produção capitalista a existência do exército industrial de reserva é inerente a própria produção capitalista. Com o objetivo de vencerem seus concorrentes, os capitalistas necessitam empregar mais máquinas no processo produtivo, no sentido de baratear os custos de produção e fazer aumentar a produtividade do trabalho. Com o emprego de novas máquinas e novos equipamentos ocorre uma redução da parte relativa à mão-de-obra, provocando o desemprego tecnológico (SANDRONI, 1994).

demanda por trabalhadores mais qualificados vem aumentando, alijando do mercado de trabalho a mão-de-obra menos qualificada, causando um impacto desfavorável para o mais pobres na forma de perda de postos de trabalho e de menores rendimentos médios (ROCHA, 2000).

A partir das teorias que desenvolvem uma relação entre educação e eqüidade, segundo as quais um maior nível educacional reduz as desigualdades sociais, deriva-se a teoria do capital humano.

O conceito de capital humano revela que os indivíduos são detentores de características pessoais¹⁷ que contribuem para o aumento da sua produtividade e, conseqüentemente, de maiores salários, dado que o salário do indivíduo é igual à sua produtividade marginal do trabalho (PEREIRA, 2003).

Sendo assim, a teoria do capital humano revela que uma melhor capacitação da mão-de-obra aparece como fator de aumento da produtividade, com a qualidade da mão-de-obra sendo obtida através da formação escolar e profissional. Dessa forma, o capital humano reforça a idéia da teoria neoclássica tradicional, sendo uma atualização do axioma liberal do indivíduo livre, soberano e racional, considerando, então, a pobreza e a desigualdade como um fenômeno que ocorre pelos diferentes níveis de habilidades cognitivas básicas (CATTANI, 2006; PARADA, 2001).

De acordo com a Teoria do Capital Humano, os sistemas educacionais cumprem uma função distributiva, pois preparam os indivíduos para diferentes divisões sociais do trabalho e assinam o talento de maneira eficiente, com base na competência dos mais hábeis (PARADA, 2001).

Para os economistas com recorte no paradigma teórico liberal, uma mão-de-obra mais qualificada torna o mercado de trabalho mais flexível, oferecendo maiores opções e facilitando a geração de empregos, no qual, os trabalhadores com maior educação recebem maiores salários, correndo menores riscos de ficarem desempregados (FEIJÓ; CARVALHO, 1999).

O processo de geração de inovações e mudanças tecnológicas dado pelo capital humano é o principal fator da produção de inovações e idéias, assim como o principal responsável pelo aumento de produtividade do indivíduo, promovendo,

¹⁷Segundo Pereira (2003), as características pessoais do indivíduo podem ser parcialmente inatas, como as aptidões intelectuais, e outras que são adquiridas ao longo da vida pessoal, tais como a formação educacional formal e a própria formação profissional desse indivíduo.

conseqüentemente, a aceleração do crescimento econômico e reduzindo a pobreza (COSTA e KERSTENETZKY, 2005; ARIAS, 2006).

Em contraponto a essa teoria, dados já demonstram que o desemprego entre a mão-de-obra mais qualificada tem aumentado nos últimos anos, nos países da OECD¹⁸.

Pode-se dizer, assim, como uma crítica a essa teoria, que a necessidade de mão-de-obra mais qualificada acaba esbarrando nos limites concretos da produção e nos interesses particulares das empresas, incluindo a lógica excludente e seletiva do mercado (FRIGOTTO, 2000), sem perder de vista que, mesmo com alto grau de escolarização da população, haverá níveis diferentes de educação.

Em outra crítica à teoria do capital humano, Miguel Parada explica que existe uma grande dificuldade em distribuir de maneira igual a educação para todos:

[...] aunque no se lo quiera así, de hecho las prácticas docentes y los contenidos curriculares son diferentes según la clase social de los alumnos, lo cual reproduce la desigualdad, y más aun, la legítima. La teoría hace de la igualdad de oportunidades el centro de la política educativa para superar la pobreza, y curiosamente tiene dificultades para explicar el por qué de la existencia de la desigualdad: ¿por qué, si la política educativa trata de ofrecer “educación para todos”, persiste la desigualdad de oportunidades?” (PARADA, 2001, p. 68)

É importante analisar, com base nesse argumento, que a teoria do capital humano não leva em consideração fatores importantes, como o simples fato de o sistema educacional responder somente a demandas individuais, de acordo com as classes sociais, não promovendo a igualdade de oportunidades.

Assim, verifica-se que as diferentes classes sociais (pobres, indígenas, ricos, miseráveis, etc.) recebem oportunidades diferentes e por isso, possuem perspectivas futuras nada compatíveis, formando, de fato, um grupo heterogêneo de capital humano, com diversos graus e especialidades.

¹⁸ Ver **THE OECD Jobs Study: Evidence and Explanation. Part 1: Labour market trends and underlying force of change**. OECD: France, 1994.

Numa sociedade como a latino-americana, onde existe um alto grau de concentração de poder e riqueza, as elites podem ter mais liberdade de escolher as estratégias que beneficiam a si próprios, em detrimento dos grupos de classe média ou de pobres. Isso promove uma elevada disparidade no nível educacional de uma população. Mesmo com acesso gratuito à educação pública, que é o destino da população pobre, as elites, por terem um maior controle sobre as decisões de suas capacidades, acabam freqüentando as melhores escolas privadas, acentuando ainda mais a desigualdade em termos de educação. Ainda que pobres e ricos tenham direito ao mesmo acesso, ou seja, embora existam sistemas públicos na maioria dos países da América Latina, as disparidades nos resultados são tão evidentes quanto na renda (WRD, 2005).

Ter igualdade em educação não significa apenas ter acesso a ela, mas ter eqüidade nos resultados¹⁹, tendo em vista que apenas uma parte da população pobre termina o ensino fundamental, uma parte menor termina o ensino médio, e uma porcentagem menor ainda tem acesso ou termina o ensino superior (CASASSUS, 2002).

Os fatores potenciais geradores de desigualdade educacional dividem-se em endógenos e exógenos, que podem acentuar ou atenuar as desigualdades. Esses geradores são variáveis sociais, econômicas e culturais que afetam multiplamente o desempenho escolar e, conseqüentemente, a desigualdade educacional.

Os fatores endógenos estão relacionados aos problemas internos do sistema educacional, que influenciam no desempenho escolar dos indivíduos.

Entre eles estão a qualidade dos professores, os espaços físicos deficientes, os recursos didáticos, a relação currículo/realidade e a oferta de estabelecimentos públicos. Já os fatores exógenos são aqueles associados à educação dos indivíduos fora do sistema escolar, onde se incluem a educação dos pais, o custo de oportunidade de estudar, os recursos monetários da família e da comunidade, as variáveis de bem-estar e trabalho infantil, o tempo que os pais permanecem em casa nos dias de trabalho, os livros e as revistas existentes em casa, a estrutura do núcleo familiar, ou seja, as condições socioeconômicas do indivíduo (SILVA, 2005 e CASSASSUS, 2002).

¹⁹ Segundo o autor, resultado é a qualidade do ensino ou o rendimento acadêmico.

Em linhas gerais, esses fatores não conduzem o sistema educacional a um círculo virtuoso, como deveria acontecer pela argumentação da teoria do capital humano no desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, na distribuição de renda.

Nesse capítulo, identifica-se a estrutura conceitual acerca da desigualdade social, tratando-se de suas múltiplas expressões para uma melhor compreensão da desigualdade, dando-se ênfase à pobreza e à desigualdade educacional. Assim, identifica-se que a pobreza não é somente uma condição econômica, mas, sim um conjunto de condicionantes que tratam das necessidades humanas, como educação, saúde e crédito.

Nessa linha a educação é condição necessária para a superação da pobreza e das privações das capacidades básicas. Entretanto a desigualdade educacional está presente na região, fazendo com que esse processo de crescimento e desenvolvimento econômico se torne mais lento.

No próximo capítulo, serão analisadas a questão da desigualdade educacional na América Latina e as formas como essa se expressa na região, assim como as políticas públicas dos governos latino-americanos para obterem uma maior equidade nos resultados em educação.

3 DESIGUALDADE EDUCACIONAL NA AMÉRICA LATINA

No presente capítulo, desenvolvem-se os aspectos históricos da educação na América Latina, destacando-se como a desigualdade educacional se expressa na região e como os governos latino-americanos atuam em termos de políticas públicas de educação, em busca das mudanças sociais que orientem a equidade.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL

A evolução histórica da educação na América Latina, assim como o seu processo de desenvolvimento econômico, também foi marcada pela desigualdade. O processo de formação educacional, que iniciou com a chegada dos jesuítas, tornou-se desigual já na sua origem. A “catequização” dos índios só facilitava a sua interlocução com portugueses e espanhóis no intuito de inseri-los nos meios de produção como escravos. Os escravos africanos, propriedade dos senhores de engenho, eram utilizados estritamente como mão-de-obra. Somente as elites recebiam educação de qualidade, bem distante da realidade social da região.

Durante o período da colonização latino-americana, o papel político dos jesuítas na expansão territorial era a catequização dos índios, sua pacificando-os e preparando-os para a vida civilizada através de uma educação evangelizadora. Tendo a Igreja como instrumento de dominação pela educação, Metrópole mantinha o domínio econômico do empreendimento (colônia), sendo essa a maior preocupação com relação à América Latina (SCHNEIDER, 1981; FRANZEN, 1999).

Dessa forma, a Igreja na América Latina, tinha como missão prática apressar a submissão e a europeização dos índios e fazê-los jurar lealdade à Coroa, ou seja, as ordens religiosas eram dirigidas para a conversão dos nativos, buscando adequá-los aos modos europeus e de acordo com as prioridades da Metrópole (HOORNAERT, 1997).

Isto tornou-se cada vez mais possível com o aldeamento dos indígenas, sendo essa a realização mais importante da política real das Coroas Portuguesa e Espanhola para a cristianização dos índios, transformando-os em “escravos morais” através da religiosidade – passando a idéia do poder divino, como na Idade Média. Isso os tornava capazes de atender aos colonos na forma de mão-de-obra escrava

(FRANZEN, 1999; HOORNAERT, 1997). Já a catequização do escravo africano dava-se antes mesmo do seu ingresso dos mesmos em território latino-americano²⁰. Assim, a catequese serviu como uma tentativa de transformar os índios em cristãos, buscando levá-los à escravização, com o intuito de servirem os colonos portugueses na obtenção de riquezas para a Coroa.

Além disso, havia uma formação militar de proteção contra os ataques de inimigos externos, contra os mercadores de escravos e, até mesmo, contra tribos que resistiam à investida dos religiosos, principalmente na região lusa (FRANZEN, 1999).

Nos séculos XVII e XVIII, com o crescimento da economia da cana-de-açúcar, a criação de gado, e a mineração de ouro e diamantes, atividades em que o escravo africano era muito utilizado, esse passou a ser considerado um bem de direito das famílias patriarcais, não havendo necessidade de um trabalho missionário, semelhante ao empregado com os indígenas; inclusive, os próprios jesuítas tinham escravos negros em seus colégios, fazendas e aldeamentos (HOORNAERT, 1997).

Não havia uma preocupação e nem estímulo por parte do Estado (principalmente no Brasil) com relação à educação²¹. A devoção religiosa dos jesuítas controlava os sistemas educacionais através de seus seminários, missões e aldeias (HOORNAERT, 1997).

Entretanto as escolas dessa ordem religiosa tinham o objetivo de educar a elite “crioula²²” da América Latina (ELLIOT, 1997). Assim, numa cooperação euro-latino-americana, as elites locais, que tinham como objetivo desenvolver o modelo de ensino superior europeu, passaram a estudar no Velho Continente (FRANZEN, 1999).

²⁰ A argumentação jesuíta com relação ao mercado de escravos africanos baseava-se na seguinte premissa religiosa para a escravatura: “A África é o inferno, onde o negro é escravo de corpo e alma, e o Brasil é o purgatório, onde a alma dos negros era libertada através do batismo e pronta para ingressar no Céu depois da morte” (HOORNAERT, 1997, p. 556), ou seja, com base nesse argumento de transmigração das almas passa-se a idéia de que está ocorrendo uma evolução religiosa por parte do escravo.

²¹ No caso brasileiro, quando houve uma ordem de Portugal expulsando os jesuítas que ensinavam a ler e escrever, não foi posto nada em seu lugar. Enquanto que as elites buscavam tutores para os filhos (DIMENSTEIN e GIANANTI, 2003).

²² A elite crioula era formada por advogados, grandes proprietários rurais e clérigos, geralmente utilizada para descrever os colonos dos séculos XVII e XVIII (ELLIOT, 1997).

Com a fundação das universidades governamentais, na Cidade do México e em Lima durante o século XVI, e a expansão do ensino superior no século XVII foi fundamental para que as ordens religiosas assumissem essa responsabilidade através das fundações das universidades de La Plata, Córdoba, Chile, entre outras, sendo boa parte dessas universidades destinadas ao ensino do Clero (BARBADAS, 1997)

No que tange à educação superior no período colonial, na América Latina, para sua melhor compreensão, é necessário separar as duas colonizações: a portuguesa e a espanhola.

A maior tradição espanhola em ensino superior refletiu-se diretamente na formação educacional das suas colônias nessa área. Enquanto Portugal possuía somente duas universidades (Coimbra e Évora), a Espanha já contava com oito, dentre as quais a Universidade de Salamanca, a de maior prestígio (TRINDADE, 2002).

No período da colonização portuguesa, não havia a presença universitária, sendo instaurada a primeira universidade somente no século XIX, e implantada em forma de versão extrema com escolas profissionais sem ligação entre elas (TRINDADE, 2002).

Nas colônias espanholas, a primeira universidade da América Latina foi criada em 1538 no território da atual República Dominicana, seguindo a ordem religiosa jesuítica. As universidades da América espanhola eram baseadas no modelo medieval europeu, com visão do mundo centrada no homem e na sociedade (FRANZEN, 1999).

Essa diferença quanto à preocupação com a educação nas colônias portuguesas e espanholas pode ser verificada na Tabela 2, onde se mostra a evolução do número de universidades em ambas.

Tabela 2 – Universidades na América Espanhola e América Portuguesa, conforme a data de fundação.

SÉCULOS	PERÍODOS	AMÉRICA ESPANHOLA		AMÉRICA PORTUGUESA	
		Universidades Públicas	Universidades Privadas	Universidades Públicas	Universidades Privadas
XVI	-	5	0	0	0
XVII	-	6	2	0	0
XVIII	-	4	1	0	0
XIX	-	41	2	31	-
	1900-1950	38	9	nd	nd
	1951-1960	34	25	nd	nd
	1961-1970	61	59	nd	nd
XX	1971-1980	57	50	nd	nd
	1981-1990	38	148	nd	nd
	1991-1995	13	84	nd	nd
	2000	Nd	Nd	236	944
TOTAL		297	380	nd	nd

FONTE: TRINDADE (2002, p. 17)

Analisando os dados da Tabela 2, nota-se uma grande disparidade no tratamento educacional de nível superior, nas duas colonizações, tanto nos aspectos cronológicos quanto nas institucionais.

Nos aspectos cronológicos, tem-se que a forte tradição da Espanha em educação de nível superior repetiu-se nas suas colônias na América Latina, o que, de fato, facilitou para a implantação de universidades ainda no século XVI. Contudo a instalação universitária na América espanhola inicia-se somente quando já havia universidades fundadas por toda a Europa.

Com aproximadamente 300 anos de atraso, ocorreu a implantação da primeira universidade no Brasil, sendo fundadas, em 1808, as Cátedras de Cirurgia na Bahia, e Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro; em 1827, as Faculdades de Direito de Olinda e de São Paulo; em 1839, a Faculdade de Farmácia; em 1875, a Escola de Minas de Ouro Preto; 1858 Faculdade de Medicina e Escola Central; e em 1874 a Escola Politécnica do Rio de Janeiro, além das faculdades de Economia (1808), Agricultura (1812), e Química (1817), todas elas supervisionadas pelo Império português (TRINDADE, 2002; STEPHANOU e BASTOS, 2004). O atraso na implantação da Universidade no Brasil está relacionado com a suposição de que “[...] muitas universidades hispano-americanas não tenham possuído o mesmo nível

que o dos colégios jesuítas [...], o mesmo nível dos seminários de Olinda e Mariana, que jamais foram chamados de universidades” (FRANZEN, 1999; TRINDADE, 2002).

Tal atraso não significa que não tenham ocorrido tentativas de implantá-las, antes do século XIX. De acordo com TRINDADE (2002), houve alguns projetos, sendo o primeiro em 1637, em Pernambuco (sob dominação holandesa da Corte do Príncipe Maurício de Nassau), e no século XVII em comum acordo com os jesuítas, a Câmara de Salvador (Bahia) solicitou ao Rei para a adoção de uma instituição inspirada na Universidade de Évora, entretanto o pedido foi duas vezes recusado pela Universidade de Coimbra.

Ainda com relação à tardia implantação da universidade no Brasil, existe o argumento de que, durante o período colonial, as instituições de ensino eram especializadas em pesquisa, e, no Império e nos primeiros anos da República, as escolas e as faculdades eram suficientes (SCHWARTZMAN apud TRINDADE, 2002).

Entretanto, durante a Reforma Pombalina da Instrução Pública (1759-1808)²³, existiu uma preocupação com relação ao Brasil, pois Portugal achava que, através do ensino, a colônia poder-se-ia emancipar. Com isso, houve falta de mestres para exercerem as novas funções, juntamente com a insuficiência de recursos e o isolamento cultural da colônia (STEPHANOU; BASTOS, 2004), podendo ser essa uma das explicações para a ausência de ensino superior até o século XIX e o destrato do Brasil com relação à educação.

No Século XIX, tanto na América espanhola quanto no Brasil, houve um aumento bastante significativo no número de universidades. No Brasil, onde a implantação se iniciou somente nesse período, foram inauguradas 31 universidades públicas, enquanto, na América espanhola, que possuía quatro universidades públicas e uma privada no século XVIII, foram fundadas mais 41 públicas e duas privadas.

²³ A Reforma Pombalina iniciou-se com a expulsão dos jesuítas do Brasil pelo Marquês do Pombal devido aos conflitos com a Coroa portuguesa, em 1759. Essa expulsão promoveu uma reforma no ensino superior em Portugal, baseada nas idéias laicas do Iluminismo, sendo implantada na Universidade de Coimbra (principal local de formação das elites coloniais).

Ao longo do século XX, o crescimento da educação superior ocorre no Brasil e na América espanhola ocorreu de forma bastante significativa, principalmente em termos de instituições privadas, embora esse crescimento possa significar baixa qualidade de ensino (TRINDADE, 2002).

No século XX, dada a existência da Guerra Fria, a política dos governos militares, fez com que a universidade a função de formar recursos humanos com alto nível e, ao mesmo tempo, de realizar pesquisas científicas e tecnológicas avançadas, especialmente na área pública, que se tornou uma referência nesse sentido (TRINDADE, 2002).

Com relação às diferenças institucionais, tem-se na América espanhola um peso preponderante da universidade pública (principalmente no México, na Argentina e no Uruguai), responsável pela massificação do ensino superior, enquanto que na esfera privada, ela apresenta um lento crescimento. No Brasil o ensino superior de massa encontra-se na iniciativa privada, que é a responsável pelo seu aumento de demanda.

Essa diferença no desenvolvimento da educação, na América Latina, pode ser explicada com base nos seguintes argumentos:

“O desafio colonizador espanhol diante do nível mais avançado de civilização indígena comparado ao território português.[...] obriga os espanhóis a implantarem um sistema de ensino superior, cuja tarefa é formar missionários com um bom conhecimento da língua e dos costumes dos nativos; enquanto que no Brasil, os jesuítas ensinam em suas missões a “língua geral” em lugar do grego e do hebraico. [...] A razão fundamental deve-se à presença de um sistema universitário mais desenvolvido na Espanha, enquanto que em Portugal, só existem duas universidades - Coimbra e Évora -, enquanto a Espanha já possuía oito” (FARIA, apud FRANZEN, 1999).

Nesse sentido, pode-se dizer, de modo geral, que, historicamente, o Brasil é marcado pela quase-ausência de preocupação com a educação formal desde o sistema escolar administrado pelos jesuítas. Entretanto a elite colonizadora

portuguesa seguia para as Universidades de Coimbra ou Évora e, quando retornava formava uma nova burguesia.

No período colonial, quase toda a população era analfabeta; no Império e no início da República, cerca de 80% da população assim se encontrava e recentemente, no século XX, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1999, 13,8% da população era analfabeta, ou seja, aproximadamente 22,8 milhões de pessoas (DIMENSTEIN; GIANANTI, 2003).

Esse tratamento diferenciado no que tange à educação no período colonial se torna um fator-chave para o entendimento do desenvolvimento educacional na América Latina, onde esse caráter concentrador e excludente se reflete nas características educacionais dos séculos posteriores.

Essa herança educacional histórica faz com que o ensino esteja sempre atrelado ao tipo de estrutura da sociedade, ou seja, a educação deve capacitar a sociedade, de acordo com as exigências dos ambientes, nas dimensões econômica, política e social.

As informações organizadas no Quadro 1 permitem constatar como a função educacional evoluiu de acordo com a sociedade e juntamente com as dimensões política, econômica e social, ou seja, como as mudanças nessas três áreas alteram-na, formando uma relação dependente e associada.

ESTILOS	FUNÇÃO EDUCACIONAL	DIMENSÃO ECONÔMICA	DIMENSÃO POLÍTICA	DIMENSÃO SOCIAL
Tradicional	Conservação: socialização para manutenção da ordem constituída de acordo com os valores da classe dominante	Estancamento e base econômica agrícola	Oligarquia. Controle político não-sujeito a "contestação" por parte das massas	Classe dominante indiferenciada. Fraca identidade e organização de outras classes sociais. Pobreza e marginalidade.
De modernização social	Mobilização: integração das massas e formação segundo valores de participação num sistema educacional relativamente aberto a demandas de grupos em processo de incorporação.	Crescimento moderado com distribuição. Importância crescente do mercado interno.	Instável relação e/ou aliança de classes integradas ao sistema, "manipulação da mobilização".	Estrutura capitalista de classes. Diferenciação interna da burguesia. Ascensão das classes média e proletária. Sociedade de massa e marginalidade.
De participação	Cultura: implantação de um código que legitima um status e o ingresso num setor com relações internas igualitárias	Abundância e geração de excedentes no setor econômico específico difundido através do Estado.	Pluralismo elitista. Autonomização da "burocracia política" no quadro de uma aliança de burguesia e classes médias legitimada democraticamente.	Distensão das relações de classes sociais por ampliação em matéria de ocupação e renda. Consolidação da burguesia e ascensão da classe média.
Tecnocrático e/ou de formação de Recursos Humanos	Economia: educação limitada à preparação funcional e estratificada de recursos humanos em alguns casos ideologicamente "despolitizados".	Crescimento acelerado com concentração, "internacionalização" do mercado interno e exportação de bens industriais.	Controle por parte da classe alta ou tecnocrática estrutura político-militar com participação da burguesia nacional ou vicária.	Polarizada estrutura de classes. Incorporação parcial e paulatina de grupos sociais de acordo com as ampliações do mercado.
De congelamento político	Política: reimposição da autoridade e dos valores da classe dominante; desmobilização popular; inclui compartimentação educacional segundo estratificação e redução do diálogo intelectual.	Crise por esgotamento de modelo ou por projeção das lutas de classe.	Setores de classe alta com apoio de setores médios e presença militar.	Reestruturação autoritária das relações de classe. Redução dos níveis de renda e diminuição da participação das classes média e proletária.

Quadro 1 – Estilos sociais caracterizados segundo sua função educacional e repercussão nas dimensões econômica, política e social.

FONTE: Rama (1996, p. 70-71)

Conforme pode ser visto no Quadro 1, as mudanças constantes nas dimensões econômica, política e social, refletem-se diretamente na função educacional, Assim como as mudanças nos modos de produção geram novas formas de educação.

Na sociedade de estilo tradicional há forte presença da economia agrícola. As dimensões política e social são marcadas pelo poder das classes dominantes sem contestação por parte das massas, que não têm identidade e organização. A função educacional é de conservação e socialização dos valores importantes e de interesse da classe dominante.

A sociedade dentro do padrão de modernização social tem uma economia baseada no crescimento interno, refletindo-se, na dimensão social em uma estrutura de classes com diferenciação interna dentro da própria burguesia, e desse em relação às demais, com o crescimento das classes média e proletária, resultando na marginalização da sociedade de massa e provocando uma instabilidade política nas relações entre as classes integradas ao sistema. A função da educação passa a ser de mobilização e integração das massas.

A mudança para uma sociedade de participação tem na cultura a função mais importante da educação, para promover a igualdade, com as dimensões política e social representando o pluralismo elitista, onde as relações das classes se dá pela ampliação da ocupação e da renda. No campo econômico, tem-se a geração de excedentes pelo Estado.

A sociedade de estilo tecnocrático ou de formação de recursos humanos é marcada por crescimento acelerado com concentração e internacionalização do mercado interno e pela exportação de bens industriais, sendo controlado por uma estrutura político-militar e com a polarização da estrutura de classes. Nela a educação tem a função de preparação funcional e estratificada de recursos humanos com despolitização ideológica.

Na sociedade de congelamento político, a educação tem a função de reimposição da autoridade e dos valores da classe dominante, através da desmobilização popular, pela redução do diálogo intelectual, reflexo de um cenário político marcado pela presença militar com apoio de setores das classes média e alta, um cenário social de reestruturação autoritária, com redução dos níveis de renda, diminuição da participação das classes média e proletária e crise na dimensão econômica, dada pelo esgotamento do modelo.

Conforme o tipo de sociedade, a educação exerce cinco funções sociais, que podem ser sintetizadas da seguinte forma: (a) transmissão da cultura da sociedade e de sua classe dominante; (b) conservação do sistema e provisão de inovações; (c) na política, apoio ao sistema de governo vigente e no recrutamento de líderes; (d) junto às classes sociais, o objetivo é a manutenção e seleção de candidatos para diferentes postos, segundo critério de aceitação ou rejeição da mobilidade social; (e) na economia, auxilia no recrutamento de mão-de-obra, na qualidade e quantidade requeridas pelo sistema econômico (RAMA, 1996).

Com isso, desde as explorações jesuítas, passando posteriormente por todas essas transformações, a educação na América Latina segue com os vestígios de desigualdade, que se apresenta nesse século XXI, sob a forma de privação da mesma, tendo em vista que, ao longo da história educacional latino-americana, ela sempre buscou servir às necessidades das elites, formando, assim uma desigualdade que pode ser dividida em diversas expressões, conforme pode ser visto no item seguinte.

3.2 AS EXPRESSÕES DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL

No item anterior, descreveram-se brevemente os aspectos históricos da evolução educacional na América Latina, constatando-se que esse processo teve um início desigual, conforme os objetivos de colonização e exploração das Coroas portuguesa e espanhola na região.

Com base nesse aspecto, analisar-se-á, agora como a desigualdade educacional se tem expressado recentemente na América Latina, fazendo-se uma leitura a partir dos anos 90, com base nos dados da CEPAL, do Banco Mundial e da Unesco, tendo por propósito detectar, analiticamente, os problemas críticos da educação na América Latina.

O processo de educação na América Latina em um contexto geral acompanha as questões sociais, culturais, políticas e econômicas que se refletirem diretamente no desenvolvimento educacional da região, sendo esses os pilares básicos de sustentação educacional.

A educação é uma estratégia fundamental – juntamente com os investimentos – para se obter crescimento econômico e ganho de competitividade

na economia globalizada, nesse início do século XXI. Entretanto, na América Latina, existem diversos problemas com relação à qualidade, à eqüidade e à eficiência do ensino na maioria dos sistemas educacionais.

Os maiores problemas são relacionados ao acesso à educação, à sustentação nutricional e ao alto índice de repetência e de evasão escolar, principalmente nas regiões socialmente desfavorecidas, bem como à questão da qualidade do ensino, de extrema importância para se buscar eqüidade em educação.

Dentro desse contexto, serão analisados os problemas mais críticos para o desenvolvimento de uma eqüidade educacional na América Latina. Sendo que o primeiro é a questão do acesso à educação, tendo em vista que, à medida que vai aumentando o nível de escolaridade, diminui a participação da população de baixa renda.

Durante a Conferência Mundial Educação para Todos, em 1990²⁴, debateu-se a necessidade de garantir a escolarização primária de maneira universal, a fim de suprir os indivíduos com educação, tendo em vista que essa é constituída de um conjunto completo de ações orientadas para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das pessoas. Sendo assim, completar a educação básica é o mínimo que cada país deve garantir, mas, para isso, também é necessário promover o acesso a ela (Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005).

Fazendo-se uma análise a partir dos anos 70, nota-se que houve uma evolução no número de matrículas por nível de ensino na região, destacando-se o

²⁴A Semana da Educação para Todos é celebrada em comemoração ao aniversário da Cúpula Mundial de Educação para Todos, realizada na cidade de Dacar, Senegal, no ano 2000. A iniciativa de instituir a Semana da Educação para Todos surgiu da necessidade de renovar em todo o mundo, o sentido da luta para garantir a todas as pessoas a aprendizagem indispensável à vida contemporânea. O Brasil comemora a Semana da Educação para Todos desde 1993 e é um dos poucos países do mundo que conta com artigo em sua Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), determinando que o Plano Nacional de Educação deve ser elaborado com base na Declaração Mundial de Educação para Todos.

Tanto a Conferência de Jomtien, no início de 1990, onde foi aprovada a Declaração Mundial de Educação para Todos, quanto o Marco de Ação de Dacar, traduzem o compromisso de mais de uma centena de países com uma educação libertadora e disponível a todos.

Educação para Todos é a promessa feita em Dacar por mais de 180 nações e que visa assegurar educação de qualidade para todas as crianças até 2015 e expandir significativamente oportunidades de aprendizado para jovens e adultos. Esse compromisso pode ser resumido nos seis seguintes objetivos: (a) Expandir e melhorar a educação e cuidados com a infância; (b) Assegurar, até 2015, educação gratuita, compulsória e de qualidade; (c) Assegurar que as necessidades básicas de aprendizagem de jovens sejam satisfeitas de modo eqüitativo, por meio de acesso a programas de aprendizagem apropriados; (d) Atingir, até 2015, 50% de melhoria nos níveis de alfabetização de adultos; (e) Eliminar, até 2015, disparidades de gênero na educação primária e secundária e alcançar igualdade de gênero até 2015, com foco no acesso de meninas a educação básica de qualidade; e (f) Melhorar a qualidade da educação.

Disponível em: http://www.unesco.org.br/areas/educacao/Educacao/educacaotodos/semadptodos/index_html/mostra_documento

Acesso em 17/01/2007.

número de alunos matriculados no ensino fundamental²⁵ e secundário nas décadas seguintes.

Durante os anos 90, o acesso à educação na América Latina cresceu, tendo em vista que houve um aumento nas taxas de matrículas, demonstrando uma evolução em todos os níveis de educação (PURYEAR, 1997).

Os dados apresentados no Gráfico 2, mostram a evolução no número de matrículas de 1970 até 2002.

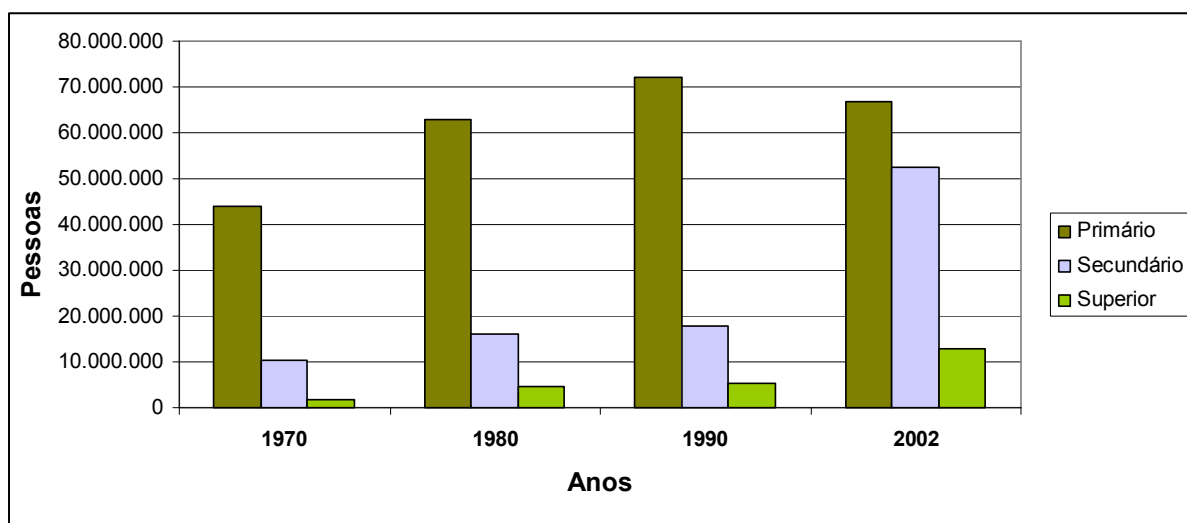


Gráfico 2 – Número de matrículas, por nível de ensino, na América Latina, 1970-2002.

FONTE: Unesco, Disponível em: <http://websie.eclac.cl> – Acesso em 27/09/2006.

Analisando o Gráfico 2, nota-se que, durante esse período, o ensino fundamental cresceu de maneira bastante significativa, passando de 43 milhões para 72 milhões o número de alunos matriculados. Já o ensino médio e a superior apresentaram tímidos crescimentos, com o primeiro chegando a 18 milhões de matrículas em 1990 (um aumento de 80% em relação a 1970) e o segundo nesse mesmo período, manteve-se estagnado abaixo de 10 milhões de matrículas.

Comparando os dados apresentados em 2002 com os de 1990, tem-se uma redução das matrículas no ensino fundamental, embora essa queda de 72 milhões para 68 milhões de matrículas represente em torno 90% da cobertura de alunos em

²⁵ Segundo Kliksberg (1999), a análise é feita até a 6ª série, tendo em vista que, que nos países da América hispânica o ensino fundamental vai da 1ª até a 6ª série.

idade escolar. O ensino médio apresenta um crescimento de 18 milhões para cerca de 52 milhões de alunos matriculados (um acréscimo em torno de 289% com relação ao número de matriculados em 1990), o ensino superior apresenta um baixo crescimento em relação aos demais níveis de ensino, chegando a 12 milhões de matrículas em 2002.

Com base nas informações do Gráfico 2, nota-se que, na América Latina até os anos 90, os alunos simplesmente completavam o ensino fundamental, adquirindo as condições mínimas de alfabetização para entrar no mercado de trabalho. Em 2002, esse cenário se inverteu com a população dando continuidade nos demais níveis de ensino, o que se reflete, inclusive no ensino superior, dadas as novas exigências do mercado de trabalho por níveis educacionais mais elevados.

O acesso ao ensino fundamental, na região, tem registrado um crescimento bastante elevado, devido ao aumento do número de alunos matriculados no ensino pré-escolar²⁶ e aos incentivos governamentais, através das reformas educacionais e das políticas públicas de financiamento educacional.²⁷

De acordo com os dados da Tabela 3, é possível verificar o progresso no crescimento do ensino fundamental, embora esse crescimento esteja bastante abaixo dos dados apresentados pelos países da Ásia e da OCDE, o que torna a América Latina menos competitiva que essas duas regiões.

²⁶ O aluno ao estar matriculado na educação pré-escolar tem maiores chances de dar seguimento aos estudos, matriculando-se na educação primária, além de estar mais preparado para cursá-la reduzindo as chances de repetência ou evasão escolar.

²⁷ No item 2.3 do presente capítulo será demonstrado as reformas educacionais e as políticas públicas de incentivo à educação.

Tabela 3 – Evolução da Educação na América Latina (países selecionados), Ásia e Países Desenvolvidos (OCDE), 1999-2004.

PAÍSES E REGIÕES	IDADE DO GRUPO	POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR (1000)	NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL (1000)		TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULAS (%)		CRIANÇAS FORA DA ESCOLA (1000)	
			1999	2004	1999	2004	1999	2004
Argentina	6-11	4.156	4.821	4.675	99	99	10	22
Bolívia	6-11	1.362	1.445	1.546	95	95	52	44
Brasil	7-10	13.509	20.939	18.919	96	95	1.032	800
Chile	6-11	1.694	1.805	1.756	n/d	n/d	n/d	n/d
Colômbia	6-10	4.727	5.162	5.259	88	83	431	713
Costa Rica	6-11	499	552	558	n/d	n/d	n/d	n/d
Cuba	6-11	903	1.074	906	98	96	4	29
República Dominicana	6-11	1.145	1.315	1.282	84	86	167	140
Equador	6-11	1.702	1.899	1.990	97	98	17	11
México	6-11	13.540	14.698	14.781	98	98	29,6	22,3
Uruguai	6-11	336	366	366	n/d	n/d	n/d	n/d
Peru	6-11	3.629	4.350	4.133	98	97	2	14,6
Venezuela	6-11	3.287	3.261	3.453	86	92	423	199
América Latina	....	56.649	67.705	66.637	93	95	3.731	2.698
Países da OCDE	....	66.509	70.418	67.419	96	96	2.024	2.282
Ásia	....	178.546	214.277	202.712	96	94	6.382	9.298

FONTE: Education for All Global Monitoring Report, 2007, p. 248-251.

* Dado não-disponível

Conforme os dados apresentados na Tabela 3, nota-se, primeiramente, que, em alguns países da América Latina, houve redução no número de matrículas, na educação primária, de 1999 a 2004, como, por exemplo, na Argentina, no Brasil, no Chile e em Cuba. Entretanto essa redução indica um avanço, pois o número de matrículas é superior ao da população em idade escolar, o que aponta que a população em idade para cursar aquele nível de ensino está sendo atendida. Além disso, a maioria dos países tem apresentado uma taxa líquida de matrículas acima de 90% da cobertura em relação ao alunos em idade escolar. Nesse quesito,

verifica-se que Brasil, Argentina e México mantiveram os níveis de cobertura de 1999 em 2004. O dado crítico dessa análise está no crescimento do número de alunos fora da escola na Argentina, na Colômbia e em Cuba.

Comparando-se América Latina, OCDE e Ásia, percebe-se que a taxa líquida de matrícula aumentou, manteve-se estável e caiu respectivamente. O dado importante dessa análise fica por conta da América Latina, cuja taxa aumentou de 93% para 95% da cobertura de matrícula, combinada com a redução do número de crianças fora da escola.

Com relação à queda no número de matrículas brasileiras, provavelmente ela se deve ao fato de ter-se estabilizado, em 2004, a procura pelo ensino fundamental por parte da população adulta, tendo em vista que na metade dos anos 90, iniciou-se o programa de educação para jovens e adultos. Nota-se na Tabela 3 que a população com idade escolar para cursar o ensino fundamental é inferior ao número de matrículas.

O acesso à educação fundamental tem-se ampliado na região, com um número cada vez maior de países essendendo seus serviços educacionais para abranger as crianças de menor idade, incluindo a educação pré-escolar. As taxas de crescimento de matrículas no ensino pré-primário têm aumentado constantemente na América Latina, mesmo durante os anos 80, quando os programas sociais foram afetados diretamente pelos problemas da crise econômica mundial (WDR, 1999).

Os dados apresentados na Tabela 4 revelam o número e a taxa de alunos matriculados em educação pré-escolar em alguns países selecionados da América Latina, e o que sai desse nível de educação e se matriculam na educação fundamental.

Tabela 4 – Número e taxa bruta de alunos matriculados na educação pré-escolar e taxa percentual de alunos que entram na educação primária após terem realizado educação pré-escolar, em países da América Latina em 1999 e 2004.

PAÍSES E REGIÕES	IDADE DO GRUPO	POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR (1000)	NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL		TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULAS (%)		CRIANÇAS FORA DA ESCOLA (1000)	
			1999	2004	1999	2004	1999	2004
Argentina	6-11	4.156	4.821	4.675	99	99	10	22
Bolívia	6-11	1.362	1.445	1.546	95	95	52	44
Brasil	7-10	13.509	20.939	18.919	96	95	1.032	800
Chile	6-11	1.694	1.805	1.756	n/d	n/d	n/d	n/d
Colômbia	6-10	4.727	5.162	5.259	88	83	431	713
Costa Rica	6-11	499	552	558	n/d	n/d	n/d	n/d
Cuba	6-11	903	1.074	906	98	96	4	29
República Dominicana	6-11	1.145	1.315	1.282	84	86	167	140
Equador	6-11	1.702	1.899	1.990	97	98	17	11
México	6-11	13.540	14.698	14.781	98	98	29,6	22,3
Uruguai	6-11	336	366	366	n/d	n/d	n/d	n/d
Peru	6-11	3.629	4.350	4.133	98	97	2	14,6
Venezuela	6-11	3.287	3.261	3.453	86	92	423	199
América Latina	....	56.649	67.705	66.637	93	95	3.731	2.698
Países da OCDE	....	66.509	70.418	67.419	96	96	2.024	2.282
Ásia	....	178.546	214.277	202.712	96	94	6.382	9.298

FONTE: Education for All Global Monitoring Report, 2007, p. 248-251.

* Dado não-disponível

Conforme os dados da Tabela 4, houve um aumento da educação pré-escolar em toda a região, destacando-se Argentina, Brasil, México e Venezuela. Percebe-se que mais de 50% dos alunos que se matricularam no ensino fundamental em 2004, passaram anteriormente por alguma escola de educação pré-

primária, tendo como destaques a Argentina, o Uruguai e Cuba, com 90%, 95 e 98% respectivamente.

A importância desse nível de educação está relacionada ao comprometimento do desenvolvimento infantil, deixando de ser simplesmente um ambiente de recreação (creche). Nesse sentido, a educação infantil assume o papel de promover o desenvolvimento mental, social, físico e emocional, dado que os programas educacionais nesse nível de ensino possuem um enfoque integral, multifacetado, multisetorial, sendo dirigidos às crianças a partir de seus primeiros meses e anos de vida (MYERS, 1995).

De acordo com MYERS (1995), os benefícios oferecidos pela educação pré-escolar refletem-se em toda a sociedade, e os resultados são retratados em aumento da produtividade, mais oportunidades de emprego e redução dos custos sociais. Além disso, a expansão do ensino pré-primário reflete-se positivamente no aumento das matrículas no ensino fundamental.

Dessa forma, pode-se dizer que os alunos matriculados na pré-escola, futuramente, se tornam mais produtivos e adquirem mais habilidades para o mercado de trabalho em relação àqueles que entram diretamente no ensino fundamental, pelo fato de os primeiros anos de vida serem fundamentais para o desenvolvimento da personalidade, inteligência e do comportamento social.

Com relação ao ensino médio, o desafio para os governos na América Latina também é promover o acesso a ela, melhorar a sua qualidade e reduzir a evasão escolar, que é bastante elevada.

Tendo em vista que a educação secundária é crucial para que os países obtenham aumento de produtividade e conseqüentemente desenvolvimento econômico, e assim promover ao indivíduo maior acesso às oportunidades, gerando equidade de bem-estar social e o conhecimento de seus exercícios de cidadania (Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005).

O ensino fundamental é importante no sentido de dar acesso à educação, permitindo aos educandos a possibilidade de ler e escrever, enquanto o ensino médio é capaz de criar habilidades e competências de raciocínio exigidas pelo mercado de trabalho.

Esse último nível de graduação, que nos anos 70 tinha aproximadamente 10 milhões de matrículas, chega em 2002 com mais de 50 milhões de alunos (Gráfico 2), o que comprova a exigência das empresas de obterem recursos humanos mais qualificados para alcançar maiores níveis de produtividade. Nesse sentido, o ensino médio habilita melhor o indivíduo, oportunizando-lhe uma redução das privações das capacidades básicas. (UNESCO, 2006).

Conforme os dados apresentados na Tabela 5, pode-se acompanhar o crescimento de taxa matrícula no ensino médio de acordo com o gênero, de 1999 a 2003.

Tabela 5 – Taxa percentual líquida de matrícula no ensino secundário, segundo o sexo em países selecionados – 1999-2003.

%

PAÍSES	1999		2000		2001		2002		2003	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Argentina	73.1	79.2	76.7	81.5	78.4	82.8	78.3	83.3	76.3	81.9
Brasil	63.1	68.5	66	71.1	68.3	73.9	71.3	77.8	73.3	78.1
México	55.2	54.6	56.2	56.1	56.3	60.3	59.5	60.8	61.5	63.4
Peru	64.1	62.6	67.1	64.9	70.0	67.7	70.2	68.1	69.3	67.8
Venezuela	42.5	52.6	45.8	55.3	49.6	58.6	52.4	61.5	54.3	63.3
A. Latina	57.5	60.8	59.6	62.9	61.3	65.3	63.2	67.2	64.3	67.9

FONTE DADOS BRUTOS: UNESCO. Disponível em:

<<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>>, Acesso em 03.10.06.

Em alguns países, como Brasil e Argentina, nota-se um crescimento nas taxas de matrículas de ambos os sexos, com as mulheres apresentando taxas maiores que as masculinas. O Peru teve um crescimento semelhante ao do Brasil e ao da Argentina, embora as taxas maiores se encontrem com o sexo masculino. Os piores indicadores são os da Venezuela e do México, que, embora venham apresentando uma evolução, mostram resultados abaixo da média da América Latina. De um modo geral, observa-se que as taxas de matrículas femininas são maiores que as masculinas.

A provável causa dessa diferença está relacionada à necessidade de em muitos casos os homens, por serem chefes de família, terem que abandonar a escola para ingressar no mercado de trabalho. Entretanto esse abandono acaba transformando-se em um círculo perverso entre baixa educação, baixos rendimentos, privação de capacidades e desigualdade social, afetando, portanto, toda a família. O fato de as mulheres serem maioria no ensino médio acaba deixando-as mais preparadas para o mercado de trabalho, o que, provavelmente, se reflete no aumento do número de mulheres chefes de família.

Mesmo com o crescimento do número de alunos na educação secundária, percebe-se que existe um grande problema na América Latina, que é a baixa taxa de conclusão nesse nível, sendo que os casos mais críticos são com relação aos homens, que, além de ascenderem à educação ao nível secundário em menor proporção que as mulheres, também o abandonam em maior proporção que as mulheres (UNESCO, 2006).

As informações contidas na Tabela 6 mostram o crescimento do número de alunos matriculados no ensino secundário, na América Latina, nos países da OCDE e em países industrializados da Ásia. Percebe-se, de 1999 a 2004, em todas as regiões, esse número de matrículas cresceu sendo que, na América Latina, houve um aumento da cobertura educacional, em escolas tanto públicas quanto privadas, passando de 52.953.391 em 1999 para 57.155.082 em 2004. Nos países da OCDE, o número de matrículas em escolas públicas aumentou, passando de 57.944.676 em 1999 para 71.708.103 em 2004, enquanto, na Ásia esse número foi decrescente: de 7.601.926 matriculados em escolas públicas em 1999 caiu para 4.617.918 em 2004.

Tabela 6 – Total de Matrículas no ensino secundário, nos países da América Latina, Ásia e OCDE, 1999, 2000 e 2004.

PAÍSES	TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO, EM ESCOLAS PÚBLICAS E			TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO, SOMENTE EM ESCOLAS		
	1999	2000	2004	1999	2000	2004
OCDE	78.920.275	80.325.605	84.887.423	57.944.676	69.414.429	71.708.103
América Latina e Caribe	52.953.391	55.217.412	57.155.082	...	...	...
ERI Ásia	79.613.131	83.693.386	104.265.425	7.601.926	7.022.735	4.617.918

FONTE: UNESCO Disponível em:

<<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>>. Acesso em 05/10/2006.

Através dos dados apresentados na Tabela 6, constata-se que nos países da OCDE, a grande concentração de matrículas está nas escolas públicas, enquanto, que nos países asiáticos, as escolas privadas atendem acima de 90% das matrículas no ensino médio. Com isso, percebe-se a importância da escola pública nos países da OCDE com relação à formação de capital humano.

Não obstante os avanços em educação secundária, a América Latina ainda apresenta números bastante inferiores com relação aos países da OCDE e aos países industrializados da Ásia (FRANCO, 2002).

O Gráfico 3 permite uma melhor visualização do aumento no número de matrículas do ensino médio nestas três regiões através da variação das taxas, num período de 12 anos. Comparando-se essas mesmas regiões em 1985 e em 1997, tem-se que, nos países da OCDE, o aumento das taxas de matrículas quase chega a 100%, na Ásia, fica em torno de 70%, enquanto, na América Latina em apenas em 55%.

(%)

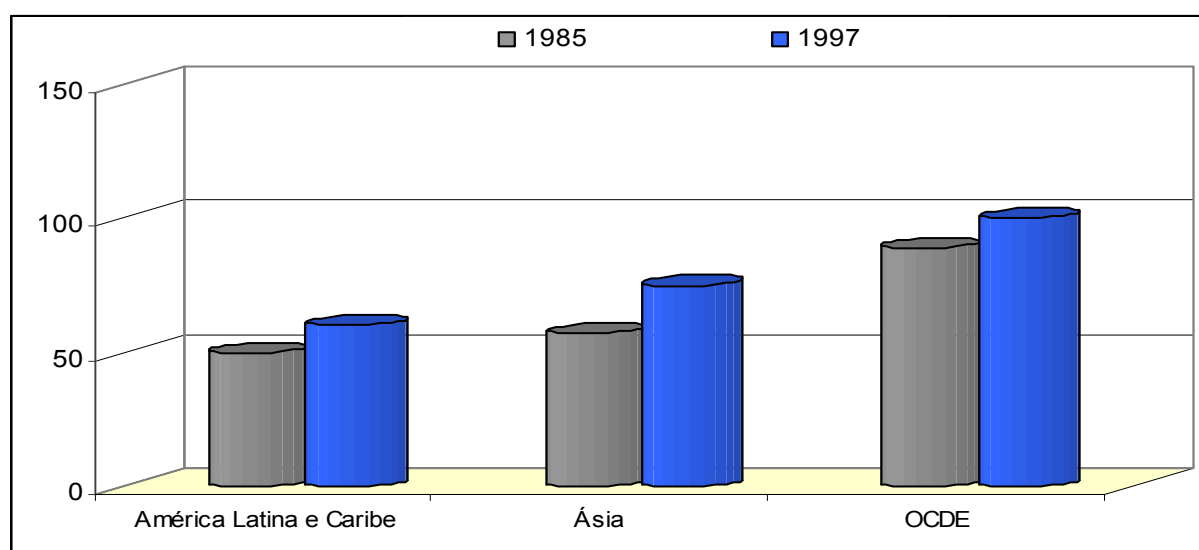


Gráfico 3 – Taxa de matrícula bruta em educação secundária, América Latina, países da OCDE e países industrializados da Ásia – 1985 / 1997.

FONTE: FRANCO, 2002, p. 15.

Como se pode perceber, a cobertura educacional de 1985 a 1997 aumenta na América Latina, assim como nas demais regiões, mas as suas taxas brutas de matrículas são bem menores que as obtidas pela OCDE e a Ásia, sendo esses um dos fatores que explicam o atraso no desenvolvimento econômico da região com relação às demais. Em virtude da baixa escolaridade, as empresas que buscam mão-de-obra barata e qualificada, instalam-se na Ásia, em detrimento dos países latino-americanos, deixando de gerar emprego nos mesmos²⁸.

Com relação aos indicadores para a educação de nível superior, os índices de matrícula são bem menores que os apresentados nos de ensino fundamental e médio, tendo em vista que a maioria da população latino-americana não atinge tal grau de instrução.

Durante os anos 50, o acesso à educação superior era restrito às elites, tendo em vista que a proporção de nesse nível era de apenas 2%, ou seja, 266.000 estudantes de nível superior em toda a América Latina. A década de 60 apresentou

²⁸ Segundo François Chesnais (1996), as empresas buscam, através das estratégias de Investimento Estrangeiro Direto (IED), instalarem-se em locais onde sejam fornecidas boas condições de infraestrutura, redução ou isenção de impostos, além de mão-de-obra barata e qualificada.

um aumento bastante significativo, chegando a 1.640.000 estudantes matriculados (TRINDADE, 2002).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 7, nota-se que houve uma evolução no número total de matrículas e na sua taxa de crescimento, provocada pelo aumento do número de instituições públicas e privadas durante as décadas de 80 e 90²⁹.

Tabela 7 – Evolução do número total de matrículas e taxa de crescimento em educação de nível superior, países selecionados 1970-2003.

PAÍS	1970	%	1981/82	%	1989/91	%	2003	%
Argentina	274.634	100	550.556	200	1.077.212	393	2.101.437	765
Brasil	430.473	100	1.345.000	312	1.570.860	365	3.994.422	928
Chile	76.979	100	118.978	155	249.482	324	567.114	737
Colômbia	85.560	100	306.269	358	474.787	555	986.680	1153
México	118.011	100	785.419	418	1.078.190	573	2.236.791	n/d

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Unesco (2006); TRINDADE (2002)

Comparando as taxas de crescimento nesses cinco países, verifica-se que o crescimento no número de matrículas, em 2003, aumenta mais de sete vezes em relação ao da década de 70, principalmente na Argentina, no Brasil e no México.

Fazendo-se uma confrontação com os países da OCDE e da Ásia, nota-se que, mesmo com esse aumento no número de matrículas, ainda há uma disparidade bastante elevada em relação à essas regiões, conforme pode ser visto no Gráfico 4, que apresenta a evolução das taxas de matrículas na educação superior, no período de 1985 a 1997.

²⁹ Esse aumento de instituições de ensino superior na América Latina ocorreu principalmente pela ascensão de instituições privadas. Nos anos 80 eram, 152 universidades públicas e 134 privadas; em 1994, esse número inverte-se, passando para 319 universidades públicas e 493 privadas (TRINDADE, 2002).

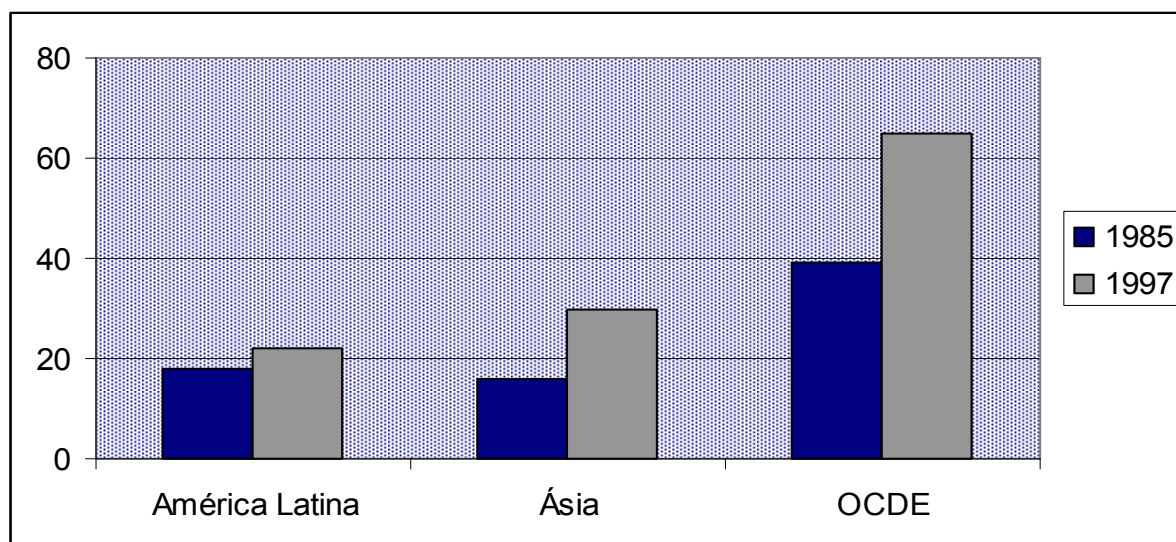


Gráfico 4 – Taxa de matrícula bruta em educação superior, América Latina, países da OCDE e em países industrializados da Ásia – 1985 / 1997.

FONTE: FRANCO, 2002. p. 15.

Ao longo desse período de 12 anos, houve uma mudança bastante significativa em relação às taxas de matrícula nessas regiões, embora o progresso educacional alcançado pela América Latina tenha se mostrado insuficiente para acompanhar o crescimento apresentado pela Ásia e pelos países da OCDE. Em 1985, as taxas de matrículas no ensino superior, na América Latina, eram maiores que as da Ásia, invertendo-se no período seguinte, quando as asiáticas superaram as latino-americanas em 1997 (FRANCO, 2002).

Outro dado que merece destaque é que, mesmo com esse crescimento, em 1997, nos países latino-americanos e asiáticos os resultados alcançados estão bem abaixo dos obtidos pelos países da OCDE em 1985.

Entretanto, deve-se ressaltar que o aumento no número de alunos matriculados não significa que os problemas com relação ao acesso à educação estejam resolvidos.

Poder-se-ia dizer que essa disparidade está atrelada ao desenvolvimento econômico dessas regiões e às exigências dos mercados de trabalho, ou seja, nos países asiáticos e na América Latina, as empresas estão focadas na produção de bens agrícolas, manufaturas e indústrias, enquanto os países da OCDE se dedicam aos serviços. Nesse sentido, os países da OCDE estariam no nível de

desenvolvimento chamado pós-industrial, onde o conhecimento é o principal fator de produção³⁰.

O segundo aspecto referente aos problemas críticos da educação é o mais importante e a principal base de sustentação educacional, ou seja, a presença de uma nutrição adequada desde o pré-natal, para que haja a formação e o desenvolvimento correto do cérebro. Segundo pesquisas de ordem biológica, psicológica e pedagógica, não há dúvidas sobre essa relação direta entre a subnutrição e a subintelectualização. Assim, uma nutrição adequada permite uma infância qualificada desde o seu início e, com isso, melhores chances de obter a instrução necessária (KLIKSBERG, 1999; TORO et al, 2000).

As conseqüências de uma má condição nutricional refletem-se diretamente na questão referente ao rendimento escolar:

“Los primeros dos años de vida no sólo corresponden a la etapa de máximo crecimiento, sino que al final del primer año de vida se alcanza el 70% del peso del cerebro adulto, constituyendo también, casi el período total de crecimiento de esse órgano. De allí es que la desnutrición infantil y la subalimentación crónica podrían ocasionar un retraso en el crecimiento cerebral, reducción de su tamaño y el consecuente menor desarrollo intelectual (Ivanovic, 1996; Stoch y Smythe, 1963, 1967, 1976; Stoch et al., 1982). Estos aspectos son de trascendental importancia para la educación, ya que resultados previos de nuestras investigaciones, confirman que la circunferencia craneana, indicador de la historia nutricional y del desarrollo cerebral, es el parâmetro antropométrico de mayor relevancia para el proceso educativo y cuyo impacto en el rendimiento escolar va aumentando a medida que ascendemos en el sistema educacional. De esta forma en escolares que egresan de educación media, es el único parâmetro antropométrico que se asocia directa y significativamente con el rendimiento escolar, con el coeficiente intelectual y con los puntajes obtenidos en la prueba de aptitud académica (PAA), requisito fundamental para acceder a la educación superior.” (TORO; URRUTIA e IVANOVIC, 2000, p. 20):

³⁰ Ver Domenico de Mais (2001), O Ócio Criativo – Editora Sextante.

A falta de uma adequação nutricional gera problemas em todo o sistema educacional, tais como o excesso de repetência e evasão escolar, devido à necessidade de as crianças trabalharem desde cedo para trazerem recursos às famílias, sendo-lhes bloqueado o acesso real à educação (KLIKSBURG, 1999).

Como a nutrição possui uma relação direta com a aprendizagem e o rendimento escolar, a sua deficiência reflete-se diretamente em outro problema educacional da América Latina, que é o alto índice de repetência escolar, sendo o terceiro problema crítico da educação a ser analisado, sendo que, suas maiores taxas se encontram nos estratos sociais mais desfavorecidos e em zonas rurais (KLIKSBURG, 2002).

Os índices de repetência na região estão entre os mais altos do mundo, sendo que um aluno leva, em média, sete anos no ensino fundamental para completar quatro séries. Nos seis primeiros anos do ciclo fundamental, a média de repetência é de cerca de 30% ao ano (SHCIEFELBEIN apud PURYEAR, 1997).

As taxas de repetência do primeiro grau, na América Latina, estão apresentadas no Gráfico 5. Com base, nesses dados, percebe-se que os países que apresentaram as maiores taxas o Brasil, com 55,7%; a República Dominicana, com 49,8%, e a Nicarágua com 54,8%, e as menores taxas encontram-se na Costa Rica, 23,4%; na Venezuela 19,7%, e no Chile, 19,6%.

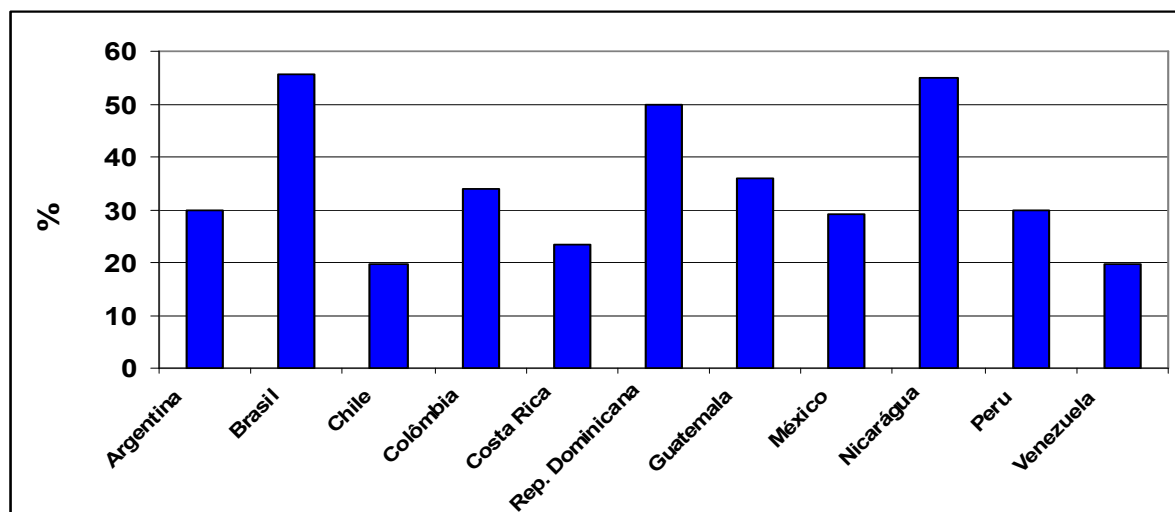


Gráfico 5 – Taxa de repetência do primeiro grau para um grupo selecionado de países na América Latina, durante os anos 90.

FONTE: PURYEAR (1997).

NOTA: No Brasil, o primeiro grau inicia aos sete anos de idade.

As taxas do Brasil mostraram-se superiores às de países cuja economia está baseada em atividades agrícolas, como a Nicarágua e a República Dominicana. A taxa de repetentes no Brasil é quase o dobro das apresentadas por México e Argentina, países mais industrializados.

O percentual de alunos que terminam a 6ª série sem repetência na América Latina, é bastante baixo, conforme pode ser visto no Gráfico 6, destacando-se negativamente o Brasil, com apenas 1%, a República Dominicana, com 3%, e a Guatemala, com 9%, ou seja, nesses países, menos de 10% das crianças chegam à 6ª série sem repetir.

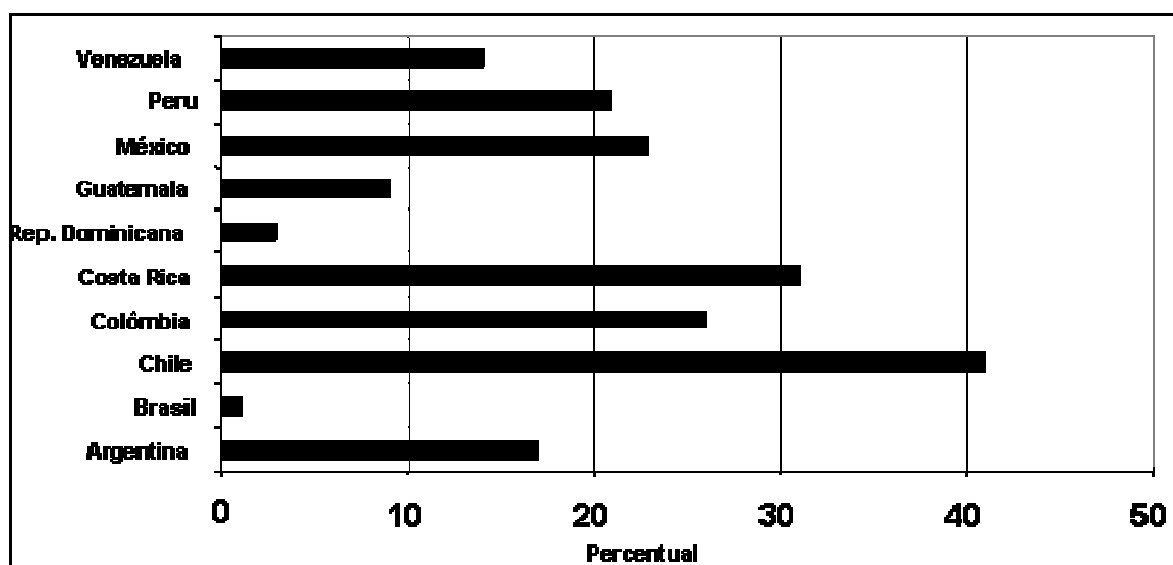


Gráfico 6 – Percentual de crianças que chegam até a 6ª série sem repetir 1990.
 FONTE: PURYEAR (1997).

Fazendo-se uma ligação entre os Gráficos 5 e 6, nota-se que o Brasil e a República Dominicana são os países com os maiores índices de repetência. Esse fato pode estar associado a problemas sociais enfrentados por ambos, como a baixa renda, a baixa escolaridade dos pais, e a baixa qualidade das escolas e do ensino.

Ainda com relação às taxas de repetência, tem-se que estas também estão atreladas ao nível de renda da população e à sua localização habitacional, conforme os dados apresentados no Gráfico 7. Nota-se que os maiores índices de repetência estão nas camadas mais pobres e entre a população que habita zonas rurais.

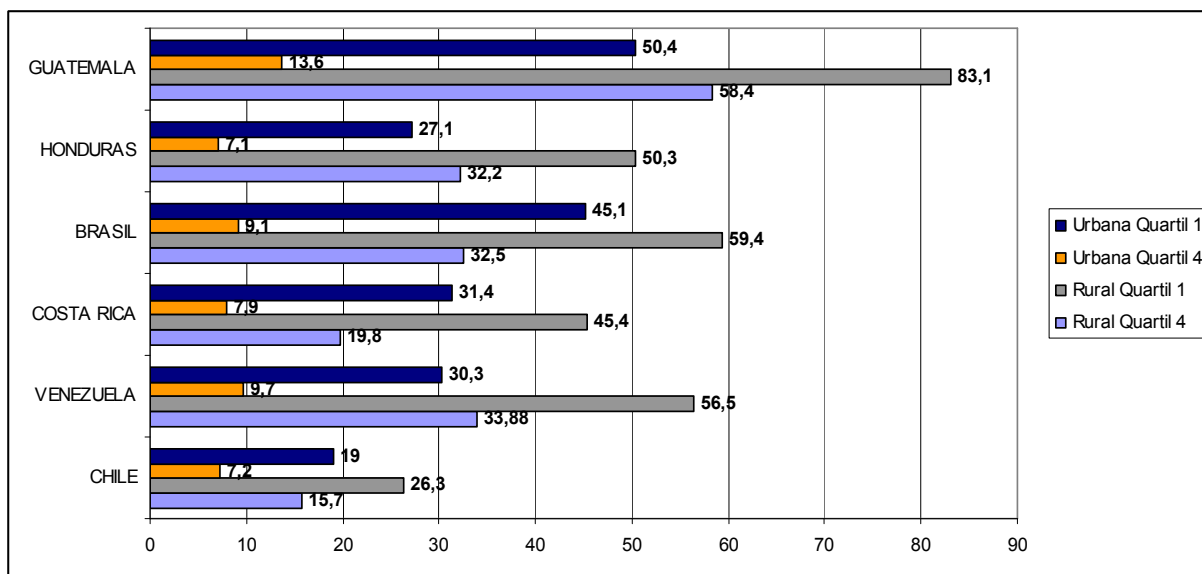


Gráfico 7 – Taxa de repetência por quartil de renda em zonas urbanas e rurais.

FONTE: KLIKSBERG (1999).

Constata-se nos dados do Gráfico 7, que a repetência está atrelada ao nível de renda e à localização da moradia dos indivíduos. Fazendo-se uma análise das zonas rurais e urbanas, tem-se que, em todos os países, as taxas de repetência são maiores nas rurais, independentemente do nível de renda. Poder-se-ia dizer que esse fator está associado ao uso de mão-de-obra não qualificada e à necessidade do trabalho infantil nas atividades agrícolas (principalmente familiar), assim como à distância entre as escolas e as fazendas.

Tanto o Brasil quanto a Guatemala apresentam altos índices de repetência nas zonas rurais e urbanas de quartil 1, possuindo os maiores índices de repetência em zonas rurais e urbanas dos países selecionados da América Latina.

A baixa qualidade do ensino e problemas socioculturais são fatores que influenciam diretamente para o alto índice de repetência na América Latina³¹. Esses dois tipos de problemas acabam alimentando a evasão escolar, que é crítico para o desenvolvimento da educação na região.

Isso ocorre principalmente nas famílias mais pobres, conforme descreve Viola Spínola (2005 p. 9):

³¹ As influências de uma boa qualidade educacional sobre a repetência escolar, ocorre porque a qualidade determina não somente quanto os alunos podem aprender, mas também, se aprendem bem (PREAL 22, 2005).

Cuando los estudiantes de las familias pobres llegan a los 15 años de edad, muchos de ellos abandonan la escuela para trabajar, aún cuando es probable que no hayan completado el sexto grado. Salen para trabajar a una edad muy temprana, dejando atrás de las posibilidades de obtener mejores ingresos ligados a una mayor educación.

Além dos problemas sociais, a repetência leva a que os alunos, após vários anos, abandonem a escola, por terem atingido a idade de ingresso no mercado de trabalho (WOLF et al, 2003).

Os sistemas educacionais na América Latina são deficientes na capacidade de conter a evasão escolar, e o maior problema está no ensino fundamental, afetando principalmente as famílias de baixa renda.

Assim como no caso da repetência, as taxas de evasão escolar também são maiores entre os jovens de baixa renda. Os índices apresentados no Gráfico 8 demonstram a taxa de evasão escolar entre os jovens do ensino fundamental que habitam em áreas urbanas, segundo os quartis de renda.

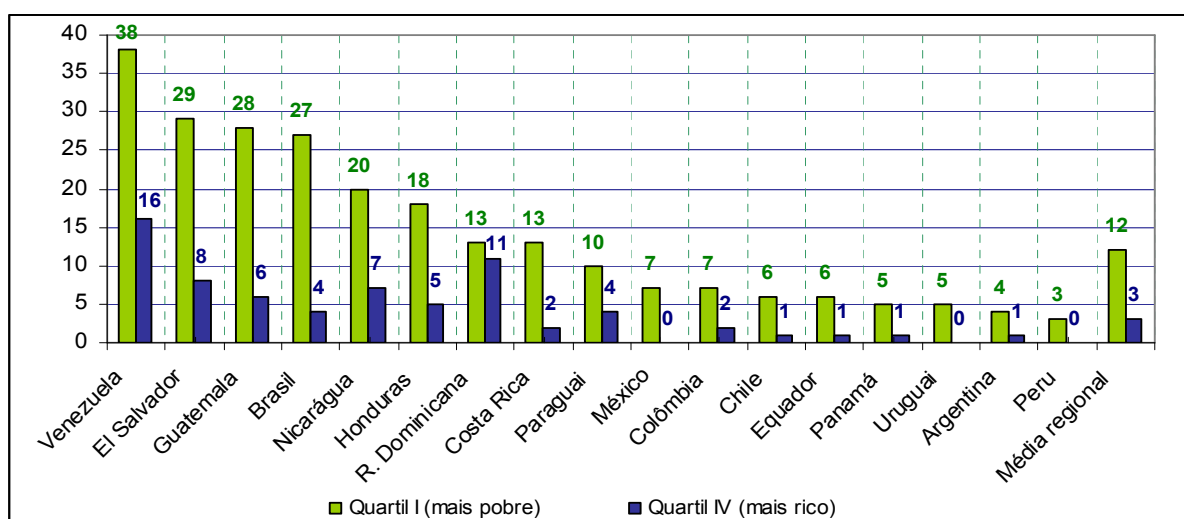


Gráfico 8 – Taxa de evasão escolar durante o ensino fundamental na América Latina, entre jovens segundo extratos de renda, 1999.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FRANCO (2002, p. 23).

Nota-se que em todos os países selecionados existe uma evasão escolar muito maior na classe de renda mais baixa. Com exceção da Venezuela e da República Dominicana, todos os demais países tiveram um índice de evasão escolar no Quartil IV abaixo de 10%, o que demonstra que, nesses dois países, as taxas são altas devido à baixa renda e à localização das habitações.

A evasão escolar está associada às expectativas que as famílias das crianças pobres possuem com relação ao sistema de ensino. Para esses indivíduos pertencentes ao Quartil I de renda, as crianças devem deixar a escola devido à crença de que estudar tem altos custos e poucos benefícios (ARIAS, 2006).

O abandono escolar por parte da população pobre acaba refletindo-se no reforço da desigualdade na infância, gerando altos custos em termos de rendimentos futuros (FRANCO, 2002).

A baixa instrução dos indivíduos dificulta a sua entrada no mercado de trabalho e, portanto, causa perdas salariais, ou leva à entrada no mercado informal de trabalho.

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 9, percebe-se que as perdas salariais associadas à evasão escolar podem chegar a 44%, em países com alta evasão escolar, no caso das mulheres, e a 36% no caso dos homens.

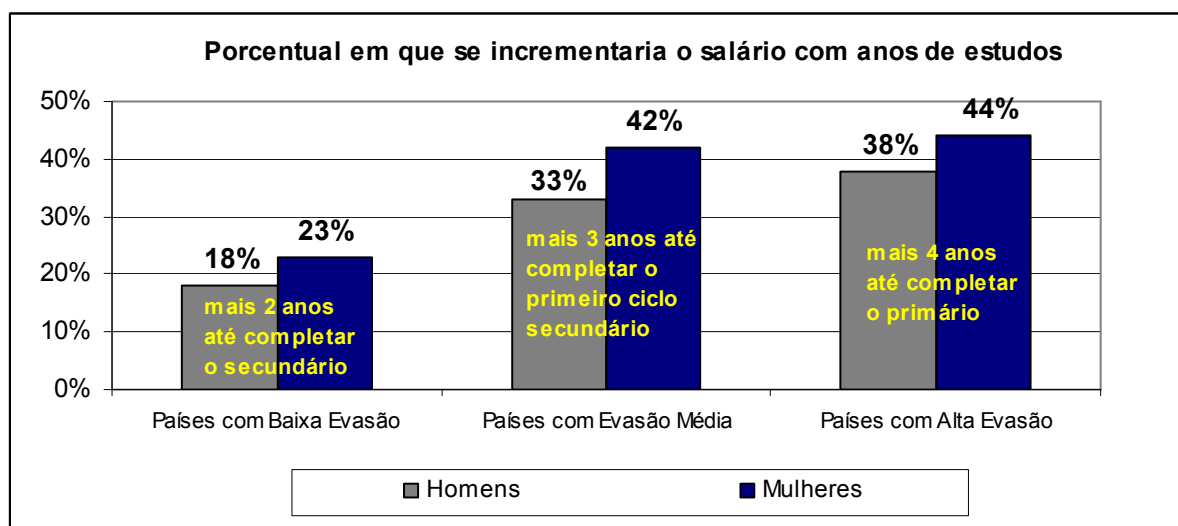


Gráfico 9 – Perdas salariais decorrentes da evasão escolar.

FONTE: FRANCO (2002).

Mesmo tendo aumentado o acesso à educação, as taxas de conclusão são baixas. No caso do ensino fundamental, menos da metade dos alunos que o iniciam completam o ciclo. Já no ensino médio a situação é mais grave, pois a maioria dos alunos jamais conclui o curso (PURYEAR, 1997; Objetivos de desarrollo del milenio, 2005).

As conseqüências da evasão escolar espalham-se por toda a sociedade, pois o aluno entra no mundo do trabalho sem a devida qualificação, o que o leva a trabalhos informais ou de baixa remuneração, aumentando a pobreza e, conseqüentemente, a desigualdade social.

O quarto fator crítico com relação à educação latino-americana refere-se ao nível de equidade educacional, o que ocorre tanto por fatores endógenos como exógenos que cercam o sistema educacional e pelos aspectos socioeconômicos da região.

De acordo com duas correntes de pensamento pedagógico³², uma boa qualidade de ensino está associada a dois princípios básicos, sendo o primeiro definindo pelo desenvolvimento cognitivo dos educandos, de modo a incrementá-lo nem de forma simples, nem universal; o segundo destaca a função da educação como promotora de valores compartilhados e de desenvolvimento criativo e afetivo dos educandos, onde o enfoque principal está nos resultados de equidade, ou seja, maiores resultados em aprendizagem, acesso e permanência escolar (PREAL, 2005).

Essas duas correntes de pensamento possuem como enfoque para o alcance da qualidade educacional quatro eixos, baseados nas análises humana, conducionalista, crítica e autônoma:

1. “Enfoque Humanista: rechaçam os planos de aulas normalizados e definidos no exterior, pois consideram que eliminam a possibilidade dos educandos construir seus próprios significados e propõem que os programas educacionais tenham sempre em conta as circunstâncias e

³² Para o pensamento pedagógico liberal a escola tem a função de preparar o indivíduo para o desempenho de papéis sociais de acordo com as aptidões dos indivíduos. Já para o pensamento pedagógico progressista a educação tem a função de realizar análises críticas das realidades, tendo como finalidade promover a redução das diferenças sociais e gerar a aproximação e mobilidade social.

necessidades individuais de cada aluno. A avaliação tem como objetivo facilitar aos educandos informação e comentários sobre a qualidade de seu aprendizado individual e forma parte integrante do processo de aprendizagem. A auto-avaliação e a avaliação por parte dos homólogos são apreciadas como métodos para fomentar uma maior consciência de aprendizagem. A função do docente não é principalmente a de um instrutor, mas também de um mediador;

2. Enfoque sobre a conduta: Propugnam a adoção de planos de estudos normalizados, definidos e controlados pelo exterior e baseados em objetivos prescritos e determinados independentemente do educando. Considera-se que a avaliação é uma medição objetiva dos comportamentos aprendidos com respeito a critérios de avaliação pré-estabelecidos. As provas não só são consideradas um elemento essencial de aprendizagem, como também o principal meio para planificar e distribuir recompensas e castigos. O docente dirige o aprendizado, em sua qualidade de especialista que controla os estímulos e as respostas. São privilegiados os exercícios de aprendizagem progressiva que reforçam as associações desejadas na mente do educando.

3. Enfoque Crítico: Esse enfoque está centrado nas desigualdades que ocorrem no acesso a educação e nos resultados da aprendizagem, assim como no papel do ensino na legitimação e reprodução das estruturas sociais mediante a transmissão de um certo tipo de conhecimentos que serve de interesse de determinados grupos sociais. Em conseqüência, tendem a associar a boa qualidade a; uma educação que fomenta a mudança social; um programa de estudos e métodos pedagógicos que estimulam a análise crítica das relações sociais de poder e dos modos de produção e transmissão dos conhecimentos formais; e uma participação ativa dos educandos na concepção de sua própria experiência de aprendizagem.

4. Enfoque Autônomo: Pondo em juízo as idéias predominantes dos países desenvolvidos em matéria de qualidade da educação, esses enfoques proclamam a importância da pertinência da educação com respeito as circunstâncias socioculturais do país e do educando. Para garantir essa pertinência, o conteúdo do plano de estudos, os métodos pedagógicos e as avaliações devem ser elaborados em plano local. Parte do princípio que todos os educandos dispõem de valiosas fontes de conhecimentos prévios, acumulados através de experiências diversas, que os instrutores devem aproveitar e cultivar. Os educandos devem intervir na concepção de seu próprio plano de estudos e a aprendizagem deve

transceder os limites da aula e da escola mediante atividades de aprendizagem formal e não formal” (PREAL, 2005, p. 2).

Como se pode perceber, os enfoques dessas correntes de pensamento pedagógico estão relacionados ao propósito tradicional e construtivista. O Tradicional tem como objetivo universalizar o ensino e o acesso do indivíduo ao conhecimento, formando um aluno crítico e questionador com uma base sólida de formação; e o construtivista, desenvolvido pelo filósofo Jean Piaget (1896-1980), propõe que o conhecimento resulta da interação de uma inteligência sensório-motora com o ambiente.

Destaca-se, nessas linhas de pensamento, a preocupação com o contexto local e o meio sociocultural dos educandos, levando em consideração as capacidades e habilidades do aluno, além de promover o pensamento crítico acerca das relações sociais. Tem-se que a avaliação é um meio importante de mensuração da qualidade do ensino, e o papel do docente, tanto como instrutor quanto como mediador, é estimular o aluno.

A qualidade de aprendizagem dos alunos depende diretamente dos docentes, pois grande parte do que acontece em sala de aula é resultado do que pensam e fazem os professores, sempre centrados nas estratégias pedagógicas e nos processos de aula (CASSASUS, 2002), e baseando-se em um dos quatro eixos da qualidade educacional apresentados nesta dissertação.

Com relação aos docentes, os fatores que influem na qualidade educacional são:

- a) a quantidade de alunos por turma, onde se exigem necessidades adequadas às condições de trabalho, pois o indicador de qualidade é a relação de 25 alunos para um professor, sendo esse o número ideal³³;
- b) a formação dos docentes, tendo em vista que, na América Latina, existe uma variedade no nível de formação dos docentes. Para cada ano adicional de formação dos docentes, o impacto sobre seus resultados é de 2,44 pontos no rendimento dos alunos, sendo que esse

³³ Ver Cassasus (2002).

impacto não é homogêneo variando de país para país, devido aos demais fatores que influem na qualidade do ensino;

- c) a capacitação docente, que tem importância no contexto do desenvolvimento tecnológico e das reformas curriculares, nos cursos da região, entretanto deve-se levar em consideração que os programas de capacitação atuam de forma isolada, sendo bastante desigual entre os países;
- d) salários, um assunto que não deve ser visto somente pelo aspecto financeiro (em unidades monetárias), mas, sim, pela valorização ou desvalorização pessoal, de modo que o docente se sinta satisfeito com a remuneração de seu trabalho e que esta se possa refletir no rendimento dos alunos (CASSASUS, 2002).

Além dos docentes, ainda existem outros cinco fatores que influenciam a qualidade da educação na América Latina, conforme pode ser visto na Figura 1, iniciando pelos educandos, passando pelo contexto socioeconômico nacional, pelos recursos naturais e humanos, pelo processo de ensino e aprendizagem e finalizando com os resultados e benefícios da educação.

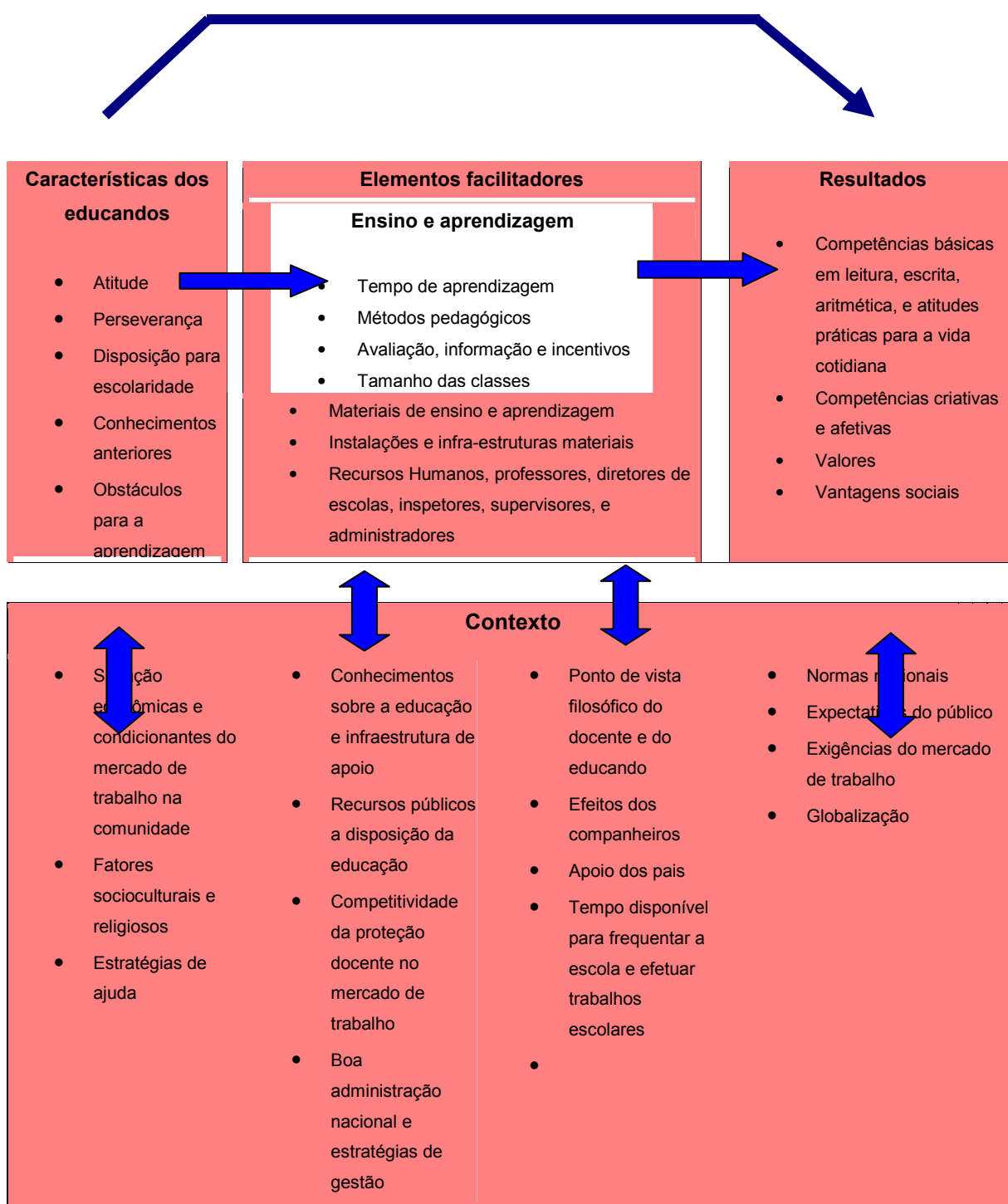


Figura 1 - Fatores que influenciam a qualidade educacional.

FONTE: PREAL (2005).

Dentro do ambiente escolar, o encadeamento dos fatores endógenos e exógenos ao sistema educacional é responsável pela aceleração da desigualdade, influenciando diretamente na qualidade do ensino de uma maneira em geral.

Os fatores endógenos estão relacionados à atuação dos problemas internos do sistema educacional sobre o desempenho escolar dos indivíduos. Entre esses fatores estão a qualidade dos professores, os espaços físicos deficientes, os recursos didáticos ultrapassados, a relação currículo/realidade e a oferta de estabelecimentos públicos.

Já os fatores exógenos são aqueles associados à educação dos indivíduos fora do sistema escolar, onde estão incluídos a educação dos pais, o custo de oportunidade de estudar, os recursos monetários da família e da comunidade, variáveis de bem-estar e trabalho infantil, o tempo que os pais permanecem em casa nos dias de trabalho, livros e revistas existentes em casa, estrutura do núcleo familiar, ou seja, os fatores exógenos dizem respeito às condições socioeconômicas do indivíduo (SILVA, 2005; CASSASSUS, 2002).

Analisando somente a questão do ambiente escolar, principalmente nas escolas públicas, onde estuda a maioria das crianças pobres no ensino fundamental e no secundário, tem-se como resultado que muitas delas não conseguem o domínio básico da língua e da matemática no ensino fundamental, e no médio, os alunos não são preparados para funcionarem efetivamente nas sociedades modernas, sendo que muitas das novas universidades que surgem são pouco mais que escolas secundárias (PURYEAR, 1997; CASASSUS, 2002).

Há, ainda, um hiato na qualidade da educação recebida na América Latina, segmentada pelo status econômico e pelos aspectos étnicos e raciais. Essa dispersão ocorre pelo tipo de educação recebida por pobres e ricos, uma vez que os alunos pobres recebem educação primária e secundária em sistema público de ensino, geralmente em escolas com infra-estrutura precária, enquanto a maior parte da classe média e os ricos freqüentam escolas particulares de boa qualidade (PURYEAR, 1997; KLIKSBURG, 1999).

Essa falta de promoção de equidade nos níveis de formação reflete-se, futuramente, na questão do ensino superior, onde os alunos das classes médias e os ricos, que receberam uma educação de qualidade obtêm a maioria das vagas nas

universidades públicas, retirando-as dos indivíduos pobres, que, quando conseguem chegar ao de nível superior, têm de fazê-lo em instituições privadas.

Como pode ser visto, a qualidade educacional na América Latina não está condicionada somente à questão escolar, mas inclui uma série de variáveis sociais, econômicas e culturais que a afetam diretamente. Sua ausência é preocupante, uma vez, que gera um despreparo para o enfrentamento do mercado de trabalho.

Através da qualidade educacional, busca-se a redução das desigualdades educacionais, portanto, a ênfase é no sentido de se lograr equidade em termos de resultados, e não simplesmente pela expansão do número de matrículas.

Conforme o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) - Objetivos de Desarrollo del Milenio - a situação da América Latina é preocupante, pois em estudos internacionais, como o do Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) e o do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), estão registrados não somente baixos níveis de desempenho, mas diferenças entre as crianças das escolas públicas e privadas.

O Gráfico 10 apresenta os resultados atingidos, em provas de linguagem por alunos que cursam a 4ª série em escolas públicas e privadas, em países selecionados da América Latina.

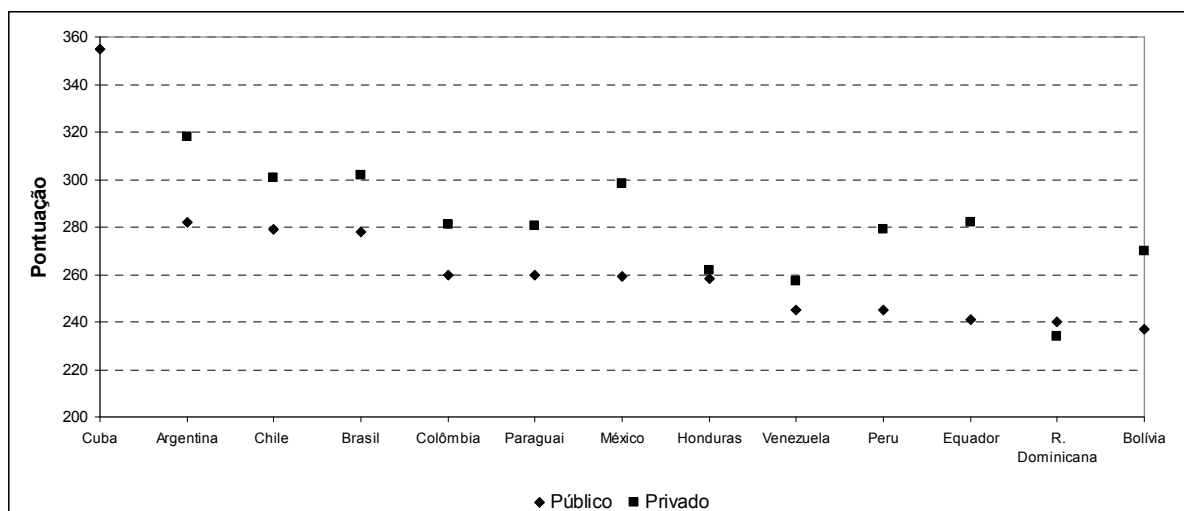


Gráfico 10 – América Latina e Caribe (13 países): pontuação em provas estandarizadas de linguagem de alunos que cursam a quarta série em estabelecimentos públicos e privados, 1997.

FONTE: Objetivos de Desarrollo del Milênio (2005 p. 100).

De acordo com os dados do Gráfico 10, nota-se uma disparidade nas pontuações dos alunos das escolas públicas e privadas, tendo melhores resultados os das últimas, na maioria dos países. Esta diferença é bastante acentuada na Argentina, no Chile, no Brasil, no México e no Equador.

Honduras e Venezuela tiveram resultados menos díspares, e somente na República Dominicana a pontuação nas instituições públicas foi superior às das privadas. Tal resultado mostra a baixa qualidade de ensino nesses países, pois as instituições tanto privadas como públicas apresentam um fraco desempenho.

Comparando os resultados das instituições públicas, vê-se que as melhores pontuações foram atingidas por Argentina, Chile, Brasil e Cuba, sendo esse último o melhor resultado de toda a região, inclusive bastante superior ao das instituições privadas dos outros países. As piores pontuações entre as instituições públicas ficaram com Bolívia, República Dominicana e Equador.

Com relação ao ensino privado, os resultados mais positivos novamente foram atingidos por Argentina, Chile e Brasil, com México, Equador e Colômbia apresentando resultados intermediários.

Comparando os resultados obtidos dos alunos da América Latina com os alunos dos países da OCDE, tem-se um resultado ainda mais agravante, nos resultados do estudo PISA³⁴. O estudo PISA, que é orientado para avaliar as competências-chave adquiridas pelos alunos para que os mesmos possam se desenvolver no mundo atual, mostra que os resultados são preocupantes, principalmente na Argentina, no Brasil e no Peru, que ficaram com alto índice de indicadores abaixo do nível 1 ou inferior a ele (Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005). Com relação ao resultado do PISA, o Gráfico 11 apresenta o desempenho dos alunos de 15 anos na prova de linguagem, na América Latina e na OCDE.

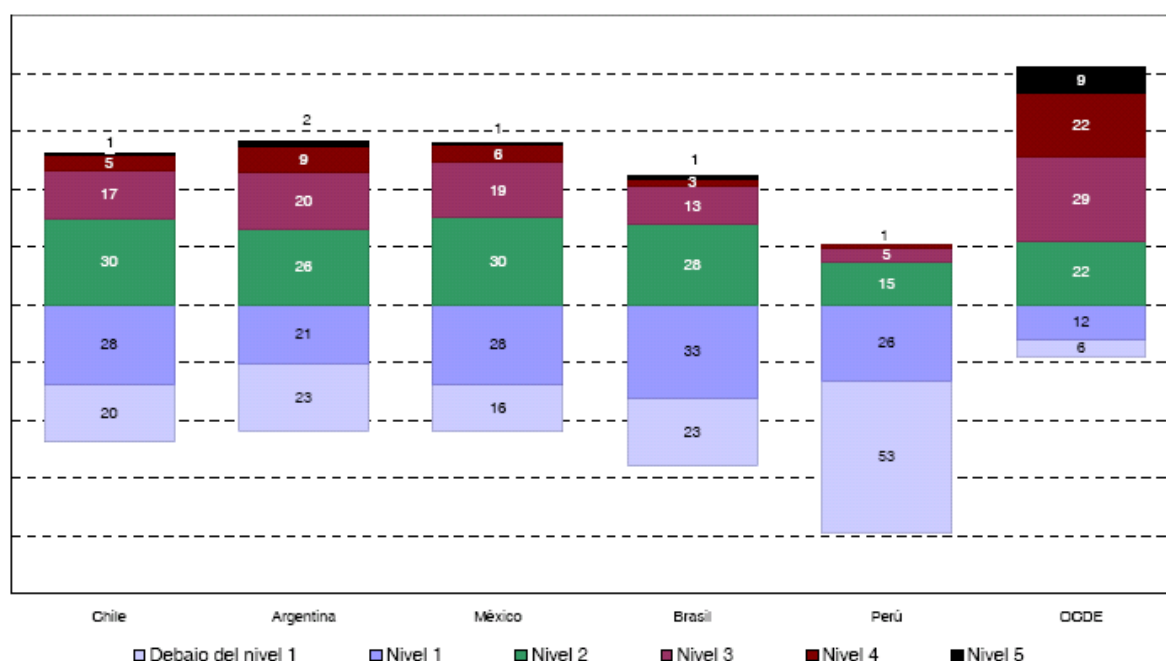


Gráfico 11 – Distribuição dos alunos de 15 anos de idade, segundo o nível de desempenho alcançado em prova de linguagem do PISA em países da América Latina e na OCDE – 2000.

FONTE: UNESCO/OCDE.

³⁴ O PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) é uma avaliação patrocinada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que visa traçar um panorama mundial da educação com a aplicação de testes trienais nas diversas áreas do conhecimento. Realizado pela primeira vez em 2000, o PISA enfatizou a proficiência em leitura.

O fraco desempenho dos países latino-americanos com relação à aquisição de competências-chave para o desenvolvimento mostra que essa dificuldade refletiu-se no mercado de trabalho, ou seja, quanto mais baixo o resultado, menos competitiva e menor é a absorção de mão-de-obra.

Entre as exigências do mercado de trabalho no século XXI, estão a capacidade do indivíduo em desenvolver estratégias de apropriação e formas efetivas de processar, compreender e comunicar a informação de maneira crítica e analítica (CASASSUS, 2002).

Então essas habilidades e competências estão relacionadas com o domínio da linguagem, sob a forma de interpretação de textos ou de emissor e destinatário de uma mensagem, tendo em vista que esses tipos de conhecimento é bastante importante nos processos produtivos e na economia da informação.

Entretanto, analisando o desempenho dos estudantes na América Latina, percebe-se que o seu nível de sucesso em linguagem é baixo, sendo que os mesmos compreendem os textos de maneira fragmentada e localizada, conforme pode ser visto nas informações do Quadro 2.

PAÍSES	MÉDIAS	TÓPICOS				
		Identificar Tipos de Texto	Diferenciar Emissor e Destinatário de um Texto	Identificar Mensagem de um Texto	Reconhecer Informação Específica de um Texto	Identificar Vocabulário Relacionado com o Sentido do Texto
Argentina	277	●	◆	◆	┆	◆
Bolívia	244	◆	◆	■	■	◆
Brasil	269	◇	■	●	■	■
Chile	272	◆	◆	┆	■	┆
Colômbia	253	◆	◇	■	■	┆
Cuba	342	┆	◆	■	┆	◆
Honduras	230	◆	◆	◆	■	■
México	250	■	◇	┆	■	◆
Paraguai	250	●	◆	■	◆	┆
República Dominicana	233	◆	◆	◆	■	■
Venezuela	242	■	■	◆	◆	■

● Significativamente alto - ■ Alto - ┆ Médio - ◆ Baixo - ◇ Significativamente baixo

Quadro 2 – Desempenho dos estudantes por tópicos de linguagem, com relação ao desempenho dos mesmos estudantes no total de prova de linguagem.

FONTE: CASASSUS (2002, p. 78).

Observando o desempenho dos países nos tópicos de linguagem, constata-se a necessidade de analisar os resultados como um todo e não somente por tópicos específicos. Verificando os resultados de alguns países, através das melhores médias - Argentina (277), Brasil (269), Chile (272) e Cuba (350) –, percebe-se que somente no tópico de reconhecimento das informações específicas de um texto existe uma homogeneidade.

Na identificação de tipos de texto, o Brasil tem o pior resultado, mas possui o melhor na identificação de mensagem de texto.

No caso da Argentina, a identificação do tipo de texto tem pontuação bastante alta, embora existam dificuldades em diferenciar emissor e destinatário, assim como na identificação de uma mensagem de texto. No Chile, que possui a terceira melhor média de estudantes, nota-se um resultado superior em três dos cinco tópicos analisados, apresentando dificuldades na identificação de tipos de texto e de emissor e destinatário.

Em Cuba onde se encontra a melhor média dos resultados em tópicos de linguagem, observa-se um desempenho médio na identificação de tipos de texto e no reconhecimento de suas informações específicas, combinado com um alto desempenho na identificação da mensagem.

A importância fundamental dessa análise está em verificar que, quando é mensurada através do desempenho dos estudantes, a educação recebida geralmente possui baixa qualidade, tornando-se um problema no sentido de as firmas não contratarem uma mão-de-obra qualificada.

É necessário fazer, ainda, uma avaliação do desempenho nos tópicos de matemática, tendo em vista que o estudo da matemática assume um papel importante no desenvolvimento da aprendizagem escolar (Quadro 3). Ela é uma disciplina central na base curricular, e seu enfoque interdisciplinar estimula nos estudantes diversos níveis e tipos de raciocínio, permitindo o conhecimento avançado de estruturas cada vez mais complexas (CASASSUS, 2002).

PAÍSES	MÉDIAS	TÓPICOS				
		Numeração	Operações com Números Naturais	Frações Simples	Geometria	Habilidades
Argentina	265	■	■	◇	∣	◇
Bolívia	251	◆	∣	●	■	◆
Brasil	263	◇	■	◇	■	■
Chile	254	■	◆	◆	●	■
Colômbia	250	◇	∣	∣	●	∣
Cuba	357	■	◆	◇	◇	●
Honduras	230	■	◆	●	◆	∣
México	255	◆	■	●	∣	◆
Paraguai	246	■	■	◆	◇	◆
República Dominicana	234	∣	◆	■	∣	■
Venezuela	233	◆	◆	●	◇	●

● Significativamente alto - ■ Alto - ∣ Médio - ◆ Baixo - ◇ Significativamente baixo

Quadro 3 – Desempenho dos estudantes, por tópicos, na prova de Matemática, em alguns países da América Latina.

FONTE: CASASSUS (2002, p. 80).

Fazendo-se uma análise das informações contidas no Quadro 3, nota-se que os desempenhos são discrepantes com relação às frações simples, à geometria e às habilidades, sendo mais homogêneos nos tópicos numeração e operação com

números naturais. Tomando como exemplo alguns países tem-se como resultado que: a Argentina é extremamente fraca no desempenho de frações simples e habilidades; o Brasil apresenta dificuldades com numeração e fração simples; o Chile tem um forte desempenho em geometria; o México um desempenho significativamente alto em frações simples; enquanto a Venezuela possui resultados fortes em frações simples e habilidades e fraco em geometria.

Isso demonstra que não existe um consenso de aprendizagem entre os tópicos analisados, principalmente pelas desigualdades de conteúdos aplicados nas escolas localizadas em centros urbanos e rurais (CASASSUS, 2002).

Por fim, as desigualdades educacionais existentes na América Latina são responsáveis pela baixa escolaridade da população, provocando impactos negativos sobre a competitividade empresarial da região e no combate à superação da situação de pobreza. Contudo tornam-se necessárias as intervenções governamentais no sentido de promover a equidade educacional através de políticas públicas, a fim de utilizar a educação como promotora do crescimento econômico.

3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Nesta seção, verificar-se-á a atuação dos países da América Latina na construção de políticas públicas em educação, com o objetivo principal de promover a redução dos problemas críticos educacionais, utilizando como instrumento de intervenção ações práticas, como reformas educacionais e expansão dos gastos sociais.

A finalidade, nesse item, é discutir tanto as políticas públicas de educação, no âmbito das ações práticas para a melhoria no sistema educacional, como os programas de investimentos governamentais.

Nesse contexto de economia globalizada do século XXI, a América Latina tem como proposta de política pública em educação uma reforma visando à sua contribuição da educação, para os aspectos econômicos e sociais.

Esses objetivos podem ser divididos em três categorias de orientação básica da reforma educacional:

- 1º Objetivo: [...] situar a educação como uma das principais prioridades da política pública. Em geral todos os países incorporam a educação em seu discurso político, situando-a como um setor estratégico para a inserção de cada país nos processos de globalização, em particular em suas situações econômicas [...];
- 2º Objetivo: [...] o decisivo nas reformas educacionais está centrado na mudança de gestão, mas o processo vai além da mudança de uma técnica de administração [...] traduz-se principalmente em dois movimentos abertura de novas alianças e nova organização do Estado.
- 3º Objetivo: [...] Orienta-se para a consolidação de novas estruturas mediante o estabelecimento de instrumentos e ações no nível macro e micro. Ao mesmo tempo tentar modificar os conteúdos de aprendizagem. Os instrumentos de nível macro são a implementação de sistemas nacionais de avaliação, [...] no nível micro, a focalização na escola e em particular na gestão escolar, a implantação de Graus de autonomia e um currículo adaptado às características das escolas” (Cassassus, 2001, p.13).

Fazendo-se uma crítica aos argumentos apresentados por Cassassus (2001, p.13) sobre as categorias de orientação básica de reforma educacional, observam-se duas situações na América Latina: a primeira refere-se ao fato de a educação sempre estar incorporada nos discursos políticos como um setor estratégico para o desenvolvimento econômico, embora pouco se tenha efetivado realmente no sentido de promovê-la como tal; e a segunda é caracterizada pela defasagem dos conteúdos de aprendizagem, ou seja, geralmente, os conteúdos e as escolas apresentam disparidades pela falta de equipamentos e de uso da tecnologia.

Com o objetivo de buscar melhores qualidade e equidade educacional na América Latina e no Caribe, durante os anos 90, criaram-se incentivos governamentais através de projetos desenvolvidos nos ensinos básico e médio, dentro das estruturas existentes.

Nesse sentido, houve propostas acerca da reforma educacional, cujo objetivo era criar as seguintes estratégias políticas: de gestão, equidade e qualidade,

aperfeiçoamento docente e financiamento. Cada uma dessas estratégias apresentava programas específicos, com fins operativos para o desenvolvimento do sistema educativo, e voltados para o fortalecimento dos ambientes de aprendizagem, melhorias na formação de professores e para o fortalecimento da gestão institucional (GAJARDO, 2000; DE ANDRACA, 2003).

Tanto as reformas políticas educacionais como suas estratégias e programas podem ser vistas no Quadro 4, que mostra seus quatro principais eixos e suas orientações predominantes.

EIXOS DE POLÍTICA	ESTRATÉGIAS/PROGRAMAS
Gestão	<ul style="list-style-type: none"> -Descentralização administrativa e pedagógica; -Fortalecimento das capacidades de gestão; -Autonomia escolar e participação local; -Melhoria dos sistemas de informações e gestão; -Avaliação/aferição de resultados, prestação de contas à sociedade; -Participação dos pais, governos e comunidades locais.
Eqüidade e Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> -Enfoque nas escolas mais pobres dos níveis básicos; -Discriminação positiva para grupos vulneráveis (pobres e indigentes urbanos e rurais, população indígena, mulheres pobres e indígenas); -Reformas curriculares; -Fornecimento de textos e materiais de instrução; -Extensão da jornada escolar/aumentar de horas de aula; -Programas de melhoria e inovação pedagógica; -Programas de fortalecimento institucional.
Aperfeiçoamento dos Professores	<ul style="list-style-type: none"> -Desenvolvimento profissional dos docentes; -Remuneração por desempenho; -Políticas de incentivos.
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> -Subsídio à demanda; -Financiamento compartilhado; -Mobilização de recursos do setor privado; -Redistribuição/ impostos x educação; -Uso efetivo de recursos existentes.

Quadro 4 – Eixos e Estratégias nas orientações de política educacional na década de 1990 na América Latina.

FONTE: GAJARDO (2000, p. 11).

Embora praticamente todos os países da América Latina tenham feito as mudanças descritas, nem sempre as mesmas foram realizadas nas direções indicadas, e, na maioria dos casos, apresentaram resultados ambíguos, o que leva ao questionamento da direção dessas mudanças propostas ou das opções de política e medidas adotadas (GAJARDO, 2000).

As reformas apresentadas mostram que houve alteração de paradigma com relação aos objetivos tradicionais de ensino, ocorrendo uma transição, onde a meta deixa de ser promover a igualdade de acesso para privilegiar a igualdade de resultados:

Apesar do que acaba de ser dito, é possível afirmar que os países da América da Latina e do Caribe encontram-se em um estado de desenvolvimento educativo distinto do que caracterizara o setor nos anos oitenta. Uma simples observação de tendências permite assinalar que a região passou de um paradigma tradicional, que favoreceria a igualdade de acesso, a outro que privilegia a igualdade nos resultados; a descentralização e a concorrência pelos recursos com critérios de discriminação positiva, de atuação direta do Estado através de programas de melhoria da qualidade e da equidade; a introdução de novos instrumentos de informação; a avaliação pública de programas e instituições e a abertura dos estabelecimentos escolares a redes de apoio externo (GAJARDO, 2000, p. 11)

Entretanto, mesmo com essas reformas, o desempenho, em termos de igualdade de resultados, possivelmente continuará díspar na América Latina, devido às diferentes componentes curriculares, classes de renda, regiões, étnica, dentre outros.

Além da proposta de reforma política, o financiamento educacional é uma importante estratégia para promover o acesso à educação e buscar a melhoria na igualdade dos resultados. Através dos gastos públicos em educação é possível verificar como os governos estão agindo no sentido de colocá-la no centro de suas estratégias de desenvolvimento. Dentro dessas políticas de investimento em educação ressalta-se a concentração destes em ensino fundamental e médio, tendo em vista que a maioria da população pobre e boa parte da força de trabalho provavelmente estejam concentradas nas escolas públicas primárias e não irão mais além. A minoria que consegue iniciar o ensino secundário não o terminará, sendo esse o principal argumento para a concentração dos recursos no ensino fundamental (PURYEAR, 1997).

Sobre essa afirmação de Puryear, poder-se-ia dizer que um ensino de base qualificado serve como pilar de sustentação para que os indivíduos saiam da situação de privação de capacidades.

Em contrapartida, ao aumentar os gastos públicos em níveis de educação primária e secundária, os governos enfrentam um novo problema, dado que entrarão em conflito com a força política dos grupos de renda média e alta, que, atualmente, se têm beneficiado dos atuais subsídios para o ensino superior (PURYEAR, 1997).

Isso decorre de um aspecto problemático existente na região, pois têm-se três níveis de renda e três níveis de ensino que não são congruentes em relação ao acesso pelo nível de renda. Na Figura 2, comparam-se as oportunidades de acesso dos indivíduos ao ensino da rede pública, conforme o seu nível renda.

Nota-se que, na educação primária, as condições de acesso são iguais para todos os indivíduos, independentemente do nível de renda. No ensino secundário, dados os problemas já descritos anteriormente, as pessoas de baixa renda quando conseguem atingi-lo têm sua representatividade muito menor que a dos alunos que possuem famílias com rendas média e alta. E, que no ensino superior, a grande maioria dos alunos pertencem a famílias de rendas média e alta.

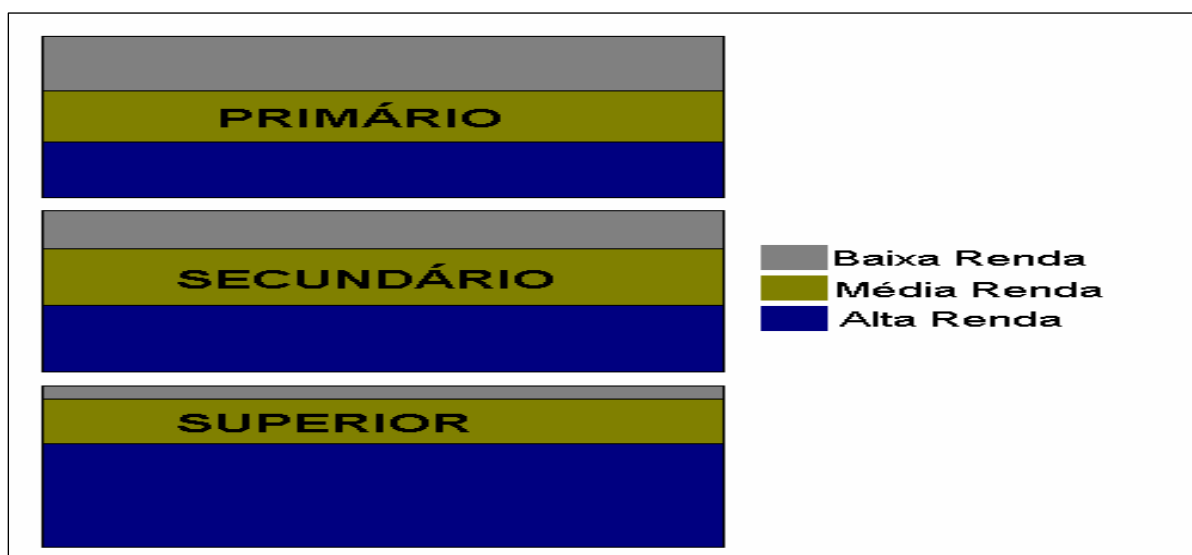


Figura 2 – Acesso ao nível de educação, segundo o nível de renda nos ensinos fundamental, médio e superior da rede pública.

FORNE DOS DADOS BRUTOS: PURYEAR (1997).

Como pode ser visto na Figura 2, quanto mais elevado é o nível de formação educacional, menor é a participação dos indivíduos de baixa renda, motivo pelo qual seria um paradoxo concentrar altos investimentos no ensino superior, deixando de lado o ensino fundamental, pois poucos indivíduos de baixa renda têm acesso.

A seguir, discute-se a questão dos gastos públicos em educação, na América Latina, de uma maneira global, para, posteriormente, se verificar a participação das diferentes esferas governamentais nesses gastos.

Ao se analisarem os gastos públicos em educação, na América Latina, verificam-se um aumento significativo desde os anos 80. Os dados do Gráfico 12 comparam as médias desses gastos nos anos de 1980, 1990, 1994 e 1996. Nota-se que, em 1990, houve uma queda com relação a 1980, provavelmente em decorrência de ter sido uma década marcada por instabilidade econômica. Entre 1990 e 1994, esse cenário se reverteu, e, em 1996, continuou esse processo de aumento dos gastos públicos em educação. No Gráfico, percebe-se que tais investimentos na região como um todo têm aumentado, sendo que em 1996, chegaram ao dobro dos de 1990.

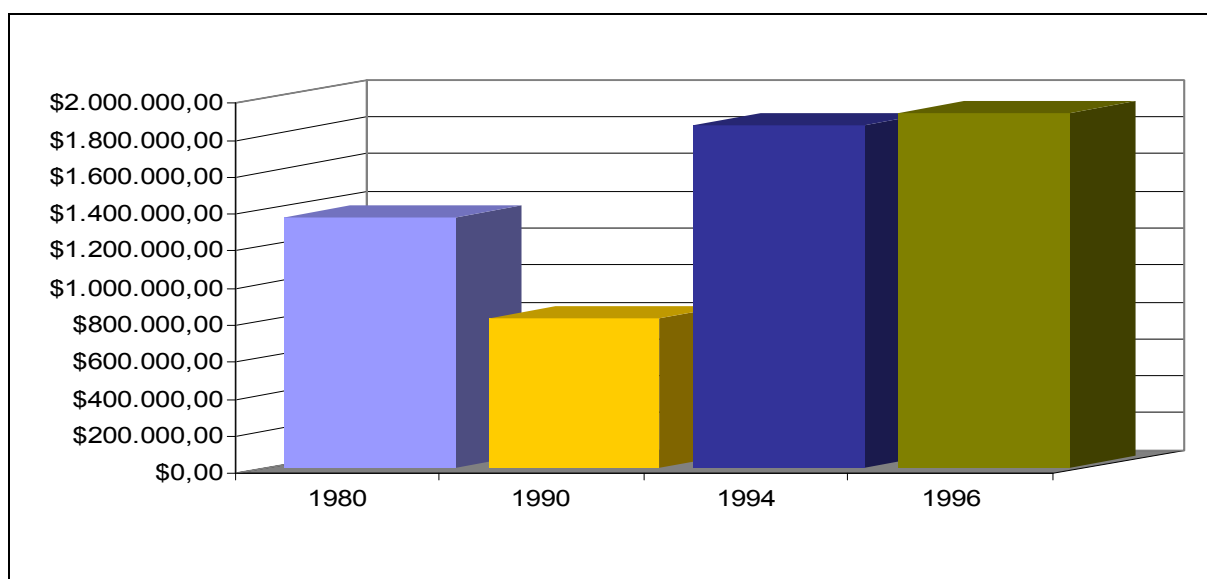


Gráfico 12 – Média do gasto público em educação, na América Latina - 1980, 1990, 1994 e 1996.

FONTE: CASASSUS (2001, p. 15).

O aumento desses gastos está relacionado à uma mudança no ambiente econômico de muitos países da América Latina, dado que, durante os anos 90 houve uma transição de um regime de hiperinflação para uma situação de estabilidade de preços (SOUZA, 2002).

Pode-se verificar através da Tabela 8, o total do gasto público em educação, por país, em termos de porcentagem do Produto Nacional Bruto (PNB), entre 1980-1996. Comparando o percentual do PNB gasto em educação em 1980 – 1996, nota-se que, na maioria dos países, houve crescimento no final do período, exceto na Costa Rica, no Chile, em El Salvador, no Equador, em Honduras e no Peru, que investiram mais em 1980.

Tabela 8 – Total de gasto público em educação, em percentual do PNB, em países da América Latina – 1980 – 1996.

PAÍS	1980	1990	1994	1996
Argentina	2,67	1,12	3,77	3,50
Bolívia	4,42	5,39	5,38	5,58
Brasil	3,60	4,55*	1,65	5,55**
Colômbia	2,38	2,61	3,59	4,43
Costa Rica	7,79	4,45	4,54	5,33
Chile	4,63	2,67	2,93	3,11
Cuba	7,20	6,55	-	-
El Salvador	3,90	2,02	-	2,19**
Equador	5,59	3,08	3,41	3,47
Guatemala	1,81	1,39	3,22	3,40**
Honduras	3,19	4,24*	3,48	3,02**
México	4,73	3,73	4,72	4,87**
Nicarágua	3,38	6,56*	3,93	3,65
Panamá	4,90	4,98	4,61	-
Paraguai	1,51	1,12	2,92	3,94
Peru	3,09	-	3,85	2,94
Uruguai	2,29	3,08	2,53	-
Venezuela	4,40	3,14	5,20	3,33
Médias	3,97	3,57	3,73	3,89

FONTE: CASASSUS (2001, p. 16).

NOTA: * Dados referente a 1989; ** Dados referentes a 1995.

Os maiores percentuais de investimentos foram apresentados por Paraguai, Guatemala, Colômbia e Brasil, que canalizaram boa parte de seus recursos próprios para a educação.

Como incremento a esses investimentos próprios, os países contraíram empréstimos junto a instituições internacionais, como o BID e o Banco Mundial, conforme é mostrado no Gráfico 13, onde é apresentada a variação do endividamento destinado a educação.

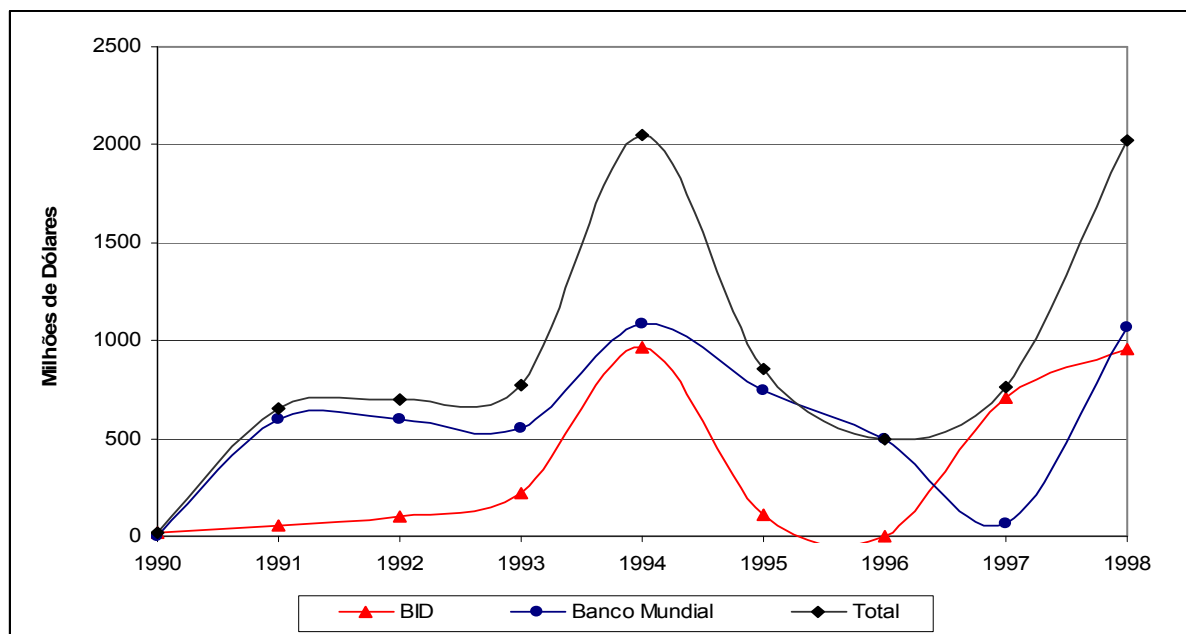


Gráfico 13 – Aportes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial para o financiamento da educação na América Latina – 1990 – 98.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CASSASSUS (2001, p. 17).

O Gráfico 13 apresenta uma variação nos empréstimos de 1990 a 1998, onde se percebe que, em 1994 e 1998, ocorreu o seu mais alto nível, o que revela que todos os países se esforçaram com o objetivo de produzir mudanças educacionais.

Nesse período, o gasto público em educação aumentou, consideravelmente, na região de uma maneira global, embora, entre os países, tem havido uma grande dispersão, principalmente no que tange ao gasto público em educação por habitante: enquanto alguns países destinaram US\$ 1.600 por pessoa, outros fizeram em apenas US\$ 100 (FRANCO, 2002).

O Gráfico 14 apresenta o gasto público em educação realizado por alguns países da América Latina. Nota-se que em todos houve aumento, exceto em Honduras, que permaneceu no mesmo patamar. Os destaques ficam por conta de Argentina, Uruguai e Chile, enquanto o Brasil, onde aparece como quinto maior investimento, obteve um crescimento de apenas 15% com relação a 1990 – 91, passando de US\$ 162 para US\$ 187.

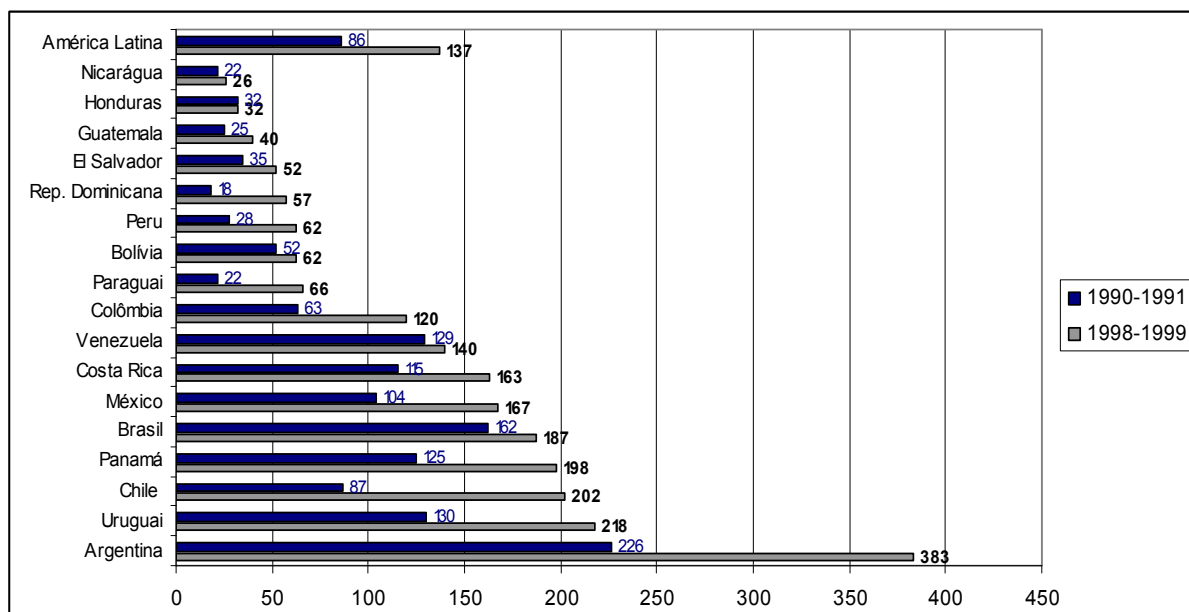


Gráfico 14 – Gasto público em educação por habitante, em países da América Latina 1990 – 1991 e 1998 – 1999 (em dólares de 1997).

FONTE: FRANCO (2002, p. 21).

NOTA: Dados em dólares de 1997.

Comparando-se os investimentos por aluno na América Latina com a dos países da OCDE, podem-se obter melhores resultados em termos de indicador da importância dada à educação pelos países latino-americanos.

A Tabela 9 apresenta os dados do gasto público em educação como percentual do PIB e o gasto público em educação por aluno nos países da OCDE e em países selecionados da América Latina.

Tabela 9 – Gasto público em educação em percentual do PIB e Gasto público em educação por aluno em dólares, países da OCDE e América Latina, 2001.

PAÍSES	GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO EM % DO PIB			GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO POR ALUNO EM DÓLARES		
	2001					
	Primário, Secundário e pós-secundário	Educação Superior	Todos os níveis educacionais	Pré-Primário	Ensino fundamental	Ensino Secundário
Argentina	10,1	2,3	13,5	1.745	1.655	2.306
Brasil	8,3	2,7	12,0	1.044	832	864
Chile	14,5	2,6	18,7	1.766	2.110	2.085
Paraguai	8,0	1,7	9,7	Nd	Nd	Nd
Peru	16,1	5,3	23,5	359	431	534
Uruguai	8,9	2,7	12,8	1.200	1.202	1.046
Média OCDE	8,9	2,8	12,7	4.187	4.850	6.510

FONTE: OCDE (2004 – EAG).

Conforme os dados da Tabela 9, iniciando a análise em termos de gasto público em proporção do PIB, tem-se que os países que mais investem em educação primária, secundária e pós-secundária são Peru (16,1%), Chile (14,5%) e Argentina (10,1%), acima da média da OCDE (8,9%). Em educação superior tem-se Peru (5,3%), Brasil e Uruguai, com (2,7%). Em todos os níveis educacionais os maiores investidores são Peru (23,5%), Chile (18,7%) e Argentina (13,5%).

Entretanto o gasto público em dólares por aluno ainda continua bem abaixo da média da OCDE. Nos níveis pré-primário, fundamental e médio os países que mais investem por aluno são: Chile, Argentina e Uruguai. Chama-se atenção para o Brasil e para o Peru, que investem nos níveis primário e secundário menos de US\$ 1.000/aluno, sendo a situação mais crítica no Peru, onde são aplicados menos de US\$ 600 em cada um.

No que tange aos incentivos e projetos de apoio à educação, alguns governos adotaram estratégias específicas de financiamento educacional criando programas de acesso às oportunidades através da educação³⁵.

Entre esses países estão o Brasil, Colômbia, Chile, Honduras e México. No Anexo I desta dissertação apresentam-se as políticas públicas de incentivo ao acesso educacional nesses países, criadas durante os anos 90.

³⁵ Ver anexo I desta dissertação.

A pluralidade de propostas dos governos apresentadas no Anexo I demonstra que a maioria dos incentivos governamentais se pauta em ajuda financeira às famílias mais pobres. A importância dessas práticas está relacionada às questões referentes à permanência das crianças na escola, evitando o trabalho infantil, reduzindo a repetência e a evasão escolar, assim como melhorando as condições de acesso, qualidade e equidade educacional.

Entretanto, em alguns países como o Brasil, essas propostas apresentam irregularidades, através de fraudes, corrupção, falta de controle governamental e má fé no uso dos recursos destinado aos objetivos principais do programa³⁶.

Isso torna as iniciativas inócuas, tendo em vista que há um desvio dos recursos, impedindo que as realmente necessitadas recebam o benefício.

Não basta somente aplicar ou destinar recursos para a educação, é preciso mensurá-los para analisar se as políticas aplicadas estão ou não, sendo eficazes.

Na América Latina, as reformas políticas em educação visam à melhoria da qualidade educacional no sentido de preparar as suas economias para o mundo globalizado, graduando a gestão escolar nos níveis macro e microeducacional.

Com o objetivo de melhorar as suas escolas, os governos latino-americanos têm trabalhado intensamente essas reformas, as quais já vêm obtendo avanços em algumas áreas. Conseqüentemente, o aumento do número de crianças na escola está refletindo-se gradualmente na melhoria da qualificação da força de trabalho (PREAL, 2006).

Mesmo com as implementações das políticas públicas, alguns resultados permaneceram inalterados, e alguns níveis seguem baixos ou com poucos avanços. Com base nos resultados apresentados nos testes de linguagem e raciocínio, nota-

³⁶ Em Apuiarés, no Ceará, constatou-se, entre muitas outras irregularidades na administração do Programa Bolsa Escola, que Maria Madalena Bezerra da Silva continua recebendo o benefício referente a seu filho Francinaldo, falecido desde janeiro de 2002. Em Cachoeira do Piriá, Pará, a professora Edna Maria Costa da Fonseca e a funcionária municipal Solange Bezerra dos Anjos recebem, cada uma, o pagamento do Bolsa Escola de dois beneficiários do programa. Edna é também diretora de uma escola municipal e esposa do vereador Francisco Luiz da Fonseca. Solange é chefe de gabinete na Prefeitura. Um filho de outro vereador, Raimundo Nonato Machado, também é beneficiário do programa. Em todos os casos citados a renda familiar é incompatível, ultrapassando o teto estabelecido para o programa.

Lindalva Lopes da Costa, professora das redes municipal e estadual de ensino e representante da Secretaria Municipal de Educação de Taipu, Rio Grande do Norte, no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Bolsa Escola no município, é também beneficiária do programa.

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), disponível em <http://www.cgu.gov.br/cgu/noticias/2003/noticia05603.htm>, acesso em: 06/12/2006.

se que somente aumentar a quantidade de alunos nas escolas sem alterar a qualidade do ensino, não resulta em progresso educativo, mantendo os mesmos resultados desiguais, ainda que as reformas tenham sido bastante promissoras³⁷.

Com isso, as ações dos governos latino-americanos tornam-se um instrumento importante na busca da redução das desigualdades educacionais. Entretanto a sua ineficiência em termos de progresso educativo mantém a desigualdade educacional.

A desigualdade educacional existente na América Latina gera via mercado de trabalho, desigualdade social, ainda que muitos indivíduos não se insiram nele com alta ou baixa qualificação, sendo esse o agente selecionador da mão-de-obra, pois não há geração de emprego suficiente para todos os indivíduos que possuem alta qualificação.

Entretanto, numa economia baseada no conhecimento e na alta tecnologia, com a rapidez das alterações tecnológicas, os indivíduos que não possuem educação se tornam incapazes de acompanhar as situações de mudança do mercado de trabalho.

No capítulo seguinte, verificar-se-á, como no contexto das transformações organizacionais cada vez mais orientadas para o conhecimento a educação pode assumir um papel crucial para a redução da pobreza e da desigualdade social na região.

³⁷ Ver Anexo II desta dissertação, que apresenta o resultado em termos de progresso educativo na América Latina após a implantação das políticas públicas.

4 A ESCOLARIDADE COMO FATOR PROPULSOR DE COMPETITIVIDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO

O processo de reestruturação econômica ocorrido durante os anos 90 fez com que os mercados de trabalho passassem por transformações importantes, sobretudo nos países em desenvolvimento. As mudanças ocorridas nesse período estão relacionadas com as transformações no setor produtivo, principalmente através de novas tecnologias de produção, de informação e científicas.

No contexto dessas mudanças, a educação assume um papel crucial para o desenvolvimento dos países através do capital humano, tornando-se um diferencial competitivo nesse século XXI.

Esse capítulo tem por objetivo discutir a importância da educação para a redução da pobreza e das desigualdades sociais, através da inserção de indivíduos qualificados no mercado de trabalho, demonstrando a sua importância para o desenvolvimento econômico e o aumento da competitividade.

4.1 AS ORGANIZAÇÕES NO SÉCULO XXI E O NOVO MERCADO DE TRABALHO: UMA BREVE COMPARAÇÃO COM O SÉCULO XX

Ao longo do século XX, ocorreram importantes transformações no perfil das organizações, com essas mudanças refletindo-se diretamente no mercado de trabalho do século XXI. As alterações das estruturas produtivas geraram uma necessidade de maior conhecimento por parte da mão-de-obra, a fim de lograrem vantagens competitivas.

No início da Era Industrial³⁸ e no decorrer do século XIX, a produção fabril ocorria por meio de escalas de produção, produtos padronizados com racionalização dos processos de produção, seguindo estritamente o modelo de Adam Smith³⁹.

³⁸ Com a invenção da máquina a vapor, surge a Revolução Industrial, com ela a atividade humana sendo substituída gradualmente pelas máquinas, dando surgimento às fábricas e ao início da Era Industrial (CHIAVENATO, 2005).

³⁹ Adam Smith considera que a economia deve funcionar com a presença mínima do Estado e sob condições de liberdade total dos agentes econômicos. De acordo com Adam Smith a indústria tem um papel muito importante no desenvolvimento econômico, principalmente nas primeiras fases da Revolução Industrial na Inglaterra. Segundo Adam Smith, nenhum trabalhador pode ser auto-suficiente ao ponto de produzir tudo que necessita, sendo que alguns produtos requerem habilidades especiais. Essa habilidade na produção de bens é dada pela especialização da mão-de-obra em

Durante todo o século XX, esse modelo foi aperfeiçoado e adaptado para as linhas de produção através do Taylorismo e do Fordismo⁴⁰, com a idéia de produzir grandes volumes de produtos de forma padronizada e sem nenhum tipo de variação para simplificar o processo produtivo (CHIAVENATO, 2005).

Esses modelos tornavam as organizações mais verticalizadas e burocráticas nos moldes de um exército. Além disso, os trabalhadores eram simples executores de tarefas, ficando isolados em seus cargos e funções e alienados à organização, dado que a produção possuía um conjunto de atos pré-estabelecidos e com elos fixos (SENNETT, 2006).

No início da década de 90, começou a chamada Era da Informação, na qual o conhecimento é o principal recurso produtivo, juntamente com a tecnologia da informação. As empresas passaram a ter um perfil onde a produção precisa ser mais ágil, flexível e enxuta, considerando a manufatura como estratégia, tendo em vista que a concorrência global, em muitos mercados, demanda alta variedade e volume de produtos ao mesmo tempo. Isso exige uma força de trabalho altamente motivada, flexível e qualificada (CHIAVENATO, 2005; BROWN et al, 2005).

Durante todo século XX, as organizações passaram por três etapas de formação característica: Industrialização Clássica (1900-1950), Industrialização Neoclássica (1950-1990) e Era da Informação (pós 1990). Cada uma dessas etapas possui características diferentes entre elas, tanto no processo de hierarquia quanto nas formas de produção, tendo como um fator de extrema importância para essas diferenças o desenvolvimento tecnológico e a qualificação da mão-de-obra.

A transição das características organizacionais ao longo do século XX pode ser observada no Quadro 5, que mostra a evolução das organizações, durante esse período, quanto a suas características estruturais, culturais, ambientais e relações pessoais.

tarefas específicas, gerando a divisão do trabalho – ver exemplo da fabricação de alfinetes – (SOUZA, 1999).

⁴⁰ O Taylorismo, criado por Frederick Winslow Taylor corresponde ao modelo de produção com ênfase na precisão, velocidade, clareza, regularidade, confiabilidade e eficiência. Havia fragmentação das tarefas, separação entre o trabalho físico e mental, divisão rígida do trabalho, supervisão hierárquica. O Fordismo, criado por Henri Ford corresponde ao modelo de produção em massa e em série, através de operários especializados com movimentos repetitivos reduzindo suas aptidões mentais. A produção ocorre em linhas de montagem com acesso facilitado às peças e ferramentas para evitar o cansaço desnecessário.

PERÍODOS ESPECIFICAÇÃO	INDUSTRIALIZAÇÃO CLÁSSICA 1900-1950	INDUSTRIALIZAÇÃO NEOCLÁSSICA 1950-1990	ERA DA INFORMAÇÃO APÓS 1990
Estrutura organizacional predominante	Burocrática, funcional, piramidal, centralizadora, rígida e inflexível.	Mista, Matricial, com ênfase na departamentalização por produtos ou serviços ou unidades estratégicas de negócios.	Fluída, Ágil e Flexível, totalmente descentralizada. Ênfase nas redes de equipes multi-funcionais.
Cultura Organizacional predominante	Teoria X. Foco no passado, nas tradições e nos valores conservadores. Ênfase na manutenção do <i>status quo</i> . Valor à tradição e experiência.	Transição. Foco no presente e no atual. Ênfase na adaptação ao ambiente. Valorização da renovação e da revitalização.	Teoria Y. Foco no futuro e no destino. Ênfase na mudança e na inovação. Valor ao conhecimento e criatividade.
Ambiente Organizacional	Estático, previsível, poucas e gradativas mudanças. Poucos desafios ambientais	Intensificação e aceleração das mudanças ambientais.	Mutável, imprevisível, turbulento, com grandes e intensas mudanças.
Modos de lidar com as pessoas	Pessoas como fatores produtivos inertes e estáticos. Ênfase nas regras e controles rígidos para regular as pessoas.	Pessoas como recursos organizacionais que devem ser administrados. Ênfase nos objetivos organizacionais para dirigir as pessoas.	Pessoas como seres humanos proativos e inteligentes que devem ser impulsionados. Ênfase na liberdade e no comprometimento para motivar as pessoas.

Quadro 5 – Características das organizações ao longo do século XX.

FONTE: CHIAVENATO (2004, p. 40).

Nas informações do Quadro 5, notam-se características bastante significativas nas organizações do início e do final do século XX. As do início do século possuíam forte hierarquia (verticalizadas), com produção rígida, com atos já pré-estabelecidos, baixa capacidade tecnológica e mão-de-obra especializada. No final do século XX as organizações já atuavam de forma mais flexível, com grupos de trabalho mais autônomos, com alta capacidade tecnológica e mão-de-obra altamente qualificada.

As transformações ocorridas durante esse período foram fundamentais para o novo modelo organizacional. Assim, as organizações do século XXI passam a funcionar com uma nova arquitetura institucional:

[...] a organização flexível pode selecionar e desempenhar a qualquer momento apenas uma de suas muitas possíveis funções. Na corporação ao velho estilo, em contrapartida, a produção ocorre através de um conjunto preestabelecidos de atos; os elos da cadeia são fixos. [...] Numa organização flexível, a seqüência de produção pode ser alterada à vontade (SENNETT, 2006, p. 49).

Essa nova estrutura organizacional substituiu os modelos de produção anteriores através de processos produtivos flexíveis e inovadores, além de permitir que a produção seja realizada em outras empresas ou locais.

O desenvolvimento de novas tecnologias nas áreas de comunicação e manufatura moldaram esse novo perfil das organizações no século XXI, através da alta capacidade tecnológica. Dessa forma, o aumento da automação industrial exige uma maior capacitação humana, determinando que as novas aquisições de mão-de-obra sejam baseadas no conhecimento. Dado esse cenário, a flexibilidade das organizações gerou a autonomia dos grupos de trabalho, criando uma nova sociedade, chamada “sociedade das capacitações”, onde a educação é o fator fundamental para a competitividade (SENNETT, 2006).

Nas organizações do século XXI, o conhecimento e a inovação tecnológica são as principais formas de ganhos de produtividade, sendo responsáveis pelo rompimento e pelo aperfeiçoamento das técnicas e dos processos de produção (OLIVEIRA, 2001).

Com isso, a economia do conhecimento não está baseada no velho estilo das vantagens comparativas, mas baseada sobre fatores que levam a vantagens competitivas, isto é, está construída sobre a integração da força de trabalho, a educação, a tecnologia e as estratégias de investimento (CUNNINGHAM, 2005).

A economia do século XXI é marcada por cinco características básicas, a saber:

1. O crescimento do conhecimento e da informação, quando aplicados a atividade produtiva, levam ao aumento da produtividade;

2. a produção transfere-se dos bens materiais para atividades de processamento de informação;
3. substituição da produção em massa, padronizada, para a produção flexível, levando em conta as preferências do consumidor;
4. a globalização do capital, da produção, da mão-de-obra, da tecnologia, da informação; e dos mercados, fazendo com que as economias funcionem como uma unidade em nível mundial;
5. As transformações ocorrem por meio das revoluções tecnológicas, com a inovação e a informação definindo a nova divisão internacional do trabalho (CARNOY, 2004).

Nesse sentido, a sociedade das capacitações levou as empresas mundiais a um novo desafio, devido à maior competitividade internacional, à flexibilidade e à capacidade de inovação da força de trabalho, ou seja, a inovação tornou-se a nova estratégia corporativa das economias do século XXI, formando uma nova divisão internacional do trabalho.

Além disso, as estratégias corporativas baseadas nessa nova divisão internacional do trabalho não buscam apenas mão-de-obra barata, mas trabalhadores que sejam capazes de inovar e de criar novos conhecimentos.

A necessidade de criatividade tem gerado dois ciclos alternativos para as empresas e para os governos, sendo que, no primeiro, a competitividade pode ser mantida pela pressão sobre os custos, através da substituição do trabalho por tecnologia, ou por terceirização do trabalho (geralmente, em diferentes regiões ou países). No segundo ciclo, a competitividade é alcançada através da inovação de produtos e serviços, pois, para as organizações, o processo de criatividade estimula e dá suporte a saídas inovadoras. Algumas instituições podem estar programadas para ter sempre a primazia na criatividade e na inovação como fonte de vantagem competitiva (JEFFCUTT, 2005).

Com isso, o conhecimento age como fator produtivo dentro das empresas, onde a existência das relações de conhecimento voltadas para a criatividade e a inovação gera um circuito de valor em torno do conhecimento e da tecnologia.

Os fatores chave para o desenvolvimento do circuito de valor são divididos em três capacidades de habilidades:

- Capacidade de habilidade individual, ou seja, quando o indivíduo contribui através da criatividade e do empreendedorismo, na forma de originalidade e explorando suas potencialidades;
- Capacidade de habilidade organizacional/setorial, a empresa utiliza toda a sua disponibilidade de conhecimentos e recursos;
- Capacidade de habilidade ambiental, o ambiente onde a empresa está inserida é marcado por um mercado voltado para a criatividade, tendo um aspecto de extrema importância o suporte e infra-estrutura regional (JEFFCUTT, 2005).

A existência desses fatores é fundamental para sustentar ambientes inovadores, em busca do aumento da competitividade e do crescimento econômico.

Essas inter-relações entre conhecimento, tecnologia e criatividade podem ser vistas na Figura 3, que mostra como se forma o circuito de valor⁴¹, que se estende da idéia inicial até o uso final.

⁴¹ O circuito de valor é formado pela Interface do conhecimento: É o mix social, cultural e relações profissionais e as redes de trabalho que as empresas possuem e podem acessar. O Mix de Conhecimento é a matriz que as empresas possuem ou podem acessar, através da especialização da criatividade nos negócios e a disponibilidade de suprir-se de conhecimento, assim como criar equipes especializadas. A Tecnologia é o meio da atividade criativa da empresa, está relacionada com as tecnologias da informação e processos digitais. A Organização é responsável pela capacidade estrutural e operacional que a empresa deseja inovar. Quanto mais complexa for as operações a empresa necessita de mais flexibilidade operacional, para alcançar uma posição competitiva.

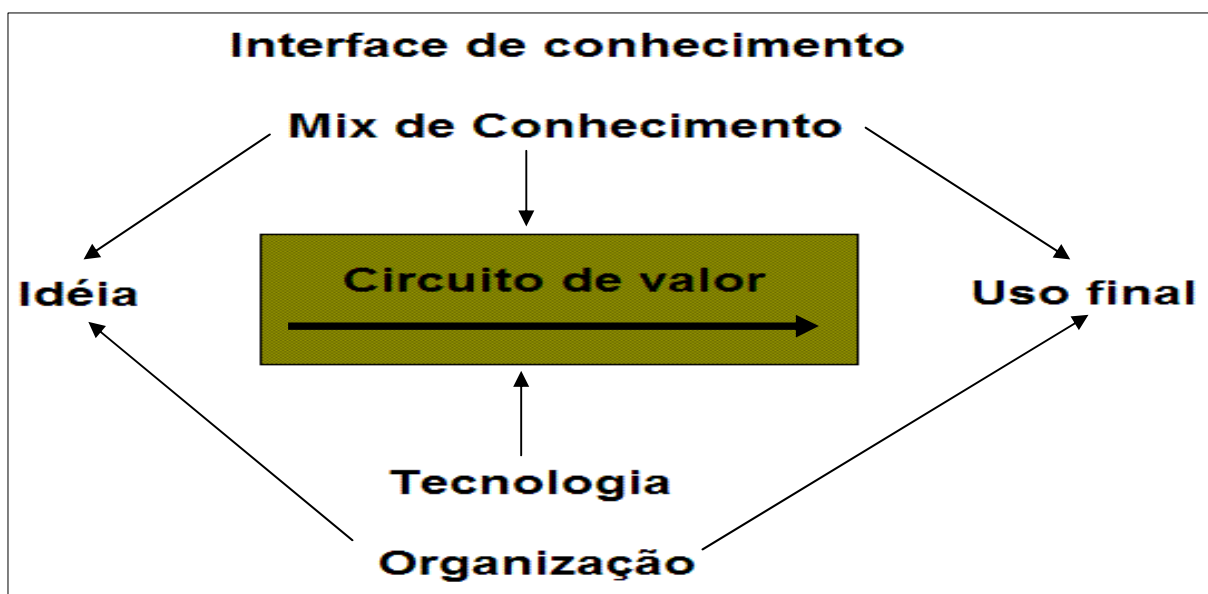


Figura 3 – Circuito de valor do conhecimento organizacional.

FONTE: JEFFCUTT (2005 p.111).

De acordo com a Figura 3, o circuito de valor completa-se e torna-se um diferencial com a introdução da tecnologia e do mix de conhecimento que as empresas possuem, tendo em vista que os demais itens são genéricos a todas.

O circuito de valor atua nas empresas como um processo para a construção e a implementação da propriedade intelectual, estendendo-se a produtos e serviços, na forma de idéia (criatividade), até o uso final.

Como cada empresa tem um nicho de mercado diferente, é possível que tenha o seu circuito de valor (PRATT apud JEFFCUTT, 2005).

De acordo com o pensamento schumpeteriano⁴², a inovação é muito importante para a evolução e a configuração das estruturas organizacionais, sendo que o processo inovador é vital para o amadurecimento das economias capitalistas. Schumpeter destaca o papel das mudanças tecnológicas como um processo que, através de seus efeitos sustenta o crescimento por meio de fatores externos ligados

⁴² Refere-se a teoria de Joseph A. Schumpeter (1883-1950), que tornou-se pioneiro na análise do desenvolvimento do progresso técnico e de seus efeitos na economia, onde a existência de um pacote de inovações tecnológicas que ainda não foram postas em prática e de linhas de crédito de longo prazo que possibilitam a transformação da moeda em novos métodos de produção e/ou em novos produtos, base da impulsão para o desenvolvimento econômico (CARRARO e FONSECA, 2006).

à tecnologia e a investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) (OLIVEIRA, 2001).

Com isso, a busca pela inovação torna-se um elemento fundamental para as organizações continuarem crescendo e se diferenciando em termos competitivos, principalmente através (P&D).

Esse processo de inovação, conforme explica Oliveira (2001), é dividido em três fases:

Na primeira fase a firma tem a sua mudança de rotina baseada no modelo de uma concorrente engajada no mesmo tipo de atividade. Esse procedimento implica um acesso fácil às novas tecnologias de processo e de produto ou mesmo à nova estrutura organizacional. Na segunda fase (padrões extramuros), a firma inova com base nos conhecimentos adquiridos fora da indústria à qual pertence. A firma adquire conhecimento por intermédio das pessoas que contrata, cabendo a si própria utilizá-la de forma eficiente e alcançar os ajustes necessários. Na terceira fase (padrões intramuros), a firma desenvolve internamente as idéias necessárias para aperfeiçoar seu funcionamento. No caso de grandes firmas, a inovação é desencadeada nos laboratórios de P&D existentes. Nesta fase, a mudança de técnicas e processos depende diretamente do montante dos gastos em P&D (OLIVEIRA, 2001, p. 6).

Nesse contexto, as organizações melhoram as condições de P&D, promovendo a adoção e a criação de novas tecnologias e de novos produtos, ajudando a desenvolver um ambiente econômico e social que estimula as atividades inovadoras. Através de P&D, acaba sendo priorizada a inovação, levando as indústrias a buscarem intensivamente mão-de-obra cada vez mais qualificada (CUNNINGHAM, 2005).

Entretanto algumas organizações procuram através de uma combinação de fatores, dentre eles a estrutura da indústria na qual está inserida e as políticas de P&D dos governos, obter acesso às novas tecnologias e continuarem competitivas no mercado em que atuam (OLIVEIRA, 2001).

A busca pela competitividade e pela realização do P&D leva as firmas a necessitarem do apoio do governo, o que faz com que o Estado tenha um novo papel no século XXI, ou seja, de criar condições para que se torne possível a inovação.

Mesmo com as orientações internacionais para redução da intervenção estatal, seu papel é fundamental para o desenvolvimento dessa estrutura de conhecimento:

[...] o papel do estado, é crucial para compreender a forma como as sociedades podem inserir-se, com êxito, na Nova Economia da Informação. [...] todos os países em desenvolvimento que criaram indústrias baseadas na infra-estrutura de ciência e de conhecimento (em P&D), as apóiam, mediante intervenção governamental e considerável subsídio público. (CARNOY, 2004, p. 19-20)

P&D é uma das principais fontes de inovação das empresas, devendo ser utilizado para que se criem produtos diferenciados no mercado de acordo com as necessidades do consumidor. O esforço do Estado como agente promotor da infra-estrutura de inovação torna possível uma aproximação dos países em desenvolvimento, em termos de competitividade, com os países desenvolvidos.

Nesse sentido, a mão-de-obra qualificada é o caminho para a incorporação do progresso tecnológico nas organizações, que se permitem inovar e realizar mudanças na certeza de que o seu pessoal pode se adaptar a elas, criando condições para desenvolvimento (KLIKSBURG, 1999).

Entretanto, num contexto geral, a busca pela qualificação da mão-de-obra não se deve voltar simplesmente para as exigências do processo de reestruturação produtiva, especialmente porque não se pode operar unicamente com a relação educação-emprego, mas criar uma relação educação-trabalho, evitando, assim, correr o risco de o mercado de trabalho ser o comandante do campo da educação (PICANÇO apud GÍLIO, 2000).

As mudanças tanto na estrutura organizacional quanto na capacidade de inovação marcam as novas empresas do século XXI, nas quais há a necessidade cada vez maior de pessoas com qualificação e a busca pelo aumento da competitividade e de vantagens faz com que o mercado de trabalho seja, até certo ponto, comandante das bases curriculares.

Com fundamento nessa premissa, discutem-se no item seguinte, essas questões de exigências do mercado de trabalho e o perfil de formação da mão-de-obra na América Latina.

4.2 AS EXIGÊNCIAS DO NOVO MERCADO DE TRABALHO E A EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

No final dos anos 80 e durante os anos 90, a economia mundial passou por uma reestruturação produtiva, com o mercado de trabalho acompanhando essa transformação. Em virtude disso, surgiram novas exigências por parte deste último, na busca de um melhor alinhamento com as novas forças globais, tendo como principal eixo a educação.

Sabendo-se que a educação na América Latina é marcada por grande desigualdade, tanto no aspecto de resultados quanto no de qualidade, nesse item, buscar-se-á discutir como ela vem preparando a sua força de trabalho frente à essas novas exigências.

A existência de mão-de-obra capacitada é essencial para que países ou regiões apliquem conhecimento à produção. Eles devem propiciar um ambiente capaz de criar e manter a capacitação tecnológica (OLIVEIRA, 2001). Uma boa formação educacional é fundamental para o ajuste e a inserção das organizações e dos países (desenvolvidos ou em desenvolvimento) nesse novo processo de globalização e reestruturação produtiva, marcado por uma nova base científica e tecnológica, tendo em vista que o mercado de trabalho está em constante transformação (FRIGOTTO, 1998).

Nesse sentido, o mercado de trabalho nas economias do século XXI, caracteriza-se por cinco importantes mudanças, que envolvem o conhecimento, a tecnologia da informação e comunicação, o processo de destruição criadora, a

reorganização e a flexibilidade da jornada de trabalho, as quais são descritas a seguir:

- a) a produção desloca-se de bens agrícolas ou manufaturados para serviços cada vez mais sofisticados – principalmente nos países desenvolvidos – onde o aspecto mais importante é o conhecimento, a fim de aumentar a produtividade e proporcionar um melhor ajuste entre as necessidades dos clientes, proporcionando o surgimento de novos produtos e serviços;
- b) assim como a produção, o trabalho também é transformado pela difusão das novas tecnologias de informação e comunicação, permitindo as organizações reestruturarem-se em torno de diferentes linhas de produtos, orientando a produção para uma ampla variedade de clientes e promovendo o acesso de pequenas empresas ao mercado internacional, gerando mais emprego e renda;
- c) a transformação do trabalho pelas novas tecnologias da informação desloca os empregados, criando novos empregos e aumentando a produtividade, tornando possível a existência de produtos e de processos novos;
- d) os empregos podem não significar, no futuro, o que hoje significam, devido à reorganização do trabalho (marcado pela pressão dos custos e da produtividade), onde a subcontratação e o trabalho em tempo parcial ou temporário se tornam soluções para um gerenciamento descentralizado e reduzido a tarefas específicas;
- e) a descentralização dos empregos de tempo integral, e o desaparecimento do emprego estável, tornam-se cruciais a aquisição de novos conhecimentos, pois os trabalhadores estão sendo socialmente definidos cada vez menos pelo emprego específico de longo prazo que têm e mais pelo conhecimento que adquiriram graças ao estudo e à experiência acumulada, levando-se em consideração a contribuição do emprego contribui para o currículo, ou seja, deve haver um equilíbrio entre anos de estudo e experiência profissional (CARNOY, 2004, p. 27-28).

Essas mudanças no mercado de trabalho e nas formas de emprego passam pelo crescimento da educação e do treinamento nas empresas, onde a capacitação geral se torna o elemento crucial para a modernização produtiva e para a competitividade empresarial.

De acordo com Gilio (2000), as transformações ocorridas nos processos produtivos fundamentados na microeletrônica exigem uma boa qualificação da força de trabalho, ou seja, a aquisição de conhecimento e a valorização dos recursos humanos através da educação básica e continuada de trabalhadores é o elemento central da mobilização para a competitividade.

Com o predomínio das altas tecnologias de produção e informação, o mercado de trabalho exige mão-de-obra de qualidade, sendo requeridos o uso da linguagem e o raciocínio matemático, a lógica científica e a programação, associados aos níveis educacionais mais elevados (GILIO, 2000; CARNOY, 2004).

Para tanto, a educação e a formação têm um papel fundamental, desenvolvendo habilidades básicas de conhecimento, atitudes e valores, e produzindo competências para a gestão de qualidade, produtividade e competitividade e, como consequência, para a empregabilidade (FRIGOTTO, 1998).

Assim, pode-se dizer que, no novo mercado de trabalho, a educação tem um papel fundamental para o uso das novas tecnologias e para desenvolver nos indivíduos competências e habilidades, tornando-os capazes de dotar as empresas de competitividade e os países de crescimento econômico. No âmbito dessas exigências, têm-se como requisitos básicos a capacidade e a habilidade da mão-de-obra, que envolvem questões relacionadas ao domínio da linguagem e do conhecimento matemático, à redução das taxas de analfabetismo, à evolução da qualificação técnica ou profissional, ao crescimento da média de anos de escolaridade da força de trabalho e às despesas com P&D.

Sabendo-se da existência da desigualdade educacional e com a demanda crescente de competências de alto nível exigidas pelo mercado de trabalho, cabe verificar como a mão-de-obra dos países da América Latina se está preparando para o mercado do século XXI.

Essa análise ocorre através do nível de desempenho, que permite reconhecer as tendências que um estudante, ou um grupo deles, pode, ou não, realizar, dando uma visão do estado da educação em termos de qualidade e equidade (UNESCO, 2000).

A discussão acerca da formação da força de trabalho na América Latina inicia-se com a verificação dos resultados atingidos por seus países da América Latina nas provas de raciocínio matemático. Nelas foi mensurada a competência para resolver problemas que requerem do aluno determinados níveis e tipos de raciocínio e que exigem o emprego de competências próprias do pensamento matemático, com crescentes graus de complexidade (UNESCO, 2000).

Com base nessas medidas, o Gráfico 15 mostra os resultados obtidos nas provas de rendimento matemático para alunos da quarta série. Segundo estes, os alunos cubanos superaram facilmente os dos demais países.

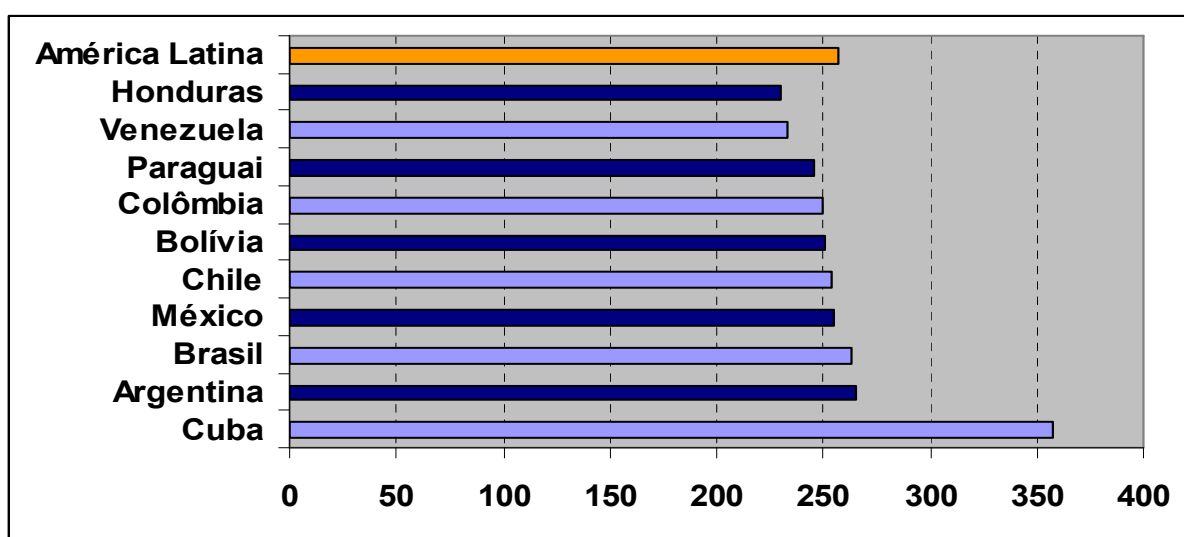


Gráfico 15 – Pontuação média obtida nas provas de matemática pelos alunos de quarta série em países da América Latina – 1998.

FONTE: PREAL (2001).

Constata-se que Argentina, e Brasil, afora Cuba, apresentam os maiores resultados e acima da média latino-americana, seguidos por Chile e México, com

uma certa paridade em relação à pontuação atingida, enquanto os piores resultados foram apresentados por Honduras, Peru e Venezuela. O fato importante dessa análise é que a diferença entre as piores e as melhores pontuações não é acentuado, como o resultado atingido por Cuba (aproximadamente 300 pontos, em relação aos países de melhor resultado na região, com 270 pontos). Os baixos resultados nas provas de matemática implicam que os países da América Latina, exceto Cuba têm baixa habilidade para o raciocínio matemático, o que leva à redução da competitividade e da produtividade das organizações.

Além da análise sobre os resultados de conhecimentos matemáticos, faz-se necessário verificar o desempenho dos estudantes latino-americanos nos tópicos de linguagem, tão essenciais quanto os tópicos matemáticos.

Na prova de linguagem, foram exploradas as competências desenvolvidas para compreender através da leitura escrita.

No Gráfico 16, podem ser verificados os resultados obtidos pelos alunos da quarta série em países da América Latina. Assim como nos resultados das provas de conhecimentos matemáticos, os alunos cubanos superaram facilmente os dos demais países.

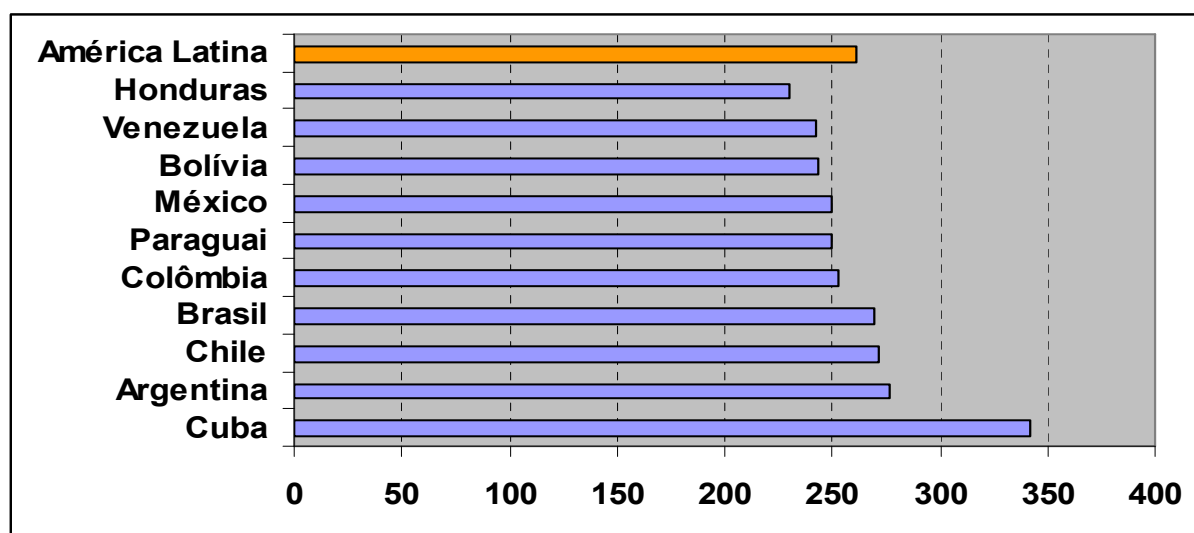


Gráfico 16 – Pontuação média obtida nas provas de linguagem pelos alunos de quarta série em países da América Latina – 1998.

FONTE: UNESCO (2000).

Com base nos dados do Gráfico 16, nota-se que a pontuação dos alunos mostra um nivelamento nos resultados obtidos por Argentina, Brasil e Chile, sendo, além de Cuba, os únicos países a obterem resultados acima da média da América Latina. Os piores resultados foram os de Honduras, Venezuela e Bolívia, entretanto, assim como nas provas matemáticas, a diferença entre as melhores e as piores pontuações não foram acentuadas⁴³.

Com relação aos resultados apresentados quanto ao uso do raciocínio matemático e de linguagem, as baixas pontuações atingidas mostram que, em alguns países da América Latina, a mão-de-obra não consegue adquirir as habilidades e as competências exigidas pelo mercado de trabalho, uma vez que esses dois requisitos são fundamentais para o uso e o desenvolvimento de tecnologias, tanto de produção quanto de informação.

Além dos baixos resultados nas provas de linguagem, a América Latina ainda apresenta altos índices de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais de idade. Esse problema também influencia diretamente a atividade empresarial, principalmente pelo fato de a população, nessa faixa etária, estar adentrando o mercado de trabalho.

O processo de alfabetização tem uma forte relação com a atividade empresarial. Para ser considerado alfabetizado, é necessário não somente saber ler e escrever, mas também interpretar a mensagem escrita.

A Tabela 10 apresenta os dados do índice de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais de idade, em alguns países selecionados da América Latina.

⁴³ Os estudantes cubanos alcançaram os maiores pontos em linguagem e matemática, e demoram menos tempo (menor número de anos) para avançar uma série, o que se nota em todas as suas escolas (UNESCO, 2000).

Tabela 10 – Índice de analfabetismo entre a população de 15 anos e mais idade em países selecionados da América Latina – 1990, 2000 e 2005.

(%)

PAÍSES	1990	2000	2005
Argentina	4,3	3,2	2,8
Bolívia	21,9	14,6	11,7
Brasil	18,0	13,1	11,1
Chile	6,0	4,2	3,5
Colômbia	11,6	8,4	7,1
Cuba	4,9	3,3	2,7
México	12,7	8,8	7,4
Uruguai	3,5	2,4	2,0
Venezuela	11,1	7,5	6,0

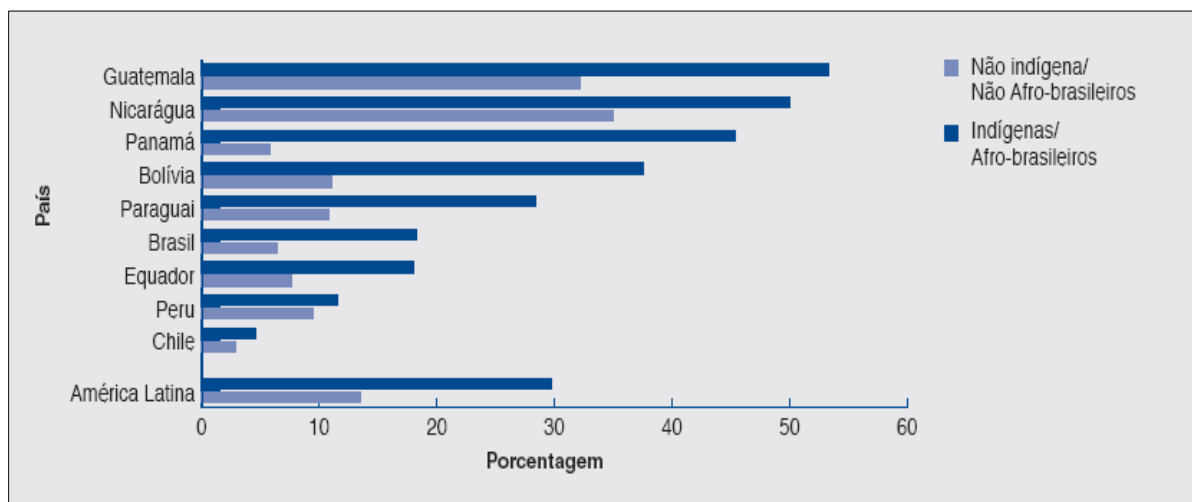
FONTE: CEPAL, Anuário Estadístico de América Latina y Caribe (2005).

Percebe-se, nos dados da Tabela 10, uma evolução desses países no sentido de que, em todos, houve uma redução da taxa de analfabetismo. Os países que reduziram de forma significativa a taxa de analfabetismo foram Bolívia e Brasil que, em 1990 possuíam 21,9% e 18,0% de analfabetos respectivamente, passando em 2000 para 14,6% e 13,1% e em 2005, para 11,7% e 11,1%.

Entretanto, mesmo com a queda desses indicadores, Bolívia e Brasil continuam apresentando índices elevados de analfabetismo. Nota-se que, nos demais países, com taxas menores de analfabetismo, as quedas foram pouco significativas, como nos casos de Colômbia, México e Venezuela.

Como a população da América Latina é formada por uma grande miscigenação racial, além das altas taxas de analfabetismo os alunos afrodescendentes e indígenas possuem menor escolaridade que os brancos e também concluem o ensino fundamental em menor número que estes.

Conforme pode ser visto no Gráfico 17, o percentual de indígenas ou afro-descendentes que não completam o ensino fundamental é bastante elevado, se



comparado com o dos brancos.

Gráfico 17 – População entre 15 e 19 anos que não concluiu o ensino fundamental, por grupo étnico ou racial em países da América Latina – 2002.

FONTE: CEPAL (2005).

Os dados mostram o baixo índice de conclusão do ensino fundamental, principalmente na Guatemala e na Nicarágua (onde as taxas são elevadas para não-indígenas e indígenas); já no Panamá, na Bolívia, no Paraguai e no Brasil fica mais acentuada essa discriminação.

Essa baixa escolarização se manifesta no mercado de trabalho, com esse grupo populacional tendo que buscar emprego em atividades de baixa intensidade tecnológica e, conseqüentemente, recebendo baixos salários, ou, até mesmo, ficando descartados do mercado de trabalho. De acordo com a economia do conhecimento, sem a qualificação da mão-de-obra, tanto a competitividade quanto a produtividade ficam ameaçadas.

Outra exigência do mercado de trabalho do século XXI que se destaca é o número de anos de escolaridade da população, dado que as empresas, principalmente aquelas com uso intensivo em alta tecnologia, não fazem

investimentos em regiões com baixo nível de escolaridade⁴⁴ (GÍLIO, 2000; PREAL, 2005).

Conforme as informações contidas no Gráfico 18, que mostra a média de anos de escolaridade da força de trabalho em algumas regiões do mundo, nota-se que, desde a primeira metade dos anos 70, a América Latina vem apresentando baixos níveis de escolaridade da sua força de trabalho⁴⁵.

⁴⁴ Conforme explica Gilio 2000 p.41 “ [...] onde predominam as altas tecnologias de produção e informação nenhum país se arrisca a entrar em competitividade por mercados internacionais sem haver antes estabelecido um sistema educacional em que a totalidade da população, e não só a força de trabalho, tenha atingido um mínimo de 8 a10 séries de ensino de boa qualidade”.

⁴⁵ De acordo com o PREAL, 2005 a força de trabalho é definida como população com 25 anos ou mais de idade.

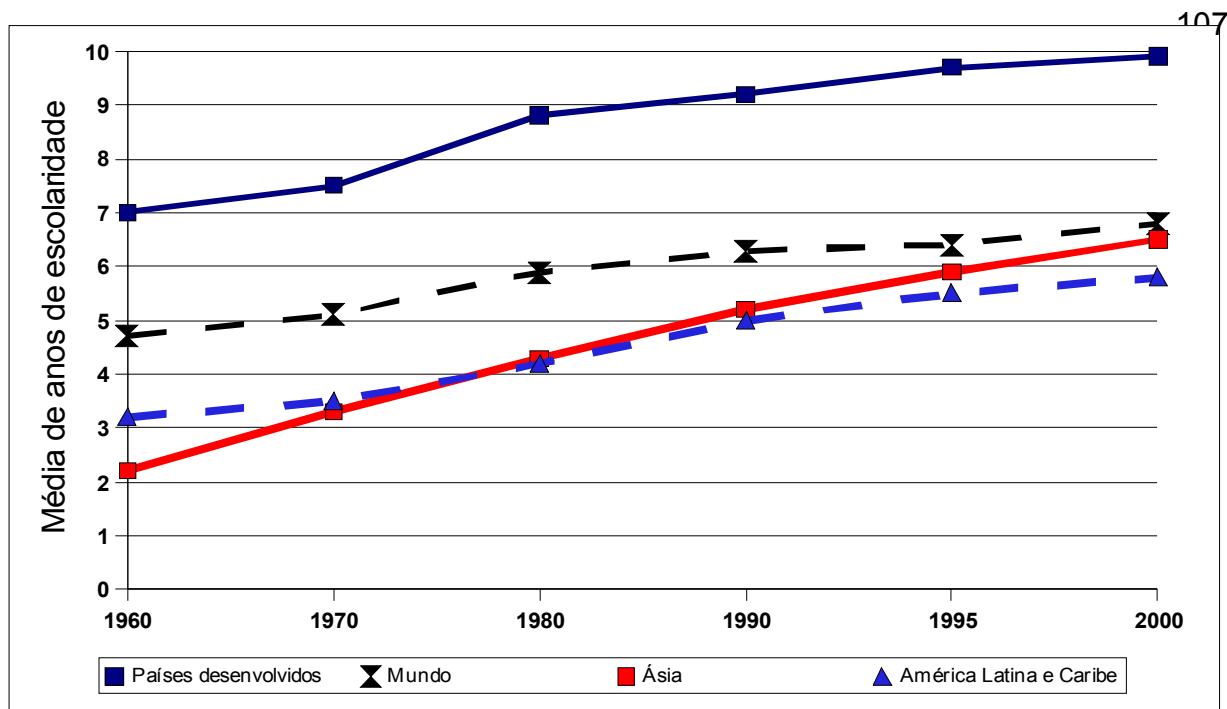


Gráfico 18 – Média de anos de escolaridade da força de trabalho por região, 1960 – 2000 .

FONTE: PREAL (2006).

De acordo com os indicadores do Gráfico 18, ao se fazer uma comparação entre a América Latina e as demais regiões do mundo, percebe-se que a primeira, em 2000, tinha uma força de trabalho com menos de seis anos de escolaridade, ficando bem abaixo da média dos países desenvolvidos (aproximadamente 10 anos de escolaridade), bem como da média mundial (cerca de sete anos) e da dos países asiáticos, que estão quase alcançando a média mundial.

A média de anos de escolaridade da população latino-americana é a mais baixa dentre as das regiões analisadas. Com isso, a força de trabalho dos países da América Latina possui cerca de menos de oito anos de estudo (menos que o ensino fundamental), o que se reflete em baixa produtividade, afetando a competitividade das empresas e o crescimento econômico dos países.

Essa baixa média de anos de escolaridade na América Latina pode ser vista no Gráfico 19, que mostra a baixa taxa de qualificação técnica ou profissional da população urbana entre 25 e 59 anos de idade, durante a década de 90.

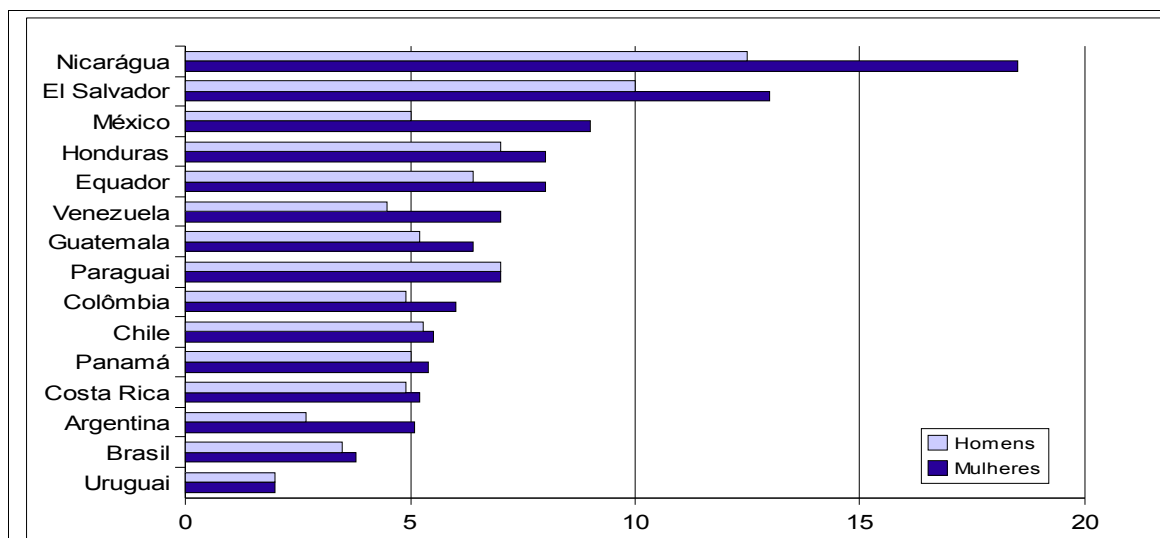


Gráfico 19 – Evolução da população urbana de 25 a 59 anos de idade com qualificação técnica ou profissional, por gênero, em países da América Latina - 1990 – 1999.

FONTE: FRANCO (2002).

As informações do Gráfico 19 mostram que, durante a década de 90 a evolução da qualificação técnica ou profissional da população segmentada por gênero não atinge 20%. As maiores qualificações ocorreram na Nicarágua, em El Salvador, no México e na Argentina. Os piores indicadores ficaram com Brasil e Uruguai, que apresentaram menos de 5% em ambos os gêneros.

Com relação às mulheres, nota-se, que em todos os países, houve uma evolução em sua qualificação técnica ou profissional, entretanto, em alguns, essas taxas ainda são baixas, como no Uruguai e no Brasil, com menos de 5% de evolução durante os anos 90.

Em virtude desses avanços e pelas tendências do mercado laboral nas zonas urbanas (onde mulheres possuem maior educação, maior autonomia), o mercado de trabalho vem absorvendo uma quantidade maior de mulheres (CEPAL, 2006).

As transformações ocorridas nas organizações alteraram o perfil da mão-de-obra, sendo a qualificação da força de trabalho um meio de atingir vantagens competitivas. De acordo com esse cenário, as organizações já no final do século XX,

criaram um novo mercado de trabalho, baseado no conhecimento, dando origem à sociedade das capacitações.

Nesse sentido, pode-se concluir que a América Latina, ao possuir altas taxas de analfabetismo, baixa pontuação, na maioria dos países, nas provas de conhecimentos de linguagem e raciocínio matemático (condições fundamentais para a competitividade) e baixa taxa de evolução da qualificação técnica e profissional, faz com que a região perca competitividade e crescimento econômico. No próximo item, discutir-se-á a questão da educação como fator de redução da pobreza e da desigualdade social.

4.3 EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Em todo o mundo, o processo de transformação tecnológica e econômica está provocando uma reavaliação do papel social da educação. Devido à mudança ocorrida no perfil das organizações do século XXI, essas transformações refletem-se no mercado de trabalho, através da formação do capital humano (WDR, 2004).

Em consequência da capacidade tecnológica das organizações do século XXI, o mercado de trabalho tem deixado de fora os indivíduos mais vulneráveis não possuírem as capacitações desejadas (SENNETT, 2006).

Tanto na afirmação de Sennett quanto na do Banco Mundial, percebe-se a importância do papel da educação como meio de inserção no mercado de trabalho e de superação da pobreza. Nesse contexto, busca-se desenvolver, no presente item, um arcabouço teórico, mostrando as relações existentes entre a educação, a pobreza e a desigualdade social. Assim, no centro das mudanças tecnológicas, tem-se a educação como meio de o indivíduo adquirir as competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho.

A análise dessa relação inicia e termina nos contextos sociais, econômico e demográfico. Esses fatores influem diretamente na organização e no desempenho do sistema educativo, que acaba também se refletindo sobre eles.

Os contextos sociais, econômico e demográfico apresentam cenários em que a educação se desenvolve, e que, portanto, a condicionam e afetam (CORVALÁN, 2002).

A América Latina apresenta desigualdade de renda e privação das capacidades básicas, como acesso à educação, e à saúde, baixa liberdade democrática em alguns países e restrições no mercado de trabalho.

Essas dinâmicas sociais são consideradas como os fatores de maior influência sobre o desempenho dos estudantes, portanto, seus desequilíbrios afetam negativamente a equidade educacional, que tem como principais atores o nível de educação dos pais, o tempo que estes permanecem em casa, nos dias de trabalho, livros e revistas existentes em casa e a estrutura do núcleo familiar (CASASSUS, 2002).

O contexto familiar reflete-se diretamente no sistema educacional, pois o interesse e a participação dos pais na educação dos filhos influem na organização do sistema escolar e no desempenho dos alunos (CASASSUS, 2002).

Os recursos investidos em educação dividem-se em humanos, materiais e financeiros, havendo uma relação entre eles e os resultados que permite avanços na análise da efetividade do setor educacional em relação ao custo e à qualidade dos recursos para produzir serviços educacionais (CORVALÁN, 2002).

Dentre esses recursos, a infra-estrutura da escola, a qualidade, a formação, o salário e a capacitação dos docentes, a quantidade de alunos por turma, e a importância dos processos internos à escola são de extrema importância para a qualidade e a incidência do impacto social da educação.

A maneira como tais recursos são utilizados reflete-se no desempenho do sistema educativo, em termos de eficiência interna e equidade das oportunidades educativas. O acesso e a participação da população na educação ocorrem conforme as distintas dimensões de equidade (gênero, geográfica, étnico-lingüística, de privação e nível socioeconômico). A eficiência interna do sistema é o modo como funcionam os processos educativos enquanto à aprovação, à repetição e a outros elementos (CORVALÁN, 2002).

Esses fatores influenciam na qualidade da educação, e esta incide sobre o contexto social. As atuais políticas de educação têm como preocupação principal assegurar equidade ampla e diversa.

Com base nesses argumentos, pode-se dizer que a educação possui forte influência dos contextos social, econômico e demográfico e através de um círculo

virtuoso, tende a melhorar esses fatores, causando um impacto social pelo nível de instrução alcançada pela população adulta, pelos efeitos no mercado de trabalho e na renda, e reduzindo a pobreza e a desigualdade.

A educação propicia o desenvolvimento de habilidades para a vida, através da preparação para o mercado de trabalho, que está cada vez mais complexo. Assim, ela proporciona melhores condições de bem-estar, contribuindo para a melhora da equidade na sociedade.

A educação é uma das explicações que determinam por que algumas pessoas têm mais renda que outras. Quem tem pouco nível de escolaridade tende a ser menos produtivo e mais propenso ao desemprego e à marginalização econômica e social que as pessoas com maior grau de educação. Conseqüentemente, a educação reduz a pobreza e a desigualdade social ao melhorar as habilidades e a produtividade de toda a população, já que a dota de capacidades necessárias para se adaptar a épocas economicamente voláteis (WDR, 2004).

Como a educação se torna uma estratégia para a redução das desigualdades?

Ela é vista como um dos maiores canais de mobilidade social, devendo-se reconhecer sua absoluta necessidade para a equidade e o bem-estar, tendo múltiplos benefícios de difícil mensuração (KLIKSBURG, 1999; CORVALÁN, 2002).

Além disso, a educação intervém sobre a demanda do mercado de trabalho, incluindo as remunerações que as pessoas podem alcançar, ou seja, ela é a única forma de transformar potencial em competências para a vida (KLIKSBURG, 1999; EFHD, 2005; CORVALÁN, 2002).

Para verificar como a desigualdade social pode ser reduzida, analisam-se duas de suas expressões: a educação e a pobreza. Nesse sentido, a Figura 4 apresenta a relação entre educação, pobreza e desigualdade social. Como pode ser visto, a pobreza expressa a desigualdade pelo aspecto tanto da renda quanto das privações das capacidades básicas. A educação tem influência nas atitudes individuais e nas oportunidades, reduzindo as privações de capacidade e gerando renda, com isso, é um instrumento capaz de diminuir a pobreza e, conseqüentemente, a desigualdade social.

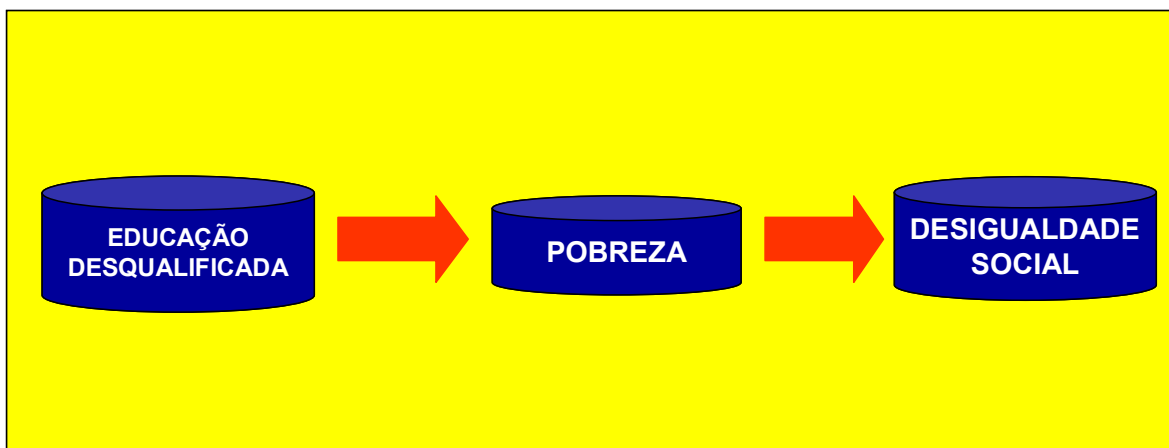


Figura 4 – A influência da educação na pobreza e na desigualdade social.

FONTE: elaborado pelo autor.

Conforme mostra a Figura 4, a educação tem influência direta sobre a pobreza, pois, se o indivíduo recebe educação desqualificada, dificilmente entrará no mercado de trabalho do século XXI, por ser menos produtivo, (conseqüentemente não terá renda, e não tendo rendimentos, ficará excluído do acesso às capacidades básicas) aumentando a desigualdade social. Com isso, essa desqualificação educacional aumenta a pobreza, e como conseqüência reflete-se em mais desigualdade social.

Do mesmo modo, como pode ser visto na Figura 5, a pobreza é um dos fatores que afeta a educação e gera desigualdade social.

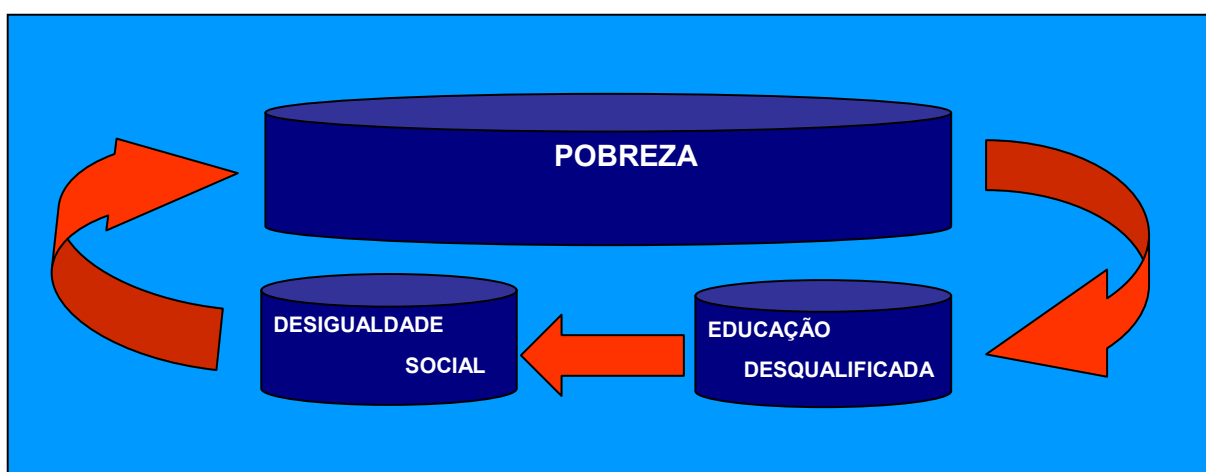


Figura 5 - A influência da pobreza, na a educação e na desigualdade social.

FONTE: Elaborado pelo autor

De acordo com a Figura 5, tem-se a pobreza como principal causadora da desigualdade social, tendo em vista que existe, na América Latina, uma grande disparidade de rendimentos. A pobreza, em termos tanto de rendimentos quanto de privação de capacidades básicas, faz com que seja criado um círculo perverso em torno dela mesma.

Em condições de pobreza, o indivíduo, pela privação das capacidades básicas ou por baixa renda, não tem acesso à educação de qualidade, ou seja, que lhe é proporcionada é desqualificada. Não tendo educação de qualidade, não consegue entrar no mercado de trabalho, ou, mesmo que consiga, exercerá funções recebendo com baixa qualificação técnica, e com baixos rendimentos, permanecendo na situação de pobreza, privado de suas capacidades, logo realimentando a desigualdade social.

Assim, existe uma inter-relação entre a educação de baixo nível e pobreza que resulta em desigualdade social. Esses dois fatores formam um processo que realimenta a desigualdade, devido aos efeitos que um provoca no outro. Tais efeitos causam um círculo vicioso entre pobreza, educação e desigualdade social.

O nível educacional da mão-de-obra tem forte repercussão não somente para o indivíduo, mas também no rendimento coletivo das organizações, acelerando a produtividade, aumentando a competitividade e gerando crescimento econômico, condições necessárias para a redução da pobreza (KLIKSBURG, 1999).

A Figura 6 apresenta o círculo virtuoso da pobreza e da educação, sendo esta última um instrumento de equidade e de inserção social.

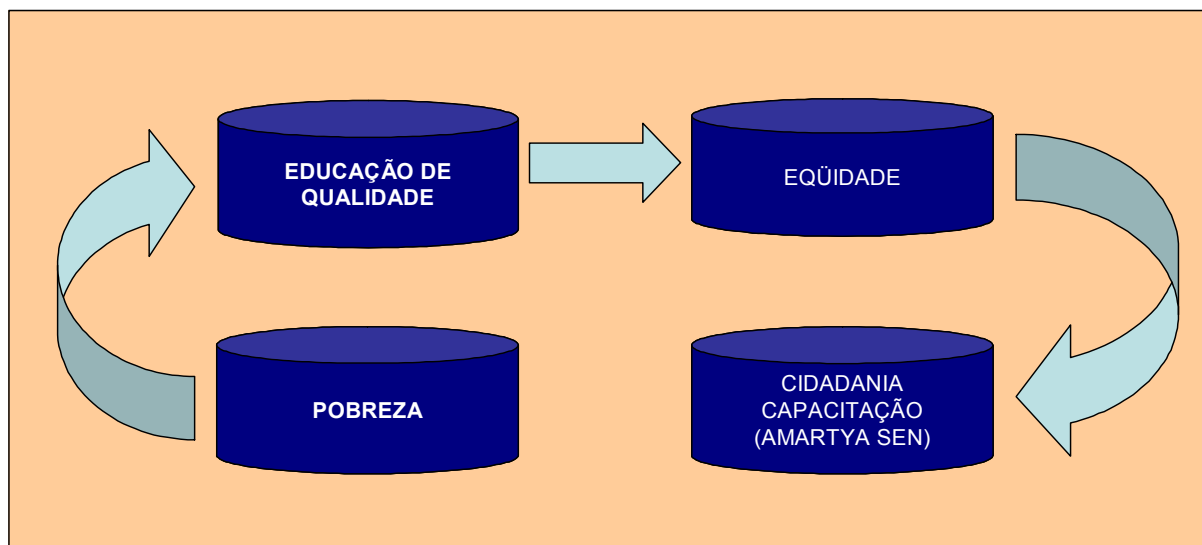


Figura 6 – Círculo Virtuoso da Pobreza e da Educação.

FONTE: Elaborado pelo autor.

O indivíduo pobre, ao receber educação de alto nível, adquire condições de equidade e conseqüentemente, de redução da desigualdade social, tendo como resultado a cidadania, ou seja, através da educação o indivíduo torna-se cidadão passando a ter acesso às capacidades básicas. Desta forma, constata-se que o indivíduo, quando recebe educação qualificada, tem condições de equidade, através das capacitações de Amartya Sen.

Uma educação de boa qualidade contribui para o desenvolvimento econômico, para a equidade social e para a democracia, criando uma sociedade com habilidades essenciais para o êxito social e econômico (PREAL, 1998).

A educação é, de fato, uma estratégia central para a redução da desigualdade, pois para rompê-la é necessária uma melhor qualificação o que leva a um crescimento econômico:

La educación de buena calidad contribuye al desarrollo económico, la equidad social y la democracia. Entrega a los niños habilidades que son esenciales para el éxito social y económico. Ayuda a reducir los índices de fertilidad y a mejorar los de salud. Aumenta la flexibilidad de los trabajadores, incrementa su capacidad de aprender en el trabajo y les

entrega mayores herramientas para tomar buenas decisiones. Además estimula la actividad empresarial y prepara a los ciudadanos para una participación responsable en las instituciones democráticas y en la sociedad civil (PREAL, 1998).

Sem a instrução básica exigida pela nova economia do conhecimento, o indivíduo permanece fora do mercado de trabalho, tendo em vista que as empresas requerem pessoal habilitado para aumentar a sua competitividade.

Nesse contexto, a educação tem um relacionamento estreito com o desenvolvimento econômico, pois “[...] nenhum país pode alcançar avanços econômicos sem ampliar e melhorar suas escolas” (PREAL, 1998).

Esse pressuposto aponta a importância da educação em termos de desenvolvimento econômico, sendo ela o centro das manifestações da desigualdade social na América Latina. Nesse sentido, a educação é um requisito importante para o desenvolvimento econômico pela sua repercussão sobre o contexto social.

Na análise realizada até aqui, identificaram-se algumas premissas orientadoras do processo de transição das organizações do século XX para o século XXI, quando as mudanças causadas pelo progresso tecnológico afetaram o mercado de trabalho, fazendo aumentar as exigências de qualificação do capital humano. Tais exigências estão fundamentadas na educação como geradora de qualidade, competitividade e crescimento econômico.

Dessa perspectiva, a educação é o principal instrumento para reduzir a pobreza, promover a equidade, e conseqüentemente formar cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o apresentado nesta dissertação, pode-se concluir que a educação é o ponto central para que haja redução das desigualdades, tendo em vista que ela é um dos principais meios para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

O tema que norteou esta dissertação foi a desigualdade social, fator que tem acompanhado historicamente a América Latina. Assim, pôde-se constatar, no Capítulo 2, através de uma estruturação discursiva que ela não está relacionada somente à questão dos rendimentos, mas também à privação das capacidades básicas. Essa privação é decorrência, dentre outros fatores da pobreza e da insuficiente educação, donde se conclui que existe uma relação direta entre elas.

No Capítulo 3, verificou-se que processo de formação econômica da América Latina, já embasado em vias de desigualdade, a qual se estendeu também à educação, uma vez que somente as elites possuíam acesso a ela. Além disso, o processo de colonização foi marcado por diferenças nas colônias portuguesas e espanholas, com a América espanhola tendo um maior interesse pela educação que a América portuguesa.

Esse histórico de desigualdade educacional permanece presente, nos países latino-americanos, ainda hoje expresso em restrições ao acesso, em altos índices de repetência, no baixo nível de domínio da linguagem e do raciocínio matemático, dentre outros fatores externos, como baixa qualidade nutricional e baixa taxa de conclusão. Pôde-se concluir, nesse capítulo, que a educação na América Latina sempre foi destinada às elites e que os altos níveis de desigualdade educacional, estão relacionados à renda. Com isso, as pessoas com baixos rendimentos não possuem condições de acesso a níveis mais elevados de educação. As políticas públicas para melhorar essa situação são insuficientes, pois mesmo aumentando a quantidade de matrículas, não resolvem os problemas relacionados ao acesso e tampouco promovem ganhos de qualidade.

Com as economias cada vez mais competitivas no século XXI, pôde-se concluir, do Capítulo 4, que o movimento das organizações em busca de

competitividade e aumento dos lucros leva à busca de trabalhadores cada vez mais qualificados, criando um novo componente de produção, que é o capital humano, sendo este, através do conhecimento, utilizado com uma estratégia corporativa das empresas. Com base nesse novo ambiente organizacional, surge a necessidade de a mão-de-obra ser cada vez mais qualificada. Entretanto, na América Latina, dado a existência da desigualdade educacional e da baixa qualidade da mão-de-obra, os países não conseguem auferir crescimento econômico, tornando-a, conseqüentemente, menos competitiva.

Desta forma, tem-se que a educação é o principal fator para que se crie um círculo virtuoso na busca da eqüidade e das capacitações. Assim, ela é o eixo principal para levar a sociedade à redução das desigualdades, através da promoção do conhecimento e de sua repercussão no contexto social.

Dado o contexto apresentado nesta dissertação, conclui-se que a educação disponibilizada pelas autoridades governamentais, ainda que cumprindo as determinações de suas respectivas constituições, é de baixa qualidade. Assim sendo, gera e alimenta um perverso ciclo vicioso entre pobreza, baixo nível educacional e aumento e manutenção de desigualdade social. Portanto, urge que os governantes da região revejam suas prioridades e, mais do que isso, suas orientações teóricas e filosóficas a respeito da real importância da educação no desenvolvimento social da América Latina.

Ressalta-se que, dada a complexidade deste tema, deve-se considerar que se trata de um debate em curso.

REFERÊNCIAS

ARIAS, Omar. Poverty reduction and Growth: virtuous and vicious circles. Chapter 8. Washington, DC: The World Bank, 2006 – 208p.

BAGOLIN, Izete Pengo. From income to capabilities: examining and measuring human development. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

BAMBAS, Alexandra. Health disparities in Latin America and the Caribbean: The role of social and economics determinants. Washington D.C.: Pan American Health Organization (PAHO). Disponível em: <http://paho.org> . Acesso em: 12 dez. 2006.

BATE, Peter. Um novo Consenso? Ao mesmo tempo que os críticos desaprovam o “Consenso de Washington” original, uma nova versão está ganhando adeptos entre as autoridades governamentais. BID América, Washington DC, Jun. de 2003. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2231>>. Acesso em 02 mai. 2006.

BARNADAS, J.M. "La iglesia católica en la Hispanoamérica colonial", In: Leslie Bethell (Org.). História da América Latina: A América Latina Colonial I, Volume 1. São Paulo: USP, 1997.

BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. Os determinantes da desigualdade no Brasil. Brasília: IPEA, (Texto para discussão 377), julho de 1995 – 62p.

BELLO, Álvaro; RANGEL, Marta. La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe, In: Revista de la Cepal, n. 76, Santiago do Chile: CEPAL, 2002, p. 39-54.

BRONSTEIN, Arturo S. Cambio Social y relaciones de trabajo em América Latina: Balance y Perspectivas, In: Revista Internacional de Trabajo, vol. 114, 1995, núm. 2.

BROWN, Steve; LAMMING, Richard; BESSANT, John e JONES, Peter. Administração da Produção e Operações: Um enfoque estratégico na manufatura e nos serviços. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BRUE, Stanley. História do Pensamento Econômico. São Paulo: Thomson Learning, 2005.

CARNOY, Martín. A educação na América Latina está preparando a sua força de trabalho para as economias do Século XXI? Brasília: UNESCO, 2004.

CARRARO, André; FONSECA, Pedro César Dutra. A Industrialização Brasileira no primeiro Governo Vargas: uma interpretação inspirada em Schumpeter. Pelotas: UFPEL, 2006.

Disponível em: <http://ich.ufpel.edu.br/economia/cepea/ensaios/texto-003-2006.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2006.

CASASSUS, Juan. A escola e a desigualdade. Brasília: INEP/Plano Editora, 2002.

_____. A Reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. São Paulo: Cadernos de Pesquisa nº 114, novembro de 2001 – p.7-28.

CATTANI, Antônio David. Teoria do Capital Humano. Disponível em: http://www.multirio.rj.gov.br/seculo21/texto_link.asp?cod_link=223&cod_chave=3&let ra=c Acesso: 05/02/2006.

CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2005. Santiago de Chile: CEPAL, jul. 2006.

CEPAL/UNESCO. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade. In: Cinquenta anos de pensamento da Cepal. BIELSCHOWISKY, Ricardo (org.). Rio de Janeiro: Record, 2000 p. 911-920.

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de Pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 5ª Tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. Administração da Produção: uma abordagem introdutória. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CHM – Commission on Macroeconomics and Health. Geneva: World Health Organization, 2004.

CONCEIÇÃO, Otávio Augusto. Instituições, Crescimento e mudança na ótica institucionalista. Porto Alegre: FEE, 2002. 228p.

CONSTANZI, Rogério. Exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e desigualdade. Brasília: IPEA, (Texto para discussão 1100), junho de 2005.

CORVALÁN, Ana Maria. Desarrollo de indicadores en educación en América Latina y el Caribe. Santiago do Chile: OREALC/UNESCO, 2002.

COSTA, Ana Czeresnia; KERSTENETZKY, Célia Lessa. Desigualdade intra-grupos educacionais e crescimento: um tema emergente. Rio de Janeiro. Universidade Federal Fluminense – UFF (Texto para discussão, nº 175) Agosto, 2005 – 23p.

CUNNINGHAM, Stuart. Knowledge and Cultural Capital. In: David Rooney, Greg Hearn and Abraham Ninan (Orgs.). Handbook on the Knowledge economy. Northampton/MA – USA, 2005. cap. 7 p. 93-101.

DE ANDRACA, Ana María. Buenas prácticas para mejorar la educación en América Latina. Santiago de Chile: PREAL, 2003. 268 p.

DIMENSTEIN, Gilberto; GIANANTI, Álvaro Cesar. Aprender a aprender como exigência do futuro. In: Gilberto Dimenstein, Álvaro César Giansanti. Quebra-cabeça Brasil: temas de cidadania na História do Brasil. São Paulo: Ática, 2003 p. 64-71.

DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 219 p.

ECHEVERRÍA, José Medina (org). Funções da Educação no Desenvolvimento. In: Desenvolvimento, trabalho e educação. Rio de Janeiro: Zahar, 1967 p. 17-29.

EFA – Education for All Global Monitoring Report. Paris: UNESCO, 2006.

EFHD – Education for Human Development. Brasília: UNESCO, 2005.

ELLIOT, J.H. A Espanha e a América nos Séculos XVI e XVII. In: Leslie Bethel (Org.). História da América Latina: A América Latina Colonial I, Volume 1. São Paulo: USP, 1997.

ESSENSORO, Luis Enrique. Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina. Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2003.

FEIJÓ, Carmem Aparecida; CARVALHO, Paulo. G. M. O Debate sobre Desemprego nos Países da OCDE. Econômica, Niterói, v. 1, n. 2, p. 57-78, 1999.

FERNANDES, Reynaldo. Desigualdade Salarial. In: C. H. Corseuil, N.M. Filho, A.M. Coelho, D.D. Santos (Eds.). Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil. Brasília: IPEA, 2002, p.1-49.

FRANCO, Rolando. Situação social atual na América Latina e no Caribe e sua influência no desenvolvimento da educação. Primeira Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe: Habana/Cuba, 2002.

FRANZEN, Beatriz Vasconcelos. Os jesuítas portugueses e espanhóis e sua ação missionária no sul do Brasil e Paraguai (1580-1640). São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 2000.

GAJARDO, Marcela. Reformas Educativas na América Latina: balanço de uma década. Santiago de Chile: PREAL, 2000. (Preal Debates, nº 15).

GÍLIO, Ismael. Trabalho e educação: formação profissional e mercado de trabalho. São Paulo: Nobel, 2000.

HENRIQUES, Ricardo. Raça e gênero no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação. Brasília: UNESCO, 2002. 100p.

HOFMANN, Rodolfo. Distribuição de renda e crescimento econômico. Revista de Estudos Avançados nº 15 (41). São Paulo: USP, 2001.

HOORNAERT, Eduardo. A Igreja Católica no Brasil Colonial. In: Leslie Bethel (Org.). História da América Latina: A América Latina Colonial I, Volume 1. São Paulo: USP, 1997.

IPEA – Instituto Pesquisa em Economia Aplicada, 2002.

JEFFCUT, Paul. The organization of creativity in knowledge economies: exploring strategic issues. In: David Rooney, Greg Hearn and Abraham Ninan (Orgs.). Handbook on the Knowledge economy. Northampton/MA – USA, 2005. cap. 8 p. 102-117.

KLIKSBERG, Bernardo. Desigualdade na América Latina: o debate adiado. São Paulo: CORTEZ/UNESCO, 1999 104p.

_____. América Latina: uma região de risco – pobreza, desigualdade e institucionalidade social. Brasília: UNESCO, 2002 78p.

LEITE, Phillippe G. Race Discrimination or Inequality of Opportunities: The Brazilian Case. Goettingen: Ibero-America Institute for Economic Research, 2005. (Discussion Papers nº 118).

LOCATELLI, Ronaldo Lamounier. Crescimento e desigualdade um resenha crítica. Revista de Economia Política, vol. 8, nº 2, abril/junho, 1988. p. 109-117.

MACHINEA, José Luis; HOPENHAYN, Martín. La esquivada equidad em el desarrollo latinoamericano. Santiago do Chile. CEPAL, 2005.

MYERS, Robert. La educación preescolar en América Latina: el estado de la práctica. Santiago do Chile: PREAL, 1995 - nº 1.

NUSBAMM, Martha C. Civil Rights, Civil Equality: Democracy requires full, equal humanity. 2005.

OBJETIVO DE DESAROLLO DEL MILENIO: Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 2005

OCDE. Education at a Glance 2004. Paris: OCDE, 2004.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Algumas considerações sobre inovação tecnológica, crescimento econômico e sistemas nacionais de inovação. In: RAE

OLIVEIRA, Mara. Avanços e retrocessos das reformas estruturais das Cúpulas das Américas: uma leitura na perspectiva do serviço social. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS, 2005.

PARADA, Miguel Bazdresch. Educación y Pobreza: una relación conflictiva. In: Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina. ZICCARDI, Alícia (comp.). Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 65-81.

PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2004. Santiago do Chile: CEPAL, 2004.

PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2005. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

PEREIRA, Sandra Brito. Capital Humano: impacto da formação a nível salarial em dois sectores distintos – a hotelaria e a banca. São Paulo: Iberoamerican Academy of Management, 2003 - FGV/SP (Paper nº250).

PNUD – Relatório do Desenvolvimento Humano, 1996. Disponível em <http://www.pnud.org.br/hdr/hdr96/hdr1.htm>. Acesso em 06/03/2006.

POCHMANN, Márcio et al. A exclusão no mundo: Atlas da exclusão social Volume 4. São Paulo: Cortez, 2004 230 p.

PREAL – PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINE Y EL CARIBE. El futuro esta en juego: un informe del progreso educativo en América Latina. Santiago de Chile, 1998.

_____. Quedandonos Atrás: un informe del progreso educativo en América Latina. Santiago de Chile, 2001.

_____. Cantidad sin Calidad: un informe del progreso educativo en América Latina. Santiago de Chile, 2006.

PURYEAR, Jeffrey. Educação na América Latina: problemas e desafios. Santiago do Chile: PREAL, 1997.

RAMA, Gérman. Estilos educacionais. In: Dermeval Saviani (Org.). Para uma história da educação latino-americana. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 49-79.

RAMOS, Laura; VIEIRA, Maria Lúcia. Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Texto para discussão 803).

RDH 2005. Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en um mundo desigual. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

REIS, Carlos Nelson. . Crescimento Econômico e Exclusão Social na América Latina: digressões a partir de uma relação assimétrica. In: Carlos Nelson dos Reis. (Org.). América Latina Crescimento no Comércio Mundial e Exclusão Social. Porto Alegre: DACASA 2001, v. 1, p. 169-184.

ROCHA, Sônia. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real. Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (Texto para discussão 721).

SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia. São Paulo: Best Seller, 1999.

SASTRY, Kambhampati S. Equality, Basic Needs and Democratic Constitution. Perspectives/Overseas Young Chinese Forum. Rockville, MD – USA, v. 3, n. 5, Jun. 2002. Disponível em: http://www.oyfc.org/perspectives/17_063002/Equality_Democratic.htm>. Acesso em: 04 ago. 2006.

SCHNEIDER, João Elmo. O cooperativismo agrícola na dinâmica social do desenvolvimento periférico dependente: o caso brasileiro. São Paulo: Cortez, 1981 p. 11-40.

SEN, Amartya. Inequality Reexamined. 1998.

_____. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 2000. 410 p.

_____. O dia internacional da alfabetização. In: Alfabetização como liberdade. Brasília: UNESCO, 2003.

SENNET, Richard. A Cultura do Novo Capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Carolina Rosa da. Desigualdades educacionais e distribuição de renda no Brasil. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PUCRS, 2005.

SOARES, Laura Tavares. O desastre social. Rio de Janeiro: Record, 2003 121 p.

SOUZA, Alberto de Mello e. Financiamento da educação na América Latina: uma lição da experiência. Santiago de Chile: PREAL, 2002 (Preal Debates nº 8).

SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. cap. 3 p. 89-124.

SPÍNOLA, Viola. Educación para la ciudadanía y democracia en un mundo de Globalizado: Una perspectiva comparativa. Washigton D.C.: BID, 2005.

STEPANHOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara. Histórias e memórias da educação no Brasil. 2. ed. Vol. 1. Petrópolis : Vozes, 2004.

STROMQUIST, Nelly. Educación y equidad en la América Latina contemporánea. Revista La Educación nº 121 – II (1995): Washington DC, EUA – Portal Educacional das Américas. Disponível em: <http://www.educoas.org/portal/bdigital/es/laeduca.aspx?culture=es&navid=201>. Acesso em: 12/04/2006.

TORO, Triana; URRUTIA, María Soledad; IVANOVIC, Daniza. Algunas consideraciones sobre el impacto de la desnutrición en el desarrollo cerebral, inteligencia y rendimiento escola. Archivos latino-americanos de Nutrición n. 1 v. 51. CARACAS: ALAN, mar. 2001

TRINDADE, Hélgio. Os desafios da educação na América Latina. Petrópolis: Vozes, 2002 cap.1 p.15-32.

UDHR. Universal Declaration Of Human Rights. United Nations, Genebra, 1948. Disponível em <http://www.udhr.org> Acesso em: 02/08/2006.

UNESCO. A proposal on education for human development. Education for human development. Brasília: UNESCO, Ayrton Senna Intitute, 2005.

UNESCO 2000– Disponível em: <http://websie.eclac.cl>. Acesso em 20/05/2006.

UNESCO 2006– Disponível em: <http://websie.eclac.cl>. Acesso em 27/09/2006

WDR. World Development Report, Washington, DC: The World Bank, 1999.

WDR. World Development Report, Washington, DC: The World Bank, 2004.

WDR. World Development Report, Washington, DC: The World Bank, 2005.

WDR. World Development Report, Washington, DC: The World Bank, 2006.

WHITEHAED, Margareth. The concepts and principles of equity in health. Copenhagen: World Health Organization, 2004.

WOLF, Laurence; SCHIEFELBEIN, Ernesto; SCHIEFELBEIN, Paulina. A educação primária na América Latina: a agenda inclusiva. Santiago do Chile: PREAL,

WORLD BANK. Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History? Washington, DC: The World Bank, 2003

ZONINSEN, Jonas. O caso econômico para combater a exclusão racial e étnica. In: Inclusão social e desenvolvimento econômico na América Latina. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 Cap. 3 p. 41-52.

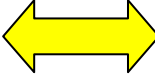


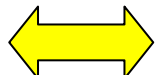



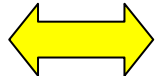




ANEXO I - POLÍTICAS PÚBLICAS DOS GOVERNOS LATINO-AMERICANOS

PAÍS	PROJETO - Período	OBJETIVO	ORIGEM DOS RECURSOS	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL
BRASIL	Beca-Escola Familiar para educação (1995)	<ul style="list-style-type: none"> Promover o acesso a educação, assim como a permanência na escola de crianças entre 7 e 14 anos dos segmentos mais pobres, oferecendo um salário mínimo mensal, para que as crianças não saiam da escola para realizarem tarefas remuneradas e aqueles que estão nas ruas regressem à escola. 	<ul style="list-style-type: none"> Provenientes da arrecadação de impostos do Distrito Federal. 	Governo do Distrito Federal
	Bolsa Escola (Iniciado em 2001)	<ul style="list-style-type: none"> Incentivar a educação em famílias de baixa renda e alta exclusão social, integrando as famílias ao processo educacional de seus filhos, reduzindo o trabalho infantil e diminuir a evasão e a repetência escolar. Assegurar a permanência das crianças na escola de famílias muito pobres com renda mínima per capita de R\$ 90,00, através de incentivos financeiros. O benefício máximo é de R\$ 15,00 por mensais por filho de 6 e 15 anos, com limite máximo de 3 filhos, o recurso é recebido pela mãe do aluno em qualquer agência da Caixa Econômica Federal. 		Ministério da Educação e Esportes
	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	<ul style="list-style-type: none"> Captar recursos financeiros para o desenvolvimento de vários programas para melhorar a qualidade educacional; Executar e Outorgar apoio financeiro a vários programas educativos de alcance nacional; 	<ul style="list-style-type: none"> Tesouro Nacional; Quota Federal Salário-Educação; Empréstimos junto ao Banco Mundial. 	Ministério da Educação e Esportes
	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização do magistério (FUNDEF) - (1998)	<ul style="list-style-type: none"> Destinar recursos a escolas de nível básico de acordo com o número de alunos matriculados Prioridade para o ensino básico, igualando os recursos por estudante a nível nacional, garantir a qualidade de ensino independente da localização regional Incrementar os níveis salariais dos professores. 		Ministério da Educação e Esportes
	Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) - Iniciado em 1999, posteriormente substituído pelo Bolsa Escola.	<ul style="list-style-type: none"> Transferir recursos a famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo com o propósito de assegurar a educação dos filhos dependentes entre 7 e 14 anos. Valor mínimo de R\$ 15,00 por família. 		Ministério da Educação e Esportes

PAÍS	PROJETO - Período	OBJETIVO	ORIGEM DOS RECURSOS	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL
	Programa Universidade para todos (PROUNI)	<ul style="list-style-type: none"> • Conceder bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Isenção de alguns tributos as Universidades privadas que aderirem ao Programa 	Ministério da Educação e Esportes
CHILE	Lei de doações educacionais (1993)	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer as empresas Chilenas a formação de recursos humanos para o trabalho, tradicionalmente centrado no ensino médio e profissional. • Melhorar a infra-estrutura, equipamento ou capacitação e aperfeiçoamento dos docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municípios e Empresas chilenas que em troca recebem incentivos tributários. 	Ministério de Planificación y Cooperación. Secretaría Regional de Planificación.
	Subvenções Escolares (1981)	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar os gastos mensais em educação transferindo os recursos para as escolas de acordo com o nível e modalidade de ensino • Melhorar a infra-estrutura e os recursos educativos como informática, laboratórios, etc. • Criar um mercado de educação, onde os pais possam escolher livremente as escolas de seus filhos de maneira racional. 		Ministério da Educação
COLÔMBIA	Programas de vales para as escolas secundárias	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar a educação secundária, assim como reduzir a deserção escolar após a conclusão do ensino básico, assim como aumentar o acesso ao ensino secundário e a equidade do sistema. • Cada aluno recebe um aporte de US\$ 143, sendo 80% estatal e 20% municipal. 		
HONDURAS	Programa de Asignación Familia (PRAF) em 1990 Reformulado em 1998 passando a se chamar Incentivo ao Desenvolvimento de Aprendizagem (IDA)	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a acumulação de capital humano entre as famílias mais pobres de Honduras • Incrementar a assistência aos serviços de saúde e educação, melhorando a qualidade em ambos setores. • Recursos de US\$ 4.000,00 anuais por escola • O aporte do IDA é utilizado para melhorar a qualidade dos serviços educativos da escola, o rendimento dos alunos e equipar as escolas com material didático. 		Ministério da Educação
MÉXICO	Programa de Educação, Saúde e alimentação (PROGRESA) (1997)	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar as condições educacionais, de saúde e nutrição das famílias pobres, especialmente das crianças e suas mães. 		Secretaria de Desenvolvimento Social e Conselho Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

FONTE: GAJARDO (2003); Ministério da Educação, www.mec.gov.br

ANEXO II – Resultados das medidas da implementação das políticas públicas em educação na América Latina.

Matéria	Nota	Tendência	Comentários
Resultado das provas	D		As notas nos exames nacionais e internacionais permanecem abaixo dos níveis aceitáveis e, de modo geral, não estão melhorando.
Matrículas	B		O número de alunos matriculados está aumentando rapidamente, especialmente na pré-escola e no ensino médio, porém muitas crianças ainda não estão na escola.
Permanência na escola	C		Os alunos estão permanecendo por mais tempo na escola, porém as taxas de conclusão ainda não são boas e as reprovações são muito maiores que em outras regiões.
Eqüidade	D		Um número maior de crianças pobres, das zonas rurais e de indígenas está na escola. Em contrapartida aprendem menos e evadem prematuramente.
Padrões	D		Apesar de que vários países estão trabalhando nisso, nenhuma deles conseguiu ainda estabelecer e implementar plenamente parâmetros nacionais abrangentes, nem incorporá-los na formação dos professores, nos livros didáticos e nos exames.
Avaliação	C		São cada vez mais comuns os exames nacionais de aproveitamento, porém ainda são precários. Além disso, os resultados destes exames raramente influenciam as políticas.
Autoridade e responsabilidade na escola	C		Vários países transferiram os processos decisórios da esfera federal, para os níveis estaduais e municipais, entretanto, a gestão e a supervisão escolar permanecem de maneira inadequada.
Fortalecimento do Magistério	D		Os esforços para melhorar a qualidade e a responsabilidade dos professores ainda não mostram mudanças mensuráveis nos processos de sala de aula.
Investimento em ensino fundamental e médio	C		Os investimentos estão aumentando, porém o gasto por aluno é insuficiente para que todos os alunos recebam educação de qualidade.
Notas:		A – Excelente B – Bom C – Satisfatório D – Ruim F – Muito Ruim	 Melhorando  Sem mudança observável  Em declínio

FONTE: Baseado em PREAL, 2001 – Quedamos atrás.

