Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais

Comparative study on educational policies in Latin America and the influence of multilateral agencies
Estudio comparativo sobre políticas educativas en América Latina y la influencia de los organismos multilaterales

ROSE MERI TROJAN

Resumo: As políticas educacionais na América Latina decorrem, em parte, do recente processo de globalização, que traz em seu bojo a influência das organizações multilaterais que atuam em via de mão dupla: de um lado, estabelecem metas no campo político e econômico e, de outro, oferecem linhas de financiamento. O propósito deste artigo é analisar as políticas de financiamento e de acesso à educação, a partir de dados da UNESCO, do BIRD e do BID; o processo de descentralização da gestão e a melhoria da qualidade da educação para todos, avaliados no relatório da UNESCO de 2008.

Palavras-chave: educação comparada; políticas educacionais; políticas na América Latina; globalização.

Abstract: Today's educational policies in Latin America result, in part, from the recent process of globalization and, in this context, are influenced by the multilateral organizations in two ways: on the one hand, they establish political and economic goals and, on the other hand, offer financial assistance. The purpose of this article is to analyze the financial policies and educational access, based on data published by UNESCO, the World Bank and IDB; the process of managerial decentralization and the improvement of quality education for all, as evaluated in UNESCO's 2008 report.

Key-Words: comparative education; educational politics; politics in Latin America; globalization.

Resumen: Las políticas educativas en América Latina derivan, en parte, del reciente proceso de globalización y, en este contexto, son influenciadas por las organizaciones multilaterales en su actuación de doble vía: por un lado, fijan objetivos políticos y económicos y, por otro, ofrecen líneas de financiación. En este artículo se analizan las políticas de financiación y acceso a la educación, sobre la base de datos de la UNESCO, el Banco Mundial y el BID; el proceso de descentralización de la gestión y el mejoramiento de la calidad de la educación para todos, evaluados en el informe de la UNESCO de 2008.

Palabras clave: educación comparada; políticas educativas; políticas en América Latina; globalización.

No âmbito da avaliação de políticas, especialmente as educacionais, a comparação é frequentemente utilizada para demarcar parâmetros de qualidade e modelos de eficiência. Sob a influência dos modelos de avaliação adotados pelos organismos multilaterais, os resultados da avaliação dos alunos, das escolas e dos sistemas educacionais apresentam um sistema de classificação que não permite conhecer os múltiplos fatores que influíram em todo o processo educativo e, muito menos, no próprio processo de avaliação.

Assim, o princípio da hierarquização tem se mantido, contemporaneamente, como fundamento e finalidade da comparação. Em que pese a importância dos estudos internacionais oferecidos para os pesquisadores, deve-se superar a análise classificatória como resultado da comparação. O reconhecimento dos avanços e dos limites que se apresentam deve constituir o ponto de partida para a identificação dos elementos que determinam processos desiguais de desenvolvimento que decorrem, em última instância, das estratégias de expansão do capitalismo global.

No percurso do atual processo de globalização, a análise das políticas educacionais não pode ignorar as influências e os impactos que foram produzidos no âmbito da educação latino-americana. Nessa direção, muitos estudos têm sido apresentados,¹ com o objetivo de analisar as reformas empreendidas. Casassus, entre outros, destacou que “as mudanças ocorridas são importantes e serviram para mostrar a complexidade com que ocorrem as mudanças da educação. [...] Por isso, é interessante destacar o dinamismo do setor e recordar que tem sido o setor da educação que tem operado como ponta-de-lança da reforma do Estado” (CASASSUS, 2001, p. 28).

Para dar continuidade ao processo de avaliação dessa dinâmica nos países da América Latina, apresenta-se este estudo comparado com a finalidade de oferecer um ponto de partida para uma avaliação mais cuidadosa no âmbito de cada país da região, que levem em consideração os condicionantes particulares de cada um nos resultados obtidos.

Na educação, a reforma do Estado e a redução dos gastos públicos com políticas sociais causaram impactos na gestão do sistema na maioria dos países latino-americanos, destacando-se a municipalização da educação obrigatória, mudanças no modelo de gestão e a instituição de sistemas nacionais de avaliação.

Com essa finalidade e essa demarcação contextual, são analisadas, nesse artigo, as políticas de financiamento e de acesso à educação, a partir dos dados disponibilizados pela UNESCO, BIRD e BID; a situação do processo de descentralização da gestão educacional e a melhoria dos níveis de qualidade da educação, balizados pelos objetivos da ETP,² avaliados, estatisticamente, no último Relatório

¹ Ver, por exemplo, os trabalhos organizados por Nora Krawczyk, Maria Malta Campos e Sérgio Haddad (2000), Nora Krawczyk e Luiz Eduardo Wanderley (2003), Dalila Andrade Oliveira (2003), Antônio Cabral Neto *et al* (2007), Antônio Teodoro (2008) e Nora Krawczyk e Vera Lucia Vieira (2008), entre outros.

² EPT: Educação para Todos; objetivos acordados pelos países signatários da UNESCO, em Jomtiem (1990), ratificados em Dacar (2000).

de Monitoramento Global da UNESCO (2008b). Cabe destacar que “a *agenda globalmente estruturada* faz-se, sobretudo, tendo como ponto nevrálgico os grandes projetos estatísticos internacionais”, nos quais a questão determinante consiste na definição dos indicadores (TEODORO, 2008, p. 27).

Nessa análise, para verificar as mudanças ocorridas, adota-se uma metodologia de estudos comparados, qual seja: analisar os efeitos desse acordo e das orientações decorrentes, considerando o movimento global em direção a uma homogeneização – que se realiza de acordo com as especificidades de cada contexto nacional e regional – sem, com isso, estabelecer uma análise classificatória em qualquer direção. Uma análise mais profunda exigiria considerar a especificidade histórica de cada país, pois: “Una especificidad histórica es lo que resulta de una articulación de múltiples dimensiones en un momento y en un espacio. Lo que supone más que cálculos econométricos, algo más que matrices” (ZEMELMAN, 2003, p. 97).

Assim, não se pretende com esse estudo propor encaminhamentos para atingir as metas de Dacar ou soluções para resolver os problemas enfrentados pelos países latino-americanos, mas, tão somente, indicar tendências em curso.

POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E APORTES MULTILATERAIS

O financiamento é o principal indicador do esforço de cada governo nacional para ampliar a cobertura e a qualidade da educação. Por outro lado, os aportes das agências multilaterais revelam não só o esforço de cada país, mas, também, as prioridades estabelecidas pelas agências para facilitar o cumprimento da agenda global fixada pelos acordos internacionais. Entre os países da região latino-americana com dados disponíveis, Cuba é o país que apresenta os maiores índices percentuais de gasto público em produto nacional bruto (PNB) e o Paraguai, os menores. Porém, os relatórios da UNESCO pesquisados não discriminam o valor do custo unitário ou total investido por esses países, o que não permite comparação, pois esse valor está condicionado por diversos fatores, entre os quais os limites da economia de cada país e a posição da educação no conjunto das prioridades estabelecidas. Além disso, é importante destacar, desde logo, que a análise que se pode fazer – tendo em vista a América Latina – não pode ser conclusiva, dado que apenas alguns países da região figuram no relatório e nem todos os dados daqueles que são apresentados estão completos, como se pode verificar, de modo geral, em todos os quadros e tabelas disponíveis. O caso do Uruguai, por exemplo, que é o que investe os menores percentuais no período, entre 2,29% e 3,3% do PNB, não indica os valores de 1999 e 2004/05.

É possível, entretanto, perceber um aumento significativo nos gastos públicos em quase todos os países (indicados no Quadro 1) a partir da década de 1990, demonstrando uma valorização da educação, possivelmente decorrente dos acordos internacionais firmados a partir do marco de ação da *Educação para Todos*, da UNESCO.

Porém, ao analisar todo o percurso histórico de 1998 a 2005, pode-se observar que os gastos não apresentam grande variação e, menos ainda, um aumento constante. De um modo geral, confirma-se a tendência, observada por Casassus (2001), de destinação de um percentual similar do PNB, em torno dos 4%. Tomando o Brasil como exemplo, percebe-se que houve um aumento significativo de 1980 (3,6%) para 1990 (4,55%), 1995 (5,55%) e 1998 (5,3%); mas daí em diante, o percentual se reduziu e se mantém entre 4,4 e 4,5%. Essa tendência, de investimento em torno dos 4% do PNB, pode ser verificada de um modo geral em todos os países da região, indicando uma possível adesão ao ponto de vista do Banco Mundial, que entende que já se investe o suficiente em educação e que o problema é que: “O gasto público em educação costuma ser ineficiente e inequitativo” (BANCO MUNDIAL, 1995). Bolívia, Colômbia, Cuba e México – entre os países citados – são as exceções, que mantêm um processo de aumento progressivo dos gastos.

QUADRO 1
Total de gastos públicos em educação em % do PNB (produto nacional bruto)

País/ Ano	1980	1990	1995/96	1998	1999	2002	2004/05
Argentina	2,67	1,12	3,50	4,1	4,6	4,3	4,0
Bolívia	4,42	5,39	5,58	5,6	-	6,5	-
Brasil	3,60	4,55*	5,55	5,3	4,4	4,4	4,5
Chile	4,63	2,67	3,11	3,8	4,0	4,3	3,8
Colômbia	2,38	2,61	4,43	4,0	4,5	5,4	5,0
Cuba	7,20	6,55	-	6,8	-	8,7	-
México	4,73	3,73	4,87	4,3	4,5	5,4	5,5
Panamá	4,90	4,98	-	5,3	-	4,6	-
Paraguai	1,51	1,12	3,94	4,5	-	4,4	-
Peru	3,09	-	2,94	3,3	3,5	3,1	3,5
Uruguai	2,29	3,08	3,33	2,6	-	2,6	-

* 1989

Fonte: 1980/1996 – Global Education Data Base e UNESCO (CASASSUS, 2001)
1998/2005 – Relatório de Monitoramento Global UNESCO (2006 e 2008)

Mas o problema desse tipo de análise comparativa é não levar em consideração as diferenças de cada contexto. Se compararmos, de modo linear, vemos que Brasil e Argentina investem em torno de 4% do PNB, mas, ao analisar o valor unitário investido no ciclo inicial do ensino fundamental, percebe-se uma diferença

significativa. Nessa mesma linha de entendimento, o Chile apresenta um valor superior ao brasileiro, apesar de investir um percentual menor, 3,8% em 1998 e 2005.

QUADRO 2
Custo-aluno do ciclo inicial do ensino fundamental em PPC (valor em US\$)

País	1998	1999	2002	2004/05
Argentina	551	1594	1173	1498
Brasil	-	855	663	1071
Chile	864	1026	1452	1421
Colômbia	-	-	906	1478
México	1011	1054	1252	1442
Peru	136	355	134	403

Fonte: Relatório de Monitoramento Global – UNESCO (2006 e 2008)

Ainda assim, não se devem tirar conclusões precipitadas, pois uma análise mais consistente deveria considerar, em primeiro lugar, outros dados de natureza quantitativa, tais como o número total de matrículas, o valor total dos gastos e em cada nível de ensino. Em segundo lugar, considerar também as questões de ordem política e cultural que condicionam a definição das políticas: as correlações de poder em disputa, a relação entre oferta pública e privada de ensino, o valor atribuído à educação pela população em questão, entre outros fatores.

Outro problema apresentado pelos relatórios da UNESCO refere-se à utilização do PNB (produto nacional bruto) e não do PIB (produto interno bruto), que são tomados, às vezes, como sinônimos. Desse modo, os países que recebem maiores remessas do exterior, normalmente têm o PIB menor que o PNB, porque suas transações internacionais são maiores que as nacionais. No Brasil ocorre o contrário, o PNB normalmente é menor que o PIB, pois há maior saída de dinheiro do que entrada, uma vez que as empresas transnacionais enviam parte de seus lucros para seus países de origem. Assim, sem um conhecimento mais apurado de economia, fica difícil saber, exatamente, o quanto a opção por um ou por outro índice interfere no montante do investimento em educação e nas análises comparativas que podem ser realizadas.

A título de exemplo, é possível confrontar alguns dados sobre os gastos em educação em percentuais do PIB, mas como as fontes são distintas não é possível tirar conclusões. Utilizando os dados disponibilizados pelo Mercosul em 2005, somente de modo preliminar, pode-se apenas identificar algumas diferenças entre os índices, mais nada além disso. Ao comparar os dados de três países (Quadro 3),

referentes às duas fontes, considerando os dados de 2005, percebe-se que no caso da Argentina o percentual do PNB é menor do que o do PIB, no que se refere aos gastos públicos em educação; o do Brasil é maior; e do Chile, igual. Uma análise comparativa mais adequada deveria isolar essas distinções, utilizando indicadores que possam ser equiparáveis. À primeira vista, o melhor indicador para isso seria o custo-aluno em cada etapa e nível de ensino. Porém, se levarmos em consideração o processo de descentralização e municipalização do ensino, realizado na maioria dos países, mesmo o valor unitário investido não reflete uma condição homogênea, e sim uma média do país. Tomando o Brasil e o Chile como exemplos, podem-se constatar esses problemas. No caso brasileiro, mesmo contando com políticas de equalização – como o FUNDEF³ ou o FUNDEB⁴ –, as diferenças persistem de um estado federado para outro e de um município para outro. Assim, “O processo de municipalização acabou resultando numa simples transferência de encargos e gastos do governo central para os municípios, cujos problemas se acentuaram em face da diversidade de suas condições socioeconômicas” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 53-54).

QUADRO 3
Gasto Público em Educação em percentuais do PIB e do PNB – 2005

País/Fonte	Mercosul	Unesco
	% em PIB	% em PNB
Argentina	4,3	4,0
Brasil	4,0	4,5
Chile	3,8	3,8

Dados PIB: Fonte: MERCOSUL. Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2005.

³ FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado pela emenda nº 14/96 à Constituição da República e regulamentado pela lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. A sua finalidade seria reduzir as diferenças regionais e locais, decorrentes de problemas de arrecadação, distribuição e execução de recursos entre as esferas nacional, estadual e municipal, mediante a redistribuição de recursos, balizada pela definição de um valor anual mínimo para o custo-aluno do ensino fundamental.

⁴ FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, criado pela emenda nº 53/06 à Constituição da República e regulamentado pela lei nº 11.494, de 2 de junho de 2007, substitui o FUNDEF, ampliando a sua abrangência para toda a educação básica. O fundo anterior deixava de fora o ensino médio e a educação infantil, gerando uma diminuição dos recursos destinados a essas duas etapas (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008).

No caso do Chile, o sistema de subvenções para escolas públicas e privadas que foi adotado produz novas diferenciações que, por sua vez, reforçam as desigualdades de origem social e econômica. O sistema gerido por empresários ou por entidades religiosas, embora cobrando mensalidades dos pais e pouco atendendo à clientela de mais baixo nível socioeconômico, tem recebido financiamento oficial, por aluno, praticamente idêntico àquele concedido às escolas municipais, sendo que essas últimas atendem aos filhos das famílias mais pobres e não contam, em geral, com o aporte financeiro dos pais (ZIBAS, 2008, p. 202).

O financiamento da educação latino-americana conta, para atingir as metas acordadas na agenda da UNESCO, com aportes das agências internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ainda que esses aportes, normalmente, sejam diferentes ano a ano, pode-se perceber que o montante de empréstimos verificado em 1994 e 1998 pelo Banco Mundial – nos quais se registraram os maiores valores – não é mais atingido de 2001 a 2006, obtendo o nível máximo em 2003, com um total bastante inferior a um bilhão de dólares.

TABELA 1

Empréstimos do Banco Mundial para América Latina e Caribe no setor educação – 1994-1998 e 2001-2006 (em milhões de dólares)

1994	1995	1996	1997	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1083,3	747,1	493,1	61,5	1062,8	529,1	560,4	785,5	218,3	680,0	712,7

Fonte: BANCO MUNDIAL. Disponível em: <[http:// web.worldbank.org](http://web.worldbank.org)> (1994-1998: CASASSUS, 2001).

TABELA 2

**Aportes do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
Investimento por Setor (em %)**

Período	Desenvolvimento Social	Reforma e Modernização do Estado	Competitividade	Total %
Média 1961-2007	33	16	51	100
2005	48	15	37	100
2007	32	5	63	100
Média 2005-2007	40	10	50	100

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento

Evidentemente, essa diferença pode ser resultado de vários motivos e avaliada a partir de distintos pontos de vista. Por exemplo, a constatação de aumento dos gastos públicos com educação, em valores reais, pode significar uma melhoria na economia do país; já a manutenção ou redução pode significar uma mudança de prioridades por parte do país ou da própria agência financiadora. É o que se pode perceber com relação aos aportes do BID que, na média, têm priorizado a competitividade em relação ao setor de desenvolvimento social.

A média percentual, do período compreendido entre 1961 e 2007 não demonstra uma diferença significativa (3,7%); entretanto, também perde em prioridade, ocupando a educação os últimos lugares, juntamente com a saúde (2,1%) e o meio ambiente (2,2%), que fica em primeiro lugar em 2007.

QUADRO 4
Empréstimos do BID no setor educação – 1994, 1997, 1998 e 2007
(em milhões de dólares)

1994	1997	1998	2007
968,75	704,8	955	342

Fonte: BID (1994 a 1998: CASASSUS, 2001).

No que se refere aos valores emprestados, percebe-se que ocorreu uma redução significativa, com corte nos aportes em mais de 50% – de quase um bilhão de dólares em 1994, para 342 milhões em 2007. Ao contrário do que ocorreu na década de 1990, quando os aportes revelavam o atendimento ao postulado na reunião de Jomtiem de 1990 (CASASSUS, 2001), os anos 2000 indicam uma mudança de rumos na definição das políticas de empréstimos dos dois bancos.

DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

No que se refere à gestão, Casassus (2001) constatou a homogeneidade do modelo adotado no que se refere à centralização das decisões de política educacional, de regulamentação e de avaliação dos sistemas, bem como a descentralização da normatização complementar e operacionalização do processo pedagógico nas esferas administrativas menores. Ao contrário desse modelo, Cuba se apresenta como exceção, por praticar um sistema nacional de educação centralizado, tanto no que se refere à tomada de decisões e avaliação quanto na operacionalização, garantindo condições de igualdade para todas as unidades escolares (TROJAN, 2008). O Uruguai, país que também apresentava um sistema nacional unificado, está discutindo, desde junho de 2008, um novo projeto de lei geral para a educação, no qual, segundo o Ministério da Educação e Cultura, o sistema deverá ser descentralizado (URUGUAY, 2008).

A adesão à descentralização da gestão como uma das diretrizes da reforma é confirmada pela pesquisa de Krawczyk e Vieira (2008), envolvendo Argentina, Brasil, Chile e México. Nessa investigação evidenciam que a descentralização do sistema educacional para as diferentes instâncias governamentais, que minimizou a responsabilidade do Estado pela educação, é comum a todos os países. No entanto, observam-se diferenças significativas na regulação desse processo, que vai desde a mera transferência do serviço educacional até a forte regulamentação do financiamento da educação (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008, p. 130-131).

Assim, para avaliar a condição atual desse processo, para além da constatação da adesão à política de descentralização, seria necessário um aprofundamento, considerando as mudanças empreendidas por meio das novas leis e políticas específicas implantadas nos últimos anos, como é o caso da Argentina e do Chile, que reformularam sua legislação geral em 2006 e 2007. A maior dificuldade para realizar tal empreendimento, no âmbito da América Latina, decorre das diferenças, de um ano para outro, na metodologia, parâmetros, procedimentos, fatores e índices adotados pelos diferentes países para avaliar os impactos dessas medidas nos resultados obtidos. Por essa razão, entende-se que a melhor maneira de compreender tal diversidade seja por meio de estudos de caso.⁵

SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Os sistemas nacionais de medição e avaliação do rendimento escolar foram criados em todos os países da região, com exceção de Cuba, como peça-chave da nova gestão e do novo papel do Estado. O grau de generalização foi tal que, em 1995, foi criado o *Instituto Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação*, o LLECE, coordenado pela UNESCO. Seu primeiro estudo comparativo foi publicado em 1998, envolvendo 14 países, o qual, através de uma mesma prova, semelhante ao sistema adotado pelo PISA,⁶ demonstra que “nos sistemas educacionais da região, exceto as particularidades nacionais, existe um currículo comum regional” (CASASSUS, 2001, p. 23).

Em 2008, o instituto apresentou os resultados de uma nova pesquisa que avaliou a realidade de quase 200 mil estudantes de 3.000 escolas, agora envolvendo 16 países: Chile, Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e, inclusive, Cuba. O *Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo* voltou a assinalar as enormes desigualdades que se registram no continente. Brasil, Colômbia, Peru e Argentina acham-se dentro da média regional latino-americana. Cuba foi o país que obteve os melhores resultados.

⁵ Ver, por exemplo: TEODORO (2008); KRAWCZYK e VIEIRA (2008); e ZIBAS (2008).

⁶ PISA: *Program International of Student Avaliation*, realizado pela OCDE.

Segundo Delano (2008), a influência exercida pelas condições existentes no interior da escola demonstra a importância dessa instituição para diminuir as desigualdades relacionadas às diferenças sociais. A igualdade ainda está longe de ser conquistada, a pesquisa indica que quanto maior a desigualdade na distribuição da renda menor é o rendimento médio dos estudantes da América Latina e do Caribe. Ainda segundo o estudo, o fator que tem maior incidência no aprendizado é a qualidade das escolas, que explica entre 40% e 49% dos resultados, ao lado das disparidades econômicas, que explicam entre 12% e 49% da variação no rendimento. Também influi sobre os resultados a localização da escola – verifica-se que os centros rurais obtêm em quase todas as provas resultados inferiores aos urbanos nos mesmos países. É no Peru que tais diferenças entre as zonas urbanas e rurais são mais agudas.

A confirmação dos bons resultados cubanos chama a atenção para os diferenciais da política educacional adotada pelo país: sistema nacional de educação, igualdade na distribuição dos recursos e nas condições de trabalho garantidas aos professores. Nesse aspecto, pode-se afirmar que o fato de ser garantida a relação de um professor para cada 15 alunos contribui para criar um ambiente acolhedor (TROJAN, 2008).

Assunção (2003), afirma que más condições de trabalho, como salas aglomeradas de alunos, são incompatíveis com as características e as necessidades humanas e que, apesar de serem consideradas inevitáveis, “o conforto das condições reais de trabalho não pode ser negligenciado sob pena de desfavorecer a qualidade do ensino e provocar a angústia individual de cada trabalhador diante do fracasso dos seus objetivos” (ASSUNÇÃO, 2003, p. 100).

AVALIAÇÃO DO MARCO DE AÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA TODOS

No ano 2000, em Dacar, “reuniram-se governos de 164 países para avaliar os progressos realizados desde a Conferência Mundial de Educação para Todos, organizada pela UNESCO em Jomtiem, no ano de 1990”, quando foi assinado um acordo para expandir significativamente as oportunidades educacionais para crianças, jovens e adultos, até 2015, reconhecendo que as desigualdades educacionais eram inaceitáveis (UNESCO, 2008, p. 7). Para isso, foram fixadas metas em torno de seis objetivos: ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância; assegurar que, até 2005, todas as crianças tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade; assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos; alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos; eliminar, até 2005, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, alcançando, em 2015, a igualdade de gêneros na educação; melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida (UNESCO, 2008, p. 11-17).

Em relação ao primeiro objetivo (Quadro 5), constata-se uma melhoria nos índices de atendimento à criança da pré-escola, situando-se o índice da América Latina (61%) acima da média mundial (40%) e dos países em desenvolvimento (34%), mas abaixo dos países desenvolvidos (78%).

QUADRO 5
Taxa Bruta de Escolarização (TBE) na educação pré-primária (%)

País ou território/ano	1991	1999	2007
Brasil	48	58	63
México	18	24	34
Argentina	49	57	64
Chile	72	77	54
Colômbia	13	36	39
Peru	30	55	62
Venezuela	40	45	58
Média Ponderada			
Mundo	-	33	40
Países desenvolvidos	-	73	78
Países em desenvolvimento	-	28	34
América Latina	-	55	61

Fonte: UNESCO, 2008.

Entre os países avaliados pelo relatório de Monitoramento Global da UNESCO (2008), a Argentina, o Brasil e o Peru são os países que mais avançaram na ampliação do atendimento desse nível. Entretanto, o acesso à educação não é condição suficiente para analisar este objetivo, pois, em termos de tendência, a priorização do investimento na educação obrigatória, associada ao processo de municipalização do ensino primário, indica a possibilidade de redução de gastos públicos. Tal redução interfere, inequivocamente, na qualidade do atendimento prestado. No Brasil, por exemplo, “em decorrência da concentração dos recursos disponíveis para esse nível de ensino nos municípios, em contrapartida, foi constatada a diminuição de recursos para a educação infantil (creche e pré-escola)” (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008, p. 55).

No que se refere à educação primária, em primeiro lugar deve-se identificar o que deve ser considerado como tal. O ensino obrigatório (Quadro 6), na maioria dos países, inclui o ensino primário e secundário básico que corresponde, em geral, de 8 a 11 anos de estudo.

QUADRO 6
Faixa etária do ensino obrigatório

	Faixa etária	Duração
Brasil	6 a 14	9 anos
México	6 a 15	10 anos
Argentina	5 a 15	11 anos
Chile	6 a 14	10 anos
Colômbia	5 a 15	11 anos
Peru	6 a 16	11 anos
Venezuela	6 a 15	10 anos

Fonte: UNESCO, 2008.

Na Argentina, por exemplo, o ensino obrigatório é de 10 anos de estudo, incluindo o último nível da educação pré-primária, a educação primária com 6 anos de estudo e o ensino secundário de 3 anos, compreendendo a faixa etária dos 5 aos 14 anos; no Brasil, o ensino obrigatório é de 9 anos, o qual corresponde ao ensino fundamental – que ainda reflete, na prática, a antiga organização que também era denominada de primário (1º ao 5º ano), hoje 1ª etapa ou séries iniciais, e secundário ginásial (6º ao 9º ano), ou 2ª etapa, as séries finais do ensino fundamental.

Assim, como o citado relatório não discrimina o número de anos de estudo ou faixa etária correspondente, pode-se inferir que se trata das séries iniciais do ensino fundamental que compreende cinco anos no Brasil e seis anos na Argentina. Mesmo que a variação não seja muito grande – em geral uma duração de 4 a 6 anos –, deve-se levar em consideração que existem diferenças de um país para outro e que um ano a mais ou a menos de estudo implica em diferença em termos de gastos.

De acordo com o relatório, a média de cobertura do ensino primário nos países latino-americanos (95%) está muito próxima do nível dos países desenvolvidos (96%) e conseqüentemente, da universalização. Esses índices, em que pesem as diferenças regionais, comprovam o alinhamento às proposições da agenda global, que propõem a universalização desse nível de ensino, apresentando boas possibilidades de atingir a meta proposta para 2015.

Ao se considerar a 2ª etapa da escolaridade obrigatória na maioria dos países, que corresponde ao ensino secundário ou, no Brasil, às séries finais do ensino fundamental, os índices de conclusão da etapa obrigatória (93,7%) estão abaixo do nível dos países desenvolvidos (99,3%) que, basicamente, já conquistaram a universalização.

A matrícula no ensino superior (Quadro 9) aumentou significativamente em todos os países latino-americanos, superando a média de crescimento dos países desenvolvidos.

QUADRO 7
Taxa líquida de escolarização (TLE) da educação primária universal –
1991, 1999 e 2007

País/Ano	1991	1999	2007
Brasil	85	91	95
México	98	98	98
Argentina	-	99	99
Chile	89	-	90
Colômbia	69	88	87
Peru	-	98	96
Venezuela	87	86	91
Média Ponderada			
Mundo	81	83	87
Países desenvolvidos	96	97	96
Países em desenvolvimento	79	81	86
América Latina	87	93	95

Fonte: UNESCO, 2008.

QUADRO 8
Matrícula na Educação Secundária*

	Transição p/ Secundária (%)	Grupo etário	1999 (milhares)	2005 (milhares)
Brasil	80,5	11 a 17	24.983	25.128
México	93,7	12 a 17	8.722	10.564
Argentina	94,6	12 a 17	3.722	3.516
Chile	96,7	12 a 17	1.305	1.630
Colômbia	100,0	11 a 16	3.589	4.297
Peru	94,7	12 a 16	2.278	2.691
Venezuela	98,7	12 a 16	1.439	2.028
Média Ponderada				
Mundo	91,8	-	438.570	511.936
Países Desenvolvidos	99,3	-	84.659	85.280
Países em Desenvolvimento	87,5	-	321.911	398.529
América Latina	93,7	-	51.802	57.231

* Incluídas 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e três séries do ensino médio, no Brasil.
 Fonte: UNESCO, 2008.

QUADRO 9

Número de alunos matriculados na Educação Superior – 1999 e 2005 (em milhares)

	1999	2005
Brasil	2.457	4.275
México	1.838	2.385
Argentina	1.605	2.127
Chile	451	664
Colômbia	878	1.224
Peru	-	908
Venezuela	-	1.050
Média Ponderada		
Mundo	92.863	137.769
Países desenvolvidos	9.272	14.208
Países em Desenvolvimento	3.6365	43.411
América Latina	10.583	15.189

Fonte: UNESCO, 2008.

Não se deve considerar, contudo, que haja neste quesito uma condição superior para os países da região, pois a matrícula não revela o percentual da demanda atendida, não evidencia melhoria da qualidade de ensino e nem garantia de conclusão do curso por esses alunos. Além disso, a pesquisa inclui todas as matrículas do sistema público e privado, o que não permite avaliar o investimento público no setor. Os resultados de escolarização de jovens e adultos apresentados estão restritos à taxa de escolarização para a faixa de 15 a 24 anos. Segundo a UNESCO (2008, p. 16), no “acompanhamento das metas de EPT realizado em 1999-2000 evidenciou-se que, de cerca de 113 milhões de crianças que não tinham acesso à escola primária, 60% eram meninas, o que motivou explicitar no Compromisso de Dacar o objetivo de paridade e igualdade de gênero na educação primária e secundária.” Entretanto, segundo o Relatório de Monitoramento Global, essa realidade não se aplica aos países da América Latina – ao menos aqueles que possuem dados – que, desde 1999, já atingiram o objetivo de paridade de gênero nos ensinamentos primário e secundário ou estão perto de fazê-lo. O problema se evidencia nos países africanos avaliados (UNESCO, 2008, p. 16).

Considerando dados do próprio relatório, do processo histórico de exclusão, evasão, repetência e os índices renitentes de analfabetismo, além dos percentuais de

matrícula referentes à educação primária, que variam de 87 a 99%, conclui-se que existam jovens com menos de 15 anos e adultos com mais de 24 anos que podem não estar sendo atendidos em suas necessidades de aprendizagem. Nesse caso, o excelente índice de 97% de taxa de escolarização não revela a realidade da cobertura da educação de jovens e adultos.

QUADRO 10
Taxa de Escolarização de Jovens de 15 a 24 anos – 1985-1994 e 1995-2004

	1985-1994	1995-2004
Brasil	-	97
México	95	98
Argentina	98	99
Chile	98	99
Colômbia	91	98
Peru	95	97
Venezuela	95	97
Média Ponderada		
Mundo	83	88
Países Desenvolvidos	99	99
Países em Desenvolvimento	80	85
América Latina	94	97

Fonte: UNESCO, 2008.

Em relação à melhoria de todos os aspectos da qualidade da educação, destaca-se, nesse artigo, a relação do número de alunos por professor que, salvo melhor juízo, é um dos fatores mais relevantes para a qualidade do ensino (Quadro 11). Exemplo disso pode ser verificado em Cuba, que apresenta os melhores resultados da região, e que garante a relação de 15 alunos por professor em toda a educação primária e secundária. Com exceção da Argentina (17) e da Venezuela – que apresentou uma redução significativa (19) –, todos os demais países (23 alunos, em média) estão aquém dos 15 alunos por professor, que é a regra em Cuba e a média dos países desenvolvidos (TROJAN, 2008).

QUADRO 11
Número de alunos por professor na educação primária* – 1991, 1999 e 2005

	1991	1999	2005
Brasil	23	26	21
México	31	27	28
Argentina	-	22	17
Chile	25	32	26
Colômbia	30	24	28
Peru	29	-	23
Venezuela	26	-	19
Média Ponderada			
Mundo	26	25	25
Países Desenvolvidos	17	16	15
Países em Desenvolvimento	29	27	28
América Latina	25	26	23

*Baseado na contagem do número de alunos e professores.

Fonte: UNESCO, 2008.

Para concluir o estudo, que não esgota os dados estatísticos apresentados pelo relatório de 2008 e, muito menos, a totalidade das questões que envolvem a qualidade da educação e o cumprimento do direito universal à educação, apresenta-se o IDE – Índice de Desenvolvimento de EPT de 2005, proposto pela UNESCO. Os indicadores do IDE compõem-se de quatro fatores: educação primária universal; alfabetização de adultos; qualidade da educação (sobrevivência até a 5ª série) e eliminação das desigualdades de gênero, cujo valor de cada um corresponde a 1/4.

Ainda que se concorde com a relevância dos fatores definidos, estes não permitem uma avaliação satisfatória. Em primeiro lugar, como já evidenciado anteriormente, os dados obtidos não permitem avaliar os níveis de desigualdade interna de cada país, dado a condição da descentralização administrativa. Em segundo lugar, as diferenças entre a situação de cada fator variam de acordo com a condição política, econômica e social de cada região. Como o valor de cada fator é igual, a variação para mais ou para menos de um ou outro interfere na avaliação geral. A conclusão da UNESCO (2008, p. 22) é simples: “os países que mais avançaram na universalização da educação primária foram os que mantiveram ou aumentaram os recursos para a educação em relação ao PNB”; e que “o alcance dos objetivos de Dacar dependerá do crescimento econômico e dos recursos governamentais, bem como da sua destinação

à educação básica”. Isso é verdade, porém, a solução não é tão simples. Considerando que os estudos sempre se baseiam na média – tanto dos resultados do ensino quanto do financiamento –, a desigualdade decorrente do processo de municipalização do ensino adotado pela maioria dos países da região dificulta, ainda mais, a conquista da universalização da educação básica e da igualdade no acesso à escola.

QUADRO 12
IDE – Índice de Desenvolvimento de EPT (educação para todos)
e seus componentes – 2005

	IDE	Posição	TLE	TAA	Gênero	Sobrevivência até a 5ª série
Argentina	0,979	27	0,995	0,974	0,976	0,9
Chile	0,969	37	0,941	0,963	0,981	0,9
México	0,953	48	0,998	0,916	0,961	0,9
Venezuela	0,931	64	0,928	0,930	0,953	0,9
Peru	0,931	65	0,992	0,879	0,954	0,9
Brasil	0,901	76	0,964	0,892	0,943	0,9
Colômbia	0,899	78	0,899	0,928	0,961	0,9

TLE = taxa de escolarização – ensino primário

TAA = taxa de alfabetização de adultos

negrito: disparidades em favor dos homens observadas particularmente no ensino secundário

Fonte: UNESCO, 2008.

CONCLUSÕES: TENDÊNCIAS EM CURSO

A partir da análise dos dados disponíveis sobre o financiamento da educação, a situação do processo de descentralização da gestão educacional e a melhoria dos níveis de qualidade da educação, avaliados, estatisticamente, pela UNESCO (2008), é possível constatar que, de modo geral, permanecem em curso as mesmas tendências em termos de políticas educacionais. Porém, o destaque dado à educação, apontado por Casassus (2000), perdeu força – ao menos no que se refere aos aportes internacionais. No âmbito do financiamento, o percentual do PNB investido permanece relativamente homogêneo em torno dos 4%, sem indicação de aumento no percentual – a exceção da Colômbia e do México. Porém, sem dados sobre a relação entre os valores do PNB e do custo por aluno com a demanda existente, não se pode avaliar se houve ou não algum avanço em termos de qualidade. Os sistemas internacionais de avaliação não identificam as desigualdades internas de cada país – para isso seria necessário realizar estudos específicos sobre os efeitos da descentralização, especialmente da municipalização da educação.

Em contrapartida, a participação das agências financiadoras internacionais para a América Latina não mantém a prioridade dada à educação, constatada por Casassus (2000). Nos últimos anos, houve redução dos aportes concedidos para a área. A prioridade dos aportes concentrou-se na economia (competitividade) em detrimento das políticas sociais e, entre as políticas sociais, a prioridade foi dada para o meio ambiente em detrimento da educação e também da saúde. Em relação à universalização da educação, tomando como referência os estudos da UNESCO, podem-se observar avanços significativos em relação ao aumento das matrículas em todos os níveis de ensino, mas no que concerne à melhoria da qualidade do ensino, não é possível avaliar com segurança, dada a diversidade interna na distribuição dos recursos financeiros. Assim, ainda que a partir de dados limitados, pode-se concluir que a tendência predominante em curso mantém a direção das reformas efetuadas na esteira dos acordos firmados pela agenda da UNESCO. Tais reformas apresentam uma “matriz” comum que, conforme Krawczyk e Vieira (2008), demonstra graus e formas distintas de concretização, dependendo das particularidades dos governos e suas alianças, da presença de ruptura ou continuidade frente a projetos anteriores e da existência de mobilização ou de resistência de diferentes segmentos da sociedade. Não obstante, podemos afirmar que o binômio pretendido, equidade com qualidade, comum em todos os discursos legitimadores da reforma, não se concretizou em nenhum dos países da região, e os problemas de financiamento, participação social e inclusão social continuam nas agendas de estudiosos e da sociedade (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008, p. 135).

Porém, considerando que as propostas de gestão têm a democratização e a participação como categorias fundamentais, que a educação seja parte integrante dos discursos e objeto de avaliação internacional e nacional, e que a divulgação dos resultados – mesmo que limitados – seja constante e pública, abre-se um espaço para avaliar e discutir as desigualdades, aprofundadas pelas políticas, decorrentes da nova configuração da ordem mundial.

REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Saúde e condições de trabalho nas escolas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 87-102.
- CABRAL NETO, A. et al. *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Liber Livro, 2007.
- CASASSUS, Juan. A Reforma Educacional na América Latina no contexto da globalização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.
- DELANO, Manuel. *Ambiente escolar influi mais que o nível econômico no aprendizado de crianças latino-americanas*. Santiago do Chile, 24 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.americalatina.org.br/internas.php?noticias=3232&interna=34>>. Acesso em: 18/12/2008.

IBGE □ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico, 2000*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelabrasil111.shtm>>. Acesso em: 19/12/2008.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000.

KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (Org.) *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.

MERCOSUL. *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2005*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/>>. Acesso em: 20/11/2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Org.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 89-103.

TEODORO, António. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades. In: _____; SCOCUGLIA, Afonso C. (Org.). *Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos*. Brasília: Líber Livro Editora, CYTEC, 2008, p. 19-38.

TROJAN, Rose Meri. Educação Básica e formação docente em Cuba: prós e contras. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, n. 3, p. 53-64, jan./jun. 2008.

URUGUAY, Ministerio de Educación. *Ley de Educación*. Disponível em: <<http://www.leyeducacion.mec.gub.uy>>. Acesso em: 20/12/2008.

ZEMELMAN, Hugo. Algunas reflexiones metodológicas a partir del problema de las investigaciones comparativas. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (Org.) *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003, p.83-103.

ZIBAS, Dagmar. A Revolta dos Pinguins e o novo pacto educacional chileno. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 38, p. 199-220, mai./ago. 2008.

DOCUMENTOS ANALISADOS

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y Estrategias para la Educación* – estudio sectorial del Banco Mundial. Mayo de 1995. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 12/10/1995.

_____. *Empréstimos para América Latina e Caribe – 2001-2006*. Resumo. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2K6/0,,contentMDK:21049172~menuPK:2918798~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2838572,00.html>>. Acesso em: 8/9/2008.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Quadro de Distribuição de Empréstimos por Setor*. Disponível em: <http://www.iadb.org/exr/ar2004/project_description.cfm?language=po&parid=7&cite m1id=3>. Acesso em: 9/9/2008.

UNESCO. *Educação para Todos: o compromisso de Dacar*. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509portb.pdf>>. Acesso em: 8/9/2008.

_____. *Educação para Todos: o imperativo da qualidade* (relatório conciso). Paris: UNESCO, 2004.

_____. *Relatório de Monitoramento Global*. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2008.

R ROSE MERI TROJAN possui mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é professora de Educação Comparada no curso de Pedagogia e de Metodologia da Pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Educação, na UFPR. E-mail: rosetrojan@uol.com.br

*Recebido em maio de 2009.
Aprovado em outubro de 2009.*