EDUCAÇÃO, TRABALHO E CIDADANIA: EIXOS DE UMA POLÍTICA SOCIAL RELEVANTE NA AMÉRICA LATINA[1]

Benno Sander

Introdução

Esta reflexão sobre Educação, Trabalho e Cidadania foi preparada à luz de algumas preocupações centrais que hoje ocupam a agenda política e acadêmica internacional, como globalização, economia de mercado, sociedade do conhecimento e desenvolvimento humano sustentável. Esses conceitos da agenda internacional contrastam com problemas sociais urgentes, como pobreza, discriminação, iniqüidade e desemprego. Esses problemas manifestam-se de maneira persistente na América Latina. A sua superação implica, em primeiro lugar, fazer um renovado esforço para formular políticas públicas que incluam as múltiplas instâncias do governo e da iniciativa privada, do Estado e da sociedade civil. Em segundo lugar, implica adotar um sistema de gestão capaz de traduzir as políticas públicas para realidades concretas, tanto na educação como em outros setores sociais.

Nesse sentido, esta reflexão tem por objetivo compartilhar alguns conceitos fundamentais da agenda internacional em matéria de políticas sociais, em particular sobre o papel da educação e do conhecimento, a geração de oportunidades de trabalho e a promoção da cidadania civil e política. A reflexão insere-se no conjunto dos esforços que hoje se desenvolvem na América Latina, e no Brasil em particular, para construir uma nova sociedade cidadã, com novas formas de educação e trabalho, alicerçadas numa nova ética da convivência humana coletiva.

A GLOBALIZAÇÃO, SUAS OPORTUNIDADES E SEUS RISCOS

A política social e seus eixos fundamentais, em particular a educação e o trabalho, inserem-se na efervescência que caracteriza o início do século XXI. Essa efervescência manifesta-se exaustivamente tanto nos meios econômicos e comerciais como nos meios políticos e culturais da atualidade. Ocorre tanto no âmbito interno de cada país como no contexto das relações internacionais. O fato é que nos deparamos hoje com novos e poderosos cenários que marcam profundamente a sociedade, a educação e toda a atividade humana. De uma longa lista de novos cenários, este texto limita-se a apresentar uma reflexão sobre a educação e o trabalho como práticas cidadãs, à luz de dois grandes cenários que definem o contexto global das transformações sem precedentes da história moderna: o novo cenário econômico e o novo cenário político.

O novo cenário econômico

O novo cenário econômico tem sua principal expressão no chamado processo de globalização, definido em termos de mundialização dos mercados, dos investimentos, da indústria, da informação e da produção do conhecimento. A globalização representa hoje a crescente gravitação dos processos econômicos, comerciais, sociais e culturais de caráter mundial sobre os processos de caráter regional, nacional e local. Não se trata de um processo novo, pois a ampliação das fronteiras e das comunicações é uma característica da própria história da humanidade. A revisitação dos 500 anos de Brasil, celebrados por uns e lamentados por outros, mostra como no século XV e XVI os espanhóis e portugueses lideravam o processo de expansão e mundialização. Cinco séculos depois, os países economicamente mais fortes lideram uma nova fase desse processo histórico. O que é novo hoje é a mudança dos protagonistas, dos tempos e dos espaços, mudança impulsionada pela revolução no transporte e no mundo da informação e das comunicações. Na realidade, a globalização é hoje causa e efeito de uma nova revolução, a revolução microeletrônica, uma revolução talvez mais agressiva e mais profunda que a própria revolução industrial. Nesse contexto, surge a sociedade global da informação, que está sustentada por uma economia cuja base é a utilização do conhecimento.

O novo cenário político

O novo cenário político reflete-se no processo de democratização, levado a efeito em todas as latitudes do planeta, incluindo a América Latina. Trata-se, é bem verdade, de uma democratização em processo de construção, com cujo funcionamento, por sinal, a cidadania consciente não está satisfeita, segundo dados de recente pesquisa de opinião realizada em 17 países latino-americanos pela *Corporación Latinobarómetro*, com sede em Santiago do Chile. A pesquisa revela que, se bem a grande maioria da população é defensora da democracia como forma de governo, apenas 37% dos habitantes estão satisfeitos com o seu funcionamento. No Brasil, esse índice de satisfação reduz-se a 28%, o mais baixo da América Latina. Este fato revela, por um lado, consciência política por parte da cidadania, e sugere, por outro, medidas urgentes por parte dos governos e da sociedade em geral para superar as limitações identificadas e construir instituições sociais politicamente efetivas e socialmente pertinentes para a cidadania. De qualquer forma, no âmbito desse cenário democrático, desenvolve-se uma nova institucionalidade nas relações políticas entre os Estados, institucionalidade fundada no que se vem chamando de diplomacia presidencial. Multiplicam-se as reuniões de negociação política dos Presidentes dos oito países mais desenvolvidos, dos países não alinhados, dos países americanos e ibero-americanos e das comunidades sub-regionais. Nas Américas, a diplomacia presidencial consolidou-se na moderna fase das Cúpulas Hemisféricas de Chefes de Estado e de Governo iniciada em 1994 e nas múltiplas reuniões de Presidentes dos países dos blocos sub-regionais, como o Mercosul, a Comunidade Andina, o CARICOM e a Comunidade Centro-Americana. Em algumas regiões, os encontros presidenciais são hoje semestrais, significando que, na prática, além de suas responsabilidades políticas nacionais, os governantes assumem crescentes responsabilidades internacionais, compartilhadas coletivamente, pelos destinos da humanidade e de suas respectivas regiões e sub-regiões.

Em síntese, o processo de globalização da economia e da atividade humana está acompanhado de uma nova institucionalidade política, institucionalidade que se manifesta na ampliação formal das funções internacionais dos governantes, legitimadas pela democracia representativa. No entanto, a devastadora influência decorrente das relações econômicas e comerciais, através da ação de poderosas empresas transnacionais, determina significativamente a ação política dos governantes em todo o mundo. Nesse contexto econômico e político, um dos grandes desafios é a definição das relações dialógicas, como diria o Mestre Paulo Freire, entre soberania nacional em termos essencialmente políticos e ação internacional em termos predominantemente econômicos e comerciais.

Oportunidades e riscos

A extensa literatura produzida nos últimos anos sobre o processo de globalização na economia e na socieda-

de destaca as suas múltiplas oportunidades e riscos. Embora se argumente que a globalização oferece oportunidades e riscos para todos - países, organizações e pessoas -, os fatos demonstram que ela oferece mais oportunidades para os que estabelecem as regras do jogo internacional do que para os seguidores e, conseqüentemente, mais riscos para estes do que para aqueles. Implanta-se, assim, uma crescente iniqüidade na distribuição dos resultados da atual fase do processo de globalização. Concentra-se a renda e aumenta a exclusão social. A iniqüidade manifesta-se especialmente entre os países ricos e os países pobres, pois as regras do jogo favorecem aqueles em detrimento destes. A iniqüidade manifesta-se também no interior dos próprios países, sejam eles ricos ou pobres. Em ambos aumenta a brecha que separa comunidades e pessoas em termos econômicos, sociais e culturais. O exame da recente evolução da economia norte-americana, por exemplo, revela que a iniqüidade social se agrava inclusive nos países mais ricos do mundo. Na década de noventa, os Estados Unidos experimentaram um extraordinário crescimento econômico, mas foi um crescimento desigual, como foi desigual em outras partes do mundo, pois enquanto os 20% mais ricos dos norte-americanos enriqueceram 15% mais na última década, os 20% mais pobres melhoraram seu poder aquisitivo de apenas 1% durante os últimos dez anos.

O Relatório sobre Desenvolvimento Humano (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 1999) apresenta uma análise elucidativa dessa problemática e mostra como o fenômeno é particularmente grave nos países mais pobres. A América Latina é, na realidade, a região que apresenta os maiores níveis de concentração de renda e de desigualdade social no mundo. O Relatório das Nações Unidas mostra também as desvantagens comparativas dos países mais pobres com relação aos países economicamente desenvolvidos. Essas desvantagens comparativas guardam relação direta com o déficit acumulado em matéria de educação, formação de recursos humanos e acesso ao conhecimento.

Nesse sentido, é elucidativo examinar as estatísticas internacionais que revelam como o peso da América Latina no mundo diminui à medida que crescem as exigências em termos de conhecimentos ou investimentos nas diversas atividades estratégicas. Enquanto a América Latina representa 8,5% da população mundial, produz aproximadamente 6% do Produto Interno Bruto mundial; gasta com educação 5,5% do respectivo total mundial; participa com menos de 5% das exportações globais; tem menos de 4% dos engenheiros e cientistas realizando trabalhos de pesquisa e desenvolvimento; as exportações de manufaturas chegam a menos de 3% do índice mundial; a participação no mercado global de tecnologias da informação é de apenas 2%; os cientistas latino-americanos são autores de menos de 2% das publicações lançadas internacionalmente; tem apenas 1% dos *hosts* na Internet; e as patentes industriais registradas internacionalmente por latino-americanos chegam apenas a 0,2% (BRUNNER, 1999).

Esses dados comprovam, de maneira inequívoca, que quanto maiores as exigências de conhecimento envolvidas nas diversas atividades, tanto maior é a gravitação da América Latina no mundo de hoje. Em outras palavras, a América Latina enfrenta um déficit fenomenal em matéria de conhecimento científico e tecnológico. As implicações desses dados para a educação e as oportunidades de acesso ao trabalho são evidentes.

Diferenças semelhantes também são encontradas em dimensões fundamentais da infra-estrutura em matéria de informação e comunicações. Por exemplo, na América Latina, a circulação de jornais é três vezes menor que nos países desenvolvidos. Há três vezes menos aparelhos de rádio e televisão. A proporção dos assinantes de TV por cabo e dos usuários de telefonia celular é de 1 para 3. A dos usuários de computadores pessoais é de 1 para 10. E a relação do número dos usuários de computadores conectados à rede mundial Internet é de 1 para 58 (BRUNNER,1999).

Todos esses dados são preocupantes e revelam uma enorme desvantagem comparativa num mundo caracterizado pela crescente globalização da atividade humana. O último dado, o da conexão à Internet, é particularmente preocupante. Preocupante porque a utilização da tecnologia virtual é hoje um fator determinante de comunicação e de acesso aos bancos de dados locais, nacionais e internacionais. O acesso aos bancos de dados e ao complexo mundo da informação, na realidade, permite fazer análises instantâneas dos padrões e das tendências dominantes em qualquer campo da atividade humana de qualquer parte do mundo. Permite também tomar decisões mais fundamentadas e aumentar a eficiência na produção de bens e na prestação de serviços. Finalmente, o acesso à informação e ao conhecimento facilita a solução dos problemas com os quais nos defrontamos diariamente em nossas organizações e comunidades. Esses fatos sugerem que a América Latina necessita desenvolver urgentemente suas condições de acesso à informação e sua capacidade de criação e utilização do conhecimento. Só assim a sua população poderá conquistar melhores níveis de educação; participar mais efetivamente na construção do conhecimento para que seja um conhecimento relevante e efetivo para as condições econômicas e sociais dos países da região; e ter igualdade de oportunidades de acesso e progressão no mundo do trabalho.

Em resumo, as poucas estatísticas apresentadas aqui revelam que a América Latina necessita empreender um grande esforço para fechar a lacuna do conhecimento e para resolver seus enormes problemas relacionados com o acesso à informação e a utilização do conhecimento científico e tecnológico. Só assim poderá enfrentar as crescentes demandas do mundo do trabalho e da vida em geral. Nesse sentido, são enormes as expectativas com relação ao papel e à contribuição da educação.

Estas observações introduzem a discussão dos principais eixos de uma política social abrangente e relevante na América Latina. Sobre este tema, dois

excelentes textos recentemente publicados oferecem preciosos subsídios. Faço referência ao livro *Equidad, Integración Social y Desarrollo* (SAGASTI et al., 1999) e ao documento *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía,* preparado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (UNITED NATIONS COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2000).

Minhas observações sobre política social na América Latina partem do conceito de políticas públicas como o conjunto das ações organizadas em torno de objetivos de interesse coletivo, envolvendo as múltiplas instâncias do governo e da sociedade civil, do Estado e da iniciativa privada. Esta visão do "público" como instância coletiva pressupõe a construção de parcerias inter-institucionais, estatais e privadas, e a crescente ampliação dos espaços de participação da sociedade civil para construir e reconstruir instituições sociais comprometidas com a promoção do desenvolvimento humano sustentável, que tem na educação, na saúde e no trabalho seus elementos principais. O desafio é construir um paradigma de desenvolvimento que tem como critério qualitativo a consecução de elevados níveis de eqüidade e de qualidade de vida humana coletiva (DEMO, 1987; SANDER, 1990, 1995). Nesse sentido, a superação da pobreza constitui um compromisso político e um desafio ético inadiável para o conjunto da sociedade. É em função desse compromisso e desse desafio que uma política social abrangente e relevante para o conjunto da sociedade necessita prestar atenção prioritária aos setores mais pobres e excluídos da população. Dois são os elementos centrais ou as "chaves mestras" (UNITED NATIONS COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2000, p. 76) de uma política social abrangente e relevante, comprometida com a consecução da eqüidade e a promoção da cidadania: a educação e o trabalho.

A EDUCAÇÃO COMO FATOR ESSENCIAL DE UMA POLÍTICA SOCIAL COMPROMETIDA COM A EQÜIDADE E A CIDADANIA

A educação está diretamente relacionada com a formação cidadã, a preparação para o trabalho e a consecução do desenvolvimento humano sustentável com eqüidade social. A educação deve, por tanto, ser a primeira prioridade de uma política social relevante; a primeira prioridade na alocação do público; a primeira prioridade nas preocupações das instituições da sociedade civil, em particular a família, a igreja e as múltiplas instâncias dos movimentos sociais de nossas comunidades. Essas preocupações devem centrar-se simultaneamente na extensão da aprendizagem e na melhoria da qualidade da oferta educacional em todos os níveis de ensino. Além de estender a cobertura universal da escolarização fundamental à educação pré-escolar e ao ensino médio, é necessário investir maciçamente na qualidade da educação e na relevân-

ria de seu conteúdo em todos os níveis e modalidades de ensino. Além da aquisição dos conteúdos acadêmicos fundamentais, é necessário promover o desenvolvimento das capacidades e habilidades para aprender a aprender. Este objetivo é particularmente importante na preparação para o complexo mundo da informação e das comunicações e na promoção dos valores democráticos, dos direitos humanos e da convivência social, hoje afetada por crescentes surtos de violência urbana e pela expansão dos fundamentalismos religiosos, étnicos e sociais em todo o mundo, incluindo em sociedades economicamente avançadas.

A eloqüência dos números

Embora as estatísticas educacionais não mostrem nem expliquem tudo, podem proporcionar pistas reveladoras. Efetivamente, o exame dos dados estatísticos permite pôr em evidência aspectos específicos do diagnóstico da educação latino-americana e sua relação com o mundo do trabalho e com o exercício da cidadania e identificar problemas e desafios que hoje enfrenta a América Latina. Os dados são globais para toda a região e não representam a situação específica de nenhum país ou comunidade em particular. Portanto, qualquer generalização deve ser interpretada com cautela.

Vista em perspectiva histórica, a América Latina apresenta hoje taxas relativamente elevadas de escolarização da população de 7 a 12 anos de idade, idade que tradicionalmente corresponde a da educação primária obrigatória. Em 1995, a taxa líquida de escolarização da população de 7 a 12 anos de idade era de 93%. Além disso, segundo dados da UNESCO, entre 1960 e 1992, a taxa anual de crescimento da matrícula na educação pré-escolar foi de 7,9%. A matrícula na educação média cresceu, no mesmo período, a uma taxa anual média de 6,2%. Na universidade a taxa anual de crescimento foi de 8,5%. O analfabetismo absoluto diminuiu de 34% em 1960 a 13% em 1992 (UNESCO, 1968, 1995 , SCHIEFELBEIN ; SCHIEFELBEIN ; SANDER, 1998). No mesmo período, a população cresceu a uma taxa anual média de 2,2%. Ou seja, houve um progresso significativo em matéria de cobertura escolar nas últimas quatro décadas.

Mas nem tudo são boas notícias. Efetivamente, as taxas de repetência escolar na América Latina estão entre as mais altas do mundo. As estatísticas educacionais da América Latina revelam que, embora as crianças geralmente freqüentem a escola básica por sete anos, na média elas somente são promovidas até a quarta série. Isto significa que, dos sete anos que freqüentam, repetem três. Ou seja, a maioria dos estudantes freqüenta a mesma série durante dois anos, circunstância que quase chega a dobrar o custo por aluno (SCHIEFELBEIN ; WOLFF, 1995, SCHIEFELBEIN ; SCHIEFELBEIN; SANDER, 1998). O primeiro ano da escola básica é o mais problemático de todos, pois os repetentes superam 40% dos alunos matriculados. Em termos absolutos, isso significa que anualmente quase oito milhões de alunos repetem a primeira série do ensino básico na

América Latina. É importante destacar que a grande maioria desses alunos repetentes não freqüentou os jardins de infância e as instituições de educação pré-escolar. Baseados nesse fato e em estudos empíricos internacionais, estamos hoje em condições de afirmar que o sucesso ao longo da carreira acadêmica e na vida profissional está significativamente correlacionado com a qualidade da atenção prestada à primeira infância e à educação pré-escolar. Portanto, se queremos criar condições de superação da pobreza para milhões de jovens na América Latina, uma das prioridades fundamentais da política educacional deve ser a educação inicial e a atenção integral à primeira infância. Atualmente existe uma rápida modificação para melhor nas estatísticas sobre repetência escolar na América Latina, em parte porque o desempenho escolar está efetivamente melhorando e em parte porque alguns países estão adotando uma política de promoção automática ao longo do ensino fundamental.

A deserção escolar na América Latina é outro problema complexo que exige estudos mais aprofundados sobre suas causas e efeitos e sobre possíveis soluções. O que sabemos hoje é que menos da metade dos estudantes que ingressam na escola de primeiro grau completam o ciclo. Ou seja, a maioria dos jovens sai do sistema educacional sem as capacidades adequadas de leitura e escritura e sem os conhecimentos básicos de matemática e ciências para enfrentar o mundo do trabalho e a vida em sociedade. Na prática, esses jovens são analfabetos funcionais, pois não conseguem decodificar o que lêem e, como tal, não estão preparados para o mundo do trabalho numa sociedade crescentemente tecnológica (UNESCO. OREALC, 1992, IBARROLA, 1995).

Com a crescente universalização da educação fundamental e as exigências impostas pelo mercado de trabalho, aumenta a pressão sobre o ensino médio. Atualmente, os sistemas educacionais da América Latina atendem 64% da população de 12 a 17 anos de idade, mas apenas 36% estão freqüentando a escola média (taxa líquida de escolarização secundária), pois os demais estão matriculados ainda na escola de primeiro grau, onde entraram tarde ou são repetentes. Tradicionalmente, a escola média latino-americana vinha oferecendo duas opções alternativas de educação: uma de orientação acadêmica e outra de orientação técnico-profissional. Em recentes experiências de educação média na América Latina, observa-se uma tendência pedagógica mais abrangente, preocupada com o desenvolvimento simultâneo de competências acadêmicas e habilidades técnicas, à luz do argumento de que a economia está eliminando crescentemente a divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual. A escola deverá fazer o mesmo. Do contrário, seus serviços, independentemente de seus eventuais méritos conjunturais, correm o risco de serem irrelevantes e disfuncionais a médio e longo prazo. Num mundo crescentemente tecnológico, o desempenho de atividades técnicas requer hoje, por parte dos formandos uma adequada preparação intelectual que lhes permita tomar de-

cisões fundamentadas para resolver problemas e decodificar e interpretar coerentemente instruções e orientações. Sem essa preparação intelectual, os jovens terão crescentes dificuldades de acesso a oportunidades qualitativas de trabalho.

Há sinais evidentes de iniqüidade social nos sistemas de ensino da América Latina. Por exemplo, em geral os alunos das escolas privadas freqüentam em média 1000 a 1200 horas anuais de aula, enquanto que a média de horas de aula nas escolas públicas oscila entre 500 e 600 horas por ano (SCHIEFELBEIN; SCHIEFELBEIN; SANDER, 1998). Estes dados revelam que, muitas vezes, enquanto os alunos de famílias relativamente mais pobres freqüentam 3 a 4 horas diárias geralmente nas escolas públicas, os alunos das classes alta e média alta assistem 5 a 6 horas diárias geralmente nas escolas privadas. São preocupantes as conseqüências desses fatos, que nos permitem pensar que o sistema educacional de um país, nele incluindo as escolas públicas e privadas, deveria ser um instrumento para promover a eqüidade e a integração social -e muitas vezes o é -, mas também pode ser um instrumento que aumenta as diferenças sociais e acentua a discriminação social.

Um requisito fundamental para resolver este e outros problemas associados é a vontade política para dar à educação a devida prioridade nos orçamentos públicos dos governos nacionais e locais. Hoje a porcentagem do produto interno bruto gasto com a educação na América Latina é de aproximadamente 4.5%. Diante do enorme déficit educacional acumulado e para não perder o trem da história, talvez seria necessário dobrar este índice. Além disso, impõe-se atuar imediatamente, pois o trem da história é cada vez mais veloz, circunstância que afeta sumamente nossas possibilidades reais de recuperação do déficit acumulado e de atenção às necessidades emergentes.

A literatura internacional no campo da educação revela que o professor e seus métodos de ensino-aprendizagem são a chave mestra que explica os níveis de desempenho escolar. Nessa matéria, a América Latina tem um enorme desafio diante de si, pois 40% dos professores de educação básica não têm a titulação acadêmica exigida para o exercício do magistério e muitas vezes utilizam, modelos frontais de ensino, de caráter autoritário, que enfatizam a memória sobre a criatividade e valorizam o conformismo sobre o espírito crítico (SCHIEFELBEIN; SCHIEFELBEIN; SANDER, 1998).

Junto com a formação deficiente dos educadores está sua baixa remuneração. Diante dos baixos salários – que nos anos 90 são, em geral, mais baixos que nos anos 80 (CARNOY; CASTRO, 1996) – é muito difícil motivar e recrutar bons candidatos para o magistério. Em muitos países da região, os professores ganham menos que as pessoas que desempenham atividades domésticas e, na média, um pouco mais do que aqueles que limpam as ruas de nossas vilas e as praias de nossas cidades. Em alguns casos, os professores ganham efetivamente menos do que as pessoas, muitas vezes analfa-

betas, que limpam as ruas de nossas cidades (ELLISON; JOHNSON; TAMAYO, 1997). Apesar disso, na maioria dos países da América Latina, os salários dos professores consomem mais de dois terços do gasto público em educação, indicador evidente de que os governos não atribuem a devida prioridade à educação nos orçamentos públicos. Os dados também revelam que dos gastos públicos com educação destina-se menos de 1% para a compra de material didático, o qual, segundo dados empíricos, tem um impacto significativo na qualidade da educação, por causa de sua estreita associação com os métodos de ensino (UNESCO, 1991, SCHIEFELBEIN; WOLFF, 1995, SCHIEFELBEIN; SCHIEFELBEIN; SANDER, 1998).

Na universidade latino-americana o quadro não é muito diferente. A falta de atenção à universidade pública em toda a América Latina é muito grave, pois inibe a capacidade dos países para construir e distribuir o conhecimento científico e tecnológico. No caso brasileiro, este problema assume proporções especialmente graves, já que, segundo dados das agências de fomento à pesquisa, mais de 90% da pesquisa científica no Brasil é feita em instituições públicas de ensino superior. Somente este dado é suficiente para concluir que a falta de atenção à universidade pública compromete seriamente o desenvolvimento científico do País e o desempenho educacional em todos os níveis de ensino. Quanto à qualificação do magistério universitário, os dados existentes revelam que somente um de cada cinco professores na América Latina, aí incluindo universidades públicas e privadas, tem o título acadêmico de doutorado. Nesse quadro regional, o Brasil apresenta uma situação mais satisfatória, especialmente na universidade pública. Na Universidade de São Paulo – USP, para citar um exemplo local, segundo reportagem publicada na Folha de São Paulo no dia 21 de maio, 80% dos professores tem título de doutorado; este índice, segundo a mesma reportagem, baixa a uma média de 30% nas universidades privadas de São Paulo. Em contrapartida, cresce o número de universidades privadas que hoje pagam salários relativamente mais elevados que as universidades públicas. Como um todo, no entanto, a insuficiente qualificação dos professores na América Latina deve-se, em parte, aos baixos níveis de remuneração e incentivo profissional, que estão longe de serem comparáveis com os de outras profissões. Conseqüentemente, muitos dos melhores pesquisadores e cientistas abandonam a universidade em busca de melhores condições de trabalho e de vida. Dos professores que permanecem na universidade, 50% deles vão à luta pela sua sobrevivência material e a de sua família, com um, dois ou mais empregos adicionais (ALTBACH, 1997).

Tendências e desafios

Esses poucos dados estatísticos não revelam tudo; mas não deixam de revelar algo. Revelam, por exemplo, que os sistemas de ensino da América Latina enfrentam desafios de enormes proporções. Revelam que, em muitos aspec-

tos, os sistemas de ensino e aprendizagem e os modelos de organização e gestão da educação não acompanharam os desenvolvimentos científicos e tecnológicos de outras áreas do conhecimento. Revelam que, embora os professores ensinem, muitas vezes os alunos não aprendem. Não aprendem porque as escolas não lhes dão condições adequadas de aprendizagem. Na realidade, a escola precisa adotar um paradigma pedagógico ativo e construtivo que enfatize o aprender sobre o ensinar; um paradigma que valoriza o aprender a aprender, lema básico da educação permanente, que se impõe hoje como indispensável num mundo caracterizado por mudanças cada vez mais velozes e imprevisíveis.

Que mais revelam as estatísticas selecionadas? Revelam que, em muitos casos, os recursos financeiros destinados à educação pública são escassos para enfrentar as dificuldades e necessidades educacionais da população. Em outros casos, os recursos disponíveis são inadequadamente distribuídos ou mal administrados. Falha a focalização e falha a gestão. Finalmente, nos casos mais graves, os recursos para a educação são, simultaneamente, escassos, mal distribuídos e ineficientemente administrados. Se bem que precisamos aprofundar as pesquisas sobre este tema, existe consenso generalizado sobre a necessidade de aumentar a eficiência na gestão do sistema educacional e na administração local das instituições educacionais e sobre a necessidade de aumentar, simultaneamente, os recursos para a educação em todos os níveis de ensino. São inúmeros os edifícios das escolas e universidades públicas da América Latina que estão em estado físico deplorável. Os laboratórios são obsoletos. As bibliotecas são pobres. Os meios tecnológicos de informação e comunicação são limitados. Os materiais pedagógicos são escassos. Os professores requerem melhor qualificação e melhores condições de trabalho para as responsabilidades que carregam sobre seus ombros.

Se tivesse que optar por um tema prioritário desse leque de problemas e desafios, optaria pelo último, ou seja, optaria pelo investimento maciço na melhoria do exercício do magistério sem distinção de nível de ensino, adotando duas estratégias fundamentais: melhorar a educação inicial e continuada dos educadores e melhorar suas condições atuais e futuras de trabalho. As duas estratégias são complementares. Se queremos melhores índices de educação e cultura, precisamos melhores escolas; se queremos melhores escolas, precisamos melhores educadores; se queremos melhores educadores, precisamos oferecer melhores condições de trabalho e melhores níveis de remuneração. Esta é a lógica que funciona para todas as profissões em todo o mundo. No entanto, nos nossos meios educacionais, tanto governamentais como privados, pareceria que ainda existem aqueles que acham que a dedicação ao magistério é uma questão de vocação ou interesse e, diante disso, descuidam a importância da profissionalização do magistério, o qual implica a adoção de um sistema decente de remuneração da atividade

docente. A vocação ou o interesse genuíno pelo magistério é importante sim, como é importante a vocação e o interesse pelo exercício do direito e da economia, da medicina e da engenharia, assim como de qualquer outra profissão, desde que acompanhada de condições dignas de trabalho. Uma dessas condições dignas é o direito humano do professor a um sistema decente de remuneração do seu trabalho (INTERNATIONAL LABOR OFFICE, 2000).

A solução desses problemas educacionais no contexto dos novos cenários nacionais e internacionais é um desafio de enormes proporções para os governos e a sociedade em geral. A literatura especializada revela que os conhecimentos básicos de linguagem e de ciências, como instrumentos de comunicação e integração social e de incorporação da população ao mundo do trabalho, têm sido fatores historicamente importantes para promover o desenvolvimento humano sustentável e promover o exercício pleno da cidadania. A importância da educação como fator de construção e distribuição do conhecimento acentua-se hoje diante da profundidade e rapidez das transformações econômicas e tecnológicas em escala internacional. É precisamente neste contexto de mundialização da economia que se observa uma nova efervescência política e intelectual nos meios educacionais do Hemisfério.

Nesse sentido, muitos países da América Latina ensaiam hoje novas experiências de reforma educacional em nível local e nacional. As inovações e reformas em curso referem-se especialmente aos seguintes temas: o papel central da escola e a qualidade do ambiente escolar; o currículo e o processo de aprendizagem; a qualidade da função docente; a aplicação da tecnologia na educação; e as novas formas de gestão local da educação (GAJARDO, 1999, BRASLAVSKY, 1999). Seus objetivos gerais concentram-se na consecução da melhoria da eficiência, da eqüidade, da relevância e da qualidade da educação (SANDER, 1995, SCHIEFELBEIN; SCHIEFELBEIN; SANDER, 1998).

Neste conjunto de cenários, os governos dos países do Hemisfério prepararam a Segunda Cúpula das Américas, que se realizou em Santiago do Chile em abril de 1998. Essa oportunidade histórica estimulou as instituições acadêmicas e os organismos internacionais a estudar e avaliar experiências locais e nacionais de reforma educacional e a propor alternativas de cooperação regional no campo da educação. Neste contexto, a Organização dos Estados Americanos – OEA preparou um estudo sobre a situação, as tendências e os desafios educacionais nas Américas e sobre suas implicações para a formulação de políticas públicas e estratégias de ação coletiva em matéria de educação (SCHIEFELBEIN; SCHIEFELBEIN; SANDER, 1998). Entre as tendências identificadas, estão as seguintes:

1. Aumenta a pressão por elevar a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades de ensino, especialmente na educação básica, incluindo a educação inicial e o desenvolvimento integral da infância.
2. Aumenta a importância de fazer investimentos na educação de nível médio,

com ênfase no desenvolvimento intelectual, cultural e tecnológico da juventude, como resultado do crescimento geral da matrícula e das exigências impostas pelas novas condições e necessidades da sociedade moderna.

3. Cresce a consciência social sobre a importância da educação para a promoção da cidadania e o exercício da democracia, o respeito aos direitos humanos e a defesa do meio ambiente.
4. Aumenta a pressão para dar maior unidade e relevância aos programas educacionais, a fim de oferecer à juventude instrumentos efetivos de preparação para o trabalho e a vida em sociedade, à luz das competências intelectuais e habilidades técnicas requeridas em um mercado de trabalho em permanente transformação.
5. Cresce a ênfase na centralidade da escola e da universidade como instituições sociais por excelência dos sistemas educacionais e consolida-se a tendência por aumentar a autonomia da administração escolar e universitária. Ao mesmo tempo, crescem os intentos, por parte de muitos governos nacionais, por estabelecer orientações curriculares de aplicação nacional junto com sistemas de informação e avaliação de desempenho das instituições educacionais, dos professores e dos alunos.

Essas tendências são reflexo das políticas e práticas renovadoras adotadas recentemente na educação latino-americana. No entanto, a educação é apenas o primeiro eixo fundamental de uma política social abrangente e relevante na América Latina. Segue-lhe a geração de oportunidades de trabalho.

O TRABALHO COMO FATOR ESSENCIAL DE UMA POLÍTICA SOCIAL COMPROMETIDA COM A EQÜIDADE E A CIDADANIA

Os efeitos sociais da educação estão significativamente associados à geração de oportunidades de trabalho. Enquanto os efeitos da educação sobre a eqüidade e a cidadania se manifestam a longo prazo, a geração de oportunidades de trabalho tem efeitos mais imediatos, pois o trabalho gera as condições materiais necessárias para a sobrevivência do trabalhador e sua família aqui e agora.

A problemática atual do trabalho - em termos de desemprego aberto, elevados níveis de desemprego entre jovens, mulheres e grupos excluídos, subemprego e queda na qualidade do emprego - é a preocupação imediata mais urgente da política social na América Latina. Essa preocupação acentuou-se nos últimos anos, que registram um declínio relativo nas taxas de crescimento da economia, acompanhado de um aumento significativo das taxas de desemprego na cidade e no campo. No final da década de 90, em dez países da América Latina as taxas de desemprego urbano oscilavam entre 10 e 18 por cento. No Brasil, a taxa de desemprego urbano cresceu de 4.6% em 1995 a 7.7% em 1999 (INTERNATIONAL LABOR OFFICE, 2000). Esta situação é parte da

explicação da falta de progresso na redução da pobreza no final da presente década e do aumento do número absoluto de pobres nos países em desenvolvimento (WORLD BANK, 1999).

A geração de oportunidades de trabalho deve, portanto, ser o objetivo principal da política macroeconômica e do diálogo social entre governo, empresários e trabalhadores. Obviamente, não há soluções fáceis nessa matéria. Impõe-se, em primeiro lugar, criar um ambiente macroeconômico que favoreça o desenvolvimento estável e sustentável, incentivando o investimento produtivo e apoiando as empresas que geram oportunidades de trabalho, especialmente as médias, pequenas e microempresas. Junto com uma política de geração de oportunidades de trabalho, é necessário prestar atenção especial à capacitação e atualização dos trabalhadores. Este tema, por sua vez, implica uma interação estreita entre os centros de formação de jovens líderes e o setor de produção, e entre estes e o sistema educacional do país.

A flexibilização laboral é um dos temas centrais da atual agenda internacional e do diálogo social em matéria de política trabalhista no interior dos países da região. A preocupação dos debates é elaborar e adotar formas de contratação de bens e serviços capazes de atender simultaneamente as necessidades atuais do mundo do trabalho e os direitos sociais do trabalhador. Nesse sentido, os últimos anos são testemunhas da crescente criação de espaços de flexibilidade na contratação de bens e serviços, em função de um contexto caracterizado por crescentes mudanças tecnológicas, muitas vezes imprevisíveis. O certo, no entanto, é que as negociações em curso revelam que a flexibilização na contratação de bens e serviços não é uma solução mágica, não é uma nova panacéia para resolver os atuais problemas de demanda laboral. Se bem que as negociações caminhem na direção de uma maior flexibilidade nos sistemas de contratação, cresce a consciência cidadã sobre a necessidade imprescindível de adotar maior uniformidade e segurança nos regimes de serviços sociais, para preservar a qualidade do trabalho, para prever sistemas polivalentes de educação e capacitação e, especialmente, para garantir os direitos humanos do trabalhador em termos de aposentadoria, seguro desemprego, emprego emergencial e outros mecanismos de proteção social, como a continuidade de acesso aos serviços de saúde e a permanência no sistema escolar dos filhos dos trabalhadores desempregados.

O diálogo social é um instrumento fundamental para buscar soluções para este e outros problemas no mundo do trabalho. É preciso intensificar os esforços em curso para estabelecer uma política laboral eficiente e eqüitativa, capaz de proteger os interesses coletivos e criar um ambiente propicio à geração de crescentes oportunidades de trabalho. Por isso, é particularmente importante adotar medidas que favoreçam o aperfeiçoamento dos mecanismos de negociação coletiva para poder enfrentar solidariamente os desafios próprios da competitividade imposta pelas crescentes mudanças econômicas e tecnológicas nacionais e internacionais.

Educação e trabalho

O trabalho como fator essencial para promover a eqüidade, a cidadania e o desenvolvimento humano sustentável está diretamente relacionado com o mundo da educação. Nesse contexto, um problema que tradicionalmente vem enfrentando os sistemas de ensino, problema que criou a própria demanda inicial de muitas das reformas educacionais em curso, é a percepção cada vez mais aguda de que as escolas não conseguem responder adequadamente às sempre novas e, em grande parte, imprevisíveis condições do mercado de trabalho. Na Declaração da Cúpula Presidencial de 1998 em Santiago, os Chefes de Estado das Américas reconheceram que a falta de preparação intelectual e de domínio das competências básicas para o trabalho continua sendo um problema para grandes contingentes da população. Os Chefes de Estado reconheceram também que a distância existente entre os conhecimentos adquiridos na escola e as competências necessárias no mundo do trabalho e na vida em sociedade exige soluções urgentes e abrangentes que ultrapassam as possibilidades reais dos programas tradicionais de ensino. A globalização da economia, a liberalização do comércio internacional e a aceleração das mudanças tecnológicas têm importantes implicações para a reformulação da política e da prática educacional em todos os níveis e modalidades de ensino.

Para resolver o problema da transição entre a escola e o trabalho, os formuladores de políticas públicas enfrentam um duplo desafio. O primeiro desafio refere-se ao como incorporar grandes contingentes de adultos fora do sistema escolar formal em programas que os preparem adequadamente para o trabalho produtivo e bem remunerado. O segundo desafio guarda relação com os enfoques e modelos pedagógicos capazes de desenvolver na escola os conhecimentos e competências básicas requeridas no mundo do trabalho em permanente transformação. O próprio contexto do trabalho é considerado hoje um antecedente fundamental para definir a orientação política e as estratégias de ação em matéria de educação. A orientação política é particularmente crucial. É falsa a premissa de que a educação gera empregos e postos de trabalho. A geração de postos de trabalho está em função da política macroeconômica adotada pelo país, no contexto do equacionamento interno das forças econômicas e políticas internacionais. O que a educação pode e deve fazer é oferecer à cidadania oportunidades e condições propícias de educação e formação, visando sua inserção e reinserção qualitativa no mundo do trabalho. Para que isso seja possível, a escola necessita adotar uma orientação pedagógica abrangente, capaz de promover uma genuína formação intelectual, aliada a uma preparação geral para o trabalho. Aqui também, tal orientação pedagógica há de favorecer o aprender sobre o ensinar, o pesquisar sobre o memorizar, o construir sobre o repetir.

A CIDADANIA E SEUS DIREITOS E COMPROMISSOS

O terceiro eixo de uma política social relevante é a cidadania, definida em termos de direitos civis e de compromissos políticos. Entendida como titularidade de direitos civis, a cidadania refere-se ao exercício da autonomia individual e da liberdade humana das pessoas no âmbito da sociedade e das comunidades que integram. Entendida como compromisso político com o destino coletivo da sociedade, a cidadania refere-se à participação dos indivíduos nos assuntos públicos e nas múltiplas instâncias comunitárias e sociais. Ser cidadão, portanto, significa exercer o legítimo direito aos benefícios da ação pública do Estado. Ser cidadão implica ter direito à liberdade de opção e à participação na política, ter direito à cultura e à educação, ter direito à segurança e à saúde pública, ter direito à justiça e a oportunidades de trabalho e previdência social. Em contrapartida, ser cidadão significa interessar-se pelos problemas locais, nacionais e internacionais e promover o fortalecimento das redes sociais que integra. Ser cidadão significa participar ativa e solidariamente em projetos coletivos e em outras atividades destinadas a promover o bem comum.

Esta perspectiva abrangente de direitos e compromissos no âmbito da sociedade significa desenvolver a cidadania civil em termos de liberdade individual. Significa desenvolver a cidadania política em termos de participação nos processos decisórios sobre os destinos coletivos. Significa promover a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais, neles incluindo o acesso aos instrumentos para participar do diálogo e do intercâmbio de informações e conhecimentos. Significa, finalmente, combinar as políticas desenvolvidas no âmbito do Estado com as novas práticas dos movimentos sociais e o próprio capital social gerado pela sociedade civil. Essa perspectiva abrangente permitirá ampliar o espaço público para poder enfrentar a força dominadora do espaço privado, com o objetivo de desenvolver uma consciência mais profunda a respeito das responsabilidades solidárias de todos atores sociais na criação e utilização de bens públicos de valor social (UNITED NATIONS COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2000).

O fortalecimento da cidadania em termos de participação efetiva dos atores sociais nos assuntos públicos é essencial para enfrentar o deterioro da coesão social, a explosão da violência urbana, a perda de identidade coletiva e o debilitar das redes de proteção social, tanto as redes de proteção do Estado como as redes tradicionais de proteção no âmbito da sociedade, como a família, a igreja e a comunidade local. Esta perda de identidade cultural e de capital social pode corroer as instituições sociais e questionar a própria legitimidade política dos governantes, o qual pode afetar, de distintas maneiras, os sistemas democráticos, como estamos testemunhando atualmente em alguns países da América Latina.

Este fato destaca a importância de fomentar os laços de solidariedade, tanto a partir do Estado como a partir da sociedade civil. Nesse contexto, é importante reiterar novamente que "o público" não deve ser confundido com "o estatal," mas deve ser concebido como o espaço dos interesses coletivos das comunidades e da sociedade como um todo. Esse conceito do "público" implica promover, por parte do Estado e da iniciativa privada, uma participação mais ativa de todos os atores sociais em instituições políticas genuinamente democráticas. O conceito do "público" implica também desenvolver mecanismos próprios da sociedade civil que fortaleçam as relações de solidariedade, tanto no interior das comunidades como entre elas, para promover uma cultura da convivência, com o objetivo de construir formas qualitativas de vida humana coletiva.

À GUISA DE CONCLUSÃO

Quero terminar com uma breve reflexão sobre os três eixos fundamentais de uma política social abrangente e relevante na América Latina no contexto do processo de globalização e à luz do modelo liberal que o sustenta. São muitos os interrogantes sobre este tema. Cabe perguntar, por exemplo, em que sentido a nova economia da globalização estimula ou desestimula a promoção de uma cidadania politicamente comprometida com a promoção dos interesses coletivos de nossas comunidades? Em que medida a adoção das regras do mercado e do individualismo liberal da nova economia da globalização pode corroer o capital social que o próprio modelo econômico vigente requer?

O Relatório divulgado pela CEPAL no mês passado chama atenção à grande controvérsia que existe nessa matéria. Num lado da moeda está a visão de que os elementos centrais do desenvolvimento humano sustentável, como educação e trabalho, são direitos humanos, direitos consagrados pelos próprios países na Carta Constitutiva da Organização dos Estados Americanos e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. No lado oposto da moeda está a concepção de que os elementos definidores do desenvolvimento humano sustentável, como educação e trabalho, são bens ou mercadorias que cada indivíduo tem de adquirir com o seu esforço pessoal. Cabe perguntar então até onde vai o mundo das mercadorias e onde começa o mundo dos direitos? Até onde vai o mundo dos consumidores e onde começa o mundo dos cidadãos?

A promoção da cidadania certamente está no centro dos caminhos para dirimir esse dilema essencial. Nesse contexto, vejo com esperança as propostas de uma escola cidadã (GADOTTI, 1992), seja ela estatal ou privada. Vejo com esperança os esforços dos pensadores de uma pedagogia cidadã, pedagogia baseada na participação solidária dos professores, alunos, pais de alunos e

representantes da comunidade na concepção e promoção dos interesses educacionais coletivos. Vejo com esperança as experiências pedagógicas que enfatizam o aprender sobre o ensinar, o construir sobre o repetir, o criar sobre o memorizar, o conviver sobre o viver e, acima de tudo, o aprender a aprender como forma de consolidar o exercício da cidadania pela vida afora.

Da mesma maneira, vejo com esperança o desenvolvimento de novas formas de trabalho e ocupação no momento em que protagonizamos novas formas de convivência social. Vejo com esperança os esforços dos pensadores de um paradigma de trabalho cidadão, baseado no diálogo social e na negociação coletiva. Nessa tarefa, é importante tomar em conta a experiência acumulada ao longo do tempo e as atuais condições históricas, incluindo a crescente incorporação eqüitativa da mulher e outros grupos sociais no mercado de trabalho, e prever um sistema ampliado e seguro de proteção dos direitos sociais do trabalhador. Vejo com esperança o desenvolvimento de práticas trabalhistas mais flexíveis, acompanhadas de mecanismos seguros de proteção social, que nos permitam atender nossas aspirações pessoais e promover os interesses coletivos da sociedade.

O objetivo desta reflexão foi mostrar que a educação, o trabalho e a cidadania são três eixos estreitamente associados de uma política social abrangente e relevante na América Latina e que definem, em grande parte, os contornos de nossa trajetória pela vida afora. Vida que tem como característica essencial a evolução, a mudança, a transformação. "A vida é um gerúndio e não um particípio", ensina Ortega y Gasset. Para os efeitos desta reflexão, este pensamento sugere conjugar o educar, o trabalhar e o exercer a cidadania no gerúndio. Dessa maneira, estaremos educando, estaremos trabalhando, seremos cidadãos atuando em tempo real para enfrentar solidariamente os desafios econômicos, sociais e culturais de nossas comunidades e da sociedade como um todo.

NOTA

[1] Conferência Magna proferida no dia 26 de Maio de 2000 no VII Congresso Internacional Educador 2000, realizado no Palácio Anhembi em São Paulo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTBACH, P.G. (Ed.) *The international academic profession*: portraits of fourteen countries. Princeton: The Carnegie Foundation for the Advancement., 1997.

BRASLAVSKY, Cecilia. *Re-haciendo escuelas*: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Buenos Aires: Ed. Santillana, Aula XXI, 1999.

BRUNNER, José Joaquín. Educación superior y desarrollo. *La Educación*, Washington, v. 43, n. 132/134, 1999.

CARNOY, Martin; CASTRO, Claudio de Moura. Improving education in Latin America: where to now?: a background paper for the Inter-American Development Bank. In: SEMINAR IN EDUCATION REFORM, 1996, Buenos Aires. [*Anais*] Buenos Aires: [s.n.], 1996.
DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa.* São Paulo: Cortez, 1987.
ELLISON, K.; JOHNSON, T.; TAMAYO, J.O. Latin America's schools. *The Miami Herald,* Miami, 27 29 July 1997.
FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 21 maio 2000.
GADOTTI, Moacir. *Escola cidadã.* São Paulo: Cortez, 1992.
GAJARDO, Macela. *Reformas educativas en América Latina*: balance de una década. Santiago de Chile: PREAL, CINDE, 1999.
IBARROLA, Maria de. Dinámicas de transformación de los sistemas educativos. In: PURYEAR, J.M.; BRUNNER, J.J. *Education equity and economic competitiveness in the America.* Washington: Organization of American States, 1995. v. 2.
INTERNATIONAL LABOR OFFICE. *Decent work and poverty reduction in the global economy.* Geneva, 2000.
SAGASTI, Francisco et al. *Equidad, integración social y desarrollo.* Lima: Agenda Perú, 1999.
SANDER, Benno. *Educación, administración y calidad de vida.* Buenos Aires: Ed. Santillana, 1990.
_____. *Gestão da educação na América Latina*: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.
SCHIEFELBEIN, Ernesto; SCHIEFELBEIN, Paula; SANDER, Benno et al. *Education in the Americas*: quality and equity in the globalization process. Washington: Organization of American States, Unit for Social Development and Education, 1998.
_____.; WOLFF, Laurence. Repetición y rendimiento inadecuado en escuelas primarias de América Latina: magnitudes, causas, relaciones y estratégias. *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, n. 24, 1995.
UNESCO. *Statistical yearbook.* Paris, 1968.
_____. _____. Paris, 1978.
_____. _____. Paris, 1979.
_____. _____. Paris, 1994.
_____. _____. Paris, 1995.
UNESCO. *World education report 1991.* Paris, 1991.
UNESCO. OREALC. Situación de América Latina y el Caribe: 1980-1989. Santiago de Chile: 1992.
UNITED NATIONS COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. *Equity, development and citizenship.* Santiago de Chile, 2000.
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Human development report 1999.* Oxford: Oxford University Press, 1999.
WORLD BANK. *Global economic prospects and the developing countries 2000.* [S.l.]: 1999.