

## O LEGADO DA CEPAL À EDUCAÇÃO NOS ANOS 90

**Ramon de Oliveira**  
**Professor da Universidade Federal**  
**de Pernambuco, BRASIL**

### **Introdução**

Embora não seja uma instituição principalmente preocupada com a política educacional<sup>1</sup>, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), nesta última década, passou a despontar como uma das principais fontes das idéias direcionadoras das políticas deste setor em todo o continente latino-americano e região caribenha. A sua importância decorre do papel que a mesma passou a atribuir ao processo educativo, considerado um dos principais responsáveis pela elevação do patamar de competitividade internacional dos países desta região, capaz de fazer frente às diversas transformações sucedidas na economia ao nível global.

Se na trajetória histórica da CEPAL podem ser detectadas distintas recomendações aos governos sob sua jurisdição, acerca do encaminhamento de suas políticas de desenvolvimento (Haffner, 1996), não é menos verdade que estas distinções constroem-se a partir das mudanças operadas no desenvolvimento do capitalismo ao nível internacional e das peculiaridades das economias periféricas (Bieslchowsky, 1998). Por conseguinte, a importância da CEPAL para a análise da política brasileira de educação técnica profissionalizante, decorre do seu papel intelectual e reflexivo sobre as práticas e procedimentos que os governos devem colocar na pauta do dia para a conquista de uma posição de sobrevivência competitiva no mercado global.

A CEPAL, estabelece como prioridade à reestruturação produtiva dos países da América Latina e do Caribe um maior investimento em formação de recursos humanos e atrela este dispêndio a uma constante avaliação da sua eficiência. Neste sentido, é de se esperar que no conteúdo dos seus documentos— produzidos por toda a década de 90—, encontremos recomendações de políticas e de reformas que, ao serem sugeridas, tenham sido postas em prática nas ações educativas formuladas e implementadas pelos governos desta região.

### **A CEPAL e seus objetivos<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Neste trabalho achamos por bem não retomar o processo de desenvolvimento da CEPAL desde a sua criação. Esta opção decorre, em primeiro lugar, por não ser objetivo deste artigo reconstruir a sua trajetória e em segundo, por entendermos que há trabalhos que realizaram esta tarefa de forma satisfatória. Entre os que consultamos para este texto, o trabalho de Haffner (1996) reconstrói com bastante objetividade o desenvolvimento das idéias cepalinas desde a sua criação. Os trabalhos de Choi (1992) e Schwarzer (1993) embora não contemplem por completo os trabalhos da CEPAL na década de 1990, conseguem apontar como as idéias cepalinas foram se transformando e, por conta disso, a reestruturação das suas recomendações de políticas a partir das mudanças na hegemonia econômica mundial nestes últimos 50 anos. O trabalho mais recente, que tenta sintetizar a evolução do pensamento cepalino, foi desenvolvido por Bieslchowsky (1998). Funcionário da CEPAL em Brasília, através de um texto sucinto, mostra que durante os cinquenta anos da sua existência, a CEPAL não modificou a sua característica de ser uma instituição fazedora de política, tendo sempre como objetivo o desenvolvimento e um papel de maior expressividade para as economias da América Latina.

<sup>2</sup> Os dados desta seção foram obtidos nos site da CEPAL : <http://www.eclac.cl/>

Criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, com o objetivo de coordenar as políticas de desenvolvimento dos países da América Latina, incorporou posteriormente os países do Caribe, como também o objetivo de desenvolvimento social.

Tendo, sua composição 41 países membros e 7 associados, a CEPAL objetiva, dentre outros:

- Promover o desenvolvimento econômico e social mediante a cooperação e integração regionais e subregionais;
- Reunir, organizar, interpretar e difundir informação e dados relativos ao desenvolvimento econômico e social da região;
- Prestar serviços de assessoramento aos governos e planificar, organizar e executar programas de cooperação técnica;
- Formular e promover atividades e projetos de assistência para o desenvolvimento que se adequem às necessidades e prioridades da região.

Pelo objetivos expressos, a CEPAL atua como uma instituição de assessoramento na confecção de políticas. Sua importância decorre, principalmente, por abrigar estudiosos, analistas do movimento econômico mundial e do continente, oferecendo assim, subsídios para que os líderes de governos nacionais e suas equipes ministeriais possam melhor definir as políticas nacionais.

#### **A proposta educacional da CEPAL**

A proposição educacional da CEPAL foi devidamente formulada em seu documento "*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*" produzido no ano de 1992<sup>3</sup>. Este, segundo a CEPAL, representa a sua primeira tentativa de esboçar uma proposta de política capaz de articular educação, conhecimento e desenvolvimento. Seu objetivo é assegurar o progresso técnico para a América Latina e Caribe, garantindo que a reestruturação econômica seja acompanhada de equidade social, como fôra sugerido em sua publicação "*Transformación productiva con equidad*" (CEPAL, 1996d).

Se através de diversos documentos produzidos no transcorrer da década de 90, a CEPAL tem demonstrado a necessidade de uma visão integralizadora para alcançar os objetivos anteriormente expostos, a educação foi considerada como o principal instrumental na construção de uma nova realidade econômica e social para os países em desenvolvimento. Para a CEPAL, a importância da educação como propulsora de novas mentalidades e de novas práticas, pode ser devidamente comprovada em função da intensificação do debate internacional sobre a necessidade de se reformularem os sistemas educacionais, de maneira a torná-los coetâneos das grandes mudanças no setor produtivo e das transformações decorrentes de uma competição a nível global.

La educación y la capacitación son determinantes básicos de la competitividad de los países. No cabe duda que el requisito fundamental para mejorar, a largo plazo y de manera duradera, la competitividad productiva de la región y el nivel de vida de su población, es una reforma educacional centrada en la calidad. Sin embargo, a corto plazo, la capacitación es la actividad que guarda la relación más estrecha con la competitividad del sector productivo y es el principal instrumento para adecuar la calificación de la fuerza de trabajo a las transformaciones laborales en la empresa. Esta se hace aún más necesaria en la

---

<sup>3</sup> Neste trabalho, embora tenhamos consultado a versão original deste texto, publicada em 1992, utilizaremos como fonte de referência a sua versão completa, em português, publicada em 1995.

actualidad, cuando los acelerados cambios en la tecnología, la organización del trabajo y la demanda hacen imprescindible que la mano de obra sea capaz de aprender en forma continua (CEPAL, 1995, p. 176).

Segundo a CEPAL, é de aceitação generalizada, inclusive nos países industrializados que, em grande medida, os êxitos e atrasos no campo econômico, político e social, podem ser explicados, se não totalmente, pelo menos parcialmente, pela qualidade do serviço educacional oferecido. Para a CEPAL, esta certeza tem sido a principal responsável por haver, na maioria dos países— independentemente da sua posição na competição internacional—, uma tomada de posição em prol da reformulação dos seus sistemas educacionais e da implementação de mecanismos visando uma maior atenção à qualidade da educação básica, e ao repensar das ações que objetivem a capacitação profissional.

A partir deste debate, que assume dimensões internacionais, a CEPAL entende que a América Latina e o Caribe podem, respeitando suas peculiaridades históricas, aproveitar alguns ensinamentos decorrentes das experiências travadas em nações com um maior grau de desenvolvimento no campo econômico e social. Entre estes ensinamentos— a serem aproveitados e tornados princípios à implementação das políticas educacionais para a região sob sua jurisdição—, a CEPAL aponta a necessidade de entendimento e cooperação (Concertación) entre diversos agentes econômicos e políticos, visando garantir as mudanças institucionais no sistema educacional. Busca-se também, a provisão dos recursos necessários aos sistemas educacionais assegurarem que, os valores éticos e comportamentais— contemporâneos deste período— sejam internalizados pelas novas gerações.

Se a “concertación” e o consenso representam as condições necessárias para estas mudanças serem postas em prática, não é menos imprescindível a implementação de medidas institucionais asseguradoras de um contínuo acompanhamento do desempenho do sistema educacional, seguido da implementação de mecanismos de avaliação e da aferição do quanto o mesmo está sendo capaz de garantir a apropriação dos conhecimentos necessários à nova geração apropriar-se dos códigos produzidos pela “nova modernidade”. Desta forma, para a CEPAL “a reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento constitui, pois, instrumento fundamental para enfrentar tanto os desafios internos— ligados à consolidação da cidadania— como externos— relativos à competitividade” (CEPAL/UNESCO, 1995, p.8 ).

Mesmo reconhecendo, no transcorrer de todo o documento *Educación e conocimiento*), a necessidade de maiores investimentos nas áreas de educação e de formação de recursos humanos, para a CEPAL suas propostas não são novidades para os países sob sua orientação. Na sua visão, as ações desencadeadas pelas nações do Caribe e da América Latina, mostram plena convergência com as suas proposições. Por conta disto, entende que esta reformulação do sistema educacional é inevitável.

Como instituição de aconselhamento e de recomendação de políticas, atém-se a buscar que estas nações, a partir de suas peculiaridades e realidades históricas, desenvolvam estratégias sem perderem de vista o principal objetivo de conquistar uma economia competitiva. No entanto, para a CEPAL, este objetivo não se efetivará se não forem implementadas reformas institucionais que valorizem o desempenho e estabeleçam um processo de descentralização de ações.

A conquista da competitividade por parte das nações da América e Latina e do Caribe representa para a CEPAL, um objetivo não restrito aos setores ligados diretamente à economia, mas deve envolver os diversos setores da sociedade, sejam estes ligados ao poder público, à iniciativa privada ou a outros setores organizados. Ou seja, a idéia de “concertación nacional” estará sempre presente no pensamento cepalino. Para a educação, esta importância se torna muito mais aguda, não só por representar o espaço responsável pela qualificação de futuros trabalhadores, mas por ser o eixo central do processo de transformação a ser implementado pela América Latina no transcorrer da década de 90.

Em relação à importância da educação na garantia da competitividade internacional a CEPAL afirma:

A estratégia proposta coloca a educação e o conhecimento no centro da transformação produtiva com equidade, considerando-os fatores indispensáveis à promoção do desenvolvimento da região e objetivos alcançáveis mediante aplicação de um conjunto coerente de políticas. (...)

Trata-se de tarefa de ampla envergadura, complexa, porém inevitável, até porque já em curso. Seus resultados condicionarão tanto a evolução econômica e social de cada nação quanto a gravitação dos países da América Latina e Caribe no contexto mundial (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 13-14).

Entre as características deste novo cenário do qual o sistema educacional deve dar conta, destacamos algumas que a CEPAL (1995) selecionou :

- Uma época de revolução científica e tecnológica.
- Progressiva globalização dos mercados.
- Competitividade baseada na incorporação e difusão do progresso técnico.
- Mudanças na organização e na gestão empresarial.
- Mudanças técnicas e conservação ambiental.

Segundo a CEPAL, não é menos importante a preocupação que devem ter os formuladores de políticas educacionais, de modo que a educação possa contribuir para a conquista de uma cidadania moderna. É preciso os gerenciadores e formuladores de políticas saberem que o novo cidadão não pode ter sua identificação circunscrita à participação nos momentos de eleição e na reconhecida igualdade perante a lei. Para ela, a identidade cidadã se constrói pela possibilidade dos indivíduos desfrutarem, em condições de igualdade real, das oportunidades e dos benefícios de uma sociedade a cada dia mais complexa. Desta forma, de acordo com a CEPAL, para constituição de uma cidadania moderna, a educação deve responsabilizar-se por:

- distribuir equitativamente os conhecimentos e o domínio dos códigos pelos quais circula a informação socialmente necessária à participação cidadã;
- pautar a formação das pessoas por valores e princípios éticos e desenvolver-lhes habilidades e destrezas que assegurem bom desempenho nos diferentes âmbitos da vida social; no mundo do trabalho, na vida familiar, no cuidado com o meio ambiente, na cultura, na participação política, na vida em comunidade (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 201-202).

Se a CEPAL explicita as modificações necessárias nos conteúdos e nas práticas escolares— de forma que possa ser garantida sua contribuição à conquista de uma cidadania moderna em comunhão com a competitividade internacional—, também é enfática na defesa das reformas

institucionais a serem postas em prática para viabilizar estas recomendações anteriores. Uma das grandes modificações pela qual deve passar o sistema educacional é garantir às escolas a possibilidade de implementarem, autonomamente, as melhores estratégias traçadas ao nível nacional. Neste sentido, a idéia de descentralização da gestão educacional torna-se um dos pilares básicos à consecução dos objetivos previamente estabelecidos.

A importância de implementar uma política de descentralização da gestão educacional, não inibe, segundo a CEPAL, a necessidade de existirem instituições responsáveis pelo acompanhamento e avaliação de como cada uma das escolas está se organizando para alcançar um objetivo comum, estabelecido globalmente. Entretanto, esta possibilidade de maior autonomia escolar, incentivada por premiações àquelas com melhor desempenho, representa a estratégia fundamental para atenderem, com maior eficiência, aos interesses dos locais nos quais estão inseridas.

Para que os estabelecimentos educacionais possam interagir dinamicamente com seu meio é necessário propiciar-lhes níveis mais elevados de autonomia. Em lugar de controles detalhados, minuciosos, uniformes e comprovadamente ineficientes, deve-se apelar ao potencial inovador dos esquemas baseados na administração local autônoma, em normas ou regulamentos centrais fixados em função de objetivos globais e em requisitos mínimos de caráter nacional (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 223).

Esta possibilidade é, no caso da capacitação profissional, uma necessidade inadiável. A partir do momento que as escolas profissionalizantes capacitam pessoas para as exigências do setor produtivo, cria-se uma relação de complementaridade e de cooperação entre este e as escolas.

A articulação que as escolas profissionalizantes de segundo grau podem estabelecer com o meio empresarial, num contexto de autonomia, permite colocar o debate sobre o futuro dessa modalidade num plano estritamente prático, qual seja o das exigências sociais e profissionais a que este ensino precisa atender para cumprir seus objetivos (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 231-232).

Segundo este mesmo documento da CEPAL, a autonomia das instituições capacitadoras poderá possibilitar-lhes, inclusive, o desenvolvimento de ações cooperativas com a iniciativa privada e a obtenção de um retorno financeiro. É o caso, por exemplo, do estabelecimento de contratos com indústrias e pequenas empresas da região, onde a escola profissionalizante se responsabilizará por fornecer os conhecimentos necessários às empresas desenvolverem seus processos de reconversão industrial.

Entendemos que para os setores progressistas e ligados aos movimentos dos trabalhadores da educação, a democratização da administração escolar justificava-se pela possibilidade destas modificações levarem a escola a abandonar seu viés classista e tornar-se, de fato, um instrumento democratizador do saber historicamente elaborado. Entretanto, nestes últimos anos, esta proposição está muito mais próxima daqueles que propugnam a necessidade da escola articular-se aos interesses do setor produtivo. Conseqüentemente, o conteúdo democrático das propostas de gestão democrática foram esvaziados.

Hoje, embora haja uma maior participação das comunidades escolares no cotidiano das escolas— seja pela sua interferência na eleição dos dirigentes escolares ou pela participação direta nos conselhos escolares—, estas não vêm conseguindo estabelecer mudanças profundas na dinâmica

escolar. O processo de democracia na escola é muito mais amplo que apenas se criar uma relação de indicação de diretores por parte da comunidade, ou então a criação de conselhos responsáveis pela gestão da escola. A democratização escolar pressupõe a participação efetiva de pais e alunos, na construção do futuro e do presente da escola, definindo seu projeto político-pedagógico, e não sendo, apenas, meros espectadores de um processo ligado diretamente aos seus interesses.

É necessário estabelecer uma compreensão do que seja comunidade, caso contrário, podemos resumir esta interferência externa a um processo de empresariamento e de privatização do ensino. Desenvolver, com maior transparência, a idéia de comunidade escolar, permitirá aos educadores manterem-se vigilantes quanto ao sentido e o significado da escola.

A escola, antes de tudo, deve ser estruturadora de uma nova sociabilidade. Deve estar atenta ao fato de ter uma grande responsabilidade na criação das condições para os indivíduos expressarem, o mais livremente possível, suas necessidades e desejos. Em estando atenta aos objetivos e vontades diversas, deverá ser flexível para reformular os seus objetivos e sua forma de organizar-se. Entretanto, esta sua flexibilidade não pode ficar à mercê dos interesses de mercado.

Desta forma, a escola, não pode estar se isolando de uma nova sociabilidade instituída em diversas áreas da vida cotidiana, principalmente, quando observamos que vários espaços de sociabilidade juvenil, vão se estabelecendo no mundo contemporâneo, sejam estes de lazer, de trabalho ou de caráter religioso. Ela tem a obrigação de articular-se com estes outros espaços de sociabilidade, reconhecendo sua especificidade enquanto instância formativa mas, ao mesmo tempo, compreendendo a diversidade dos conhecimentos hoje produzidos pela humanidade. Principalmente aqueles que digam respeito à formação mais integral dos educando, o que, de imediato, nos leva a questionar se os valores ligados à formação para o trabalho devem ser os privilegiados no seu currículo.

Em síntese, de fato faz pleno sentido a busca de uma maior autonomia para as escolas, mas esta não pode ter como pressuposto— como apontam os documentos cepalinos— apenas para uma maior liberdade de articulação com a iniciativa privada. A autonomia que, de forma alguma pode representar o descompromisso do Estado para com o financiamento da educação, deve ter como horizonte a ampliação da participação da sociedade, definindo um projeto educacional atento aos interesses dos setores majoritários da população.

A conquista de um novo padrão de desenvolvimento, não pode ser adquirido, segundo a CEPAL, se não existir uma interdependência entre todos os setores que possam direta e indiretamente contribuir para a consecução deste objetivo. Desta forma, ao defender-se de uma correta crítica ao viés economicista de suas proposições, haverá por parte da CEPAL a argumentação de que, no momento atual, não pode haver dissociabilidade entre o campo social e o campo econômico, haja vista a determinação recíproca entre o desenvolvimento social e o econômico.

Esta articulação, segundo a CEPAL, não ocorre por um processo de subordinação do social ao econômico, mas sim, pela implementação de políticas tanto econômicas, como sociais que, ao se articularem, promovam tanto a melhoria da competitividade empresarial e tecnológica, como, ao mesmo tempo, contribuam para a redistribuição de renda.

Um das expressões desta articulação pode ser vista, segundo a CEPAL, no nível de qualificação oferecida aos trabalhadores latino-americanos. Segundo esta instituição, a disponibilidade de uma maior

qualificação, para os trabalhadores, representa a possibilidade de um maior nível de desenvolvimento para as indústrias desta região– o que implica diretamente a possibilidade de criação de uma maior oferta de empregos–, como também, a possibilidade de oportunizar aos trabalhadores competirem por um posto de trabalho.

A CEPAL (1996b) aponta que uma das debilidades existentes na América Latina é o pequeno investimento destinado à qualificação da mão-de-obra. Segundo este mesmo documento, o tempo de qualificação dos trabalhadores, durante cerca de 45 anos de vida profissional, fica reduzido a apenas duas a quatro semanas. Este tempo poderia ser projetado para 20 a 25 semanas se fosse direcionado apenas 1% da folha de salários para programas de capacitação profissional.<sup>4</sup>

Mas a crítica da CEPAL não se dirige apenas ao pequeno montante de recursos destinado aos projetos de capacitação profissional. Na sua compreensão, além deste fator, observa-se uma desarticulação entre o que é oferecido como modelo de formação profissional e o que é requerido pelo setor produtivo.

El problema de la capacitación no radica sólo en su insuficiente cuantía, sino también en su frecuente inadecuación a las necesidades reales del país. De ahí que, además de expandir la capacitación en magnitud, sea necesario mejorar la calidad de su oferta, flexibilizar su institucionalidad y articularla mucho más estrechamente con las necesidades reales de las empresas (CEPAL, 1997, p. 168).

O reconhecimento das grandes modificações do setor produtivo e a dificuldade de ficar por conta de apenas algumas instituições a responsabilidade pela formação desta mão-de-obra– considerando os recursos materiais e os conhecimentos disponíveis–, leva a CEPAL a justificar que, para a melhoria da disponibilidade de recursos humanos, faz-se necessário o envolvimento e o intercâmbio de todos os agentes que possam, de uma forma ou de outra, contribuir para a qualificação deste novo trabalhador.

La aceleración del cambio técnico, la heterogeneidad dentro y entre los países de la región, los requerimientos cambiantes en material de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos, implican que no puede esperarse que un agente único tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos. (1996d, p. 17).

Uma das melhores soluções, se não a única, para resolver os problemas acima apontados é deixar sob o direcionamento da iniciativa privada a determinação das necessidades de qualificação profissional. Por conseguinte, ainda que não se retire do poder público a possibilidade de oferecer atividades de capacitação, o mesmo dever manter uma ligação com a iniciativa privada e estabelecer um processo de cooperação entre ambos. Esta cooperação deve ocorrer não só pelo estabelecimento de atividades conjuntas, visando uma melhoria da oferta de capacitação. Deve haver também um conjunto

---

<sup>4</sup> Para o caso brasileiro esta sugestão não é novidade, uma vez que o financiamento dos principais representantes do Sistema S (SENAI e SENAC) decorre do recolhimento de 1% sobre o montante da folha de salários das empresas, sendo para o SENAI acrescido mais 0,2%, quando estas empresas tiverem mais de 500 funcionários (Leite, 1995). Contudo, deve ser observado que estas instituições não conseguem atender totalmente às demandas de qualificação existentes na sociedade. De acordo com o senso da educação profissional (INEP, 2000), o sistema S responsabiliza-se por cerca de 40% das matrículas na educação profissional de nível básico– nível de educação profissional que se enquadra no proposto pela CEPAL. Este percentual, embora seja de grandeza considerável, representa menos da metade das matrículas que estão sob responsabilidade da iniciativa privada. Também deve ser destacado que este sistema, embora já receba financiamento, não se sente intimidado a cobrar taxas aos alunos que estão matriculados.

de ações que estimulem o empresariado a assumir, cada vez mais, o seu papel como principal avaliador e implementador de ações mais coerentes com as reais necessidades do setor produtivo.

Es indispensable propiciar un aumento significativo de los gastos de las empresas en capacitación, mediante la reorientación de los incentivos tributários y financeiros. También convendría modificar ciertos aspectos del funcionamiento de las instituciones públicas de capacitación, mediante una mayor participación de las empresas y las agrupaciones empresariales en la definición de sus orientaciones, la adopción de criterios de mercado en su gestión y la vinculación de los programas de capacitación a las prioridades tecnológicas. Por lo tanto, habría que otorgar primordial atención a los mecanismos que fomentan la demanda de capacitación (CEPAL, 1996b, p. 79)

Além de uma maior aproximação entre empresariado e setor público – na implementação de reformas no sistema de educação profissional– a CEPAL propõe que à iniciativa privada seja garantido o espaço de avaliação do profissional recém-formado. Segundo o pensamento cepalino, deve ser dado ao empresariado, juntamente com o setor público, a tarefa de estabelecerem a certificação profissional, haja vista que, em virtude das empresas serem as principais interessadas nesta mão-de-obra qualificada, devem ser elas também reconhecidas como as mais capazes de avaliar o produto final do processo de formação profissional.

Para a CEPAL, não pode haver uma mudança substancial no quadro de capacitação das economias desta região sem uma articulação entre poder público e iniciativa privada. Reconhece que esta última não detém a capacidade, de sozinha, se responsabilizar por estas modificações. Desta forma, há a necessidade do Estado manter-se atuante nesta empreitada.

Segundo a CEPAL (1995), esta limitação da iniciativa privada decorre da própria concepção que a mesma tem de capacitação profissional. Para ela, o empresariado desta região tende a acreditar que o investimento na qualificação do trabalhador representa um gasto que poderá não ter retorno para a empresa, uma vez que o empregado, ao deter um maior nível de qualificação, passa a ser mais capaz de buscar um novo local de trabalho, com salários mais coerentes com suas novas qualificações. Por outro lado, ainda segundo a CEPAL, há por parte do empresariado uma tendência a investir em capacitação específica, oferecendo ao trabalhador, exclusivamente, os ensinamentos necessários para o desempenho no seu posto de trabalho, relegando ao plano secundário uma formação de cunho mais generalista e indispensável no contexto atual.

Uma outra preocupação da CEPAL sobre a capacitação, diz respeito à influência que as novas habilidades dos trabalhadores têm sobre a mudança do desempenho das empresas. Como vimos anteriormente, esta instituição não faz restrições ao afirmar a importância do treinamento de trabalhadores para as economias latino-americanas entrarem, efetivamente, na competição internacional. Entretanto, segundo a CEPAL, deve se reconhecer que a grande debilidade do sistema educacional desta região repercute no nível de escolarização da população inserida no mercado laboral. Por conseguinte, há necessidade de se garantir, concomitantemente ao maior investimento na qualificação, uma melhoria também na educação básica, haja vista os conteúdos gerais básicos serem fundamentais para os trabalhadores no período atual.

Esta importância é reforçada quando a CEPAL afirma, que embora tenha crescido o número de atividades visando a capacitação de trabalhadores, estas praticamente têm se resumido aos jovens no

início da vida profissional, esquecendo quase a metade da população de trabalhadores portadores de uma frágil formação escolar. Por conseguinte, os projetos de capacitação desenvolvidos pelo setor fabril devem buscar inserir os adultos trabalhadores de forma a permiti-lhes que se apropriem de conhecimentos básicos de matemática e da língua pátria, fundamentais no novo modelo de produção.

Por exitosas que sean, las reformas educativas sólo empezarán a obrar sobre la fuerza de trabajo en 15 o 20 años más y no resolverán el problema inmediato de la insuficiente formación básica de casi la mitad de la fuerza de trabajo actual de la región. Dado que estos trabajadores no cuentan con las capacidades mínimas de lectura, escritura y aritmética, básicas para responder eficientemente a los requerimientos de un sistema productivo moderno, crecientemente integrado en la economía internacional, menoscaban la productividad laboral y, por ende, la competitividad empresarial, y elevan el monto de gastos de capacitación inicial que deben realizar la empresas (CEPAL, 1995, p. 181).

Na proposta de aumento da capacitação profissional para a conquista de maior desenvolvimento econômico e social desenvolvida pela CEPAL existem, pelo menos, quatro setores da população fundamentais na implementação de uma política pública nacional de capacitação. Estes são os trabalhadores de pequenas e médias empresas, os trabalhadores do setor informal rural e urbano, os desempregados e os recém ingressos no mercado de trabalho que não dispõem de qualquer tipo de qualificação. Estes quatro setores destacam-se por sua não inserção no mercado formal de trabalho ou pela instabilidade para permanecer no mesmo.

Para a CEPAL (1996d), apesar da importância do ensino superior para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe, não se pode desconhecer o alto montante de recursos a ele destinados numa região que ainda mantém um alto índice de analfabetismo. Desta forma, recomenda que o Estado não financie o ensino superior e que conceda bolsas àqueles alunos merecedores do apoio do poder público. Recomenda, também, uma maior liberdade às universidades para captarem os recursos necessários à sua manutenção.

(...) a autonomia universitária pressupõe que, no futuro, as instituições estejam em condições de obter proporção considerável de seus recursos mediante venda de serviços, contratos de pesquisa e até cobrança de mensalidades ou atuação como unidade produtiva. Em particular, as relações com o setor produtivo poderiam ensejar a criação de importante fonte de financiamento universitário, sempre que fossem observadas as devidas precauções quanto ao valor dos serviços prestados. Ao mesmo tempo, deverão ser mantidas nesses acordos as prerrogativas acadêmicas inerentes à atividade (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 305)

A defesa da privatização do ensino superior expressa uma das contradições do pensamento da CEPAL, quando busca articular educação e desenvolvimento econômico. Se em todos os seus trabalhos ela mostra a necessidade premente do envolvimento de vários setores da sociedade para a produção de uma maior quantidade de mão-de-obra qualificada, parece desconhecer que, ao retirar do poder público a responsabilidade de formar profissionais de maior qualificação técnica, deixa por conta e risco da iniciativa privada algo que não pode ser garantido pelas ações do mercado. Se a entrada e permanência no ensino fundamental já demonstra ser extremamente difícil para amplos setores da sociedade, torna-se desnecessário enfatizar a quase impossibilidade, para a maioria da população, de arcar com os gastos do ensino superior. Esta impossibilidade fica evidente quando consultamos os

próprios dados oferecidos pela CEPAL sobre a estrutura social da América Latina e do Caribe. Em seu documento, *‘La brecha de la equidad’*, publicado em 1997– quase sete anos depois da publicação de *‘Transformación productiva con equidad’*–, ainda é apontado nesta região um alto índice de concentração de riqueza e, por conta disso, a manutenção de um grande percentual da população nas condições de pobreza.

Pelos dados apresentados neste documento– relativos ao ano de 1994– podemos constatar que de doze países analisados, apenas dois (Argentina e Uruguai) apresentavam um índice de pobreza inferior a 15%, enquanto o Chile, a Costa Rica e o Panamá mostravam índices que variavam de 15 a 30%. Se estes índices, mesmo sendo preocupantes, ainda poderiam justificar a possibilidade do Estado atuar apenas como subsidiário do ensino superior, muito mais complexa se torna a realidade para um outro conjunto de países, inclusive o Brasil. Enquanto estes primeiros cinco países formam grupos com baixo e médio níveis de pobreza, um terceiro grupo de nações composto por Brasil, Colômbia, México, Peru e Venezuela, apresenta um alto índice de pobreza, com taxas que variam entre 31 e 50%. Mais grave ainda é a situação de Bolívia e Honduras, apresentando um percentual de pobreza superior a 50% (CEPAL, 1997).

A partir destes dados, a idéia de concessão de bolsas por parte do poder público, mostra-se incoerente, posto que em decorrência da estratificação social existente nesta região, fica evidente que não modificaria, em absoluto, a importância do Estado garantir para este contingente populacional sua inserção e permanência neste grau de ensino.

Com estes dados, nos fica a certeza da impossibilidade de se pensar em equidade social e desenvolvimento da competitividade se não forem implementadas ações visando uma ampliação da oferta de ensino superior. O Estado tem que assumir um papel estratégico para garantir que os índices de formação neste nível possam, se tornar menos distantes dos países desenvolvidos (ver **Tabela 1**).

<b>TABELA 1</b>				
<b>COMPARAÇÃO DE ALGUNS INDICADORES EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b>				
(Media dos anos oitenta)				
	América Latina	Países Mediterrâneos <sup>a</sup>	Países Asiáticos <sup>b</sup>	Grupo dos sete <sup>c</sup>
Graduados universitários/100000 habitantes	156.0	191.0	478.0	592.0
Graduados em engenharia e tecnologia/ graduados totais (%)	17.2	17.6	20.2	15.5
Engenheiros e cientistas em P&D/100000 pessoas	69.0	119.0	145.0	581.0

da PEA				
Gastos em P&D/PNB	0.6	0.9	1.3	2.7
Gastos em P&D por habitante (dólares)	12.0	24.0	18.0 <sup>d</sup>	346.0
Gastos em P&D por origem (%)	100.0	100.0 <sup>e</sup>	100.0	100.0
1)Setor público	78.8	46.4	35.6	43.1
2)Setor empresarial	10.5	49.5	61.4	52.5
3)Fundos estrangeiros	3.4	3.9	2.9	0.4
<b>Fonte:</b> CEPAL (1996d, p. 66)				
<sup>a</sup> Inclui: Espanha, Grécia, Portugal, Turquia e Iugoslávia				
<sup>b</sup> Inclui: Coréia, Filipinas, Hong Kong, Cingapura e Tailândia				
<sup>c</sup> O grupo dos sete se compõe de Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido				
<sup>d</sup> Não inclui Hong Kong				
<sup>e</sup> Exclui Turquia				

Além destas considerações, creio ser importante apontar o caráter ideológico das proposições educacionais desenvolvidas para os países do Terceiro Mundo. É de todo conhecido que um dos argumentos mais utilizados para a privatização do ensino superior assenta-se no fato deste nível de ensino abrigar um contingente populacional detentor de maiores parcelas de riqueza e daí, portanto, não se justifica o Estado arcar com suas despesas educacionais. O contraditório desta posição é que seus formuladores parecem esquecer que a elitização do ensino superior não é um fenômeno exclusivo dos países subdesenvolvidos— embora reconhecamos neles a sua maior dimensão.

Analisando a tabela 1 fica explícito não haver, nesta região, uma tradição da iniciativa privada investir em pesquisas. Como está expresso nestes dados, a concentração de pesquisas reside nas universidades públicas e instituições públicas de pesquisa. Desta forma, os poderes públicos destas nações não devem criar mecanismos de maior seletividade, mas sim, estruturar melhor o sistema de ensino superior de forma a garantir que o mesmo seja mais receptivo aos vários estratos sociais existentes, permitindo ao mesmo mostrar maior produtividade, conceito tão amplamente defendido pela CEPAL.

Se todas estas considerações não forem suficientes para mostrar a impropriedade da defesa da privatização do ensino superior, utilizamos o recurso de apresentar as próprias palavras da CEPAL, quando ela fala sobre a importância deste grau de ensino para sociedade e as delimitações que devem ser feitas nos momentos de avaliação do seu desempenho.

A eficiência e a eficácia das instituições de ensino superior não podem ser medidas unicamente em função do conceito usual de rentabilidade, já que sua finalidade não é produzir bens, mas cumprir o conjunto de funções que a sociedade atribui-lhes, cujos efeitos são de difícil valoração.

Por esta razão, os critérios aplicados às instituições acadêmicas devem adaptar-se à complexidade e independência que as caracterizam, e sua avaliação basear-se em parâmetros de qualidade e desempenho adequados à natureza das atividades intelectuais (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 288).

### **Considerações finais**

A preocupação da CEPAL com a educação não dista das mais modernas justificativas e direções hoje tomadas na política educacional em diversos países. Ou seja, ao destacar a importância da educação se articular com o setor produtivo, a CEPAL faz referência às medidas de avaliação da qualidade da educação, bem como do estabelecimento de estratégias visando estimular uma maior produtividade do rendimento escolar. Para tanto, recomenda que uma das possibilidades de estímulo à melhoria da qualidade da educação seria premiar as escolas e professores que tiverem um desempenho considerado satisfatório.

Se hace evidente la necesidad de establecer nuevos tipos de relaciones entre la educación, la sociedad y la producción. Éstas implican modificaciones cualitativas de los sistemas educativos, apoyadas en evaluaciones permanentes de desempeño, y vínculos más estrechos con las empresas y el mercado laboral. Para ello es conveniente crear un sistema de incentivos adecuados, entre otros los exámenes nacionales de rendimiento escolar, el apoyo a las iniciativas innovadoras en las escuelas, los concursos que premien los aportes al mejoramiento de la calidad y los incentivos financieros a las escuelas y a los docentes que logren mejorar el rendimiento de sus estudiantes (CEPAL, 1997, p. 18)

Concluindo esta análise, podemos dizer que a preocupação da CEPAL em garantir um maior processo de escolarização para os setores majoritários da população, erige-se a partir de uma leitura na qual a problemática social existente da América Latina decorre da diferença de acesso ao mercado educacional existente. Tendo como questão central das suas proposições uma estrutura educacional mais aproximada do processo produtivo, termina por criar um reducionismo no campo pedagógico. Ou seja, ela desenvolve uma proposta de reforma educacional que atende aos interesses imediatos do capital. Mesmo reconhecendo a formação escolar como um requisito para a inserção no mercado de trabalho, não podemos aceitar a escola subordinada aos imperativos da economia.

Propostas educacionais, como as desenvolvidas pela CEPAL– subordinando o fenômeno educativo ao processo econômico–, não sofrem críticas dos educadores só no momento presente. Podemos observar que todos aqueles que vislumbram o processo educativo voltado para a formação do homem em múltiplas dimensões (Frigotto, 1989, 1995; Kuenzer, 1988) já demonstraram sua insatisfação com o reducionismo pedagógico instaurado pela lógica da Teoria do Capital Humano. O importante a ser frisado, mais uma vez, é que, ao deslocarmos a importância da educação para o atendimento de uma única dimensão da formação humana, mais especificamente para o trabalho assalariado, estamos limitando as potencialidades que podem ser desenvolvidas pelos educandos.

Temos plena consciência que não podemos formar o indivíduo no abstrato e que, para os setores de menor renda, é fundamental o processo educativo para poderem, no futuro, competir em melhores condições. Entretanto é, no mínimo, pouco crítico acreditar que a escolarização tenha capacidade de garantir uma inserção futura no mercado de trabalho. É importante, ao analisarmos a relação escola e empregabilidade, percebermos que não vivemos numa época de pleno emprego. E

mais, é preciso estarmos conscientes de que o processo de desenvolvimento das relações capitalistas aponta para uma crescente incapacidade de absorção da mão-de-obra disponível.

Continuar insistindo no discurso de que o processo de escolarização é a única saída para os setores populares, representa a tentativa de ocultar que as impossibilidades de inserção no mercado de trabalho não decorrem da incapacidade dos indivíduos, mas sim, são conseqüências de um modelo econômico cuja base é o aumento cada vez maior da exclusão.

Nesta perspectiva, Coraggio (1996), ao atentar para a pouca viabilidade política e econômica da proposta cepalina, questiona se as políticas educacionais propostas, ao invés de servirem como instrumentos de integração social, não serão estratégias de integração simbólica. Em outras palavras, este autor chama atenção para o fato de que ao se desconsiderar, no interior do documento cepalino (1992), a tensão estabelecida no interior da sociedade, a CEPAL poderá estar fazendo análises e projeções equivocadas, tanto no aspecto global, quanto setorial. O que leva suas proposições a serem interpretadas apenas como um recurso ideológico visando a contenção das insatisfações populares.

## **Bibliografia**

BIESLCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la CEPAL. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/>>.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago de Chile, abril de 1995.

Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile, febrero de 1996a.

Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía. Santiago de Chile, 5 de marzo de 1996b.

Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995. Santiago de Chile, 25 de marzo de 1996c.

Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile, marzo de 1996d.

La brecha de la equidad: América Latina, en el Caribe y la cumbre social. Santiago de Chile, 12 de marzo de 1997.

CEPAL/UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, agosto de 1992.

Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CHOI, Dae Won. O pensamento econômico latino-americano na época da globalização. Tese (Doutorado em Sociologia). 1992, 234f. Universidade de São Paulo, São Paulo.

CORAGGIO, José L. Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa de educação para todos. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 1996.

DIÁZ, Álvaro. Tendencia de la restructuración económica y social en América Latina. Revista Mexicana de Sociología. Cidade do México, Ano LVI, n. 4, p. 3-35, oct./dec. 1994.

FERNANDES, Florestan. A transição prolongada: o período pós-constitucional. São Paulo: Cortez, 1990. O pacto social improvável, p. 179-181.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômica social e capitalista. São Paulo: Cortez, 1989.

Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional In: GENTILI, Pablo (Org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 77-108.

HAFFNER, Jaqueline Hernández. CEPAL: uma perspectiva de desenvolvimento latino-americano. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

INEP. Censo da educação profissional: resultados 99. Brasília, 2000.

KUENZER, Acácia Zeneida. Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo. São Paulo: Cortez, 1988.

LEITE, Elenice M. Educação profissional no Brasil: limites e possibilidades. Brasília/MTb, 1995. Disponível em: <<http://www.mtb.org.br>>.

SCHWARZER, Helmut. A CEPAL: a teoria clássica e a proposta de transformação produtiva com equidade social. 1993. 122f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Federal do Paraná, Curitiba.