

Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso

ROSE MERI TROJAN
Professora do Setor de Educação
Universidade Federal do Paraná, Brasil

1. Introdução

Após quase duas décadas da *Conferência Mundial de Educação para Todos* – EPT (1990), organizada pela UNESCO em Jontiem, na qual os países signatários firmaram um acordo para expandir significativamente as oportunidades educacionais para crianças, jovens e adultos até 2015 (UNESCO, 2008), e de um significativo percurso do atual processo de globalização, a análise das políticas educacionais não pode ignorar as influências e os impactos produzidos no âmbito da educação. Nessa direção, muitos estudos têm sido apresentados, com o objetivo de analisar as reformas empreendidas. Entre os quais, destaca-se Casassus, que apresentou um primeiro balanço, após uma década das reformas que se realizaram na América Latina, indicando que: “As mudanças ocorridas são importantes e serviram para mostrar a complexidade com que ocorrem as mudanças da educação”. (CASASSUS, 2001, p. 28)

Portanto, tal tarefa ainda se faz necessária, especialmente, para dar continuidade ao processo de avaliação dessa dinâmica nos países da América Latina, considerando sua condição de maior dependência dos organismos multilaterais, que definem metas e financiam projetos para levá-las a cabo (TEODORO, 2008). Essa dependência das organizações internacionais está associada ao processo de globalização, que efetivou ajustes no modelo capitalista de produção, distribuição e consumo. Tais ajustes podem ser percebidos em mudanças de caráter econômico e político em todos os países do mundo, com ênfase na reforma do Estado. (SOUZA, 2002)

Entre os principais objetivos proclamados para essa reforma constam a melhoria da eficácia da atividade administrativa, a melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos, o aumento da produtividade na administração do Estado e, especialmente, a redução dos gastos públicos, cujos principais instrumentos utilizados foram a privatização e a descentralização. (SOUZA, 2002)

Na educação, a reforma do estado e a redução dos gastos públicos causaram impactos na gestão do sistema na maioria dos países latino-americanos, destacando-se a municipalização da educação obrigatória, mudanças no modelo de gestão e a instituição de sistemas nacionais de avaliação. Nessa direção, na Conferência Mundial de 1990, os países signatários firmaram o chamado EPT - *Marco de Ação de Educação para Todos*, reafirmado em Dacar, no ano 2000. A avaliação de Casassus sobre as reformas educacionais realizadas na América Latina destaca três objetivos da política no nível regional: o reposicionamento da educação no quadro das estratégias de desenvolvimento como uma política prioritária, cujo instrumento principal foi o financiamento; a geração de nova etapa de desenvolvimento

Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação
ISSN: 1681-5653

n.º 51/1 – 15 de diciembre de 2009

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)



educacional impulsionada por uma nova gestão apoiada na reestruturação do papel do Estado; e a melhoria da qualidade e da equidade na educação. (CASASSUS, 2001)

Como forma de dar continuidade a essa avaliação, este artigo pretende analisar as políticas de financiamento e de acesso à educação, a partir dos dados disponibilizados pela UNESCO, BIRD e BID; a situação do processo de descentralização da gestão educacional e a melhoria dos níveis de qualidade da educação, balizados pelos objetivos da Educação para Todos – EPT e avaliados, estatisticamente, no último Relatório de Monitoramento Global da UNESCO (2008).

Cabe destacar que “a *agenda globalmente estruturada* compõe-se, sobretudo, tendo como ponto nevrálgico os grandes projetos estatísticos internacionais”, nos quais a questão determinante consiste na definição dos indicadores. (TEODORO, 2008). Nessa análise, para verificar as mudanças ocorridas, adota-se uma metodologia de estudos comparados, qual seja: analisar os efeitos desse acordo e das orientações decorrentes, considerando o movimento global em direção a uma homogeneização – que se realiza de acordo com as especificidades de cada contexto nacional e regional – sem, com isso, estabelecer uma análise classificatória em qualquer direção.

Uma análise mais profunda exige considerar a especificidade histórica de cada país, ou seja: “*Una especificidad histórica es lo que resulta de una articulación de múltiples dimensiones en un momento y en un espacio. Lo que supone más que cálculos econométricos, algo más que matrices*”. (ZEMELMAN, 2003, p. 97). Assim, não se pretende com esse estudo propor encaminhamentos para se atingir as metas de Dacar ou soluções para resolver os problemas enfrentados pelos países latino-americanos, mas, tão somente indicar tendências em curso.

2. Políticas de financiamento e aportes multilaterais

O financiamento é o principal indicador do esforço de cada governo nacional para ampliar a cobertura e a qualidade da educação. Por outro lado, as contribuições das agências multilaterais revelam não só o esforço de cada país, mas, também, as prioridades estabelecidas pelas agências para facilitar o cumprimento da agenda global fixada pelos acordos internacionais. Entre os países da região latino-americana, com dados disponíveis, Cuba é o país que apresenta os maiores índices percentuais de gasto público em PNB e o Paraguai, os menores. Porém, os relatórios da UNESCO pesquisados não discriminam o valor do custo unitário ou total investido por esses países, o que não permite comparação, pois, esse valor está condicionado por diversos fatores, entre os quais os limites da economia de cada país e a posição da educação no conjunto das prioridades estabelecidas. Além disso, é importante destacar, desde já, que a análise que se pode fazer – tendo em vista a América Latina – não pode ser conclusiva, dado que apenas alguns países da região figuram no relatório e nem todos os dados apresentados estão completos – como se pode verificar, de modo geral, em todos os quadros e tabelas disponíveis. O caso do Uruguai, por exemplo, que é o que investe os menores percentuais no período, entre 2,29% e 3,3% do PNB, não indica os valores de 1999 e 2004/05. (Quadro1).

QUADRO 1
Gasto público em educação

País	Total de gastos públicos em educação em % do PNB (produto nacional bruto)						
	1980	1990	1995/96	1998	1999	2002	2004/05
Argentina	2,67	1,12	3,50	4,1	4,6	4,3	4,0
Bolívia	4,42	5,39	5,58	5,6	-	6,5	-
Brasil	3,60	4,55*	5,55	5,3	4,4	4,4	4,5
Chile	4,63	2,67	3,11	3,8	4,0	4,3	3,8
Colômbia	2,38	2,61	4,43	4,0	4,5	5,4	5,0
Cuba	7,20	6,55	-	6,8	-	8,7	-
México	4,73	3,73	4,87	4,3	4,5	5,4	5,5
Panamá	4,90	4,98	-	5,3	-	4,6	-
Paraguai	1,51	1,12	3,94	4,5	-	4,4	-
Peru	3,09	-	2,94	3,3	3,5	3,1	3,5
Uruguai	2,29	3,08	3,33	2,6	-	2,6	-

Fonte: 1980/1996 – Global Education Data Base e UNESCO (In: CASASSUS, 2001) * 1989
1998/2005 – Relatório de Monitoramento Global UNESCO (2006 e 2008)

É possível perceber um aumento significativo nos gastos públicos em quase todos os países (indicados no quadro 1) a partir da década de 1990, demonstrando uma valorização da educação, possivelmente decorrente dos acordos internacionais firmados a partir do marco de ação da *Educação para Todos*, da UNESCO. Porém, ao analisar todo o percurso histórico de 1998 a 2005, pode-se observar que os gastos não apresentam grande variação e, menos ainda, um aumento constante. De um modo geral, confirma-se a tendência, observada por Casassus (2001), de destinação de um percentual similar do PNB, em torno dos 4%. Tomando o Brasil como exemplo, percebe-se que houve um aumento significativo de 1980 (3,6%) para 1990 (4,55%), 1995 (5,55%) e 1998 (5,3%); mas, daí em diante, o percentual se reduziu e se mantém entre 4,4 e 4,5%. Essa tendência, de investimento em torno dos 4% do PNB, pode ser verificada de um modo geral em todos os países da região, indicando uma possível adesão ao ponto de vista do Banco Mundial, que entende que já se investe o suficiente em educação e que o problema é que: “O gasto público em educação costuma ser ineficiente e inequitativo”. (BANCO MUNDIAL, 1995) Bolívia, Colômbia, Cuba e México – entre os países citados – são as exceções, que mantêm um processo de aumento progressivo dos gastos.

Mas, o problema desse tipo de análise comparativa é não levar em consideração as diferenças de cada contexto. Se compararmos, de modo linear, o Brasil e a Argentina investem em torno de 4% do PNB, mas, ao analisar o valor unitário investido no ciclo inicial do ensino fundamental, percebe-se uma diferença significativa. Nessa mesma linha de entendimento, o Chile apresenta um valor superior ao brasileiro, apesar de investir um percentual menor, 3,8% em 1998 e 2005.

QUADRO 2
Gasto público em educação

País	Custo-aluno do ciclo inicial do ensino fundamental em PPC (valor em US\$)			
	1998	1999	2002	2004/05
Argentina	551	1594	1173	1498
Brasil	-	855	663	1071
Chile	864	1026	1452	1421
Colômbia	-	-	906	1478
México	1011	1054	1252	1442
Peru	136	355	134	403

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

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

Uma análise comparativa mais adequada deveria isolar essas distinções, utilizando indicadores que possam ser equiparáveis. À primeira vista, o melhor indicador para isso seria o valor custo-aluno em cada etapa e nível de ensino. Porém, se levamos em consideração o processo de descentralização e municipalização do ensino, realizado na maioria dos países, o próprio valor unitário investido não reflete uma condição homogênea, senão a média do país. Tomando o Brasil e o Chile como exemplos, podem-se constatar esses problemas.

No caso brasileiro, mesmo contando com políticas de equalização como o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*, o FUNDEF, ou *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério*, o FUNDEB, as diferenças persistem de um estado federado para outro e de um município para outro. Assim: “O processo de municipalização acabou resultando numa simples transferência de encargos e gastos do governo central para os municípios, cujos problemas se acentuaram em face da diversidade de suas condições socioeconômicas”. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 53-54)

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

O financiamento da educação latino-americana conta, para atingir as metas acordadas na agenda da UNESCO, com contribuições das agências internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ainda que, normalmente, essas quantias sejam diferentes ano a ano, pode-se perceber que o montante de empréstimos verificado em 1994 e 1998 pelo Banco Mundial – nos quais se registraram os maiores valores – não é mais atingido de 2001 a 2006, obtendo o nível máximo em 2003, com um total bastante inferior a um bilhão de dólares. Evidentemente, essa diferença pode ser resultado de vários motivos e avaliada a partir de distintos pontos de vista. Por exemplo, no caso da constatação de aumento dos gastos públicos com educação, em valores reais, pode significar uma melhoria na economia do país, no caso da manutenção ou redução, pode significar uma mudança de prioridades, por parte do país ou da própria agência financiadora.

No âmbito do setor de desenvolvimento social, a educação também não é prioridade entre os empréstimos concedidos em 2007, ocupando o quinto lugar (3,8%), à frente apenas do índice da área da saúde (3,3%). O maior nível de contribuições do BID foi atribuído ao meio ambiente. (tabela1)

TABELA 1

BID – DISTRIBUIÇÃO DE EMPRÉSTIMOS (em milhões de dólares)				
SETOR	2007	%	1961-2007	%
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2.890,2	32,2	51.682,4	33,1
Investimento Social	586,2	6,5	20.448,0	13,1
Água e Saneamento	443,7	4,9	10.104,1	6,5
Desenvolvimento urbano	578,5	6,4	8.108,4	5,2
Educação	342,0	3,8	5.779,6	3,7
Saúde	300,0	3,3	3.335,7	2,1
Meio ambiente	627,7	7,0	3.398,3	2,2

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2008.

A média percentual, do período compreendido entre 1961 e 2007, não demonstra uma diferença significativa (3,7%), entretanto, também perde em prioridade, ocupando os últimos lugares, juntamente com a saúde (2,1%) e o meio ambiente (2,2%), que fica em primeiro lugar em 2007. No que se refere aos valores emprestados, percebe-se que ocorreu uma redução significativa, cortando os aportes em mais de 50% – de quase um bilhão de dólares em 1994, para 342 milhões em 2007. Ao contrário do que ocorreu na década de 1990, quando as contribuições revelavam o atendimento ao postulado na reunião de Jomtien de 1990 (CASASSUS, 2001); os anos 2000 indicam uma mudança de rumo na definição das políticas de empréstimos dos dois bancos.

3. Descentralização da gestão educacional

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

A adesão à descentralização da gestão como uma das diretrizes da reforma é confirmada pela pesquisa de Krawczyk e Vieira (2008), envolvendo a Argentina, o Brasil, o Chile e o México. Nessa investigação evidencia-se que:

A descentralização do sistema educacional para as diferentes instâncias governamentais, que minimizou a responsabilidade do Estado pela educação, é comum a todos os países. No entanto, observam-se diferenças significativas na regulação desse processo, que vai desde a mera transferência do serviço educacional até a forte regulamentação do financiamento da educação. (KRAWCZYK; VIEIRA; 2008, p. 130-131)

Assim, para avaliar a condição atual desse processo, para além da constatação da adesão à política de descentralização, seria necessário um aprofundamento, considerando as mudanças empreendidas por meio das novas leis e políticas específicas implantadas nos últimos anos, como é o caso da Argentina e do Chile, que reformularam sua legislação geral em 2006 e 2007. A maior dificuldade para

realizar tal empreendimento, no âmbito da América Latina, decorre das diferenças, de um ano para outro, na metodologia, parâmetros, procedimentos, fatores e índices adotados pelos diferentes países para avaliar os impactos dessas medidas nos resultados obtidos. Além disso, como as decisões de caráter operacional são tomadas, principalmente, nas esferas administrativas menores, “é nesse nível em que se aprecia a diversidade quanto às formas concretas em que se dão as soluções organizativas” (CASASSUS, 2001, p. 22). Por essa razão, entende-se que a melhor maneira de compreender tal diversidade será por meio de estudos de caso.

4. Sistemas de Avaliação da Qualidade da Educação

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

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

Acima de tudo, destacam-se os resultados dos estudantes cubanos de 3º (8 anos) e 6º (11 anos) anos do primário. Poucos alunos receberam as notas mais baixas, e mais da metade obteve o nível mais alto (o4) em matemática e 44% em leitura. Bem atrás, também obtiveram resultados acima da média, Chile, Costa Rica, México e Uruguai. Já os piores resultados vieram do Paraguai, Equador e dos países da América Central. Em ciências, que foi avaliada em apenas 10 países, Cuba voltou a se destacar novamente, em 6º lugar. (DELANO, 2008)

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

É no Peru que tais diferenças entre as zonas urbanas e rurais são mais agudas. Outro fator importante destacado é que:

... além das médias de pontuação, talvez o mais importante do estudo sejam suas conclusões, que dizem que o principal fator que incide sobre a aprendizagem dos estudantes do ensino básico é a existência de "um ambiente de respeito, acolhedor e positivo" nos colégios, acima inclusive do nível sócio-econômico e cultural médio das escolas, fator esse mais determinante segundo o informe Pisa, da OCDE. (DELANO, 2008)

A confirmação dos bons resultados cubanos chama a atenção para os diferenciais da política educacional adotada pelo país: sistema nacional de educação, igualdade na distribuição dos recursos e nas condições de trabalho garantidas aos professores. Nesse aspecto, pode-se afirmar que o fato de ser garantida a relação de 1 professor para cada 15 alunos (TROJAN, 2008) contribui para criar um ambiente acolhedor. Assunção (2003, p. 100) afirma que más condições de trabalho, como salas aglomeradas de alunos, são incompatíveis com as características e as necessidades humanas e que, apesar de serem consideradas inevitáveis, "o conforto das condições reais de trabalho não pode ser negligenciado sob pena de desfavorecer a qualidade do ensino e provocar a angústia individual de cada trabalhador diante do fracasso dos seus objetivos".

5. Avaliação do Marco de Ação da Educação para Todos

No ano 2000, em Dacar, "reuniram-se governos de 164 países para avaliar os progressos realizados desde a Conferência Mundial de Educação para Todos, organizada pela UNESCO em Jomtien, no ano de 1990", quando assinaram um acordo para expandir significativamente as oportunidades educacionais para crianças, jovens e adultos, até 2015, reconhecendo que as desigualdades educacionais eram inaceitáveis. (UNESCO, 2008, p.7) O Fórum de Dacar foi planejado durante a Conferência Regional de Educação para Todos nas Américas, realizada em fevereiro na República Dominicana, quando os países reunidos constataram que não poderiam atingir as metas definidas até o ano 2000. (UNESCO, 2000)

QUADRO 3
Conferências EPT – UNESCO

	<i>Data</i>	<i>Local</i>
Conferência Mundial de Educação para Todos – EPT	05-09/03/1990	Jomtien – Tailândia
Conferência Regional de Educação para Todos nas Américas	10-12/02/2000	S. Domingo - R. Dominicana
Fórum Mundial sobre Educação	26-28/04/2000	Dacar – Senegal

Fonte: Educação para todos: o compromisso de Dacar. UNESCO, 2000.

Para isso, foram fixadas metas em torno de seis objetivos: ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância; assegurar que, até 2005, todas as crianças tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade; assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos; alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos; eliminar até 2005, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, alcançando, em 2015, a igualdade de gêneros na educação; melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida. (UNESCO, 2008, p. 11-17)

Em relação ao primeiro objetivo – cuidados com a 1ª infância - constata-se uma melhoria nos índices de atendimento à criança da pré-escola, situando-se a América Latina (61%) acima da média mundial (40%) e dos países em desenvolvimento (34%), mas abaixo dos países desenvolvidos (78%).

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

No que se refere à educação primária, em primeiro lugar deve-se identificar o que deve ser considerado como tal. O ensino obrigatório, na maioria dos países, inclui o ensino primário e secundário básico que corresponde, em geral, de 8 a 11 anos de estudo. (UNESCO, 2008). Assim, como o relatório não discrimina o número de anos de estudo ou faixa etária correspondente, pode-se inferir que se trata das séries iniciais do ensino fundamental que compreende 5 anos no Brasil, e na Argentina 6 anos de estudo. Mesmo que a variação não seja muito grande - em geral uma duração de 4 a 6 anos -, deve-se levar em consideração que existem diferenças de um país para outro e que um ano a mais ou a menos de estudo implica em diferença em termos de gastos. De acordo com o relatório, a média de cobertura do ensino primário nos países latino-americanos (95%) está muito próxima do nível dos países desenvolvidos (96%) e conseqüentemente, da universalização. Esses índices, em que pesem as diferenças regionais, comprovam o alinhamento às proposições da agenda global, que propõem a universalização desse nível de ensino, apresentando boas possibilidades de atingir a meta proposta para 2015.

Curiosamente, o Chile, que é o primeiro país a adotar a reforma de Estado e a política educacional sugerida pelos organismos internacionais, apresenta uma das menores taxas de matrícula na educação primária (90%), à frente apenas da Colômbia (87%) que, no entanto, consegue com que todos os alunos efetuem a transição para o ensino secundário.

Ao se considerar a 2ª etapa da escolaridade obrigatória na maioria dos países, que corresponde ao ensino secundário ou, no Brasil, às séries finais do ensino fundamental, os índices de conclusão da etapa obrigatória (93,7%) estão abaixo do nível dos países desenvolvidos (99,3%) que, basicamente, já conquistaram a universalização. (UNESCO, 2008)

A matrícula no ensino superior aumentou significativamente em todos os países latino-americanos, superando a média dos países desenvolvidos em número de matrículas. (UNESCO, 2008.) Mas não se deve considerar que esse número corresponda a uma condição de destaque para os países da região, pois a matrícula não revela o percentual da demanda atendida, não evidencia melhoria da qualidade de ensino e nem garantia de conclusão do curso por esses alunos. Além disso, a pesquisa inclui todas as matrículas do sistema público e privado, o que não permite avaliar o investimento público no setor.

Os resultados de escolarização de jovens e adultos apresentados estão restritos à taxa de escolarização para a faixa de 15 a 24 anos. Considerando o processo histórico de exclusão, evasão, repetência e os índices renitentes de analfabetismo, além dos percentuais de matrícula referentes à educação primária, do próprio relatório, que variam de 87 a 99%, conclui-se que existam jovens com menos de 15 anos e adultos com mais de 24 anos que podem não estar sendo atendidos em suas necessidades

de aprendizagem. Nesse caso, o excelente índice de 97% de taxa de escolarização não revela a realidade da cobertura da educação de jovens e adultos. (UNESCO, 2008)

Segundo a UNESCO (2008, p.16), no “acompanhamento das metas de EPT realizado em 1999-2000 evidenciou-se que, de cerca de 113 milhões de crianças que não tinham acesso à escola primária, 60% eram meninas, o que motivou explicitar no Compromisso de Dacar o objetivo de paridade e igualdade de gênero na educação primária e secundária.” Mas, segundo o Relatório de Monitoramento Global, essa realidade não se aplica aos países da América Latina – ao menos àqueles que possuem dados – que, desde 1999, já atingiram o objetivo de paridade de gênero nos ensinos primário e secundário ou estão perto de fazê-lo. O problema se evidencia nos países africanos avaliados. (UNESCO, 2008, p. 16). Ainda que a paridade pretendida esteja atingida ou próxima disso, pode-se perceber que se no ensino primário a vantagem percentual ainda está com os homens, no secundário ocorre uma inversão em favor das mulheres porque, uma vez que ingressam na escola, elas tendem a avançar mais rapidamente e concluir mais séries. No entanto, a paridade entre os gêneros nas matrículas não significa superação das desigualdades – são temas diferentes. Mesmo que a paridade revele um aumento do acesso feminino à escola, isso não significa igualdade. Outros fatores devem ser considerados, especialmente a proporção entre os sexos no conjunto da população. No Brasil, por exemplo, a população feminina, segundo o Censo de 2000, equivale a 50,78% do total. (IBGE, 2000) Nesse caso, a diferença entre os percentuais deveria ser revista, tendo em vista o número maior de mulheres.

Como a partir do ingresso, a permanência é maior entre as mulheres, o problema está no acesso ao ensino inicial. Nesse aspecto, deve-se destacar que no Brasil, mesmo que apenas em 1%, houve um decréscimo nas matrículas femininas de 1999 para 2005. Esse dado merece uma pesquisa mais detalhada para verificar se há um problema ou não, identificando a população feminina na faixa etária correspondente à idade de ingresso na escola e aquela que é atendida nos programas para jovens e adultos.

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

Para concluir o estudo, que não esgota os dados estatísticos apresentados pelo relatório de 2008 e, muito menos, a totalidade das questões que envolvem a qualidade da educação e o cumprimento do direito universal à educação, apresenta-se IDE – Índice de Desenvolvimento de EPT de 2005, proposto pela UNESCO. Os indicadores do IDE compõem-se de quatro fatores: educação primária universal; alfabetização de adultos; qualidade da educação (sobrevivência até a 5ª série) e eliminação das desigualdades de gênero, cujo valor de cada um corresponde a ¼. (UNESCO, 2008)

Ainda que se concorde com a relevância dos fatores definidos, estes não permitem uma avaliação satisfatória. Em primeiro lugar, como já se evidenciou anteriormente, os dados obtidos não permitem avaliar os níveis de desigualdade interna de cada país, dada a condição da descentralização administrativa. Em

segundo lugar, as diferenças entre a situação de cada fator variam de acordo com a condição política, econômica e social de cada região. Como o valor de cada fator é igual, a variação para mais ou para menos de um ou outro, interfere na avaliação geral. No caso da escolha da *eliminação das desigualdades de gênero*, por exemplo, pode-se verificar que, nos países da América Latina “as mulheres estão um pouco sub-representadas na taxa bruta de matrículas da educação primária e super-representadas na educação secundária”, mas, especialmente nos países africanos, que apresentam dados, existem algumas situações “de grande disparidade desfavorável às mulheres, como o caso do Paquistão, da Nigéria e da Índia, na educação primária e na secundária”. (UNESCO, 2008, p. 16)

Segundo a UNESCO (2004, p.22), “Quarenta e um países (um terço do total), quase todos eles da América do Norte e da Europa Ocidental, Central e Oriental, já alcançaram ou praticamente alcançaram os quatro objetivos” e a América Latina está atrasada “em relação ao objetivo da qualidade da educação, com muitas crianças que tiveram acesso a escola abandonando prematuramente os estudos”. Entre os países da América Latina analisados pela UNESCO, a Argentina (27) é o país que apresenta a melhor posição e o Brasil (76) está entre os piores, à frente apenas da Colômbia (78). Porém, Cuba, que aparece em outros estudos como o país que apresenta os melhores resultados de qualidade educacional, não consta do relatório.

A conclusão da UNESCO (2008, p.22) é simples: “os países que mais avançaram na universalização da educação primária foram os que mantiveram ou aumentaram os recursos para a educação em relação ao PNB”; e que “o alcance dos objetivos de Dacar dependerá do crescimento econômico e dos recursos governamentais, bem como da sua destinação à educação básica”. Isso é verdade, porém, a solução não é tão simples. Considerando que os estudos sempre se baseiam na média – tanto dos resultados do ensino quanto do financiamento –, a desigualdade decorrente do processo de municipalização do ensino adotado pela maioria dos países da região dificulta, ainda mais, a conquista da universalização da educação básica e da igualdade no acesso à escola.

6. Conclusões: tendências em curso

A partir da análise dos dados disponíveis sobre o financiamento da educação – a situação do processo de descentralização da gestão educacional e a melhoria dos níveis de qualidade da educação, avaliados, estatisticamente pela UNESCO (2008) –, é possível constatar que, de modo geral, permanecem em curso as mesmas tendências em termos de políticas educacionais. Porém, o destaque dado à educação perdeu força – ao menos no que se refere aos aportes internacionais. Ainda que, pelo que se pode perceber, a globalização das políticas educacionais é fato confirmado e monitorado pelos organismos multilaterais, especialmente a UNESCO.

No âmbito do financiamento, o percentual do PNB investido permanece relativamente homogêneo em torno dos 4%, sem indicação de aumento no percentual – à exceção da Colômbia e do México. Porém, sem dados sobre a relação entre os valores do PNB e do custo por aluno com a demanda existente, não se pode avaliar se houve ou não algum avanço em termos de qualidade. Os sistemas internacionais de avaliação não identificam as desigualdades internas de cada país – para isso seria necessário realizar estudos específicos sobre os efeitos da descentralização, especialmente da municipalização da educação.

Na maioria dos países pesquisados essa descentralização tende a ser mais administrativa do que de gestão, já que as principais decisões políticas são centralizadas, ou seja, não descentraliza o poder.

Em contrapartida, a participação das agências financiadoras internacionais para a América Latina não mantém a prioridade dada à educação na década de 1990. Nos últimos anos, houve redução dos aportes concedidos para a área. A prioridade das contribuições concentrou-se na economia (competitividade) em detrimento das políticas sociais e, entre as políticas sociais, a prioridade foi dada para o meio ambiente em detrimento da educação e também da saúde.

Além do problema do financiamento desigual, a condição do processo de descentralização, que conta com a adesão de todos os países da região – à exceção de Cuba, deve ser avaliada a partir das leis e das políticas específicas, considerando o grau de participação das escolas nos processos decisórios, que pode alterar a distribuição dos recursos, ainda que esses não sejam satisfatórios no total. A gestão democrática é um importante instrumento para corrigir distorções na distribuição dos recursos e, principalmente, definir prioridades e condições para a melhoria da qualidade do ensino.

Em relação à universalização da educação, tomando como referência os estudos da UNESCO, podem-se observar avanços significativos em relação ao aumento das matrículas em todos os níveis de ensino, mas com relação à melhoria da qualidade do ensino não é possível avaliar com segurança, dada a diversidade interna na distribuição dos recursos financeiros. Assim, ainda que a partir de dados limitados, seja possível concluir que a tendência predominante em curso mantém a direção das reformas efetuadas na esteira dos acordos firmados pela agenda da UNESCO.

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

Referências

- ASSUNÇÃO, Ada Ávila. (2003) "Saúde e condições de trabalho nas escolas públicas". In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (org.) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 87 - 102.
- BANCO MUNDIAL (2006). "Empréstimos para América Latina e Caribe – 2001-2006. Resumo". <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2K6/0..contentMDK:21049172~menuPK:2918798~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2838572,00.html>> [Consulta em: set.2008].
- _____. (1995) *Prioridades y Estrategias para la Educación – estudio sectorial del Banco Mundial*. <<http://web.worldbank.org>> [Consulta em: 12/10/1995].
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. (2004) *Quadro de Distribuição de Empréstimos por Setor*. <http://www.iadb.org/exr/ar2004/project_description.cfm?language=po&parid=7&itemid=3> [Consulta em: set.2008].
- CASASUS, Juan. (2001) "A Reforma Educacional na América Latina no contexto da globalização". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.114, p. 7-28.

- DELANO, Manuel. (2008). *Ambiente escolar influi mais que o nível econômico no aprendizado de crianças latino-americanas*. Santiago do Chile. <<http://www.americalatina.org.br/internas.php?noticias=3232&interna=34>> [Consulta em: dez.2008].
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2000) *Censo Demográfico, 2000*. <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelabrasil111.shtm>> [Consulta em: dez.2008].
- KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. (2000) *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados.
- KRAWCZYK, Nora Rut; Luiz Eduardo W. Wanderley. (orgs.) (2003) *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez.
- KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. (2008) *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MERCOSUL. (2005) *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2005*. <<http://www.mercosur.int/msweb/>> [Consulta em: nov.2008].
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. (org.) (2003) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica.
- SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de (2002). "Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão". In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 89-103.
- TEODORO, Antônio. (2008) "Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades". In: _____; SCOCUGLIA, Afonso C. (orgs.). *Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos*. Brasília: Líber Livro Editora, CYTEC, p. 19-38.
- TROJAN, Rose Meri (2008). "Educação Básica e formação docente em Cuba: prós e contras". *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, n. 3, p. 53-64, jan./jun.
- UNESCO. (2001) *Educação para todos: o compromisso de Dacar*. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa. . <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509portb.pdf>> [Consulta em: set.2008].
- _____. (2004) *Educação para Todos: o imperativo da qualidade*. (relatório conciso) Paris: UNESCO.
- _____. (2008) *Relatório de Monitoramento Global*. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa.
- URUGUAY, Ministerio de Educación. *Ley de Educación*. <<http://www.leyeducacion.mec.gub.uy>> [Consulta em: dez.2008].
- ZEMELMAN, Hugo. "Algunas reflexiones metodológicas a partir del problema de las investigaciones comparativas." In: KRAWCZYK, Nora Rut; Luiz Eduardo W. Wanderley. (orgs.) *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003, p.83-103.
- ZIBAS, Dagmar (2008). "A Revolta dos Pingüins" e o novo pacto educacional chileno. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 38, p. 199-220, mai./ago.