

TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO HEMISFÉRIO SUL

Candido Alberto da Costa Gomes

n.6

Brasília 2009



**TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
E FORMAÇÃO PROFISSIONAL
NO HEMISFÉRIO SUL**

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

Presidente: *Armando de Queiroz Monteiro Neto*

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL - SENAI

Conselho Nacional

Presidente: *Armando de Queiroz Monteiro Neto*

SENAI - Departamento Nacional

Diretor-Geral: *José Manuel de Aguiar Martins*

Diretora de Operações: *Regina Maria de Fátima Torres*



*Confederação Nacional da Indústria
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Departamento Nacional*

TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO HEMISFÉRIO SUL

Candido Alberto da Costa Gomes

n.6

Brasília 2009



Modelo SENAI de Prospecção

Série Estudos Educacionais

© 2009. SENAI – Departamento Nacional

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

SENAI/DN

Unidade de Prospectiva do Trabalho - UNITRAB

Ficha Catalográfica

G633t

Gomes, Candido Alberto da Costa

Tendências da educação e formação profissional no Hemisfério Sul / Candido Alberto da Costa Gomes. – Brasília: SENAI.DN, 2009.

187p. (Série Estudos Educacionais, n.6)

ISBN 978-85-7519-305-1

1. Educação – Tendências 2. Educação – Hemisfério Sul I. Título II. Série

CDU 73

SENAI

Serviço Nacional de
Aprendizagem Industrial
Departamento Nacional

Sede

Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília - DF
Tel.: (0xx61) 3317-9544
Fax: (0xx61) 3317-9550
<http://www.senai.br>

Lista de Figuras

Figura 1 - Sistema Educacional da República Popular da China	18
Figura 2 - Sistema Educacional da Índia (Simplificado)	44
Figura 3 - Sistema Educacional do México	81
Figura 4 - Sistema Educacional do Chile	107
Figura 5 - Sistema Educacional da Argentina	123
Figura 6 - Sistema Educacional do Brasil	139

Lista de Quadros

Quadro 1 - República Popular da China: ingressantes, matrícula total e pessoal ocupado por nível e tipo de educação – 2002	24
Quadro 2 - Estrutura do Referencial Nacional de Qualificações (National Qualifications Framework - NQF)	65
Quadro 3 - Matrícula na educação superior de curta e longa duração (ISCED 5A e ISCED 5B) – 1999-2006	86
Quadro 4 - Distribuição percentual de alunos por dependência administrativa segundo o nível educacional – 2006	101
Quadro 5 - Gasto total por aluno por nível educacional segundo a fonte de financiamento – 2006	102
Quadro 6 - Renda média mensal por tipo de educação – 2007	109
Quadro 7 - Argentina: Oferecimento de educação e treinamento técnico e profissional	130
Quadro 8 - Número médio de anos de estudo da população de 15 anos e mais em países selecionados – 2000	148

Quadro 9 - Brasil: média de anos de estudo por setor de atividade – 1996/2006	149
Quadro 10 - Distribuição percentual da população ocupada de 10 anos e mais, total e na indústria, por curso mais elevado que frequentou – 1996/2006	151
Quadro 11 - Distribuição da população ocupada de 10 anos e mais, total e na indústria, por curso mais elevado que frequentou e percentual de variação – 1996/2006	152
Quadro 12 - Distribuição da população ocupada de 10 anos e mais, total e na indústria, por curso mais elevado que frequentou, concluído ou incompleto e percentual de variação – 1996/2006	153
Quadro 13 - Brasil: População economicamente ativa, ocupada e ocupada na indústria renda domiciliar per capita média por anos de estudo – 2006	155
Quadro 14 - Brasil: população de 10 a 25 anos de idade segundo a condição de trabalho e estudo – 1996/2006	158
Quadro 15 - Brasil: população por condição de atividade segundo o grupo de idade - 2006	160
Quadro 16 - Brasil: distribuição da população, das matrículas e das taxas brutas e líquidas de escolarização nos níveis fundamental e médio – 2001/2007	161
Quadro 17 - Brasil: projeção populacional segundo o grupo etário – 1980/2050	162
Quadro 18 - Distribuição do número de alunos do ensino médio e da educação profissional por alternativa segundo o grupo etário – 2007	164
Quadro 19 - Brasil: esboço do fluxo de efetivos discentes por nível e modalidade de educação	167

Sumário

APRESENTAÇÃO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	15
2.1	Contextualização	15
2.2	Marcos regulatórios	17
2.3	Organização e gestão da educação	19
2.4	Financiamento da educação	21
2.5	Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais	23
2.6	Educação profissional	25
2.7	Principais problemas e desafios	28
2.8	Prospectiva	30
2.9	Implicações para o Brasil	31
3	ÍNDIA	33
3.1	Contextualização	33
3.2	Marcos regulatórios	34
3.3	Organização e gestão da educação	37
3.4	Financiamento da educação	40
3.5	Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais	43
3.6	Educação profissional	47
3.7	Principais problemas e desafios	51
3.8	Prospectiva	52
3.9	Implicações para o Brasil	52

4	ÁFRICA DO SUL	55
4.1	Contextualização	55
4.2	Marcos regulatórios	57
4.3	Organização e gestão da educação	59
4.4	Financiamento da educação	62
4.5	Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais	63
4.6	Educação profissional	68
4.7	Principais problemas e desafios	69
4.8	Prospectiva	72
4.9	Implicações para o Brasil	73
5	MÉXICO	75
5.1	Contextualização	75
5.2	Marcos regulatórios	77
5.3	Organização e gestão da educação	78
5.4	Financiamento da educação	79
5.5	Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais	80
5.6	Educação profissional	86
5.7	Principais problemas e desafios	89
5.8	Prospectiva	91
5.9	Implicações para o Brasil	92
6	CHILE	95
6.1	Contextualização	95
6.2	Marcos regulatórios	96
6.3	Organização e gestão da educação	99
6.4	Financiamento da educação	101

6.5	Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais	105
6.6	Educação profissional	109
6.7	Principais problemas e desafios	114
6.8	Prospectiva	115
6.9	Implicações para o Brasil	116
7	ARGENTINA	127
7.1	Contextualização	117
7.2	Marcos regulatórios	119
7.3	Organização e gestão da educação	124
7.4	Financiamento da educação	126
7.5	Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais	127
7.6	Educação profissional	129
7.7	Principais problemas e desafios	133
7.8	Prospectiva	134
7.9	Implicações para o Brasil	134
8	BRASIL	137
8.1	Contextualização	137
8.2	Marcos regulatórios	138
8.3	Financiamento da educação	145
8.4	A educação e o trabalho	146
8.5	O Brasil: frágil na competição	147
8.6	As exigências crescentes da indústria	149
8.7	Produtividade ou credencialismo?	152
8.8	Portas de saída da escola	156
8.9	Fracasso e persistência	159

8.10	Menos jovens, mais idosos	160
8.12	Educação profissional	162
8.13	Principais problemas e desafios	165
8.14	Prospectiva	167
9	CONCLUSÕES	171
	REFERÊNCIAS	177

Apresentação

O Brasil não vive sozinho no mundo, aliás, a História nunca se processou em solidão; caso contrário, não seria História. Por isso, o Departamento Nacional do SENAI, por meio da Unidade de Prospectiva do Trabalho (UNITRAB), com este segundo volume, dá prosseguimento ao estudo dos caminhos e tendências da educação e da formação profissional, agora focalizando o Hemisfério Sul. A primeira parte analisou problemas e soluções de oito países, quase todos do chamado G7, enquanto agora o presente trabalho situa em tela sete países considerados emergentes, tanto na Ásia quanto na África Subsaariana e na América Latina. São economias diferentes entre si, com as quais o Brasil compete e coopera mais de perto, inclusive como grupo na cena internacional. A seleção é restrita; outros países seriam desejáveis, inclusive do nosso continente, mas as prioridades nos levam a fazer escolhas.

Mais uma vez a educação comparada vem colaborar para que melhor conheçamos experiências e não sejamos surpreendidos, em nossas ações, nem pelo presente, nem pelo futuro. Esta é uma das condições para colocar em prática o *Mapa Estratégico da Indústria* e alimentá-lo continuamente com as mudanças em curso. Vivemos num mundo em que a inovação é palavra-chave e, sob esse particular, precisamos caminhar para mais longe, mais depressa. Se outros países buscam nichos de mercado em que se apoiam para construir o seu desenvolvimento social e econômico, cabe-nos refletir sobre as nossas metas e estratégias.

José Manuel de Aguiar Martins
Diretor-Geral do SENAI/DN

1 INTRODUÇÃO

O presente volume dá continuidade aos estudos sobre *Caminhos e Tendências da Educação e Formação Profissional no Hemisfério Norte*, editado no ano anterior. Ao diferenciarmos os países em Hemisférios Norte e Sul não seguimos critérios estritamente geográficos, mas em grande parte políticos e econômicos. O primeiro volume focalizou países nórdicos e vários integrantes do G-8, incluindo um dos emergentes ou “tigres asiáticos”, a República da Coreia. Ao longo das suas páginas buscamos detectar tendências, problemas e lições que podem ser úteis ao Brasil. O quadro formado é heterogêneo e não tem qualquer pretensão de traçar uma rota do desenvolvimento econômico e tecnológico, que venha a ser seguida pelos outros países. Longe de nós qualquer pretensão do conceito positivista de progresso ou da visão faseológica do desenvolvimento, que buscou em vão as pegadas dos países “mais avançados” para trilhar o seu caminho.

O Hemisfério Sul aqui compreendido inclui três países acima da linha do Equador e, estritamente do ponto de vista geográfico, localizados no Hemisfério Norte: a República Popular da China, a Índia e o México. Os demais se encontram rigorosamente no Sul: a África do Sul, a Argentina, o Chile e, afinal, o Brasil. Esses países têm imensas diversidades, inclusive “civilizacionais”, e abrangem no conjunto e dentro de cada um deles amplo leque de diversidades criadoras. Entretanto, partilham algumas características: em primeiro lugar, são economias emergentes, que representariam o “novo” no panorama político-econômico mundial e, para alguns, incluiriam futuras potências ou superpotências. Em segundo lugar, quase todos eles passaram pelo estatuto colonial, no sentido estrito ou amplo do termo, fossem reinos, vice-reinos ou tivessem outro status. Nesse sentido, ser colônia é ser para outro, não para si. É ter a condição de apêndice da história e não de protagonista, mesmo após constituírem Estados politicamente autônomos. Vários deles foram colônias de exploração, em contraste com as colônias de povoamento, recorrendo aos termos de Celso Furtado (1976). Por sua vez, a China não foi uma colônia, mas caiu na teia de um período de crescente globalização, mais conhecido como imperialismo colonialista. Unidos até certo ponto por essas peculiaridades do passado histórico, esses países também apresentam em comum um certo peso econômico e geopolítico, de tal maneira que não podem ser ignorados

nos jogos do poder. Ainda sob outra dimensão, a da competição cada vez mais internacionalizada dos mercados, eles atuam como rivais próximos do Brasil, disputando nichos com vantagens e desvantagens. Esta é mais uma razão para aqueles que pensam o Brasil e a indústria melhor conhecê-los.

Voltando à questão do norte e do sul, a cartografia tem exercido ao longo da história um papel político, conforme as circunstâncias. Um dos motivos é que a Terra, mesmo não sendo exatamente redonda, precisa ser representada nos mapas em apenas duas dimensões. Convencionou-se então que o norte fica em cima e o sul fica embaixo. Isso, porém, depende de onde se localiza o olho do observador. A esse propósito, como se fosse para contrariar, o nosso Ministério das Relações Exteriores tem um famoso mapa histórico que foge a essa regra: o sul fica em cima e, com isso, a imagem da América do Sul aparece com dimensões aparentemente diferentes. É uma espécie de relatividade que, de maneira nada ingênua ou neutra, pode contribuir para uma visão multilateral do mundo.

2 REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

2.1 Contextualização

Quando o mundo não passava de um arquipélago composto de ilhas escassamente intercomunicáveis, a China era um mundo tão longínquo quanto fascinante. Ainda que o veneziano Marco Pólo, de volta à sua terra, não tivesse despertado imediata curiosidade, suas impressões de viagem causaram sensação durante as Grandes Navegações. Os mistérios da rota da seda se mesclavam às descobertas por via marítima do Extremo Oriente. Não só os produtos chineses foram recebidos na Europa na qualidade de símbolos de refinamento como, se fosse adequada a expressão dos dias de hoje, a China virou moda, levando a arte ocidental a incorporar as denominadas “chinesices”, conforme algumas peças que integram o acervo de museus brasileiros.

Um subcontinente de dimensões hiperbólicas, a República Popular da China percorreu longos caminhos até se tornar uma possível ou prospectiva superpotência econômica, incluída entre os países emergentes, no grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China). Suas dimensões começam pela população de 1,321 bilhão de pessoas (2006), cuja expansão vai perdendo velocidade, com o crescimento anual de 0,6%, e a taxa de fertilidade total de 1,8 nascimentos por mulher (2005). Terra de contrastes, interpretada talvez simplificadamente como dualista, é sulcada por desigualdades setoriais, regionais e sociais: ricos e pobres, área urbana e área rural, províncias do leste e províncias do oeste, setores formal e informal da economia. Tem 60% da população na área rural, mas se urbaniza rapidamente. A taxa de mortalidade das crianças, da ordem de 23 por mil, ainda contrasta com a expectativa de vida ao nascer, de 72 anos. Afirma-se que a sociedade envelhece antes de se tornar rica (OECD, 2007). O valor do seu PIB, de USD 7.035 bilhões, é superado apenas pelo dos Estados Unidos, de USD 13.808 bilhões (estimativas para 2007 em valores de paridade do poder de compra (PPP), IMF, 2008), que já é menor que o dobro do chinês.

Entretanto, o seu PIB *per capita* era de USD 6.757 (estimativa para 2005 em PPP), com 35% da população vivendo com menos de dois dólares por dia.

Este dado mostra a importância da expansão do seu mercado interno e as respectivas consequências em termos de energia e produção: os 35% em situação de pobreza correspondem a quase meio bilhão de pessoas. Se estas passarem a viver com USD 4 por dia, terão em princípio USD 2 bilhões por dia ou cerca de USD 730 bilhões por ano. Em contraste, o PIB tem crescido a mais de 10% ao ano durante 15 anos e o PIB *per capita* em 2005 aumentava a 10,2% (UNESCO, 2008). O grau de concentração da renda, mensurado pelo coeficiente de Gini, é de 46,9 (concentração máxima igual a 100), situado acima de países também caracterizados por contrastes sociais, como a Índia (36,8) e o México (46,1 (UNDP, 2008)).

Do ponto de vista educacional, as estatísticas quase sempre milionárias indicam que, em 2006, 93,0% da população eram alfabetizados, com disparidade de gêneros, isto é, as mulheres alcançavam apenas a taxa de 89,5%. Já o grupo de 15 a 24 anos de idade chegava a 99,2%, com pequena diferença desfavorável às mulheres, 99,1% (UNESCO, 2008). Observada a população total, a realização é gigantesca. Ainda assim, a China faz parte do grupo de nove países mais populosos do mundo, prioritários da meta de educação para todos (EFA 9), segundo a UNESCO.

Contudo, o país tem no seu horizonte, como maior desafio, passar do desenvolvimento econômico sustentado ao desenvolvimento sustentável (OECD, 2008), tamanhos os obstáculos de natureza econômica, social e ecológica que tem pela frente. Marx, no século XIX, vivendo na Inglaterra durante a Revolução Industrial, ainda que como um dos maiores clássicos das ciências sociais em todos os tempos, dificilmente poderia prever ou imaginar a sucessão de acontecimentos na China desde a Revolução de 1949; os seus movimentos oscilatórios posteriores, ora em favor predominantemente da efetividade econômica, ora em favor da igualdade (cf. GOMES, 2005); a força demolidora da Revolução Cultural e, depois desse abalo tectônico, a pujança do que o governo chama de *economia socialista de mercado* (CHINA, 2008).

Do mesmo modo, é paradoxal que outro grande clássico, Weber, em suas respostas a Marx, tivesse analisado os fatores pelos quais o capitalismo, pela existência do respectivo espírito (*Geist*), ascendeu na Europa, após a Idade Média, e não na China, apesar dos seus avanços tecnológicos. Diante disso, é arriscado, embora indispensável, traçar cenários futuros e projetar uma redistribuição de pesos na geopolítica e na geoestratégia.

2.2 Marcos regulatórios

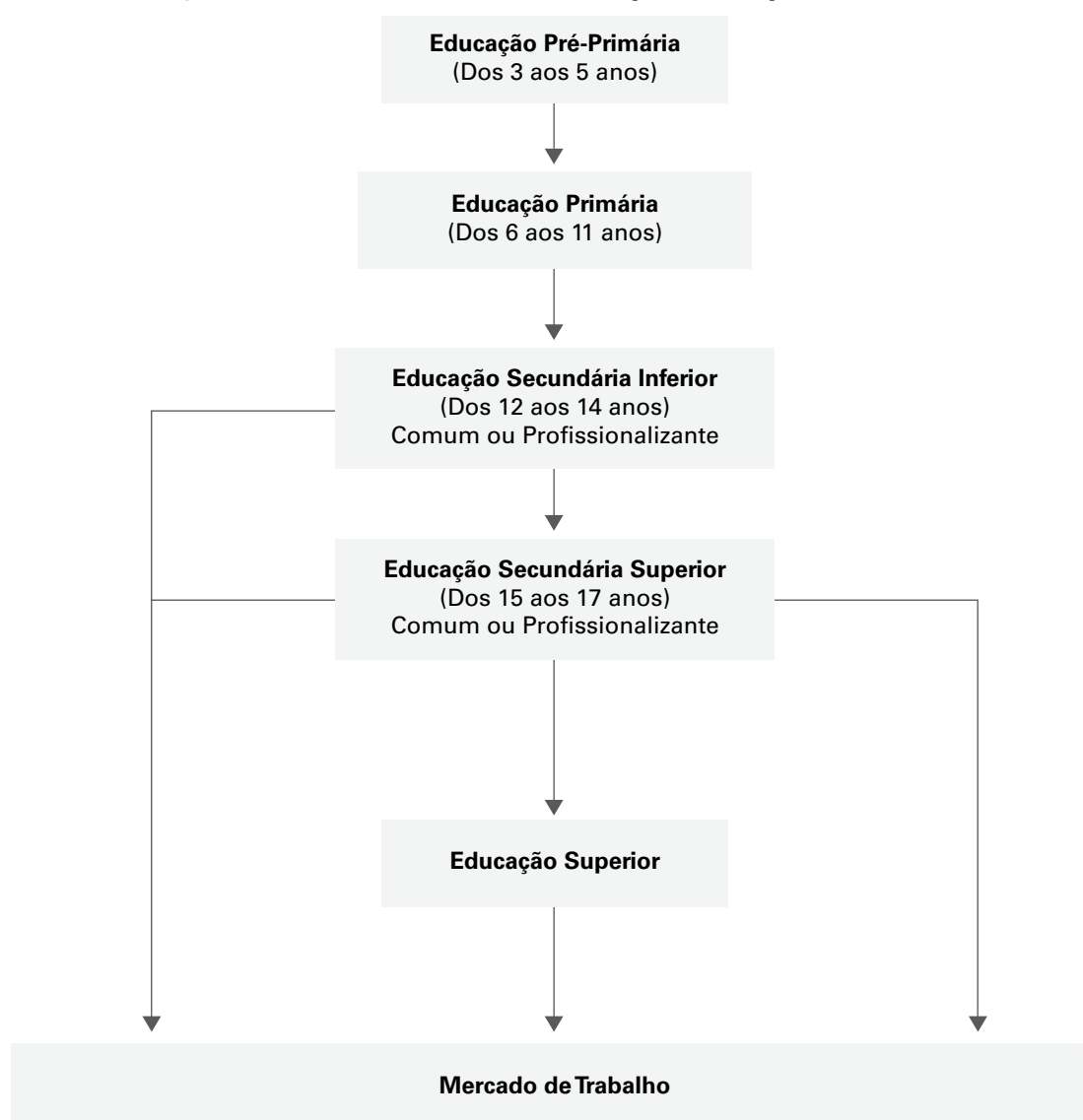
A Constituição da República Popular da China declara a educação ao mesmo tempo como direito e dever de cada cidadão e torna a educação primária compulsória e universal (CHINA, 2008). Cabe ao Estado, de acordo com os princípios socialistas, prover a educação, porém ele encoraja as organizações econômicas coletivas, empresas estatais e outras forças sociais a estabelecerem instituições de vários tipos, segundo a lei. Com efeito, ainda que antes a escola estatal fosse única, escolas cooperativas e particulares hoje são incentivadas a competir entre si como forma de elevar a eficiência e a efetividade (COMISSÃO..., 2004). Nesse sentido, a Constituição, segundo emendas, protege as economias individual, privada e outras não públicas, nos limites legais, como componentes da economia socialista de mercado (CHINA, 2008).

Abaixo da Constituição, o marco regulatório mais importante é a Lei de Educação da República Popular da China (1995), cujos dispositivos são amplos e gerais (CHINA, 2008 a). Depois de declarar que a educação seguirá o marxismo-leninismo, o pensamento de Mao Zedong e as teorias do socialismo em construção, o diploma legal estabelece o princípio da igualdade de oportunidades e garante os direitos das nacionalidades minoritárias a terem educação nas suas próprias línguas, embora o chinês falado e escrito seja a linguagem básica das escolas.

A mesma lei reconhece quatro níveis educacionais, infantil, primário, secundário e superior, atribuindo a gestão dos três primeiros aos governos locais, sob a liderança do Conselho de Estado, enquanto a educação superior fica a cargo do Conselho de Estado e dos governos das províncias, das regiões e das municipalidades, diretamente sob o governo central. Na prática, uma reforma descentralizou a gestão da educação superior, que fica sobretudo a cargo das províncias. A educação obrigatória abrange nove anos, cabendo aos pais, responsáveis e organizações sociais relevantes assegurá-la. O país tem um sistema de exames nacionais, além de um sistema de inspeção e de avaliação das escolas e outras instituições educacionais. Os diretores dos estabelecimentos deverão ser cidadãos chineses, residentes no país que atendam às condições legais. A gestão cabe, ainda nos limites regulamentares, às escolas, instituições educacionais e seus patrocinadores, garantida a participação de professores e demais funcionários na administração e supervisão (CHINA, 2008 a).

Outra importante lei é relativa à educação profissional, aprovada no ano seguinte, isto é, em 1996, o que reflete a dimensão das preocupações com o preparo de pessoal para o desenvolvimento econômico. Ela define que esse tipo de educação será ministrado nos níveis primário, secundário e superior, mas preferencialmente após o primeiro ciclo da educação secundária, isto é, o ciclo inferior (ver figura 1). A cargo dos governos municipais e daqueles superiores a ele, esses níveis de poder devem estipular a despesa média padrão por estudante. Às empresas compete não só a formação dos seus funcionários, mas também o preparo dos empregados antes de assumirem os seus postos, especialmente de nível técnico (CHINA, 2008 c).

Figura 1 - Sistema Educacional da República Popular da China



Fonte: Fundamentado em Informações do Ministério da Educação.

Elaboração: Própria

Nota: As representações gráficas dos sistemas educacionais apresentam simplificações da legislação e normas de cada país, podendo não abranger todos os programas e trajetórias existentes e, ainda, sofrer alterações.

Embora anterior a estes dois atos legais, a Lei do Professor (1993) introduziu importantes medidas para a definição e a melhoria das qualificações e dos direitos dos professores, como responsáveis pela educação e instrução. A Lei de Educação, logo no seu art. 4º, reafirma que os professores serão respeitados por toda a sociedade (COMISSÃO..., 2004).

2.3 Organização e gestão da educação

Desde a Lei da Educação Compulsória, promulgada em 1986, todas as crianças a partir dos seis anos de idade devem frequentar a escola, sendo admitido o adiamento para sete anos em áreas onde não seja possível. Em face das múltiplas diversidades do país, a educação obrigatória tem oito ou nove anos de duração e se divide nos níveis primário e secundário inferior, com os seguintes limites etários: para a educação primária, compreendendo cinco ou seis anos de estudos, dos seis ou sete até os 12 ou 13 anos; para a educação secundária inferior, incluindo quatro ou três anos de estudos, dos 12 ou 13 até os 15 ou 16 anos. Nos anos recentes, os documentos oficiais se referem unicamente à obrigatoriedade de nove anos. O currículo obrigatório do Estado se compõe de disciplinas acadêmicas, inclusive Ideologia e Desenvolvimento do Caráter (exceto para Hong-Kong e Macau) e atividades práticas. Os exames preparados geralmente pelos governos locais têm foco particular em língua e matemática, ao nível primário. Não há exame de ingresso na educação secundária, consagrando-se o princípio da continuidade entre os dois níveis.

Após esses anos de escolarização, o aluno pode cursar a educação secundária superior, com a duração de três anos. Os currículos e programas são estabelecidos pelo Estado, porém há adaptações realizadas pelos governos subnacionais, especialmente as províncias. As habilidades de trabalho são obrigatórias para todos, segundo o princípio marxista da educação politécnica (cf. GOMES, 2005), mas existem duas opções curriculares: geral e profissional ou especializada. As escolas especializadas admitem duas possibilidades: 1) aquelas que matriculam formados na educação secundária inferior, a idade inicial é 15 ou 16 anos e, na maioria dos casos, o curso é de quatro anos, embora para uma parte dos alunos seja de três; 2) aquelas escolas que matriculam alunos já formados na educação secundária superior e querem cursar a especializada, cuja idade deve ser menor que 22 anos, ficando dois ou três anos no novo curso.

A educação pré-escolar pode admitir crianças de três anos e mais, porém, mais frequentemente, corresponde a um só ano antes da escola primária. Crescendo rapidamente na área rural, esse nível admite alternativas formais e não formais, incluindo, nas regiões mais pobres, o cuidado e a educação na casa da professora, atividades sazonais e de fim de semana, dias de visita das crianças, centros de tutoria etc.

O acesso à educação superior se faz por meio de exames unitários, que incluem a constituição física e o caráter. Este nível educacional, que conta com um sistema de autoavaliação e de avaliação governamental, se divide no ensino de graduação, em maioria com a duração de quatro a cinco anos, e os cursos de curta duração, com dois ou três anos. O ensino de pós-graduação tem crescido aceleradamente, em vista das necessidades científicas, tecnológicas e econômicas do país. Na modalidade de educação de adultos, a duração é maior. Os programas de mestrado exigem para ingresso a idade máxima de 40 anos e os de doutorado, 45 anos.

Uma importante questão é a docência. De acordo com os regulamentos do governo central, as escolas são autorizadas a administrar independentemente o seu pessoal. O Estado fixa tetos e quotas conforme o tipo e nível de educação e as escolas decidem sobre a admissão e contratação de professores e pessoal não docente. A seleção é feita geralmente por intermédio de exames (CHINA, 2008 b, c; COMISSÃO..., 2008).

A certificação de professores é um processo que recebe muita atenção do Estado. Para obter o registro é preciso ter cidadania chinesa, ser confiável ideológica e politicamente – uma exigência básica – e atender aos requisitos acadêmicos mínimos, estes variáveis conforme o nível. Os formados por escolas normais, de nível secundário, também podem trabalhar com a educação pré-escolar e a educação primária. Os que concluem o curso de dois anos de uma escola normal superior (similar às antigas licenciaturas curtas no Brasil) podem trabalhar na educação secundária inferior. Por fim, os que se formam num curso superior de quatro anos têm acesso à educação secundária superior. Para formar pessoal docente, existem seis universidades normais estratégicas e 59 universidades normais consideradas não estratégicas. Antes de exercerem os seus cargos, os docentes ainda devem fazer cursos relacionados ao nível em que vão lecionar e acumular experiência prática. Tais cursos podem ser realizados em escolas normais ou por meio da educação a distância e da autodidaxia, submetendo-se, nesse último caso, a sucessivos exames (UNESCO, 2008).

Num Estado unitário, a gestão educacional se faz ao nível central pelo Conselho de Estado da República Popular da China, ao qual estão subordinados os Ministérios da Educação e outros que também atuam na área. A administração central se articula com as comissões de educação das províncias, regiões autônomas e municipalidades. Os demais ministérios que mantêm instituições educacionais têm divisões ou departamentos de educação, responsáveis pelas suas unidades educacionais.

2.4 Financiamento da educação

A Lei de Educação (1995) apresenta disposições amplas, talvez vagas demais, sobre o financiamento, como a determinação de as despesas educacionais públicas variarem conforme a expansão econômica. Prevê ainda que as taxas adicionais de educação sejam arrecadadas pelas coletorias de impostos, com o fim de serem utilizadas pela administração principalmente na educação compulsória. Existem variadas taxas, instituídas pelos departamentos de educação, mas, ao contrário das escolas particulares, as escolas públicas não podem cobrar anuidades. Entretanto, na luta contra o analfabetismo, só a partir de 1995 foi dispensada a anuidade das crianças das áreas rurais e as taxas dos livros didáticos (CHINA, 2008). Portanto, parece que a gratuidade nem sempre é aplicada na prática, resultando nas conhecidas limitações quando os países buscam recuperar parte dos custos da educação obrigatória.

A tendência manifesta é de o Estado se encarregar da educação básica e superior, ao passo que outras iniciativas, não estatais, predominam na educação profissional e na educação de adultos, mas não há atribuição específica de incumbências por níveis de governo e de educação, parecendo uma imagem pouco nítida, sujeita a tornar-se mais precisa a partir de negociações conjunturais. Ainda assim, em 1987 foi criado um fundo para educação de adultos, explicitamente incluído nos orçamentos públicos, que cresceu aproximadamente na medida do incremento do PIB. Com base em dados oficiais, entretanto, esse fundo correspondeu, em 2006, a apenas 1,8% do total dos fundos nacionais para a educação. Além desse valor, desde 1981 o Estado recolhe uma contribuição das empresas no valor de 1,5% dos salários, chegando até 2,5% se as necessidades de treinamento do ramo da empresa são maiores.

As dificuldades de transparência ressaltam na falta de estatísticas recentes sobre o financiamento público da educação. Os dados da UNESCO, de 1999, dão conta de que o país aplicou nesse ano apenas 1,9% do PIB e que as despesas em educação representaram 13% dos gastos governamentais. Por seu lado, um relatório governamental indica a ascensão contínua das despesas públicas em face do PIB, entre aquele ano e 2002 (CHINESE..., 2004). Contudo, os critérios são diferentes, pois, para 1999, o valor atribuído foi de 2,8% do PIB e, para 2002, 3,4%. De qualquer modo, as metas de aumento de recursos em relação ao PIB não têm sido cumpridas. Retornando aos dados do Instituto de Estatísticas da UNESCO, os recursos governamentais em 1999 foram distribuídos com ênfase à educação primária (34% do total), secundária (38%) e superior (21%) e em muito menor proporção à educação pré-primária (1%). Registraram-se também 5% de verbas com fins desconhecidos ou indeterminados (UNESCO, 2008).

A gestão tem procurado a agilidade, descentralizando-se e garantindo autonomia aos estabelecimentos educacionais, o que pode agravar as desigualdades regionais e sociais. Em face dessa problemática, os governos central e local, após uma reforma administrativa, aumentaram as transferências compensatórias de recursos para as áreas de menor renda. Para o nível superior, devidamente pago pelos estudantes, foram criadas bolsas, financiamento reembolsável e programas de trabalho e estudo, a fim de assegurar lugar aos que combinam mérito e insuficiência de recursos.

Apesar de avanços na gestão e na transparência, estudo da OCDE (OECD, 2006) concluiu que a receita fiscal, centralizada, está em descompasso com a descentralização das despesas, especialmente dos governos locais, que detêm grande parte das competências nos campos da educação e da saúde. Ou seja, são delegadas funções sem a contrapartida financeira. Com isso, a insuficiência de recursos obriga a situações de improviso. Ademais, os orçamentos refletem apenas três quartos da despesa pública, o que leva o governo a se expor a atividades extraorçamentárias de difícil controle e planejamento. As despesas de capital não obedecem a um referencial de longo prazo. Dentre as recomendações, avulta a de aumentar com eficiência as despesas com educação, saúde, ciência e tecnologia, que se encontram abaixo dos padrões internacionais para um país como a China e para os objetivos de desenvolvimento fixados. O complexo sistema de transferências financeiras intergovernamentais precisa também ser redimensionado, pois não consegue ser suficientemente progressivo para fazer face às desigualdades dentro e entre províncias e entre os governos locais.

2.5 Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais

O acesso à educação pré-escolar em 2006, mensurado pela taxa bruta de cobertura, era de 39%, tendo crescido apenas 1% desde 1999. Abaixo da média da região (45%), esta ainda não parece ser uma alta prioridade governamental. A taxa bruta de escolarização primária era de 111%, pouco acima da média regional (109%), reduzindo-se desde 1991 (126%), o que sugere a diminuição da defasagem idade-série. O último dado da taxa líquida de escolarização é de 98%, em 1991, representando uma cobertura quase completa. No caso da educação secundária, a taxa bruta de escolarização era de 76%, ligeiramente acima do valor da região (75%), apresentando menor participação masculina (75%), ao contrário dos outros níveis educacionais. A taxa bruta de cobertura da educação superior foi de 22% (21% para as mulheres) da faixa etária de 18 a 24 anos. Três pontos percentuais abaixo da média da região asiática, pode parecer modesta, mas vale informar que em 1999 esse número era de apenas 6% (UNESCO, 2008). Portanto, o maior esforço quantitativo tem ocorrido no nível superior, tanto na graduação quanto na pós-graduação, com o incremento de vagas e com as bolsas de estudo para o exterior. Se a representação gráfica da matrícula por nível antes se parecia com uma pirâmide, o tempo fez aumentar a base e mais rapidamente o topo, sugerindo o interesse na economia do conhecimento.

Dados ainda de 1991 dão indicação de que a taxa de repetência na educação primária era de 6% e que a taxa de sobrevivência até a quinta série era de 86%, denotando claramente problemas de eficiência, refletidos na taxa bruta de escolarização, superior a 100%. Efetivamente, segundo dados oficiais chineses, a taxa de aprovação na educação primária há apenas 18 anos era de 74,6%; na educação secundária inferior, 40,6%, e na educação secundária superior, 27,3% (CHINESE..., 2008). Conquanto a UNESCO ainda não as registre, o Ministério da Educação divulga estatísticas básicas sobre a escolarização regular por nível e tipo (Quadro 1).

Quadro 1 - República Popular da China: ingressantes, matrícula total e pessoal ocupado por nível e tipo de educação – 2002

Tipo e nível	Ingressantes (A)	Matrícula total (B)	A/B (%)	Pessoal ocupado
Jardins de infância	13.736.100	20.360.200	67.5	571.200
Educação especial	52.900	374.500	14.1	29.800
Educação primária	19.528.000	121.567.100	16.1	5.778.900
Escolas correcionais de estudo e trabalho	5.200	7.900	65.8	1.500
Escolas profissionais júniores	295.200	833.700	35.4	37.400
Escolas profissionais seniores	1.873.600	4.281.300	43.8	272.700
Escolas secundárias inferiores gerais	22.523.000	66.040.600	34.1	3.430.300
Escolas secundárias superiores gerais	6.767.000	16.838.100	40.2	946.000
Escolas de qualificação de trabalhadores	695.100	1.587.000	43.8	134.000
Escolas normais	194.200	601.100	32.3	37.600
Escolas técnicas secundárias	1.358.800	3.962.400	34.3	170.200
Ensino de graduação (escolas)	223.300	524.200	42.6	7.700
Educação superior não universitária	890.500	1.934.100	46	155.900
Universidades	2.091.200	6.575.400	31.8	454.900
Ensino de pós-graduação	202.600	501.000	40.4	12.028.000
Total	70.436.700	245.988.500	28.6	14.956.200

Fonte dos dados originais: CHINA, 2008. Arredondamento dos dados primários.

Os impressionantes números absolutos mostram que no ano em tela o acréscimo da matrícula total da educação regular foi de mais de um quarto ou de quase 15 milhões de alunos. A educação primária ficou abaixo dessa média, em face da desaceleração do crescimento populacional e da proximidade da meta de universalização. As escolas secundárias superiores gerais apresentaram uma proporção elevada de ingressantes sobre a matrícula total, indicando a sua perspectiva de crescimento. O seu percentual aproxima-se da educação superior e também das escolas de qualificação de trabalhadores, cujo alunado mais tende a crescer. No entanto, a maior relação percentual aparece no jardim de infância, o que mostra uma nova prioridade de expansão, após a cobertura da educação primária, que corresponde à primeira meta do Marco Referencial de Dacar, isto é, a expansão e aprimoramento do cuidado e educação da primeira infância (UNESCO, 2001).

A educação de adultos abriga também um numeroso corpo discente, mas parece subfinanciada. Ela envolve o treinamento para empregados, a educação básica dos empregados que não completaram a educação primária ou secundária, a educação “profissional e cultural” relevante para os empregados que completaram a educação secundária ou superior e a educação para a vida, destinada a todos os cidadãos, que seria considerada uma espécie de educação continuada. A matrícula declarada em classes de alfabetização em 2007 era de 1.037.600 alunos e, em escolas secundárias especializadas, de 1.129.800 discentes. Entretanto, a elevada procura pela educação superior por parte do aluno não convencional, isto é, o que já trabalha e não teve oportunidade de continuar os seus estudos, levou esse nível educacional a ser oferecido na modalidade de educação de adultos.

Assim, havia no mesmo ano 5.241.600 estudantes-trabalhadores, cuja idade certamente era mais elevada que a de ingresso regular. Ainda na educação superior, havia uma multidão de alunos que se dedica ao autoestudo e presta exames por matéria. No ano indicado registraram-se 9.562.700 examinados, provavelmente com múltipla contagem das pessoas, ou seja, cada indivíduo pode prestar mais de um exame (CHINESE..., s/d., 2008).

2.6 Educação profissional

A educação profissional é oferecida em três níveis: 1) na educação secundária inferior, predominantemente na área rural, como parte da educação compulsória de nove anos e, pelas indicações, uma terminalidade antecipada para trabalhadores, camponeses e empregados, consistindo de conhecimento profissional básico e certas habilidades profissionais; 2) na educação secundária superior, com uma rede de escolas especializadas, voltadas em especial para o setor terciário; 3) na educação superior não universitária, para treinamento orientado para a prática e composta de quatro categorias, a saber:

- instituições superiores de educação profissional;
- cursos de educação profissional superior de cinco anos de duração, providos por escolas secundárias especializadas;

- educação profissional superior ofertada por instituições de educação superior e instituições de educação superior para adultos;
- instituições regulares reformadas, com os seus cursos superiores de dois a três anos, enfatizando os talentos técnicos de alto nível (UNESCO, 2008).

Estreitamente ligado à educação de adultos existe um sistema de certificação e exames de competências profissionais.

Ao cotejar os números de matriculados e de ingressantes na educação profissional regular e de adultos (Quadro 1), verifica-se a existência de um grande hiato. Em 2002, a população economicamente ativa da China era de 753,6 milhões de pessoas e o desemprego na área urbana era de 4,0%. Com efeito, antes das reformas da “economia socialista de mercado”, o Estado garantia emprego para o cidadão. Nessas condições, a educação não era um critério com grande impacto sobre a escala de recompensas sociais. Após as mudanças e a intensificação do processo competitivo, a educação se tornou um forte preditor dos rendimentos e da não demissão dos trabalhadores. Com isso, as pessoas, as mulheres em especial, decidiram passar mais tempo na escola, em face das altas taxas de retorno.

Deve-se notar que, ao fim de 1999, havia mais de 25 milhões de trabalhadores oficialmente desempregados (MAURER-FAZIO, 2002). Sendo baixo o nível de escolaridade da população economicamente ativa, não só se estabelecem graves desequilíbrios entre oferta e procura de trabalho, como também a China deve tomar medidas para gerar empregos. Em 2007 há que empregar ou reempregar nada menos que nove milhões de pessoas e a cada ano surgem cerca de dez milhões de jovens candidatos a emprego. Se 61,7% da população com 16 anos e mais têm os nove anos de escolaridade obrigatória, falta preparo técnico para atender às necessidades, gerando séria falta de pessoal nas províncias litorâneas, economicamente mais avançadas. Por outro lado, no mesmo ano, mais de seis milhões de pessoas com diploma de nível superior procuravam emprego, sendo que mais da metade considerava a falta de experiência social como o maior obstáculo. Agravando ainda mais esse quadro, em 2006 havia 114,9 milhões de trabalhadores migrantes, que se deslocaram do meio rural para o urbano, em grande parte sem condições de fazer face às exigências do trabalho (YANBIN, 2008).

Assim, apesar do acentuado dinamismo econômico, a geração de empregos e a sua qualificação, bem como as necessidades da educação e formação profissional parecem fazer parte de uma maratona sem fim. É como um equilibrista que precisa manter todas as bolas em movimento no ar, sem deixar nenhuma cair. Mais ainda, com o paraíso perdido do pleno emprego assegurado pelo Estado, o setor informal, apesar da sua insegurança e, em muitos casos, da sua ilegalidade, se tornou um amortecedor das pressões do mercado de trabalho. Na verdade, o setor existe desde a Revolução, em 1949, mas aumentou sensivelmente a partir dos anos de 1980, especialmente com as grandes demissões das empresas estatais. Com isso, trabalhadores de baixas qualificações, que são um desafio à educação e à formação profissional, encontram atividade e renda, mas os seus produtos e serviços têm qualidade abaixo do requerido. Na transição do século XX para o XXI, o Ministério do Trabalho e Previdência Social procedeu a um programa formativo para o reemprego, destinado a dez milhões de pessoas. Sendo a educação escolar pouco flexível, só uma parte dos trabalhadores recebeu preparo em instituições formais. O programa incluía para cada candidato a reemprego uma entrevista grátis de orientação vocacional, três informes sobre emprego e uma oportunidade de formação sem custo ou parcialmente financiada. Nesse último caso, foram mobilizados centros de formação profissional, escolas de formação técnica dos departamentos de trabalho ou previdência, ONGs, sindicatos, federações de mulheres e ligas juvenis. Em algumas províncias, a efetividade dos cursos de formação foi fortalecida com a associação entre institutos e centros empresariais de reemprego e serviços de colocação para os participantes formados. Os resultados informam que 65% dos participantes conseguiram reempregar-se. Além disso, se desenvolveu a formação para criar novas empresas, aliada ao microfinanciamento, que geraram ao menos dez mil postos de trabalho. Em que pese este número, sugeriu-se que a formação profissional se vinculasse ao acesso a empréstimos com juros baixos, assistência na informação e assistência técnica para o incremento das oportunidades de renda mais alta. Apesar desses efeitos positivos, reconhece-se que a formação para o emprego no setor informal enfrenta debilidades como a pequena escala e a baixa qualidade dos cursos formativos, a ausência de vínculos da formação com a demanda do mercado, a falta de formação prática e o baixo nível de escolaridade (CHINA, 2008 a). O último obstáculo se fez mais presente no setor informal, para onde acorrem numerosas pessoas que desistiram da escola obrigatória, o que demonstra a magnitude do desafio.

2.7 Principais problemas e desafios

Como o Brasil, a China é efetivamente uma terra de contrastes, com grandezas e misérias justapostas e aglutinadas. Apesar do declínio do crescimento populacional, o volume de recursos e a maior efetividade do seu uso constituem imperativos para o maior país em desenvolvimento do mundo. Se bem que apenas Hong-Kong e Macau tenham participado do PISA, é legítimo indagar pela qualidade e democratização da educação básica, antes mesmo do período de abertura aos mercados. Os indicadores evidenciam grandes diferenças conforme as áreas rurais e urbanas, as províncias, os governos locais e as possibilidades de o aluno ter acesso a uma boa escola. Afora isso, a educação voltada para a aprendizagem passiva e o desempenho medido por exames estão em franca incoerência com o ambiente socioeconômico dinâmico e competitivo, a exigir criatividade e contínuas mudanças.

Na terra das oportunidades econômicas paradoxalmente coexistem acentuada escassez de pessoal e desemprego, este em especial juvenil. Isso ocorre porque apenas cerca de 33% dos trabalhadores urbanos são qualificados e apenas 4% deles são altamente qualificados. Com a desocupação rural, espera-se que a migração rural-urbana continue à base de 10 milhões de pessoas por ano, numa situação que lembra palidamente o êxodo rural na Inglaterra antes e durante o processo de industrialização. Do lado urbano, faltam mecanismos de diálogo entre a formação e a procura de trabalhadores, não só ao nível de ocupações ou famílias ocupacionais, mas também dos currículos e programas e das oportunidades de experiência com a mão na massa. A capacidade da educação profissional em todos os níveis foi estimada em apenas 10% do número total de pessoas ocupadas, ao contrário das economias mais avançadas, em que esse número varia de 30% a 40%. Desse modo, a educação profissional e superior se expande mesmo a um ritmo inferior às necessidades, enquanto uma parte dos formados não encontra empregos. Um diagnóstico sintético aponta a necessidade de mecanismos para os setores público e privado se encontrarem e fazerem parcerias, além do melhor aproveitamento dos recursos, do financiamento adequado, da elevação da qualidade e do grau de democratização da educação. Neste caso, grande parte da educação profissional é ministrada pelos governos locais, sujeitos a diferentes níveis de recursos, embora quase sempre num quadro de insuficiência ante as demandas (ADB, 2008).

Para isso, o mesmo diagnóstico assinala a necessidade de melhores professores, em quantidade adequada, tanto na educação geral quanto profissional. Aí está, como no restante da Ásia, um ou mais sérios problemas. Segundo Confúcio, aqueles que fazem o trabalho mental mandam e aqueles que fazem o trabalho manual são mandados (ZHAO; LU, 2007). Essa idéia calou fundo sociedades asiáticas, o que conduz ao despreço pelas ocupações manuais e, conseqüentemente, à educação e aos professores a ele ligados, ainda que tenha ocorrido na China uma profunda revolução socialista. Também os princípios confucionistas infundem um profundo respeito pelos professores e pelas pessoas com mais idade em geral, porém, como já foi visto, a própria lei hoje precisa declarar que os professores devem ser respeitados. Com as transformações econômicas e o aumento da competição e da competitividade, verifica-se uma espécie de seleção negativa no processo seletivo dos candidatos aos cursos para formação de docentes, em particular dos que se destinam à educação profissional. Eis porque os docentes e os alunos dos cursos de magistério têm origens nos estratos sociais médios e médios baixos e neles permanecem enquanto não saem do “círculo da educação”. Com isso, abrem-se oportunidades para professores menos ou não qualificados ensinarem não raro o que não consta da sua formação ou em que não têm experiência prática (ZHAO; LU, 2007).

Em princípio, os professores da educação profissional se dividem em dois grupos: 1) das disciplinas de conhecimentos gerais e 2) de disciplinas especializadas. Os últimos, por sua vez, compreendem: a) os professores de disciplinas teóricas (ligadas às profissões para as quais o estabelecimento prepara), b) os professores de práticas e c) os professores com essas duas qualificações. É verdade que os dispositivos legais requerem do docente da educação profissional o curso superior de quatro anos de duração, porém eles representavam em 1999 apenas 69,9% do corpo docente das escolas secundárias especializadas e 40,5% das escolas secundárias superiores profissionalizantes. Como outros países, a China vive o dilema das técnicas sem pedagogia ou da pedagogia sem técnicas. Se o docente se prepara numa instituição de educação superior, tende a incluir-se no segundo caso, considerando a falta de encontro entre a formação e a fluidez da economia e das tecnologias. Se a escola emprega técnicos e profissionais com experiência no trabalho, sem credenciais de nível superior, oriundos das empresas e em muitos casos trabalhando na educação em tempo parcial, sobressaem neles o conhecimento do *métier*, a associação entre conhecimentos teóricos e práticos e a atualização, mas o cobertor curto deixa

de fora a pedagogia. Reunir todas essas capacidades num grupo selecionado de pessoas é difícil e tanto o profissional da empresa quanto o professor podem ser atraídos por salários mais altos fora da escola. Cabe lembrar sempre que o país vive em situação de escassez de pessoal e que os incentivos da carreira docente beneficiam mais o professor das disciplinas acadêmicas que o da educação profissional (ZHAO; LU, 2007). O risco sempre presente, no caso do pessoal residual, é o de se confirmar o dito: quem não sabe, ensina.

Também a educação superior apresenta luzes e sombras. De um lado, a grande e rápida expansão encontrou caminhos para diversificar as formas da gestão e financiamento e o exame de acesso foi reformado. Existem quatro formas de governança das instituições: construção e gestão conjuntas pelo governo e entidades privadas, funcionamento cooperativo, integração de instituições de educação superior, instituições patrocinadas e atribuição dos estabelecimentos aos governos locais. Contudo, as dificuldades se encontram especialmente no financiamento, nas desigualdades de acesso e sucesso e na qualidade, o que inclui como dimensão básica o acompanhamento da economia e dos mercados de trabalho. Entre as áreas a serem mais bem exploradas se encontram a promoção do emprego e do autoemprego dos formados, a coordenação entre os vários ministérios e a consideração das necessidades da área rural e das pequenas e médias empresas (CHINA, 2008).

2.8 Prospectiva

Tão grandes problemas podem levar os menos avisados a considerar a China como um gigante com pés de barro. A impressão é errônea. Além das colossais mudanças rumo à urbanização, industrialização e “economia socialista de mercado”, o país teve a habilidade de condicionar investimentos estrangeiros à transferência de tecnologias, apesar de as matrizes, fora do país, conservarem os setores mais sofisticados. Longe de ser uma simples exportadora de produtos da indústria leve, mal acabados e de custos reduzidos, como consequência de baixos salários do pessoal, a China vive acelerado crescimento das exportações de alta tecnologia, passando de 5% do total, no início dos anos 1990, para 30% em 2005. Ao mesmo tempo, tem investido seriamente em ciência e tecnologia, sobretudo nas empresas nacionais, e tem promovido o aumento progressivo

das exportações de alta tecnologia das companhias nacionais. Os padrões tecnológicos e de busca da inovação, coerentemente, vão se incorporando às políticas, apesar de dificuldades relativas à propriedade intelectual e à ênfase ao desenvolvimento experimental, em vez da pesquisa, do baixo investimento das empresas em treinamento formal, da carência de pessoal altamente qualificado e orientado para a inovação, da necessidade de competências de gestão e *marketing* e de outros obstáculos. O país se tornou também um ator global na competição por talentos, tanto formando o seu pessoal nos melhores centros do mundo, como atraindo cientistas de alto nível. As pesquisas, apesar da sua ainda relativamente pequena expressão internacional, têm a tendência de se multiplicar. A Universidade de Beijing, segundo um estudo, situou-se entre a elite do 1% das melhores instituições do mundo em citações de física, química, engenharia de materiais, matemática e clínica médica. A despeito de muitas limitações, o país tem apresentado relativo foco e coerência no sistema de inovações (OECD, 2007).

Considerando essas limitações e possibilidades, parecem ilusórios tanto os exageros no sentido de subestimar ou de superestimar a China: o realismo, que é discreto e não bombástico, elimina as imagens extremas de tigre de papel ou de nova superpotência, diante da qual se curvariam a Europa e os Estados Unidos. De qualquer modo, o mundo com a China a médio prazo não será mais o mesmo de hoje. Nem poderia ser, inclusive do ponto de vista da sustentabilidade: conforme documento para a Conferência de Joanesburgo (2002), se cada habitante da Terra se comportasse como o habitante médio de um país de alta renda, seriam necessários 2,6 planetas para satisfazer às necessidades de todos (EFFETO..., 2002). Assim, que cenários se pode projetar para uma população bilionária integrada aos mercados de consumo? Depois de séculos de insucessos políticos, valendo-se do seu porte, a China tomou um elevador que sobe com rapidez. Só não se sabe em que andar vai parar.

2.9 Implicações para o Brasil

Sendo também um país continental, o Brasil pode aproveitar inúmeras lições da China, entre elas o desenvolvimento de um sistema efetivo de inovação, a clareza e a coerência na busca de alcançar certos objetivos de

Estado, o pragmatismo nas relações econômicas e tecnológicas, a abertura para o mundo, a formação e circulação do pessoal de ciências e tecnologias nos grandes centros mundiais, a atração e fixação de talentos e muitas outras lições. Cabe também aprender com os obstáculos não superados, entre eles a pesada burocracia estatal, a atuação não raro centrífuga dos seus componentes, a ainda insuficiente transparência das finanças públicas, os modestos padrões alocativos de despesas governamentais e as deficiências da educação básica, com especial ênfase às qualitativas. Também é interessante lembrar que o Brasil não tem múltiplas nacionalidades e línguas escritas e faladas, nem utiliza caracteres complexos como a China. Se esta chegou às taxas de alfabetização indicadas, por que o Brasil se arrasta por tantos anos sem alcançar as metas da Educação para Todos?

3 ÍNDIA

3.1 Contextualização

A Índia, como a China, é um subcontinente densamente povoado e pleno de contrastes. Também é um país multicultural, multilinguístico e multiétnico, registrando tensões às vezes muito graves entre os seus grupos constitutivos. É também um dos BRICS, países emergentes em que se inclui o Brasil e cuja economia também se abre ao exterior, sentindo os impactos da globalização.

Ao contrário da China, a Índia não teve uma revolução socialista, mas viveu um período de capitalismo de Estado, com fortes empresas estatais. Em grande parte graças ao domínio britânico, desenvolveu uma formidável burocracia, em parte (e só em parte) comparável à chinesa. Porém, ao contrário da China, apresenta ainda fortes reminiscências da estratificação social em castas, que se organizam de modos bem mais complexos do que as camadas básicas usualmente ensinadas pelos livros didáticos de História da Antiguidade.

Políticas afirmativas constituem graves pomos de discórdia ao contribuírem para derrubar essas barreiras abolidas pela lei, mas socialmente persistentes. Marcantes identidades étnicas e religiosas forjam divisórias intransponíveis, excludentes das outras, verdadeiras sementes de violência que às vezes eclodem, conforme analisa um sensível conhecedor, Amartya Sen (2007). Essas fronteiras tanto podem gerar um pacifista grandioso como Gandhi quanto o seu assassino.

Reunindo da sofisticação à miséria, nas gigantescas cidades indianas podem coexistir, na mesma rua, as mais sofisticadas joalherias e os labirintos de favelas, com galerias de tipos humanos diversos. Ao meio da via podem encontrar-se ricos turistas e mendicantes sem o temor de um assalto ou de balas perdidas. Conquanto a revolta exista, o conceito de *karma* parece ainda conferir relativa conformação e, mais que isso, aparente felicidade, o que, para os chineses ao lado, seria ao menos teoricamente o ópio do povo. Numa região como a Cachemira, onde os conflitos opõem pessoas e Estados, pode-se encontrar a indiferente placidez de lagos pontilhados de nenúfares, que espelham refinados palácios em madeira.

Este gigante que se transforma celeremente em 2006 tinha a população de 1,151 bilhão de habitantes, crescendo em ritmo mais lento, de 1,4% ao ano em 2005. Mas a taxa total de fertilidade ainda é de 2,8 nascimentos por mulher, indicando que essa população bilionária continuará a aumentar por algum tempo. Os jovens de até 14 anos constituem 30% do total de habitantes num país onde 71% da população se encontram na área rural (2005). A pobreza abrange 80% das pessoas (2004), levando à apreciável taxa de mortalidade infantil de 56 óbitos por mil crianças e à expectativa de vida ao nascer de 64 anos. O PIB *per capita*, de USD 3.452 (2005), cresceu no mesmo ano nada menos que 9,2% (UNESCO, 2008). Mesmo não sendo um Estado socialista, a Índia tem um coeficiente de Gini igual a 36,8 (concentração máxima de renda igual a 100), inferior ao da China (46,9), muito mais baixo que o do Brasil (57,0), embora mais elevado que o do Japão (24,9) e o da República da Coreia (31,6 (UNDP, 2008).

Do ponto de vista educacional, o país faz parte dos nove países mais populosos do mundo que concentram relativamente elevado grau de analfabetismo e subeducação (EFA 9). Apesar dessas condições, em face da prioridade concedida à educação primária regular, apenas 6% das crianças se encontravam fora da escola (UNESCO, 2008).

3.2 Marcos regulatórios

A Índia é uma federação centralizada, dividida em 28 estados e sete territórios, que, antes dos anos de 1990, gerava dúvidas quanto ao seu verdadeiro caráter federativo. No último decênio do século passado, à medida que recebia o impacto das mudanças do sistema internacional, promoveu a descentralização em geral e a privatização de numerosas empresas estatais. Ainda assim, as burocracias públicas são amplas e complexas, observando-se superposições e múltiplas ações, pouco ou nada orquestradas, com os governos central e estaduais executando não raro as mesmas funções.

Nesse país que talvez tenha a mais pormenorizada Constituição do mundo, mais que a brasileira, a educação é um dever do Estado, a ser cumprido integralmente no prazo de dez anos da sua promulgação, isto é, a partir de 1950 até 1960, o que evidentemente não sucedeu fora da letra da lei. A educação obrigatória e gratuita se destina ao cidadão de até 14 anos de idade.

No complexo mosaico étnico indiano, é também assegurado o direito de conservar a sua língua e cultura e de ter aulas no seu idioma materno na educação primária. Igualmente, a Carta Magna assegura especial cuidado aos interesses econômicos e sociais dos grupos subprivilegiados da sociedade, em particular castas e tribos desfavorecidas, que podem chegar a um quarto da população total.

A lei, com base na Constituição, tornou obrigatória a educação primária dos seis aos 14 anos de idade. A fixação e a busca do alcance dos direitos educacionais têm sido guiadas por planejamentos de longo prazo, a começar pela Política Nacional de Educação (National Policy on Education – NPE), de 1968. Em compatibilidade com os objetivos do desenvolvimento nacional, esse documento previu a ênfase na qualidade, na expansão equitativa das instalações educacionais e na educação das meninas. Em 1986 foi formulada nova NPE, depois de ampla consulta nacional até ao nível das aldeias e, posteriormente, em 1992, essa política foi atualizada. Os seus principais pontos foram: a mobilização social em favor da educação básica; a prioridade à educação pré-primária; a descentralização, tomando-se o distrito como unidade de planejamento da educação primária e da alfabetização de adultos; a formulação de estratégias fundamentadas no microplanejamento, com bases populares, para manter as crianças na escola; a introdução de níveis mínimos de aprendizagem nas escolas para melhorar o aproveitamento discente; a integração da alfabetização de adultos e dos programas de educação não formal com as preocupações nacionais de constituir famílias pequenas e de prover cuidados com a saúde, a nutrição e o meio ambiente. Estabeleceu também Institutos Distritais de Educação e Treinamento, destinados à formação inicial e continuada de professores para a educação primária e os programas de educação não formal e de adultos.

Se os anos 90 assistiram à descentralização progressiva, a NPE de 1986 havia conseguido um importante acordo, aceito pela maioria dos estados, sobre uma estrutura comum de educação, isto é, o sistema 10 + 2, dividindo-se os dez primeiros anos de escolaridade em três ciclos: o primário, o primário superior ou escola intermediária e a escola secundária inferior, aos quais se seguem dois anos de educação secundária superior (UNESCO, 2008 a). Como se percebe, havia o contraste entre dimensões da gestão educacional onde predominava a descentralização e outras onde prevalecia a centralização do governo de Nova Déli.

Em 2005 foi baixada a Lei do Direito à Educação, que se aplica a todos os estados do país, exceto um deles, e que começa por definir cuidadosamente cada um dos termos por ela utilizados. Nos dispositivos seguintes reafirma a obrigatoriedade e a gratuidade, sem pagamento compulsório de taxas, da educação para as crianças de seis a 14 anos. Numa sucessão de medidas para alcançar a cobertura universal, as crianças de seis anos terão lugar garantido na escola da sua vizinhança. São estabelecidas linhas gerais de competências dos vários níveis de governo, cabendo ao central a assistência financeira aos estados, de acordo com uma fórmula de repartição dos custos, que pode ser periodicamente revista. A lei também manda desenvolver de modo participativo e consultivo uma estrutura curricular nacional e padrões para a formação do magistério; prover recursos aos estados para promover e disseminar inovações e tomar outras providências. Os governos locais, quando providos de autoridade para tanto, devem manter um cadastro de todas as crianças de até 14 anos de idade, inclusive daquelas em situação de desvantagem, prover-lhes educação e planejar a infraestrutura da rede escolar. Caso essas responsabilidades não tenham sido devolvidas aos governos locais, o estado deve tomar as medidas correspondentes.

Cada escola, ainda segundo a nova lei, deve contar com um conselho gestor, que elaborará o plano de desenvolvimento da unidade escolar. Sua composição será de três quintos de pais ou responsáveis e dois quintos de representantes da comunidade, dos professores e outros. No prazo de três meses os governos transferirão a esse conselho os imóveis e equipamentos da escola, de tal modo que o colegiado fica responsável por supervisionar todas as atividades e efetuar todos os gastos com verbas governamentais, inclusive o pagamento dos professores. Não há disposições sobre a contratação e demissão de professores por esses conselhos, porém todos os docentes devem permanecer na sua escola, na data da lei, por ao menos dois anos.

Depois de estatuir os deveres dos professores, são estabelecidas as autoridades encarregadas de supervisioná-los e, se for o caso, aplicar as sanções correspondentes. O Conselho Nacional para a Formação do Magistério é encarregado de criar os padrões necessários à formação docente.

O ato diferencia ainda os tipos de escolas, como aquelas mantidas e geridas pelos governos, as financiadas integralmente por eles e as custeadas

parcialmente. Estas receberão uma proporção de alunos da educação compulsória gratuita e serão ressarcidas por meio do equivalente ao custo/aluno da escola pública. O monitoramento da aplicação dessa lei compete a um órgão do governo central, formado de educadores competentes em diversas áreas, a Comissão Nacional para a Educação Elementar. Seus membros são nomeados pelo Presidente da República, mediante indicação de uma comissão composta pelo Primeiro-Ministro, pelo Presidente da Câmara Baixa do Parlamento, pelo Ministro do Desenvolvimento de Recursos Humanos e pelos líderes da oposição nas duas Casas do Parlamento. A essa comissão foram concedidos poderes para atuar como *Ombudsman*, comissionar estudos e pesquisas, acionar a justiça em casos de irregularidades e fazer recomendações aos governos sobre questões disciplinares, entre outros poderes. Qualquer pessoa pode fazer uma representação ao conselho de gestão escolar ou ao governo local sobre o funcionamento de um estabelecimento educacional e, se insatisfeita, recorrer à instância superior. A lei também distingue as competências legislativas de cada nível de governo para a implantação da mesma. Por fim, é parte integrante do diploma legal um anexo com normas e padrões mínimos de funcionamento das escolas, incluindo lotação e tempo de trabalho dos professores, instalações, mobiliário e equipamento. Como padrões desejáveis, são prescritas instalações para a educação pré-primária, a eletrificação e pelo menos um computador pessoal (ÍNDIA, 2008). É importante notar que essa lei focaliza mais de perto a educação primária universal, porém indica uma nova abordagem da legislação indiana.

3.3 Organização e gestão da educação

O Estado indiano se divide em três níveis: central, estaduais e locais. Embora a Constituição original tenha dado origem a uma estrutura centralizadora, emendas aprovadas em 1993 conduziram a uma sensível descentralização, inclusive no setor educacional. O órgão decisor mais importante é o antigo Ministério da Educação, hoje denominado Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, sugerindo a abordagem da teoria do capital humano e do valor econômico da educação. Dividido nos Departamentos de Educação Escolar e Alfabetização e de Educação Superior, cabem-lhe as missões de planejamento, acompanhamento, avaliação, pesquisa e coordenação. Cada estado conta com

o seu Departamento de Educação, que organiza conforme a sua autonomia. Ao nível dos governos locais funcionam Conselhos Distritais de Educação e, nas aldeias, os comitês de educação. Esta estrutura ramificada envolve nada menos que 888 mil estabelecimentos educacionais, com 179 milhões de alunos. O sistema de educação primária é o segundo do mundo, com 149,4 milhões de crianças de seis a 14 anos e 2,9 milhões de professores (ÍNDIA, 2008 a). Trata-se, portanto, como a China, de imenso sistema educacional, que, como um navio, precisa de tempo razoável entre o momento da decisão sobre a mudança de rota e a sua efetiva alteração.

Ao nível federal, um órgão relevante é o Conselho Nacional de Pesquisa Educacional e Treinamento, encarregado de aconselhar os governos central e estaduais quanto a assuntos acadêmicos. O Conselho Nacional para a Formação do Magistério é outro organismo de assessoramento para esses dois níveis governamentais, que fixa os padrões e normas do sistema formativo de professores e trata de assuntos correlatos. Sua abrangência se estende à formação em todos os níveis educacionais, inclusive na educação de adultos, educação não formal e educação a distância. Tendo a sede em Nova Déli, mantém quatro comitês regionais em importantes estados. Para desenvolver as suas funções, conta com órgãos administrativos e acadêmicos para pesquisa, planejamento, acompanhamento, currículos, inovações e programas em serviço para a formação do magistério.

Outro órgão relevante para os propósitos deste trabalho é o Instituto Central de Educação Profissional, criado em 1993 em Bhopal, para atuar como instituto de alto nível para a pesquisa e o desenvolvimento dessa modalidade educacional.

Suas principais funções são a análise e a padronização de livros-texto e materiais de ensino, programas para formação de docentes e colaboração interestadual no compartilhamento de informações e experiências do seu setor.

Parte integrante do Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos, funciona também como órgão técnico do Conselho Conjunto de Educação Profissional e é responsável pela implantação do Programa Nacional de Educação Profissional e Experiência de Trabalho, incluindo as vertentes da

educação formal e não formal. Além de pesquisas, realiza o desenvolvimento de professores para a sua área (UNESCO, 2008 a).

No que tange à educação técnica, é coordenada pelo Departamento de Educação Superior do Ministério e cobre as áreas de engenharia, tecnologia, administração, arquitetura, planejamento urbano, farmácia, artes aplicadas, gerência hoteleira e tecnologia de alimentos. O sistema de educação técnica se compõe de três categorias, isto é, instituições mantidas pelo governo federal, mantidas pelos governos estaduais e autofinanciadas. Ao todo há 52 instituições federais de educação técnica e científica.

Existem ainda o Conselho Central de Aprendizagem e quatro Conselhos Regionais de Aprendizagem, cuja composição é tripartite, ou seja, conta com representantes dos governos, empresariado e trabalhadores. A sua função é regulamentar e acompanhar os programas de treinamento de aprendizes na indústria, com base em lei de 1961. Este ato foi emendado em 1973 para incluir o treinamento de engenheiros nos níveis de graduado e técnico. Em 1986, nova emenda ampliou a aprendizagem para os alunos de cursos técnicos secundários.

O Ministério do Trabalho, por meio da sua Diretoria Geral de Emprego e Treinamento, é responsável pela implantação da lei, contando com conselheiros estaduais de aprendizagem. Por sua vez, o Ministério de Desenvolvimento de Recursos Humanos é responsável pela implantação da mesma lei no que tange aos aprendizes das carreiras plenas e curtas de nível superior e das carreiras técnicas secundárias. Para auxiliá-lo existem quatro Conselhos de Aprendizagem em áreas diferentes do país, como mencionado antes. A aprendizagem é obrigatória tanto para as empresas públicas como privadas, desde que cumpram os requisitos legais de infraestrutura. A lei cobre ao todo 254 grupos de atividade econômica, com 17.800 estabelecimentos.

Este número é relativamente pequeno em virtude das características do mercado de trabalho indiano, adiante indicadas. A idade mínima é de 14 anos, competindo às empresas pagarem um estipêndio (não salário) crescente com o tempo, nos termos legais. Tratando-se de estudantes de níveis superior e secundário, as despesas são divididas entre a empresa e o governo central. A aprendizagem pode durar de seis meses a quatro anos (ÍNDIA, 2008 c).

A educação superior fica a cargo do respectivo departamento do Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos. Cumprindo mandamento constitucional, esse órgão central cuida da elaboração de políticas, da legislação e da distribuição de fundos financeiros para instituições de educação superior, além de estabelecer universidades centrais no país. Os governos estaduais, por seu lado, têm competência concorrente para estabelecer as suas próprias universidades e instituições isoladas de educação superior. A poderosa Comissão de Fundos para a Universidade, ao nível central, coordena e determina padrões e aloca os recursos. O Conselho Central Consultivo de Educação promove a coordenação e a cooperação entre os governos federal e estaduais. Conquanto só o governo central possa autorizar universidades, é o conselho de cada profissão que reconhece os cursos (ÍNDIA, 2008 b).

3.4 Financiamento da educação

O aumento dos recursos para a educação tem permanecido repetidamente no plano das boas intenções. Conforme o planejamento nacional, de 1968 em diante, o objetivo era elevar a proporção da despesa pública em educação para 6% do PIB. Apesar disso, tem havido um incremento constante e vagaroso, às vezes com altos e baixos, pelo qual de 0,8% em 1951-52 o país chegou a 3,3% em 1994-95. Os dados mais recentes da UNESCO (2008) indicam, para 2006, 3,2% do PIB e, para 2003, 10,7% das despesas governamentais. A mesma fonte informa ainda que, em 1999, os recursos públicos foram divididos em 1% para a educação pré-primária, 30% para a educação primária, 38% para a secundária, 18% para a superior e 13% para fins desconhecidos. Considerando a distribuição piramidal das matrículas, percebe-se de início um viés em favor da educação secundária e superior, que atende a um número menor e mais selecionado de alunos. Por outro lado, a maior parte da despesa educacional tem sido efetuada pelo governo central, como em 2005-06, em que ele foi responsável por 75,7% do total e os estados e territórios pelo restante (ÍNDIA, 2008 a). Seria interessante analisar em que medida a centralização contribui para reduzir as marcantes desigualdades regionais do imenso país.

A par da escassez de recursos em termos absolutos, diante da magnitude dos problemas desse país integrante do grupo EFA 9 (Educação para Todos), existem

problemas de eficiência e efetividade. Mishra (2007), embora apresente dados com tendências diferentes da distribuição da despesa pública (50,1% para a educação primária no exercício financeiro de 1996-97), destaca o tamanho paquidérmico da educação superior e o elevado grau de financiamento pelo Estado, que acaba por transferir renda para estratos sociais mais privilegiados. Em face disso, o autor recomenda o aperfeiçoamento urgente dos padrões de alocação de recursos para a educação superior e a diversificação das fontes de financiamento. Entretanto, rejeita a possibilidade de autofinanciamento desse nível educacional, uma vez que, se os alunos pagassem, as anuidades seriam incompatíveis com a sua renda. Desse modo, recomenda que as instituições de educação superior, entre outras saídas, aumentem a sua receita oferecendo serviços.

Utilizando dados de 2003 e 2004, Burke e McKenzie (2008) constataram que a Índia transfere mais recursos públicos para o setor privado, na educação, que os países da OCDE e a média dos países integrantes do programa World Educational Indicators - WEI, da mesma organização. Igualmente, despendeu menos com educação em despesas públicas diretas e indiretas que esses países, enquanto as despesas privadas com educação foram proporcionalmente reduzidas, em especial na educação superior. Com efeito, nesse período as educações primária, secundária e terciária não superior receberam 2,6% da despesa pública sobre o PIB e a despesa privada foi de 0,9% do PIB. As médias dos países da OCDE, cujo nível de renda é muito mais alto, foram respectivamente de 3,6% e 0,3%. Na educação superior, a despesa pública foi de 0,7% do PIB e a particular de apenas 0,2%, contra 1,1% e 0,4% para a média dos países-membro da OCDE, respectivamente. Ao decompor a despesa pública pela destinação dos fundos, os autores verificaram que a despesa pública direta em educação básica foi de 72%, ao passo que a despesa pública direta em instituições privadas foi de 28%. Na educação superior, esses números foram de 79% e 21%, respectivamente. Apesar de a despesa em instituições privadas de educação superior ser inferior à dos demais níveis educacionais, a Índia transferiu proporcionalmente mais recursos para o setor particular que a média dos países da OCDE que, nos dois casos, foi de 11% do total. Por outro lado, a despesa média por aluno/ano em relação percentual com o PIB *per capita* alcançou os seus maiores níveis na educação secundária superior, com 41%, e na educação superior, com 77%. Os menores valores se verificaram na educação primária e secundária inferior, 13%, e na educação pré-primária, 3%. Desse modo, delineia-se uma assimetria das despesas governamentais em favor dos níveis educacionais mais altos, como um efeito Robin Hood pelo avesso.

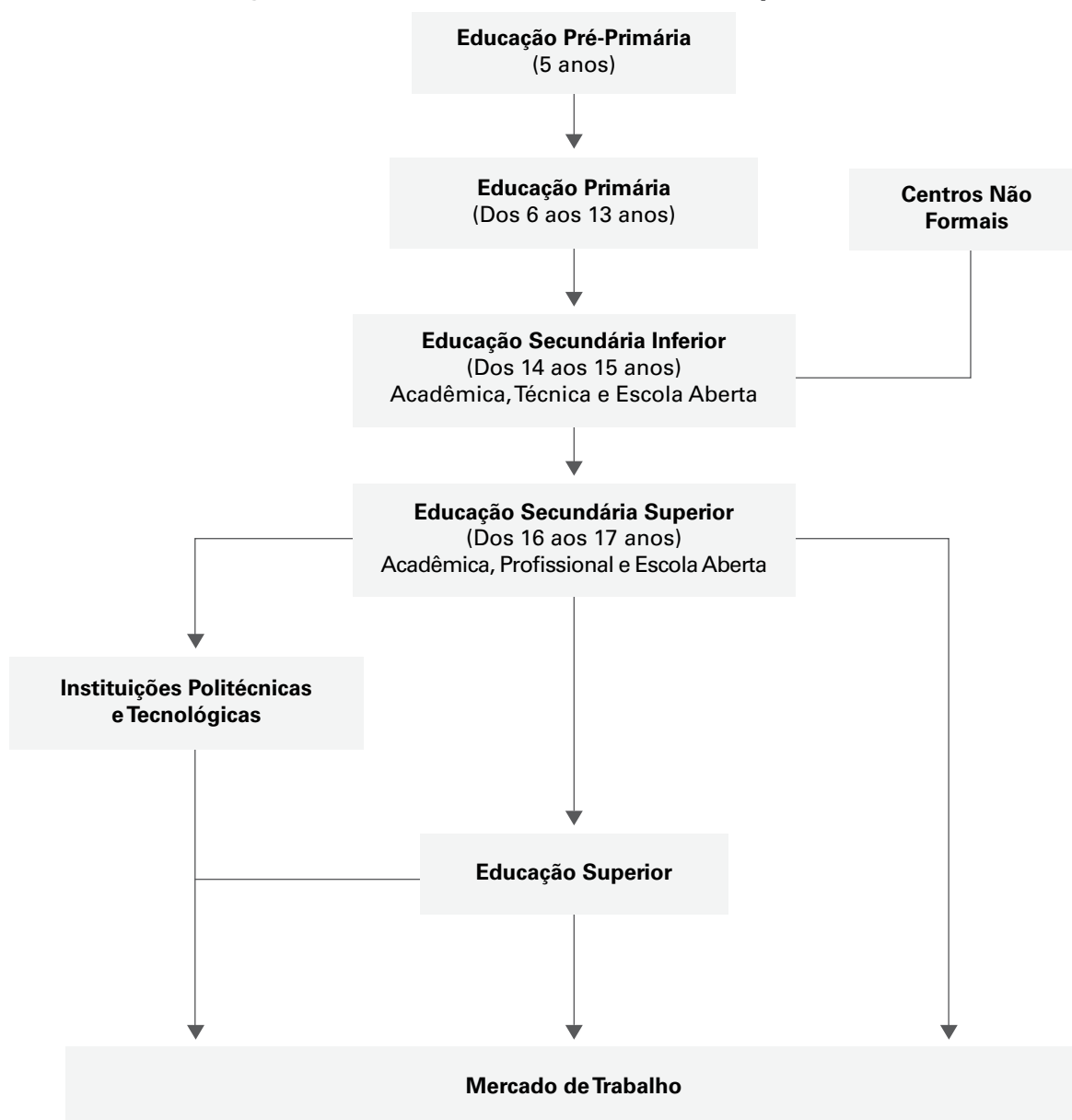
Não se pode objetar que o volume desses recursos se deva ao elevado número de matrículas da educação profissional. Ao contrário, este é um ramo pouco prestigioso, que enfrenta o estigma do trabalho manual e atrai pequena parte da população estudantil. Segundo estudo comparativo da UNESCO – UNEVOC (2006), na educação secundária superior (classes XI e XII ou ISCED 3 na classificação da UNESCO) a idade de entrada é de 16 anos e, ainda que a matrícula total fosse de 33.526.675 alunos, os programas profissionalizantes só representavam 0,1% desse número absoluto. Na educação pós-secundária não superior (ISCED 5 e 6), os programas profissionalizantes reuniam 17,9% do total de 521.538 matrículas. Por fim, na educação superior (ISCED 5B), os alunos de tais programas constituíam só 0,8% do contingente de 11.295.041 matriculados.

Segundo Burke e McKenzie (2008), ainda um freio ao acesso escolar seria o alto nível salarial relativo dos professores. Tomando as médias de salários como percentuais do PIB *per capita*, ao nível primário o salário inicial do docente era igual a 402, quando, para a média dos países da OCDE, era igual a 95 e, para a média dos integrantes do WEI, 145. Na educação secundária inferior, esses valores eram, respectivamente, iguais a 488, 97 e 167 e, na educação secundária superior acadêmica, as disparidades aumentavam ainda mais: na Índia o salário do docente era igual a 592; na OCDE, 102, e no WEI, 192. Sabe-se que existem amplas variações em torno da média, além de especificidades do mercado de trabalho. Sabe-se também que a Europa Ocidental tem encontrado dificuldades de atrair novos professores e assim preencher os postos de trabalho deixados pela onda de aposentadorias de docentes mais velhos, que apenas começou.

De qualquer modo, a educação e a formação profissional necessitam de alternativas mais eficientes e efetivas de financiamento, para o que é preciso modificar a gestão. Assinala-se que os estados obrigam as instituições por eles mantidas a recolher ao caixa único todos os recursos gerados, inclusive taxas pagas pelos alunos e receita de serviços. Os diretores também não contam com autonomia para contratar e demitir docentes, que são funcionários públicos, mesmo considerando que o quadro de pessoal precisa responder a necessidades dinâmicas da economia. É necessário, pois, aumentar a autonomia administrativa e financeira, envolver mais o setor privado, inclusive como gestor, e avaliar os cursos e programas, para que tenham maior responsividade (cf. WORLD BANK, 2008).

3.5 Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais

Fortemente influenciado pelo período britânico, o sistema educacional indiano, após laboriosas negociações, apresenta hoje a estrutura de 10 + 2 anos, adotada pelos estados e territórios. No entanto, dentro e entre os mesmos permanecem variações no número de anos de escolaridade que constituem os níveis primário, primário superior, secundário inferior e superior, bem como da idade de admissão à escola. Também se registram diferenças quanto a exames públicos, ensino de híndi e inglês, duração do ano letivo, estrutura de taxas, faixa de compulsoriedade da educação e outros temas. Segundo informação oficial apresentada à UNESCO (2008), a organização do sistema educacional segue em linhas gerais o diagrama abaixo.

Figura 2 - Sistema Educacional da Índia (Simplificado)

Fonte: Fundamentado em Informações do Ministério da Educação.

Elaboração: Própria

Nota: As representações gráficas dos sistemas educacionais apresentam simplificações da legislação e normas de cada país, podendo não abranger todos os programas e trajetórias existentes e, ainda, sofrer alterações.

O primeiro nível é o da educação pré-primária, não obrigatória, que começa aos cinco anos de idade e geralmente é provida pelos estados, governos locais e terceiro setor. A educação primária vai das classes I a V em 20 dos 28 estados e territórios federais e de I a IV nos restantes. Em geral é gratuita e compulsória dos seis aos 14 anos de idade. A educação intermediária compreende as classes VI a VIII em 18 estados e territórios, V a VII em outros e V a VIII em Nagaland, constituindo nesse caso o ciclo primário superior.

A educação secundária se constitui das classes IX e X em 19 estados e territórios, ao passo que nos demais compreende as classes VIII a X. Entretanto, em todo o território nacional vige o esquema 10 + 2 anos, ainda que em alguns deles as classes XI e XII estejam agregadas a universidades e outras instituições de educação superior. Evidentemente tais diferenças conduzem não raro a complexos problemas de equivalência de estudos, mas é efetivamente difícil encontrar meios termos entre a união nacional e as diversidades internas a serem respeitadas na sua sociodiversidade em favor da própria unidade do país.

Assim, a idade de admissão à escola varia dos cinco anos em 22 estados e territórios a seis anos em outros e a cinco anos e meio num deles. A língua de ensino é a materna ou regional na educação primária da maioria dos estados e territórios. Na educação intermediária muitas vezes se introduz outra língua, com amplas diversidades. O hindí, idioma nacional e literário, derivado do sânscrito, é utilizado nos estados que o falam, é obrigatório na maioria dos demais e não tem obrigatoriedade em três estados. Já o inglês é obrigatório em todos os estados e territórios, exceto num deles. É claro que a presença nos currículos e a carga horária apresentam grandes diferenças, embora seja ministrado na maioria das unidades federadas nas classes VI a X. É comum a todo o país a existência de exames públicos, realizados ao fim das classes X e XII pelos respectivos conselhos estaduais de educação secundária e superior. A partir dessa característica comum, tais exames são diversificados segundo a idade mínima para inscrição, que pode ser de 13 a 16 anos para a classe VI e de 16 a 18 para a classe X e que não tem restrições em alguns locais.

A educação secundária se divide tradicionalmente nos ramos acadêmico e profissionalizante, conforme as raízes inglesas. Segundo a política educacional vigente, a matrícula nesse nível deve ser ampliada com ênfase às meninas e aos membros de castas e tribos em situação desfavorável, particularmente, segundo os seus próprios termos, em ciência, comércio e cursos profissionalizantes. Esta é a sombra do desprezo pelo exercício das ocupações manuais, em contraste com a educação geral, não só na Índia como em muitas outras partes da Ásia (cf. TILAK, 2008). Com isso, a lei chega a direcionar expressamente o ramo profissionalizante para os grupos socialmente menos aquinhoados, como, aliás, também o fez a Constituição outorgada de 1937 no Brasil. Não por acaso um visitante do país referiu-se ao contraste entre as idéias socialistas avançadas que um aluno lhe expunha e o criado que, esgueirando-se por baixo da mesa, lhe calçava os sapatos (cf. VAIZEY, 1968).

A educação superior geral, por fim, é oferecida por universidades e instituições isoladas de educação superior. A duração dos cursos de graduação é variável: os de agricultura, odontologia, farmácia, tecnologia e medicina veterinária geralmente levam quatro anos, enquanto o de medicina dura cinco anos e meio (UNESCO, 2008, 2008 a). Todavia, além dos cursos considerados “clássicos” e de mais alto prestígio social, que em certos casos conduzem ao desemprego intelectual, a educação superior tem apresentado diversificação. A chamada educação técnica de nível superior apresenta, além dos respectivos conselhos em níveis nacional e estadual, entre outras, instituições financiadas pelo governo central. Estas instituições centrais se compõem dos institutos indianos de tecnologia, dos institutos indianos de tecnologia da informação e dos institutos nacionais de tecnologia. Os primeiros devem ter nível internacional e matricular apenas 1250 alunos nos cursos de graduação e outros tantos em pós-graduação, isto é, mestrado e doutorado. Eles se localizam em variadas regiões do país e desenvolvem seus trabalhos em áreas muitas vezes diferentes, conforme as suas vocações. Os institutos de tecnologia da informação constituem uma geração dos anos 90, quando a inserção da Índia no contexto internacional teve como uma das vias esse campo de estudos e de atividades econômicas. Anteriores a esses são os institutos nacionais de tecnologia, resultado de acordos entre os governos central e estaduais. Eles nasceram das metas de industrialização do Segundo Plano Quinquenal (1956-61), para prover pessoal das diferentes áreas da engenharia e tecnologia em níveis de graduação e pós-graduação. Cada uma dessas instituições admite apenas 250 alunos por ano, sendo reservados 50% das vagas para candidatos de outros estados. Dessa forma, os institutos recrutam tanto os seus discentes quanto os seus docentes em todo o território nacional. O desempenho e a eficiência dessas instituições, entretanto, não são muito bem reputados (cf. WORLD BANK, 2008). Cabe lembrar que a educação superior na Índia, como os demais níveis, abrange desde as entidades mais sofisticadas e renomadas em nível internacional até outras que claudicam na qualidade. Por isso mesmo, o país pode contar com arquipélagos de excelência, capazes de provê-lo dos melhores cientistas e profissionais.

Considerando o nível de acesso dos diversos níveis educacionais, a representação das matrículas corresponderia a uma pirâmide de base alargada e topo afilado. Segundo os dados mais recentes da UNESCO (2008), a educação pré-escolar tinha a cobertura de 28%, com clara paridade de gênero (2002); a

educação primária tinha a taxa bruta de escolarização de 112%, com 109% para as meninas (2006); a taxa líquida de escolarização de 89% ainda para a educação primária, sendo 87% para as meninas; a taxa bruta de escolarização de 48% para a educação secundária em 2002, sendo 41% para as meninas, e a taxa bruta de cobertura da educação superior de 12%, com 10% para as mulheres. Em todos esses casos os indicadores da Índia superam as médias para o continente.

Quando se fazem comparações temporais, essa representação em movimento mostra: 1) avanços consideráveis na educação pré-escolar, pois em 1991 o acesso era de apenas 3%; 2) progresso expressivo rumo à universalização da educação primária, vez que a taxa líquida de escolarização, entre 2002 e 2006, passou de 78% para 79%; 3) avanço mais lento na educação secundária, com aumento de 44% para 48% da taxa bruta de escolarização, e 4) expansão mais moderada na educação superior, cuja cobertura cresceu de 10% em 2002 para 12% quatro anos depois, apesar das necessidades geradas pela internacionalização da economia.

Como a Índia não tem participado de avaliações internacionais, não se sabe como os seus alunos se situam. A taxa de repetência na educação primária era de 3% (2006). Entretanto, a desistência era frequente, contribuindo para afilar a pirâmide: em 2004 apenas 73% dos alunos chegavam à classe V e 85% transitavam da educação primária para a secundária. Apesar dos esforços, a taxa de alfabetização da população de 15 anos e mais era de 65,2% em 2006, com apenas 53,4% para as mulheres. Para o grupo de 15 a 24 anos a situação era melhor, contudo, ainda longe dos Compromissos de Dacar e das Metas de Desenvolvimento do Milênio: 81,3% de alfabetizados, sendo 75,8% para as mulheres (UNESCO, 2008). Apesar da mobilização dos recursos da educação formal e não formal, o desafio histórico à frente ainda é de grande porte.

3.6 Educação profissional

Como se pode perceber, a educação profissional se desenvolve predominantemente na escola de adultos ou de adolescentes e jovens e nas escolas públicas. O número de aprendizes é uma fração pequena da juventude. Esse panorama contrasta com o passado da Índia, quando dispunha de um

sistema diversificado de educação secundária. Relegado a segundo plano durante o período britânico, foi preciso recomeçar a partir da independência, quando ainda era débil a pressão das indústrias por pessoal.

Em geral, os países asiáticos não têm dedicado elevada importância à educação profissional, exceto alguns deles, como a República da Coreia. Segundo Tilak (2008), a Índia se inclui no grupo de nações do continente cujas matrículas na educação profissional menos cresceram entre os anos de 1970 e 1990. A China avançou significativamente, ao passo que o Japão e a República da Coreia mantiveram níveis razoavelmente altos de matrículas.

O preconceito contra o trabalho manual é apontado como o maior obstáculo, mas cumpre acrescentar, no caso da Índia, que, dentre os três atores essenciais do mundo do trabalho, isto é, governo, empregadores e empregados, o primeiro ofusca os demais. Após a independência, a Índia fortaleceu o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, estabeleceu grandes empresas estatais e adotou comportamentos típicos de economias centralmente planejadas, inclusive estabelecendo planos quinquenais. Este período, que corresponde na América Latina à industrialização substitutiva de importações, tracionada pelo Estado, teve o seu apogeu na época de Nehru, com a concepção de um terceiro mundo independente e neutro na guerra fria, composto por países em desenvolvimento. Essa perspectiva foi também cultivada em graus diversos, entre outros, por Nasser no Egito, Sukarno na Indonésia, Tito na Iugoslávia e Gomulka na Polônia. Por isso e pelas especificidades da Índia, tem faltado uma participação maior de empregadores e empregados.

Isso é compreensível quando se considera que a força de trabalho do país é gigantesca, cerca de 430 milhões de pessoas em 2004-05, crescendo a quase 2% ao ano. Apesar de se constatar que o trabalho infantil tem declinado com o aumento da escolarização, o mercado de trabalho se divide em três setores: 1) o **trabalho rural**, especialmente na agricultura, que representa cerca de três quintos dos referidos 430 milhões e produz pouco mais de um quinto do PIB, ou seja, é uma imensa multidão predominantemente em situação de pobreza, para a qual faltam serviços de formação profissional e que, inclusive por isso, migra para as cidades; 2) o **setor informal urbano**, num país em que pouco mais de 30% da população residem em cidades e que envolve relações de trabalho precárias; 3) o **setor organizado**, que emprega em torno de 8% da

força de trabalho, produz cerca de dois quintos do PIB e inclui os setores público e privado, alcançando um nível de renda mais alto (NAGARAJ, 2008).

Não é preciso explicar pormenorizadamente a relativa debilidade de empregados e empregadores, ainda mais se considerada apenas a iniciativa privada, já que os governos são grandes empregadores. A ampla presença do Estado não significa também que a legislação trabalhista seja rigorosamente obedecida. Essas peculiaridades levam a formação de pessoal a assumir feições diferentes, onde mais de 90% da força de trabalho estão fora do setor formal. Esses grupos tendem a não se organizar e, em grande parte, são preparados para o exercício profissional por intermédio de uma aprendizagem informal, realizada no seio da própria família ou por pessoas conhecidas. Essa transmissão intergeracional não está isenta das linhas de castas. Confirma-se, assim, o país de contrastes.

Cumprir acrescentar que o treinamento em serviço é restrito e, de modo geral, o preparo para o trabalho não se encontra entre as mais altas prioridades das empresas. Apesar da falta de dados, estimou-se que o treinamento em serviço é restrito a em torno de 7% dos empregados por ano. A aprendizagem, conforme informação anterior, é também restrita e precisa ser dinamizada.

Com as mudanças econômicas, a internacionalização e a privatização da economia, as relações de trabalho se tornaram mais precárias até porque o emprego na indústria, parte do setor organizado, tem recuado desde os anos de 1980, sendo extintos 1,8 milhão de postos de trabalho sem qualquer protesto dos operários (NAGARAJ, 2008). Apesar disso, crescem as exigências de qualificação de pessoal, com os ventos da economia do conhecimento. A velocidade com que esse fenômeno ocorre lança os governos dos países do sul asiático numa permanente corrida atrás da demanda. Grandes empregadores procuram pessoal adequado, traçam planos e buscam atuar em cooperação com as melhores instituições de educação superior. Isso, porém, não é suficiente para preencher os hiatos de competências. Em que pesem a existência de cursos profissionalizantes de nível secundário e o enorme sistema de educação superior, a qualidade da formação frequentemente não atende aos requisitos. Como foi observado acima, a educação profissional traz consigo o ferrete do trabalho manual e atrai poucos alunos, de modo que a sua capacidade ociosa pode chegar a 60%.

Outro grande obstáculo vem a ser o desencontro entre as necessidades do setor produtivo e os cursos oferecidos, muitas vezes de alto custo. Por falta de relevância e adequação da formação profissional, muitos egressos das escolas técnicas e profissionalizantes enveredam pelo desvio ocupacional: encontram trabalho, mas em outras ocupações para as quais não foram preparados ou para as quais transferem competências da sua formação. Mesmo as instituições de educação superior dirigidas para a educação tecnológica, antes citadas, não apresentam o esperado desempenho. A gestão do “sistema” se dispersa entre os governos central e estadual, com limitada participação dos empregadores, a quem faltam voz e canais para manifestar com precisão as necessidades do respectivo setor. Faltam âmbitos onde se estabeleça o diálogo sobre as necessidades do setor produtivo, bem como produção e circulação de informações e avaliações científicas rigorosas de programas e projetos. Já que faltam luzes, não se sabe precisamente o que dá e o que não dá certo. Apesar disso, existem indicações de que tem crescido a procura por formados no ramo de educação geral ou acadêmica da escola secundária, em detrimento do ramo profissionalizante (cf. RIBOUD, SAVCHENKO, TAN, 2008; WORLD BANK, 2008). O que isso significaria? Que o setor produtivo não necessita de formados pelos cursos profissionalizantes? Ou que estes não atendem aos requisitos ou atendem aos requisitos “errados”? A preferência pela educação geral expressa a busca por pessoas treináveis, utilizando o nível de escolaridade como indicador dessa treinabilidade, segundo a teoria da fila?

Ainda assim, como observa documento do Banco Mundial (RIBOUD, SAVCHENDO, TAN, 2008), a Índia, entre outros países do sul asiático, ainda não alcançou amplos progressos em educação, como a China e o leste do continente.

De qualquer modo, a distribuição da população economicamente ativa é de tal modo diferente de outras partes do mundo que a Índia precisa de enfoques específicos, cujas soluções podem servir de bússola a outros países necessitados de gerar trabalho decente no setor informal. Sob este ângulo, cabe notar que na Índia esse setor se divide em três categorias:

- o subsetor de pequenas e microempresas, de alguma forma ligado ao setor formal;

- o subsetor do trabalho a domicílio, que em muitos casos envolve o trabalho feminino não remunerado; e
- o subsetor de serviços independentes, compreendendo os servidores domésticos, os vendedores ambulantes, os engraxates, os barbeiros de rua etc.

Nesse campo atuam programas como o Community Polytechnics, que treinava cerca de 450 mil pessoas por ano nas comunidades, e Jan Shikshan Sansthan, que oferecia 255 tipos de cursos profissionalizantes a quase 1,5 milhão de pessoas, principalmente mulheres. Entretanto, nenhum desses programas havia passado por efetivas avaliações há poucos anos atrás (WORLD BANK, 2008).

Como as habilidades passam de geração a geração, informalmente, é preciso despertar o interesse pelos processos formativos e introduzir novas tecnologias e processos de trabalho que elevem a produtividade e a renda. Para tanto, é indispensável que as pessoas tenham recebido uma base de educação escolar ou não formal, carência que também se revela na América Latina em situação idêntica (cf. GALLART, 2008). Uma pesquisa sobre as experiências bem sucedidas de diversas ONGs com experiências no setor informal ao sul da Índia concluiu, entre outros aspectos, que: 1) os pesquisadores, formuladores de políticas e instrutores devem construir uma visão mais realista da diversidade do setor formal e fazer um mapa das diversas estratégias de sobrevivência dos seus subsetores; 2) a formação é uma forma de empoderamento, que começa com a construção da autoimagem e o desenvolvimento da autoconfiança dos formandos; 3) os instrutores precisam colocar em ação uma pedagogia para a comunidade aprender por si mesma e para as pessoas compartilharem as suas aprendizagens umas com as outras (MITRA, 2008).

3.7 Principais problemas e desafios

Além dos problemas e desafios citados ao longo deste trabalho, pode-se afirmar que a Índia tem basicamente o repto da inclusão social de grande parte da sua heterogênea população. Isso significa a necessidade de conjugar

políticas econômicas e sociais e reformas políticas capazes de impulsionar o país a exercer uma posição mais favorável na divisão internacional do trabalho.

A educação e a formação profissional precisam ser flexíveis, multiformes e sempre atentas à pluralidade para terem um papel efetivo. Isso significa superar as barreiras da educação formal, que às vezes ainda carrega uma tradição de cultura ornamental e elitista. Por esse mesmo motivo, a Índia tem sido um dos países em que a educação não formal mais tem vicejado, porém é indispensável que essa modalidade não se constitua numa simples alternativa de educação pobre para a população pobre. Em vez de constituir um beco, deve conduzir a inúmeras portas, que incluam a educação formal.

3.8 Prospectiva

A prospectiva otimista da Índia, como integrante dos BRICS, é a de abrir uma janela histórica para o seu desenvolvimento sustentável, com inclusão social.

Os obstáculos são inúmeros e respeitáveis, como se pode depreender. Se aproveitar mais uma oportunidade histórica, a Índia terá amplas possibilidades no século XXI, em parte à semelhança da China. Embora não caiba aqui listar ou discutir vantagens, é interessante lembrar que, situado no oriente, o país tem outras tradições históricas, conducentes a visões de mundo diferentes das ocidentais e assentadas em valores diversos. Se a globalização não promover a “pasteurização” das culturas do país, enquadrando-as nos moldes ocidentais, haverá certamente contribuições inestimáveis para uma altermundialização possível.

3.9 Implicações para o Brasil

A posição do Brasil em face da Índia é relativamente privilegiada. Não cabe discutir aqui questões demográficas ou se a qualidade da educação é mais ou menos deficiente na média ou mais heterogênea no todo do que a nossa. O Brasil, apesar de contar com minorias étnicas, não é o complicado

mosaico indiano. Alfabetizar e educar uma população bilionária, com elevado número de línguas e culturas, é um incomensurável desafio. Contando com uma população menor e menos diversificada, inclusive quanto ao idioma, o Brasil, apesar da crise econômica mundial, em princípio teria condições de cumprir com mais facilidade e rapidez as Metas de Desenvolvimento do Milênio relativas à educação e os Compromissos de Dacar, assumidos respectivamente no âmbito das Nações Unidas e da UNESCO. Esse fato novo, que constitui a crise econômica de âmbito mundial e que se interpôs no prazo para atender a esses compromissos, afetará provavelmente o atingimento global das metas. Entretanto, é esperado que os países emergentes sejam menos vulneráveis que os países em condições econômicas mais frágeis e dependentes de ajuda internacional.

Na formação profissional, o Brasil dispõe de uma grande vantagem, que é a presença do setor produtivo na definição de políticas, currículos e metodologias e também na gestão direta do setor. Esses canais de comunicação e atuação fazem grande falta à Índia, presa de alguma forma a uma tradição estadista e burocrática que já cumpriu o seu papel histórico quando foi viável. Compete ao Brasil aperfeiçoar ainda mais essa vantagem, sem dispersá-la. No entanto, ambos os países têm um setor informal cujos contornos em grande parte coincidem com as linhas de pobreza. Para ele não bastam as estratégias utilizadas com êxito para o setor formal. Nesse sentido, o Brasil tem muito a aprender com a experiência da Índia e de outros países latino-americanos, estabelecendo as imprescindíveis adequações à sua realidade.

4 ÁFRICA DO SUL

4.1 Contextualização

Entre os chamados países emergentes, um dos maiores destaques é a República Sul Africana, com o seu amplo território e suas diversificadas riquezas naturais. Abrangendo desde quentes desertos até a área relativamente fria do Cabo da Boa Esperança, o país é marcante não só pelas diversidades geográficas, mas também pelos contrastes sociais. Basta chegar a uma grande cidade para descortinar, pelas próprias ruas, que grande parte dos trabalhadores se encontra no setor informal e que a sofisticação da economia de consumo, em centros comerciais, coexiste com a pobreza e a miséria. Ao sair para as periferias urbanas, descerram-se cenários de pobreza mais acentuada, que se tornam ainda mais candentes quando as estradas secundárias penetram na área rural. Como numa espécie de máquina do tempo, a viagem das cidades ao campo proporciona um corte simplificado de três paisagens sociais, urbana, urbana periférica e rural, sempre a lembrar ao visitante a contemporaneidade do que não é coetâneo.

O observador cuidadoso verifica que, apesar do fim do *apartheid*, as antigas escolas de brancos e de negros, dessegregadas legalmente, mas pelo menos em parte ressegregadas ou nunca inteiramente dessegregadas, apresentam diferenças aparentes de instalações. Não são casuais: em 1990 a despesa por aluno branco era quase cinco vezes maior que a despesa por aluno negro (TAYLOR; VINJEVOLD, 2000). Mais que isso, as testemunhas ainda contam que as escolas de negros eram centros de ativismo e resistência contra a política oficial e a polícia. O fracasso escolar e as condições discriminatórias convertiam alunos e professores em resistentes, com causa política definida.

Essas diferenças, depois de meio século de *apartheid*, ainda correspondem a um complexo entrelaçamento de diversidades de etnia, classe social, cultura e religião que a bandeira multicolorida do país busca representar, como expressão de uma pluralidade criadora, em lugar da singularidade injusta.

Essas linhas muitas vezes se entrecruzam e se projetam sobre o espaço geográfico, onde cada grupo há pouco mais de dez anos deveria viver circunscrito e relativamente isolado. Quando Nelson Mandela assumiu a Presidência da República, em 1994, a população se classificava em 30,9 milhões de africanos, um milhão de asiáticos, 3,5 milhões de pessoas “de cor” (*colored*) e 5,2 milhões de brancos. As condições econômicas eram insatisfatórias, depois de anos de embargo e outros fatores desfavoráveis. E quase tudo estava por fazer, dispondo de muitas pessoas que tinham a prática da resistência nas ruas, nos guetos e nas prisões, mas que não contavam com a prática administrativa, para fazer face a uma burocracia oficial bem estabelecida (cf. GILMOUR, SOUDIEN, DONALD, 2000; CHRISTIE, 2001).

Em 2006, a população total era de 48,282 milhões de habitantes, com tendência a desacelerar o seu crescimento. A taxa de incremento populacional anual era de 1,1%, apesar de 41% da população continuarem na área rural (2005).

Todavia, no mesmo ano, a taxa de fertilidade ainda era alta, isto é, 2,8 nascimentos por mulher, acompanhada da taxa de mortalidade infantil de 55 por mil e da expectativa de vida ao nascer de apenas 48 anos. Com isso, a população de até 14 anos de idade representava 30% do total, demandando muitas matrículas escolares, porém mostrando tendência de declínio relativo (UNESCO, 2008).

Economia rica, uma das maiores da África, com grande população pobre, tem o PIB *per capita* de 11.110 dólares anuais, cuja elevação em 2005 foi de 4,9%. Resultados como esse foram obtidos depois de um duro ajuste econômico, realizado pelo governo de Mandela. O regime do *apartheid* deixou suas marcas na existência de monopólios, na introversão econômica da industrialização substitutiva de importações e na exagerada regulamentação estatal.

Entretanto, a estratégia de desenvolvimento formulada pelo país ultrapassou pelo menos as metas de crescimento anual do PIB, que se expandiu à taxa de 5% a partir de 2004 (OECD, 2008). Contudo, no período cresceram tanto a inflação como a taxa de juros e, em consequência, o déficit em conta corrente, agravando a vulnerabilidade numa conjuntura mundial hoje adversa. Além disso, o desemprego continua sendo alto, num país onde imperam

grandes disparidades. Em 2000, mais de um terço, 34% da população, vivia em situação de pobreza, com menos de dois dólares por dia. O coeficiente de Gini, refletindo o passado discriminatório, era de 57,8 (concentração máxima de renda = 100), pouco superior ao do Brasil (UNDP, 2008). Em 2004, 7% das crianças na idade de compulsoriedade estavam fora da escola e, como no caso brasileiro, havia elevada defasagem idade-série, em face da taxa de repetência de 8% na educação primária (UNESCO, 2008).

4.2 Marcos regulatórios

O fim do *apartheid* implicou grandes transformações jurídicas, inclusive uma nova Constituição, que declarou o direito à educação e os seus fundamentos nos princípios da dignidade humana, da busca da igualdade e do avanço dos direitos humanos e liberdades, do não racismo e do não sexismo. A Carta reconhece ainda 11 línguas oficiais, entre elas o inglês. Assinala, ainda, que a democratização da educação inclui a ideia de que todos os seus atores, isto é, pais, educadores, alunos e membros da comunidade, devem participar das atividades escolares. Daí a forte presença dos pais no conselho escolar a partir da nova legislação educacional, de caráter infraconstitucional, que inclui a criação da South African Qualifications Authority (Lei nº 58/1995); a Lei de Política Educacional, nº 27/1996, e a Lei das Escolas Sul Africanas, nº 84/1996.

Para se ter uma ideia do marco regulatório durante o *apartheid*, é interessante notar que os poderes eram altamente centralizados e detalhistas, com uma estrutura para cada grupo étnico, todas controladas pelo poder central. O desenvolvimento curricular era dominado pelas comissões associadas à House of Assembly, câmara baixa do Poder Legislativo, com membros brancos, daí emanando a determinação dos conteúdos programáticos nucleares para o ensino. Desse modo, currículos, programas, material didático, livros textos e padrões de avaliação eram estabelecidos de cima para baixo e verificados por um corpo de inspetores e de coordenadores de componentes curriculares.

Grande parte das exigências aos alunos consistia da memorização de elementos pouco significativos para as diferentes etnias, mesmo, em grande parte, para a branca. Os alunos que não seguissem as normas podiam receber castigos

físicos. Com a panela de pressão já fervente, não era de admirar que as escolas negras se tornassem centros de resistência, inclusive às autoridades educacionais que iam verificar a sua conformidade com os padrões. Esta breve descrição dá idéia do que foi preciso mudar a partir da posse de Mandela. As flores espalhadas nas comemorações da sua posse logo revelariam dolorosos espinhos.

Antes das eleições presidenciais, o Partido do Congresso Nacional Africano, de Mandela, deixara claro no seu programa a defesa da associação entre a educação escolar e o treinamento ou formação profissional. Por isso mesmo, uma das primeiras tarefas foi a aprovação da mencionada Lei nº 58/1995, que estabeleceu o Referencial Nacional de Qualificações e fundou a South African Qualifications Authority. O primeiro se divide em oito níveis, com as competências que todos devem atingir na educação e treinamento. Esses níveis se agrupam em três faixas: a) educação geral e treinamento do Nível 1, inclusive educação e treinamento básicos de adultos de 1 a 4; b) educação pós-obrigatória e treinamento de Níveis 2 a 4; e c) educação superior, de Níveis 5 a 8.

A Lei de Política Educacional, por sua vez, estatuiu os princípios e mecanismos de funcionamento necessários para o Ministro da Educação efetuar consultas antes de tomar medidas relevantes. Por esse meio se criaram o conselho de chefes de Departamentos de Educação e o Conselho de Ministros da Educação, cujas funções consistem em promover uma política nacional de educação, segundo os interesses e as necessidades das províncias e a respectiva competência do Parlamento e dos poderes legislativos provinciais.

A Lei das Escolas Sul Africanas, por sua vez, aboliu o princípio da oferta separada para diferentes grupos étnicos e lançou as bases para um único sistema educacional não racial, onde todos os alunos têm direito ao acesso e à qualidade. Além de situar os pais numa fortalecida posição de governança, nos conselhos escolares, a lei diferenciou as escolas em públicas e independentes, em lugar das três categorias anteriores, isto é, públicas, financiadas pelo governo e independentes. Mesmo que a gestão seja particular, os estabelecimentos que recebem meios do governo são considerados públicos.

A Lei da Educação Superior, já no ano seguinte, formou em tese um único sistema nacional de educação superior, dessegregado. Entre outras providências, definiu a educação superior como toda aquela além do décimo segundo ano

de escolaridade ou Nível 4. Introduziu também um processo de planejamento nacional ligado a uma fórmula de financiamento desenhada para alcançar os objetivos do desenvolvimento nacional, criou novas regras para a autorização de programas particulares, incorporou as unidades isoladas e democratizou as estruturas organizacionais, incluindo fóruns institucionais, com representantes da comunidade, para assessorar os conselhos das instituições.

No campo da educação profissional, a Lei nº 98/1998 tratou do estabelecimento, governança e financiamento das instituições de educação pós-compulsória e de treinamento. Novamente o seu propósito básico foi o de constituir um sistema nacional, com governança cooperativa, incluindo as normas para a autorização de programas privados. Esta lei, junto com a de nº 97/1998, Lei do Desenvolvimento de Competências, atua como base para este setor, com o fim de atender às necessidades econômicas e sociais.

A legislação básica não ficaria completa se não fosse a Lei das Relações de Trabalho dos Educadores, nº 76/1998, que trata do emprego de educadores pelo poder público, esclarecendo questões e provendo fundamento legal ao Conselho Sul Africano de Educadores.

4.3 Organização e gestão da educação

A África do Sul se divide em nove províncias e 52 distritos, dos quais seis são metropolitanos, correspondendo às maiores constelações de cidades. Os 46 distritos restantes são divididos em 231 municipalidades. Ao nível central o Poder Legislativo é bicameral, com uma casa destinada à representação das províncias, porém diverso dos senados tradicionais. As províncias e as municipalidades também têm seus órgãos legislativos, nos limites constitucionais das suas competências.

Um dos primeiros atos do governo de Mandela foi extinguir os 19 departamentos de educação separados por etnia e criar um só departamento nacional, destinado a formular a política educacional do país. Com isso, a economia de verbas em atividades-meio foi significativa. As províncias têm os seus próprios departamentos, de modo que o órgão central tem função normativa, enquanto os provinciais provêm educação.

Mencionado em algumas linhas, o processo parece simples. Na realidade, foram transformações dolorosas, mas politicamente legitimadas, que levaram o país a promover a igualdade dos direitos educacionais. As escolas segregadas apresentavam níveis diferentes de privilégio e desprivilégio, como a relação média de alunos/professor: nas mais aquinhoadas, podia ser de 1:20 e nas menos, 1:80. Essas diferenças tinham cores, línguas e etnias que deveriam passar a conviver muitas vezes sob o mesmo teto. Escolas com capacidade ociosa deveriam juntar-se a escolas superlotadas e/ou dividir os professores e alunos entre si. Instituições de vários níveis, inclusive superior, umas subfinanciadas, outras com recursos razoáveis, deveriam unir as suas forças, os seus corpos docente e discente, modificar o clima acadêmico e continuar a desenvolver o ensino e/ou a pesquisa. Para simplificar, escolas relativamente menos dotadas de recursos eram escolas de negros e as demais, de brancos, além das nuances intermediárias.

A tarefa foi ingente por vários motivos. O partido no poder contava com grande número de ativistas ardorosos, que desconheciam a máquina administrativa e nunca haviam lidado com as novas funções. O primeiro inventário sistemático dos recursos escolares foi feito em 1996 e terminado no ano seguinte, de modo que não se contava com uma base de dados que informasse com segurança quantos professores, funcionários não docentes e alunos estavam lotados em que parte, nem as demandas e carências de cada unidade escolar. Aos professores foi oferecido um “pacote” de opções, pelo qual eles deveriam ser transferidos para escolas menos privilegiadas. Com isso, aconteceu de se estabelecer numa província a remoção de milhares de professores para descobrir-se depois que faltavam outros milhares. As instituições para formar professores eram, como são, provinciais, mas não podiam obrigar os seus concluintes a trabalhar na mesma província, o que contribuía para novos desequilíbrios. Em face das incertezas, o número de candidatos aos cursos formadores diminuiu, agravando a escassez de pessoal qualificado. Nesses tempos duros, o primeiro inventário sistemático da situação educacional, já referido, datou de 1996, quando se completou o Registro de Necessidades Escolares. Em meio às dificuldades, mais uma vez as escolas mais bem estabelecidas, com professores mais qualificados e integrados, foram as que melhor resistiram aos choques, enquanto as demais com frequência se fragilizaram ante as desigualdades estruturais (GILMOUR, SOUDIEN, DONALD, 2006; UNESCO, 2008 a).

De acordo com a estrutura vigente, o Ministério da Educação, encarregado ao nível nacional da educação e treinamento, é assistido pelo Departamento de Educação. A educação em todos os níveis, exceto o superior, é uma das áreas de competência legislativa compartilhada nacional e provincial. Nesse sentido, o Departamento de Educação se responsabiliza pelos assuntos que não podem ser alvo efetivo de legislação provincial, ou seja, ele tem competência por exclusão. Ao nível provincial cada ministério tem o seu departamento de educação, em simetria ao nacional. Os dois colegiados, o Conselho de Ministros da Educação e o Comitê de Chefes de Departamentos de Educação, facilitam o desenvolvimento do sistema educacional e servem como espaço de compartilhamento e negociação, com o papel coordenador do Ministério nacional. Quanto à certificação e exames, são os departamentos provinciais os seus responsáveis, com o monitoramento e a ação coordenadora do Departamento nacional, para que haja relativa homogeneidade de exigências.

Ao nível da educação superior, o ministro nacional conta com a orientação e assessoria do Conselho de Educação Superior, criado em 1998. O colegiado é responsável também pela autorização e reconhecimento de instituições e programas, bem como pela promoção e garantia da qualidade, por meio do Comitê de Qualidade da Educação Superior, seu integrante.

Na interseção da educação e do treinamento, a South African Qualifications Authority se compõe de 29 membros nomeados pelos ministros da Educação e do Trabalho. É sua missão supervisionar o desenvolvimento do Referencial Nacional de Qualificações, formulando políticas e critérios de credenciamento de órgãos responsáveis pelo monitoramento dos padrões e qualificações, de modo que estes sejam comparáveis internacionalmente. No próprio ano de 1998 o órgão criou regulamentos para o registro de órgãos capazes de estabelecer padrões e recomendações de qualificações no Referencial Nacional de Qualificações.

Os diplomas de programas profissionalizantes oferecidos por escolas técnicas e outras instituições são conferidos pelo South African Certification Council. Um colegiado semelhante vela para que todas as instituições politécnicas de nível superior sigam os mesmos padrões de qualidade e avaliação, o Certification Council for Technikon Education. Deve-se esclarecer que tais instituições na África do Sul são chamadas *technikons*.

Ainda no campo da educação profissional, outro órgão, o National Board for Further Education and Training, é encarregado de elaborar a política governamental para a educação pós-compulsória e o treinamento.

Ainda outro importante colegiado é o South African Council for Educators, órgão de registro de todos os professores e, ao mesmo tempo, órgão de classe incumbido de colocar em prática o código de conduta do magistério, para o qual tem uma comissão disciplinar.

No que tange à gestão escolar, a legislação foi francamente descentralizadora ao criar um conselho diretor, composto de pais de alunos, educadores, funcionários não docentes e alunos a partir do oitavo ano de escolaridade, este eleito pelo conselho representativo dos alunos da escola. Esse órgão deve apoiar o diretor, os educadores e outros funcionários do estabelecimento, elaborar o regimento e o código de conduta dos alunos, recomendar ao Chefe de Departamento a nomeação de servidores docentes e não docentes, administrar e controlar o patrimônio da escola e encorajar funcionários, alunos e pais a prestarem serviços voluntários.

4.4 Financiamento da educação

De acordo com os dados mais recentes do UNESCO Institute of Statistics (2008), do ano de 2006, a despesa pública em educação era de 5,4% do PIB e de 17,6% da despesa governamental. A mais alta prioridade na distribuição desta última era a educação primária, que recebeu naquele exercício financeiro 45% das verbas, refletindo as carências do país. A educação secundária ficou com 31%; a educação superior, 15%; a educação pré-primária, 1% e os restantes 9% foram considerados de finalidade desconhecida.

A partir de 1998 e com os resultados disponíveis do inventário das necessidades das escolas, a alocação de recursos melhorou sensivelmente, pois passou a fazer-se por meio de fórmulas que buscam primordialmente a equidade na distribuição. Por exemplo, as normas determinam que os departamentos provinciais dediquem 60% das despesas de outros custeios (que não pessoal) aos 40% de escolas mais pobres. No caso das escolas independentes, os

subsídios do Estado passaram a ser inversamente proporcionais à sua capacidade de arrecadar receitas próprias. Ainda assim, continua a se constatar um viés urbano em favor das escolas, das quais 72% eram rurais, pelo menos em 1996 (GILMOUR; SOUDIEN; DONALD, 2006). As instituições de educação superior foram exaustivamente visitadas e analisadas para elaborar os seus planos plurienais. As universidades e *technikons* tiveram a responsabilidade da sua gestão atribuída aos respectivos colegiados, com autonomia da gestão, e obedecem a normas trabalhistas não estabelecidas pelo governo. Em outras palavras, seus funcionários não são servidores públicos.

Além da vertente escolar do preparo de trabalhadores, o Departamento de Trabalho do governo central desenvolve as suas atividades, financiado por uma contribuição paga pelos empregadores, conforme uma lei de 1999. Essa contribuição, que não tem caráter jurídico de imposto, do mesmo modo que em tantos países, é de 1% da folha de pagamento das empresas, sendo excetuadas da obrigação as entidades públicas e do terceiro setor, bem como as empresas menores, conforme determinados critérios. A receita é repartida entre os Departamentos de Educação e do Trabalho, que, conforme indicado abaixo, têm culturas organizacionais não só diferentes como divergentes sob vários aspectos. Apesar da resistência dos empregadores, essa fonte vinculada de financiamento se impôs em face da abertura progressiva da economia e da urgência de elevar a produtividade (ÁFRICA DO SUL, 2008 a; AKOOJEE; GEWER; McGRATH, 2005).

4.5 Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais

De acordo com o programa político e a legislação indicadas, a associação entre educação geral e formação profissional ou treinamento, no quadro do Referencial Nacional de Qualificações, resultou na indicada divisão em oito níveis, conforme a Figura 3, cada um deles correspondendo a determinadas capacidades dos alunos. O primeiro nível, faixa da educação geral e treinamento, apresenta a equivalência da educação regular e de adultos. A educação regular se divide em quatro fases:

- a educação pré-primária;
- a fase fundamental, que vai da série R até à terceira;
- a fase intermediária, da quarta à sexta série anual;
- a fase sênior, da sétima à nona série anual.

A educação compulsória começa aos sete anos e termina aos 15 anos de idade, isto é, cobre o período de nove anos. Como a duração da educação primária é de sete anos, os alunos entram regularmente com 14 anos na educação secundária, que conta com cinco séries anuais. Seguem-se a educação pós-compulsória e os certificados de treinamento dos Níveis 2, 3 e 4. Por fim, vêm os diplomas e certificados ocupacionais dos Níveis 5 a 8, ficando neste último, localizado no topo, os doutorados e outros graus avançados em pesquisa (ÁFRICA DO SUL, 2008). A nova estrutura foi amplamente discutida e teve a participação inclusive de consultores internacionais, mas, em face da realidade africana, precisou ser revista, num delicado processo que envolve os Departamentos de Educação e do Trabalho desde 2003 e que deve entrar em vigor no primeiro dia de 2009. O novo sistema, entre outras providências, permite a acumulação e transferência de créditos em nível superior, porém requererá aparentemente muito tempo de trabalho burocrático dos interessados e instituições envolvidas (MacGREGOR, 2008).

Elaborou-se também o Currículo 2005, resultado de relativo consenso, mas que teve de sofrer uma revisão, em face das dificuldades de os professores o praticarem em sala de aula. A orientação predominantemente construtivista era filosófica e tecnicamente muito avançada, motivo pelo qual a sua tradução em atos pelos professores ficava muito abaixo das aspirações dos planejadores (VINJEVOLD, 2000). Isso ocorreu depois de uma intervenção de emergência, logo após o fim do *apartheid*, quando foram retirados dos currículos, programas e material de ensino os conteúdos ofensivos a qualquer etnia.

**Quadro 2 - Estrutura do Referencial Nacional de Qualificações
(National Qualifications Framework - NQF)**

Nível	Faixa	Tipos de qualificações e certificados	
8	Educação e treinamento superiores	Doutorado e graus posteriores em pesquisa	
7		Pós-graduação, qualificações profissionais	
6		Graduação, diplomas de nível superior	
5		Diplomas e certificados de ocupações	
Educação pós-compulsória e certificados de treinamento			
4	Educação pós-compulsória e treinamento	Certificados escolares e de treinamento	
3		Certificados escolares e de treinamento	
2		Certificados escolares e de treinamento	
Educação geral e certificados de treinamento			
1	Educação geral e treinamento	Etapa superior (7ª à 9ª série)	Educação de adultos (Adult Basic Education and Training - ABET) Nível 4
		Etapa intermediária (4ª à 6ª série)	ABET Nível 3
		Etapa fundamental (séries R a 3ª)	ABET Nível 2
		Pré-escola	ABET Nível 1

Nota: Tradução livre e adaptação do autor a partir de Akoojee, Gewer e McGrath (2005) e UNESCO (2008 a).

Os dados de 2006 (UNESCO, 2008) sobre a cobertura do sistema educacional sugerem a figura de uma pirâmide, inicialmente estreita na altura da educação pré-primária, alargada na base e afilada no topo. O acesso tem se ampliado bastante, embora se verifiquem problemas de qualidade e equidade, metas de Dacar para 2015, com que o país se comprometeu. A taxa bruta de escolarização para a educação pré-primária em 2002 era de 31%, sem variação por gênero. A educação primária tinha em 2002 a taxa bruta de escolarização de 107%, com 105% para as meninas. No mesmo ano, a taxa líquida de escolarização era de 90%, sendo 91% para as meninas. Todos esses valores se situavam bem acima das médias da África Subsaariana. As diferenças entre as taxas bruta e líquida se deviam à taxa de repetência, de 8% na educação primária (2004), e, portanto, a problemas de fluxo dos efetivos discentes, com disparidade série-idade. Com isso, a taxa de sobrevivência até à quinta série era de 82%, ao passo que a taxa de transição da educação primária para a secundária era de 90% (2003). O sistema já acolhia 100% do grupo etário correspondente até à quinta série (2004). A educação secundária em 2002 apresentava a taxa bruta de escolarização de 90%, sendo de 93% para as meninas. Retirando os alunos com defasagem série-idade, a taxa líquida caía para 62%, com o valor de 66% para as meninas. A cobertura se situava muito acima da média da África Subsaariana.

Quanto à educação superior, a taxa bruta de escolarização alcançava 15% em 2006, mais uma vez com vantagem feminina: 17%. Os valores eram maiores que o triplo dos valores continentais. É desnecessário lembrar que as médias do continente apresentam desvantagem para o sexo feminino em todos os níveis de educação.

O esforço educacional se reflete nas taxas de alfabetização. Os jovens de 15 a 24 anos de idade são quase todos considerados alfabetizados, com 94,9% para ambos os sexos e 95,8% para as mulheres, mais uma vez a grande distância dos outros países do continente. Ao se considerar toda a população de 15 anos de idade e mais, a taxa de alfabetização cai para 87,6%, nesse caso com desvantagem para as mulheres, de gerações anteriores, isto é, 86,7% (2006). É importante considerar que os indicadores se acham em franco avanço, com um percentual hoje muito maior de alunos negros. Por exemplo, na educação superior pública eles, que representavam 42% do total em 1988, passaram a 72% em 2000. Nas instituições públicas de educação pós-compulsória e treinamento, a participação saltou de 32,3% em 1990 para 84% em 2000. No total das escolas públicas, o percentual passou de 87% em 1985 para 92% em 2000. Mesmo a matrícula nas escolas particulares, que era de 49% em 1990, em dez anos chegou a 71% (AKOOJEE; GEWER; McGRATH, 2005). Considere-se que no período colonial e no *apartheid* as linhas de cor eram intencionalmente traçadas para confinar os negros na subeducação, sendo a eles negada mesmo a posição de aprendiz (McGRATH, 2005).

Focalizando cada um desses níveis em particular, cabe destacar, como ficou evidente pelos dados estatísticos, que a educação pré-escolar é limitada. Só alguns departamentos provinciais de educação a oferecem, nesse caso a partir da idade de 3 anos. Os esforços se concentram em proporcionar às crianças de 5 e 6 anos a chamada série R, de recepção, o primeiro dos dez anos propostos para a educação compulsória, importante para o sucesso escolar, ainda mais numa sociedade rica em diversidades. Essa série R era gradualmente introduzida nas escolas primárias, motivo pelo qual a sua frequência não era ainda obrigatória (UNESCO, 2008).

A educação primária e compulsória, correspondente ao Nível 1, se divide em três etapas: 1) fundamental, da série R à terceira; 2) intermediária, da quarta à sexta série; 3) sênior ou avançada, da sétima à nona série. Esta última, na verdade,

faz parte da educação secundária inferior e constitui a última etapa da educação compulsória, conforme a tendência verificada em elevado número de países. Ao terminá-la, o jovem recebe o General Education and Training Certificate.

Seguem-se a educação não compulsória e o treinamento dos Níveis 2 a 4. Ao concluir a décima segunda série, o aluno se submete a um exame público, conducente ao Senior Certificate. Este pode dar ou não isenção de exame de ingresso à educação superior. Para o acesso a esse nível educacional é preciso um conjunto mais exigente de disciplinas e notas. No entanto, as universidades, tendo em vista o passado de discriminação, procuram adotar medidas que detectem o potencial do candidato, em vez de enfatizar o seu desempenho no passado. Além do ramo geral, a educação secundária mantém a opção pelo curso ou programa técnico, oferecido em escolas em geral, escolas profissionalizantes e centros técnicos.

Por fim, a educação terciária, incluída nos Níveis 5 a 8, envolve todos os programas que desembocam num certificado mais avançado que o Senior Certificate. As instituições podem ser faculdades, *technikons* e universidades. É relevante notar que, além da fusão de instituições para brancos e para negros pelo governo, são levadas a efeito políticas afirmativas em relação aos negros e às mulheres, com a fixação de metas de distribuição racial dos corpos docente, funcional e discente, que, não cumpridas, acarretariam sanções governamentais por meio da fórmula de financiamento. Com efeito, a Constituição vigente legitimou a ação afirmativa, termo, aliás, preterido pelo de discriminação justa, considerada como parte das *políticas* de reparação.

Entretanto, duas universidades “brancas” e duas “negras”, de maior prestígio, permanecem separadas. Ademais, os negros continuam a apresentar menores taxas de conclusão de curso e a se concentrar nos departamentos de menor prestígio. Um dos motivos para isso parece resultar das linhas de classe social.

Havendo uma classe média negra, com mais recursos para financiar a educação superior, que é paga, seja pública ou particular, os negros de menor renda se situam em posição de desvantagem, inclusive porque a ajuda financeira governamental é restrita (SILVA, 2006). Outra avaliação das políticas afirmativas não só na educação, mas também no trabalho, indica que os empregos de alto

nível e de mais alto salário continuam a ser exercidos por brancos. Apesar do aumento da renda pessoal média, a pobreza continua a ser uma característica do grupo negro. O motivo apontado é que não se fez o melhor para implantar tais políticas (BOSCH, 2008).

4.6 Educação profissional

A educação profissional é oferecida aos níveis superior e da escolaridade pós-compulsória, por meio de escolas técnicas e outras instituições, que recebem especialmente alunos que já deixaram a escola e precisam de capacitação, adultos que pretendem melhorar as suas qualificações e pessoas que buscam retreinamento para outra ocupação. Os programas se desenvolvem em sete grandes áreas: artes, agricultura, engenharia, serviços diversos, negócios, linguagem de negócios e serviços sociais.

Os *technikons*, criados em 1993, assemelham-se à educação superior politécnica, não universitária, da União Européia, e conferem graus próprios. São voltados para a formação profissional, associando, em princípio, conhecimento tecnológico e prático.

Entretanto, esse setor traz um passivo de segregação racial e débeis ligações com o mercado de trabalho. Sucessivos documentos de políticas públicas, a Lei da Educação Pós-Compulsória e Treinamento (1998) e a Lei de Contribuições para o Desenvolvimento de Habilidades (1999) levaram a grandes modificações, que não solucionaram todos os impasses. Assim, o discurso do Departamento de Trabalho, em defesa da fusão de estabelecimentos, da busca de eficiência e sensibilidade no mercado de trabalho, visando atender às pressões da globalização em favor da competitividade, tem evidentes fontes econômicas liberais, que se chocam com o discurso humanístico e igualitário do Departamento de Educação. São perspectivas e modos de agir diversos que contribuem para a separação entre o setor educacional propriamente dito e o setor de treinamento, este gerido pelo Departamento de Trabalho. As dificuldades de coordenação entre os dois departamentos era (ou ainda é) de tal ordem que a Presidência da República procurou unir as duas metades do sistema de educação e treinamento profissionais num sistema de *cluster*, a fim de juntos planejarem estratégias de curto e médio prazos.

As escolas técnicas são consideradas por críticos como altamente teóricas e voltadas para exames, em vez de atenderem à necessidade das aplicações práticas ao trabalho. Incontestavelmente elas não raro carecem de laboratórios, oficinas, computadores e outros recursos indispensáveis. Mais ainda, essas instituições se ressentem das deficiências da educação geral, particularmente da educação de adultos, nos campos da matemática e ciências, além de os alunos muitas vezes aprenderem num segundo idioma. Em face disso, estabelecimentos particulares têm procurado introduzir maior agilidade, apesar das múltiplas exigências burocráticas para o seu funcionamento (ATCHOARENA; DELLUC, 2002; AKOOJEE; GEWER; McGRATH, 2005).

Atuando na sua vertente e contando com uma parte do financiamento das contribuições dos empregadores, o Departamento de Trabalho substituiu a obsoleta aprendizagem, que não levava efetivamente à capacitação, por uma nova forma de combinar teoria, prática e experiência de trabalho, denominada *learnership*. Endereçada ao primeiro emprego e ao desemprego, esta inclui um complexo contrato entre o aluno, o estabelecimento da formação profissional e o empregador. Contudo, obstáculos de natureza administrativa e financeira têm entravado a sua difusão, sobretudo nas escolas públicas, de modo que as realizações do Departamento de Trabalho têm se situado aquém das metas.

Apesar dessas e de outras mudanças, especialistas consideram que o mercado de trabalho apresenta peculiaridades, como diferentes tipos e portes de empresas, e que o maior problema é a falta de demanda de trabalho para os jovens. Afora isso, continuam a haver o viés urbano e a subestimativa das necessidades das pequenas e microempresas.

4.7 Principais problemas e desafios

Quanto ao sistema escolar, a África do Sul tem apresentado grandes avanços no acesso e, até certo ponto, na equidade. A segregação das escolas legalmente acabou e muitas medidas compensatórias das diferenças foram tomadas. Ainda assim, a qualidade é em geral o seu calcanhar de Aquiles.

Uma avaliação internacional de 1999 revelou que, na quarta série, os escores médios de leitura e matemática eram, respectivamente, de 48,1 e

30,0, em vários casos situados abaixo dos seis países africanos participantes (ATCHOARENA; DELLUC, 2002, p. 247). As médias, porém, ocultam diferenças entre províncias, entre os meios urbano, urbano periférico e rural, entre gêneros, conforme o local e a faixa etária, e entre etnias e classes sociais. Há também muito o que avançar na eficiência, para aproveitar melhor os recursos disponíveis. Como outros países em desenvolvimento, a missão de expandir matrículas, construir salas de aula, contratar professores e outros funcionários, aumentar o mobiliário, embora seja difícil, é infinitamente mais fácil que alterar interesses estabelecidos, mudar currículos, formar professores com apuro cada vez maior, avaliar e tornar a escola responsiva às necessidades sociais. Daí o incremento das taxas de escolarização acompanhado do fracasso escolar, que se traduz na reprovação e abandono e na conseqüente distorção idade-série. É o caso da vizinha Namíbia, como de diversos países da América Latina.

No que concerne à educação e à formação profissional, o país faz face às condições vulneráveis da juventude. Além da mencionada falta de espaço no mercado de trabalho, permanece a sua segmentação, que não se caracteriza apenas pelo dualismo entre os setores formal e informal, mas envolve também a dimensão urbano-rural e se complica com a pandemia do HIV/AIDS. Nesse particular, a população de soropositivos chegava a 18,8% do grupo etário de 15 a 49 anos em 2005 (UNESCO, 2008). O quadro é confrangedor pelo sumário apresentado por Watters (2008): a) mais de 12 milhões de alunos são matriculados anualmente; b) mais de 700 mil deixam a escola antes de completá-la e têm apenas 25% de possibilidades de obter um emprego no setor formal, se não tiverem capacitação; c) a porta mais comum para a entrada da juventude no trabalho é o comércio atacadista e varejista ou os serviços industriais; d) adquirir capacidades técnicas é a escolha mais frequente de treinamento pela juventude; e) as competências de base e sociais oferecem maior probabilidade para ingressar no trabalho do que as competências técnicas ou tecnológicas; f) menos de 30% da juventude sabem como ter acesso a informações sobre oportunidades de trabalho; g) a juventude está menos interessada em assuntos cívicos ou comunitários do que os seus pais; h) menos de metade da juventude pertence a alguma organização ou instituição, porém a mais comum é uma igreja, com 18%, seguida por uma associação desportiva, com 16%; i) ser trabalhador voluntário não é uma escolha popular.

Talvez um fato anedótico, em vez de um dado estatístico, ilustre melhor o drama desse grupo vulnerável não apenas à falta de trabalho, mas também à violência e à pobreza. Cabe lembrar que a África do Sul é considerada uma potência econômica e ilha privilegiada do continente. A autora (WATTERS, 2008, § 107) recebeu o seguinte extrato de observações de um pesquisador de campo que trabalhou numa área rural em Eastern Cape (tradução livre deste autor):

Quando você mencionou livros didáticos, algumas escolas que visitei não tinham nenhum. Havia turmas tão numerosas que ultrapassavam 80 alunos. Numa escola secundária, tinha havido 16 suicídios porque os jovens disseram que haviam fracassado na escola e, assim, não podiam conseguir empregos. A eletricidade é tão cara que alguns não a têm. Muitos rapazes trabalhavam nas obras da estrada, mas os empreiteiros geralmente vinham de outra grande cidade, de tal modo que esses rapazes só tinham acesso ao trabalho braçal. Disseram-nos que 50% dos alunos de muitas escolas eram órfãos [provavelmente os pais morreram de HIV/AIDS, observação deste autor]. As distâncias que eles precisavam percorrer eram extensas e as tarifas de táxi muito caras. A gravidez na adolescência era frequente e os pais adolescentes raramente apoiavam a menina e o bebê. Muitas garotas cuidavam dos filhos das suas irmãs, que haviam morrido. Tudo era terrivelmente deprimente para a juventude. Eu adoraria ver os jovens treinando em ofícios como carpintaria, para fazer carteiras e cadeiras para os alunos, já que muitos deles tinham que se sentar no chão.

Pelo fato de as percepções acima não poderem ser generalizadas, nem consideradas típicas, por não constituírem clássicas evidências empíricas, elas compõem, em cores sombrias, um tocante retrato da geração pós *apartheid*, encarregada do futuro da África do Sul. No famoso bairro de Soweto, onde até hoje se ergue a casa de Mandela, transformada em museu, a alguns quilômetros de refinados *shopping centers* de Joanesburgo, os jovens poderiam fazer narrações talvez ligeiramente menos dramáticas. Pelo menos quase todas as casas são de alvenaria e só algumas sub-habitações se assemelham a barracos encontrados nas favelas brasileiras. Também não faltariam relatos mais tristes se

visitássemos outros países da África Subsaariana ou da América Latina, talvez agravados pela violência endêmica do crime organizado e pela sua existência como quase única fonte de trabalho. A chamada Belíndia parece onipresente nos países em desenvolvimento.

4.8 Prospectiva

A África do Sul se encontra em processo de extroversão comercial e financeira, como economia de grande porte relativo. Caso não se insira nas redes econômicas mundiais, permanecerá à margem, como outros países africanos, cujo grau de relevância econômica é diminuto, justificado com frequência pelo interesse em minerais mais ou menos estratégicos. Com isso, a África do Sul pode integrar os circuitos econômicos e, ao mesmo tempo, sofrer os efeitos excludentes da globalização e da mundialização. Ruim com elas e pior sem elas? Se correr o bicho pega e, se ficar, o bicho come?

Na qualidade de economia emergente, o país apresenta um grande desafio educacional, traduzido ainda na expansão do acesso e na conquista da eficiência, qualidade e equidade. As exigências econômicas apontam para a necessidade de mais e melhor escolaridade e capacidades técnicas, embora as oportunidades de trabalho se distribuam assimetricamente. Quanto às políticas públicas para a juventude, elas existem. Não só existem, como estão dispersas por vários órgãos públicos (WATTERS, 2008). O quebra-cabeças das burocracias raramente consegue montar a figura do jovem todo. Ora falta a cabeça, ora os membros, ora falta tudo. O planejamento do governo central, internamente coerente, tem dificuldade de chegar às províncias, que possuem problemas e possibilidades diversificados. Os serviços públicos são bem intencionados, mas falham constantemente na ponta, quando são procurados ou deveriam ser procurados pelos cidadãos. Existem carências de qualificações, devidamente mapeadas, como engenharia e planejamento para desenvolver a infraestrutura, engenharia e planejamento urbano e regional para os governos provinciais e locais, artesãos e técnicos para a infraestrutura, professores de matemática, ciências e inglês e formadores desses professores, especialistas em desenvolvimento econômico e assim por diante (McGRATH, 2008).

A dificuldade patente está em ocupar economicamente toda a juventude, uma vez que não pode ser descartada como força de trabalho irrelevante. Um dos possíveis caminhos é a formação profissional adequada, em sintonia fina com as necessidades quantitativas e qualitativas da economia. Entretanto, pelo que se depreende, este é um setor entravado por muitas estruturas de governo, que tentam fazer e muitas vezes não conseguem. O custo das burocracias públicas aparenta ser alto, com baixa relação custo/efetividade. Pelo passado recente e remoto, faltam ainda o protagonismo do setor produtivo como um todo e um empresariado proativo. Estes são elementos indispensáveis ao desenvolvimento econômico.

4.9 Implicações para o Brasil

Guardadas as proporções e peculiaridades, qualquer semelhança do Brasil com a África do Sul não é mera coincidência: é mesmo a situação de países em desenvolvimento. A educação de qualidade para todos é uma aspiração mais ou menos longínqua. A segmentação do mercado de trabalho, a vulnerabilidade da juventude, ou juventudes, o ônus das pesadas burocracias públicas, as ações governamentais dispersas e dispersivas, os elevados níveis de desemprego e pobreza juvenis, as desigualdades regionais, setoriais e sociais são alguns traços comuns. Uma diferença que deve ser mantida e dilatada é o protagonismo empresarial. Como foi notado, foi há menos de um decênio que a África do Sul, num pacto que se transformou em lei, instituiu uma contribuição sobre a folha de pagamentos, vinculada à formação profissional. O Brasil fez isso em 1942. A sua receita é administrada por duas secretarias de Estado com evidente dificuldade de dialogar. Não é que a administração pública seja inerentemente ruim e a administração privada inerentemente boa, mas os agentes sociais, se gerissem a receita diretamente, provavelmente obteriam melhores resultados. Com isso, os sofrimentos da juventude seriam menores.

Outra implicação é a das políticas afirmativas ou de reparação. Silva (2008) observou que o Brasil, apesar de não ter vivido o *apartheid*, aplica uma forma mais radical de ação afirmativa na educação superior que a África do Sul.

Como foi indicado, existem evidências de que os objetivos almejados não têm sido atingidos naquele país africano. Todavia, as formas e debates nos dois países têm suas raízes em valores sociais e características diferenciadas da estratificação social nos dois países.

5 MÉXICO

5.1 Contextualização

O México poderia ser inicialmente descrito como o país mais diferente da América do Norte. Embora incluído do ponto de vista geográfico nessa parte do continente, o seu nível de desenvolvimento e as suas características socioculturais divergem expressivamente dos Estados Unidos e Canadá. Com isso, o fluxo emigratório para o vizinho limítrofe traz um cortejo de consequências para ambos os lados da fronteira. Esta é, porém, uma perspectiva de hoje. Colônia da Espanha, o México abrigou no seu território importantes e elaboradas culturas pré-colombianas, como as dos maias e astecas, capazes de criar a escrita e tecnologias sofisticadas, no caso dos primeiros tendo sofrido as consequências de abusar do meio ambiente, o que encerra uma lição de grave advertência para o homem contemporâneo (cf. DIAMOND, 2000).

Hoje o México é um país plurilíngue e pluricultural, com grandes diversidades de paisagens naturais e humanas e marcado pelas cores fortes e quentes, escolhidas pelo gosto do seu povo. Da costa do Pacífico à do Caribe, da fronteira com os Estados Unidos à fronteira com a Guatemala, o México, por um lado, atua como ponte entre os territórios desenvolvidos e a América Central e, por outro lado, desenvolve dependência econômica em face do vizinho do norte. Como resultado, o país serve de passagem aos emigrantes centro-americanos rumo aos Estados Unidos, inclusive como etapa de receptor de migrações intermediárias, comparáveis a um trampolim. A essas diversidades geográficas e culturais se acrescentam as agudas disparidades sociais, manifestas por indicador mencionado abaixo.

A estimativa da sua população para 2006 superava os 105 milhões de habitantes, com uma taxa de crescimento anual de apenas 1,0%, resultado da transição demográfica e de fluxos emigratórios (UNESCO, 2008). A população de até 14 anos de idade representava em 2005 28,0% do total, sugerindo que o bolo de recursos para a educação poderá ser dividido em fatias maiores, à medida que diminuir a população escolarizável. Com efeito, apenas 1,0% da

população em idade escolar se encontrava fora da escola. O país tinha uma taxa de escolaridade líquida de 98% na educação primária e de 87% na educação secundária, apresentando problemas de defasagem idade-série (2006), apesar de a taxa de reprovação ser de 4% na educação primária.

Superado em grande parte o problema do acesso, como no Brasil, prevalecem os da qualidade e democratização. No que tange à educação superior, a proporção da faixa etária correspondente matriculada nesse nível era de 26%.

No mesmo ano, o PIB *per capita* era de 10.751 dólares anuais, mas o coeficiente de Gini, de 46,1, indicava a concentração da renda, ainda assim inferior à do Brasil e Chile. Segundo dados de 2000, cerca da metade da população se situava em algum nível de pobreza, esta de braços dados com a falta ou baixo grau de escolaridade (OECD, 2004).

Após a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) em 1992, a economia se desestatizou e se tornou aberta. O processo de industrialização modificou a sua pauta de exportações, passando a ser dependentes das chamadas indústrias de montagem ou maquiadoras a partir dos anos 60. Estas, localizadas em áreas de quase completa isenção fiscal, deixaram de gerar os efeitos esperados para o crescimento econômico sustentável, em parte transferindo-se para países de mão-de-obra mais barata, como a República Popular da China. Com isso, extinguíram-se postos de trabalho pouco ou não qualificados que atendiam a uma população de baixo nível de escolaridade e preparo profissional. Esta tendeu a se refugiar no amplo setor informal do mercado de trabalho.

Diante das lacunas da educação e da formação para o trabalho, o México é considerado como um país de altos custos de produção e de pessoal pouco qualificado, padecendo de subfinanciamento tanto no sistema escolar quanto na formação para o trabalho. A pobreza em parte se mantém como resultado da falta de focalização dos programas e gastos públicos nas regiões, grupos populacionais e setores menos privilegiados. A abundância de normas, a profusão de órgãos e programas públicos e as dificuldades para concretizar na base as boas intenções dos planos constituem alguns dos obstáculos enfrentados pelo país (OECD, 2004). Desse modo, não é admirável que os rios continuem a correr para o mar.

Esse país federativo, com um papel geopolítico tão relevante, faz parte do grupo dos nove mais populosos do mundo, com maior número absoluto de analfabetos, integrado também pelo Brasil. É também uma economia média emergente que compete no mercado internacional com o Brasil. Politicamente estável desde 1917, o Estado tem grande peso e alta complexidade, constituindo uma vultosa máquina burocrática inclusive na educação federal, por meio da Secretaria de Educação Pública - SEP, localizada na capital.

5.2 Marcos regulatórios

O artigo 3º da Constituição Federal e a Lei Geral de Educação são os principais marcos regulatórios da educação. A primeira estabelece o direito à educação e o dever de a Federação, os estados e os municípios a proverem. A educação primária e secundária é obrigatória e toda a educação pública, inclusive de nível superior, é gratuita.

A Lei Geral de Educação (1993), por sua vez, entre outras disposições, considera os direitos linguísticos dos povos indígenas, assegurando-lhes a educação obrigatória no seu próprio idioma e em espanhol. Apesar das mudanças de política e gestão nos anos 90, a lei ainda reflete elevado grau de centralização, que em parte deriva da influência francesa sobre o sistema educacional mexicano. Sob esse aspecto se distinguem os governos federal, estadual e municipal, cada um e cada escola com o seu conselho de participação social, composto por representantes de pais, alunos, professores, sindicato docente e associações. Além deles, se criam conselhos técnicos de educação junto à União e aos Estados.

O governo federal, por meio da citada SEP, mantém o poder exclusivo de determinar os currículos e programas para a educação pré-escolar, secundária (que inclui importantes ramos profissionalizantes) e normal. É também a Secretaria que estabelece o calendário escolar de todo o país, embora em parte ele possa ser modificado pelos estados; elabora e mantém atualizados os livros didáticos gratuitos; autoriza o uso desses livros e regula um sistema nacional de formação, atualização, capacitação e “superação profissional” para os professores da educação básica, entre outras competências. Os estados

devem prestar os serviços de educação básica, incluindo a indígena e a formação e atualização de docentes. Além disso, entre outras funções, propõem os conteúdos regionais dos currículos e programas e ajustam o calendário letivo fixado federalmente. Quanto aos municípios, podem prestar serviços educacionais de qualquer tipo ou modalidade, sem prejuízo da concorrência com as autoridades federal e estaduais. É a eles facultado firmar convênio com o respectivo estado para coordenar ou unificar as suas atividades educacionais. Por outro lado, cabe ao Estado prover recursos aos municípios para que eles ofereçam os seus serviços, o que dá ampla margem a negociações.

É também esta lei que atribui à SEP, com outras autoridades federais, estabelecer um regime nacional de certificação de conhecimentos, habilidades e competências profissionais. Dispõe ainda que se pode celebrar convênios para que a formação para o trabalho seja realizada pelos estados, municípios, instituições privadas, organizações sindicais, empresas e demais particulares. Portanto, o preparo para o trabalho em sua maior parte fica a cargo do sistema escolar, seguindo o modelo francês e distanciando-se do anglo-saxônico e alemão.

5.3 Organização e gestão da educação

O sistema centralizado se modificou por meio de um pacto firmado em 1992 pelo governo federal, governos estaduais e o poderoso Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação. O Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica, como se chamou, fez com que a SEP deixasse de operar escolas, exceto provisoriamente no Distrito Federal, e as transferisse aos estados, junto com o pessoal, imóveis e recursos financeiros necessários.

Essa mudança em grande escala foi acompanhada por outras, como a reformulação dos currículos, programas e livros didáticos e o estabelecimento da carreira do magistério, um mecanismo para a promoção horizontal dos professores. A SEP se tornou um órgão normativo, responsável inclusive pelo sistema nacional de avaliação da educação, a cargo de um instituto nacional.

Com o processo descentralizador, a maior parte das Unidades Federadas aprovou leis estaduais de educação, complementando a Lei Geral (UNESCO,

2008 a). Pode-se afirmar que esse foi o passo decisivo para o federalismo chegar à educação, vez que se registrava uma incongruência: o regime é federativo, mas, ainda de acordo com o modelo francês, o sistema educacional, até na execução, dependia da capital.

Apesar disso, nos termos da Lei Geral de Educação, a SEP ainda mantém amplo poder, inclusive por meio da sua Subsecretaria de Educação Superior e Pesquisa Científica, encarregada das universidades, e da Subsecretaria de Educação e Pesquisa Tecnológica, esta responsável pelas instituições tecnológicas públicas. É bem verdade que a grande maioria das universidades é autônoma, motivo pelo qual a SEP não tem ingerência na sua administração e vida acadêmica, cumprindo funções de coordenação.

Passados vários anos, já no programa para 2001-06, a perspectiva federalista de descentralização passou para o conceito de corresponsabilidade pela gestão do sistema educacional nacional. Situando os fins acima dos meios, pelo menos ao nível conceitual, o papel dos governos foi concebido como o de apoiar cada escola, ao passo que a estrutura central tem a função de fortalecer os sistemas estaduais de educação.

No que concerne à gestão escolar, a autoridade maior é o diretor, assessorado por um conselho técnico consultivo e por ele mesmo presidido. Nas escolas secundárias há um conselho técnico escolar, formado pelos subdiretores, o chefe de cada disciplina curricular, um orientador educacional e os presidentes da sociedade de alunos, da cooperativa escolar e da associação de pais.

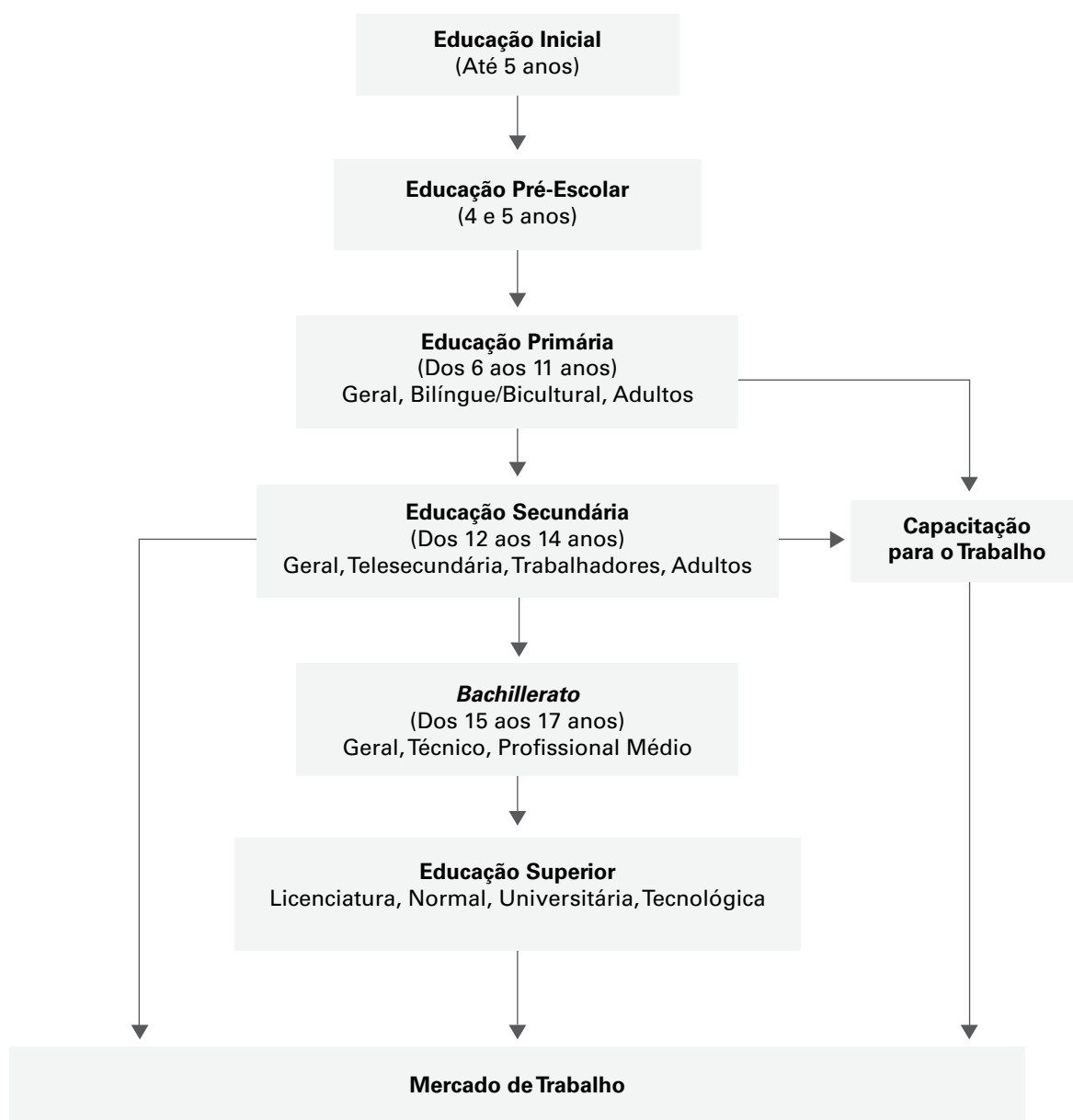
5.4 Financiamento da educação

Nos termos da Lei Geral de Educação, os recursos financeiros têm um piso de oito por cento do PIB do país, compreendendo a soma das despesas federais, estaduais e municipais. Ademais, o diploma legal fixa o piso de um por cento do PIB para a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico nas instituições públicas de educação superior. No entanto, parece difícil cumprir e monitorar essa vinculação, uma vez que as despesas educacionais públicas, apesar do seu incremento desde o fim do século, alcançaram apenas 5,5% em 2005 (UNESCO, 2008). A maior parte dessas despesas continua a ter como

fonte o governo federal, apesar do continuado declínio da sua participação. Em 1991, a União era responsável por 78,2% do total, baixando para 64,1% em 2004 (UNESCO, 2008 a). Seguem-se, por ordem de importância, os governos estaduais e locais. Quanto ao nível educacional, em 2005, 10% da despesa educacional pública foram alocados à educação pré-primária; 39% à educação primária; 30% à secundária e 17% à terciária (UNESCO, 2008). A educação média superior, que inclui os ramos profissionalizantes, em 2004 recebeu 9,6% do total. No entanto, a despesa média anual por aluno do curso profissional técnico em 2003 foi cerca de 70% menor que a média da educação secundária, o que não parece bom sinal. O maior valor unitário era o da educação superior, quase cinco vezes maior que o da educação primária e mais do dobro do curso profissional técnico.

5.5 Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais

A estrutura do sistema educacional mexicano guarda semelhanças com a da França. A educação inicial abrange a faixa etária de 45 dias aos cinco anos, com a educação pré-escolar dos quatro aos cinco anos. Segue-se um tronco de educação geral, composto pela educação primária, dos seis aos 11 anos, e pela educação secundária inferior, similar ao *collège unique*, dos 12 aos 16 anos. Com o fim da escolaridade compulsória, para aqueles que não prosseguirão existem opções de capacitação para o trabalho. Para os que continuam os seus estudos abrem-se três ramos na educação secundária superior: o *bachillerato* geral, o *bachillerato* tecnológico e a educação profissional técnica (Figura 3).

Figura 3 - Sistema Educacional do México

Fonte: Fundamentado em Informações do Ministério da Educação.

Elaboração: Própria

Nota: As representações gráficas dos sistemas educacionais apresentam simplificações da legislação e normas de cada país, podendo não abranger todos os programas e trajetórias existentes e, ainda, sofrer alterações.

A educação pré-escolar se divide em geral, indígena e cursos comunitários. Estes últimos se encontram em localidades menores, com pequeno número de crianças. São capacitadas como “instrutores” pessoas com a educação secundária completa, cabendo à comunidade pagar-lhe e prover-lhe habitação e alimentação. Com a reforma do art. 3º da Constituição Federal, a educação pré-escolar se tornou um direito, de modo que a cada ano é previsto integrar uma classe de idade. Assim, no ano letivo de 2008-2009 está previsto que o

país cobrirá o grupo de três anos. Como resultado, a taxa bruta de cobertura para a educação pré-escolar em 2006 já atingia 106% (UNESCO, 2008).

A educação primária apresenta diversas modalidades: geral, intercultural bilíngue, cursos comunitários e educação para adultos (esta para maiores de 14 anos). Seu currículo prevê 20 horas semanais, porém existe um programa de escola em tempo integral em implantação.

A educação secundária inferior, obrigatória desde 1993, se divide em geral, para trabalhadores (maiores de 16 anos), *telesecundaria*, técnica e para adultos. A *telesecundaria* é um conhecido programa mexicano destinado a ampliar o acesso pelo uso da televisão, com reduzidos custos em face da escola convencional. A capacitação para o trabalho prepara os estudantes, mas vem perdendo matrículas ao longo do tempo. O currículo está organizado em torno de competências gerais.

A educação secundária superior inclui o chamado *bachillerato*. A opção geral é acadêmica e preparatória para o nível superior. Duas das suas alternativas são a educação secundária aberta e a distância, em que se incentiva a capacidade de o aluno aprender só. Como se observa, desde a educação pré-escolar o sistema oferece uma segunda opção de educação, em condições menos privilegiadas, para cidadãos também menos aquinhoados.

O *bachillerato* tecnológico é bivalente, isto é, tenta conciliar a inserção no trabalho, em uma pluralidade de opções, com a continuidade dos estudos em nível superior. A educação profissional técnica é nitidamente profissionalizante, embora o seu certificado assegure o direito legal de acesso à educação superior em geral. A maioria do alunado no ano letivo de 2003-04 se achava matriculada na opção geral, isto é, 60,4%. O *bachillerato* tecnológico aparecia em segundo lugar, com 29,2% e a educação profissional técnica recebia os 10,4% restantes, mostrando a sua pouca atratividade.

As deficiências da educação regular não se acumulam impunemente. Ao contrário, as lacunas dos grupos populacionais na idade própria se reapresentam mais adiante como desafios da educação de adultos.

Considerando que a população com menos de nove anos de escolaridade se encontra em desvantagem, cerca de 50% desta apresentam menos de 40 anos de idade, isto é, encontra-se em plena idade ativa, refletindo-se negativamente sobre a produtividade e diversos aspectos da vida social. A reforma de 1992, inclusive no que concerne à descentralização, teve efeitos limitados, levando a avanços educacionais claudicantes, que, em vez de manterem ou acelerarem o ritmo, em certos períodos arrefecem talvez por falta de sustentabilidade. Apesar, porém, da acumulação de problemas, apenas 9,3% da população de 15 anos e mais participava de alguma forma de educação e treinamento de adultos em 2001 (OECD, 2004). O número é claramente insuficiente para remediar as necessidades de educação geral, inclusive alfabetização, ainda mais que a distribuição de recursos não tem conseguido focalizar as regiões e populações menos favorecidas. Além disso, a partir de 1995, a educação de adultos passou a enfatizar o treinamento para o trabalho, inclusive para pessoas desempregadas. Por isso, de cada quatro matrículas apenas uma era de educação básica, num quadro de redução de alunos do Instituto Nacional para la Educación de Adultos – INEA, anos depois recuperado.

A prioridade para o treinamento e as formas como esse se desenvolvia mereceu severos reparos de uma comissão da OCDE (OECD, 2004), como a regressividade (quanto mais alto o nível de escolaridade, mais alta a participação em programas; quanto menos desenvolvido o estado, menor a destinação de recursos) e a quantidade de cursos de curta duração. Os planos educacional e nacional vigentes (2001-2006) adotaram o Programa Educación para la Vida y el Trabajo - MEVyT, com base no princípio de que a educação deve ser prática e estabelecer conexão com o trabalho e a vida dos participantes. Para geri-lo foi criado o Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo – CONEVyT. Todavia, segundo a avaliação citada, a nova cultura de trabalho era vaga e teve dificuldades de penetração, além de contar com limitados recursos fiscais. Nesse sentido, a educação de adultos recebia apenas 3,5% da despesa pública total em educação, ou 0,19% do PIB, numa trajetória decrescente desde o ano 2000. Mais ainda, a despesa educacional pública anual por estudante em 2002 revelava que a educação de adultos não era prioritária, numa contradição entre retórica e realidade: o seu valor era de apenas 31% da despesa por aluno da escola primária, enquanto o treinamento profissional correspondia a somente 23% mais que o valor unitário para a educação primária. Em contraste, a despesa por estudante do *bachillerato* era cerca de três vezes maior que a do aluno da escola primária e cinco vezes mais alta que a do estudante de curso superior (OECD, 2004).

O INEA também desenvolvia então, como hoje, o programa Plaza Comunitarias, uma alternativa para promover comunidades de aprendizagem em dependências dotadas de um servidor, dez computadores em rede, uma impressora, uma televisão, material em vídeo, CDs, DVDs e livros, que eram abertos para jovens e adultos socialmente menos privilegiados, especialmente os alunos de educação remediativa do INEA. A comissão da OCDE, entretanto, constatou a predominância de adolescentes e jovens, a falta de recursos e a sua distribuição regressiva, de modo que os adultos não pareciam sair dali preparados para o trabalho na moderna economia. Nas áreas rurais, especialmente onde se atendiam indígenas, a falta de recursos era mais acentuada.

A educação de adultos, com o seu relativo desprivilégio, faz parte de um sistema paralelo, que funciona como uma sombra de menores custos para facilitar o acesso à educação por uma parte da população menos privilegiada socialmente.

A educação superior, por fim, inclui a educação normal (formação de educadores), universitária e tecnológica nos níveis de graduação (esta de quatro a cinco anos de duração) e pós-graduação. A esse nível existem instituições federais, estaduais e particulares, com a matrícula em rápida expansão, especialmente no setor privado. Num sistema educacional marcado pela alta presença do poder público, é na educação superior que a iniciativa particular tem maior quinhão, ainda mais depois da tendência de os alunos socialmente mais privilegiados deixarem a universidade pública nos anos 80.

Na década de 1990, o governo procedeu a uma ampla reforma da educação superior, visando a modificar a sua governança, no sentido de aumentar a sua responsabilidade por resultados em face da sociedade e de encorajar a busca por outras fontes de financiamento, encerrando o período da “benevolência” estatal. Para isso foi desenvolvido um sistema abrangente de avaliação, seguindo a tendência da América Latina e outros países. Também se encerrou o período de portas abertas para todos os candidatos que tivessem o *bachillerato*, adotando-se processos seletivos de admissão (KENT, 1998). Enfim, o México aplicou o receituário de reformas inerente à mundialização, conforme as linhas analisadas por Carnoy (2002).

Como parte dessas reformas, introduziu-se a diversificação da oferta de educação superior, uma vez que a sua expansão passou a alcançar outros

grupos sociais e atender a outras necessidades. A exemplo da França e dos seus IUTs, a educação tecnológica se expandiu com matrícula crescente. Os cursos oferecem rápida saída para o mercado de trabalho, constituindo-se de dois anos básicos e um de especialização. Com isso, tendem a facilitar o trânsito entre ocupações. Os alunos se matriculam em institutos e universidades tecnológicas. Estas últimas foram criadas por estados, visando ao mercado de trabalho regional e conferindo o grau de técnico superior universitário em dois anos. O governo federal criou e passou a manter institutos tecnológicos de quatro anos para formar engenheiros e administradores, ao passo que as universidades tecnológicas oferecem principalmente programas com dois anos de duração. Em 2004, o Subsistema de Educação Tecnológica abrangia 19% das matrículas de graduação e 6% das de pós-graduação (UNESCO, 2008 a).

No entanto, embora teoricamente “correto”, o intuito de diversificar as oportunidades de educação superior não tem encontrado a receptividade esperada, conforme o Quadro 3. Apesar do incremento em números absolutos, a sua participação se mantém em apenas 3% do total das matrículas da educação superior. Embora haja a tentação de explicações simplistas, cabe assinalar que as decisões individuais e familiares são tomadas num quadro de valores que pode não ter sido contemplado pelos reformadores. Os alunos e suas famílias podem considerar mais importante a racionalidade social que a econômica ou levar em conta aspectos da racionalidade econômica subestimados pela reforma. É importante lembrar o clássico trabalho de Foster (1978) sobre a educação profissional em Gana: foi aplicada elevada soma na educação técnica agrícola, de modo a desenvolver potencialidades reconhecidas do país. Todavia, esta opção curricular de menor prestígio foi preterida pela maior parte da população, já que esta se interessava predominantemente pela educação acadêmica, capaz de elevar os seus formados às ocupações não manuais urbanas. O sacrifício de as famílias manterem um jovem por vários anos na escola só era recompensado se ele, ao fim do curso, pudesse abandonar a falta de perspectivas do campo e deslocar-se para a cidade. Deve-se ressaltar, porém, que Foster não contestava a importância dos currículos profissionalizantes, mas, sim, o uso das escolas para provocar amplas mudanças de atitudes e aspirações na ausência de iniciativas paralelas no ambiente econômico. O autor também se revelou crítico das elites que propunham reformas educacionais e enviavam seus filhos para outros tipos de escolas. Com efeito, ao replicar a pesquisa 40 anos depois, King e Martin (2002) reiteraram que os alunos são diretamente afetados pela estrutura de oportunidades fora das escolas.

Estas observações não consideram as carreiras curtas como uma flor exótica na realidade latino-americana, mas acende uma luz de advertência em face do mosaico de sucessos e fracassos, além de chamar a atenção sobre a necessidade de avaliações por períodos mais longos. Conforme o ditado, não se devem soltar foguetes antes da festa. Apesar dos custos mais baixos (15 a 17 mil pesos por estudante) contra 27 mil da média da educação superior, que poderiam garantir uma expansão menos cara deste nível educacional (CASTRO; GARCÍA, 2003), a vantagem não levou a uma participação percentual crescente na matrícula total.

Quadro 3 - Matrícula na educação superior de curta e longa duração (ISCED 5A e ISCED 5B) - 1999-2006

Ano	ISCED 5A (Nº em milhares)	ISCED 5B	
		Nº (em milhares)	% sobre o total
1999	1.809	21	1
2000	1.911	44	2
2001	1.985	54	3
2002	2.075	62	3
2003	2.161	66	3
2004	2.239	72	3
2005	2.294	78	3
2006	2.353	80	3

Fonte: UNESCO Institute of Education.

Observação: Na classificação da UNESCO o nível ISCED 5A corresponde às carreiras plenas e o ISCED 5B às carreiras curtas, não tradicionais.

5.6 Educação profissional

A formação profissional consta da legislação há muito tempo. A Constituição estatuiu a obrigação patronal de capacitar ou adestrar para o trabalho e a primeira Lei Federal do Trabalho, de 1931, regulamentou o contrato de aprendizagem, sem modificações até 1970. Hoje a capacitação apresenta quatro níveis: 1) as comissões mistas de capacitação e adestramento, integradas por representantes paritários, com a atribuição de supervisionar o sistema; 2) as comissões nacionais de capacitação e adestramento, de caráter participativo, por setor de atividade; 3) os conselhos consultivos estatais de capacitação e adestramento e o conselho consultivo nacional, como órgãos assessores da Secretaria de Trabalho e Previdência Social; 4) a própria Secretaria,

cujas competências são promover o desenvolvimento da capacitação e do adiestramento no e para o trabalho, bem como realizar pesquisas, prestar serviços de assessoria e oferecer cursos de capacitação para elevar a produtividade do trabalho em cooperação com a SEP. Subordinam-se a este órgão os Centros de Capacitação para o Trabalho Industrial. Este enlace entre as duas secretarias de Estado se faz do lado da Secretaria de Educação Pública por intermédio da Subsecretaria de Educação e Pesquisa Tecnológicas, cujo objetivo é a formação de pessoal para e no trabalho.

Ainda no âmbito da Secretaria de Trabalho e Previdência Social, a Direção Geral de Capacitação tem como objetivo impulsionar a capacitação integral dos trabalhadores e empregadores rumo à produtividade e à competitividade. Este órgão apóia programas de capacitação, promovendo ações para os trabalhadores em atividade e para os empregadores de micro, pequenas e médias empresas, e mantém um programa de registro e certificação de competências do trabalho, que tem como entidade normativa o Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral, mais conhecido pela sigla CONOCER (OIT, 2008). Este sistema estabeleceu padrões de competência técnica ocupacional por atividade ou grupo ocupacional, desenvolveu mecanismos de avaliação, verificação e certificação de conhecimento, competências e habilidades adquiridos pelas pessoas em qualquer circunstância, criou um sistema de treinamento consistente de módulos flexíveis, baseados em padrões de competências, e promoveu o novo sistema junto a indivíduos e empresas, objetivando a distribuição mais equitativa de oportunidades de treinamento e certificação. O referido conselho é composto por seis representantes do setor empresarial, seis do setor social, cinco dos trabalhadores, um do setor agrícola e seis do setor público. As comissões para padronização das competências laborais incluem representantes de empresas e trabalhadores, havendo ainda agências avaliativas particulares capazes de prover certificação segundo os padrões nacionais.

Uma avaliação da OCDE (OECD, 2004) considerou o sistema altamente sofisticado e de restrita aceitação nacional. Evidência disso eram a existência, o reconhecimento e o livre trânsito de sistemas de certificação aos níveis estadual e comunitário. Embora diferentes do modelo de CONOCER, os padrões eram mais facilmente definidos, mais acessíveis e mais baratos que o sistema nacional.

Apesar das reformas que se busca implantar, a educação profissional no México ainda segue a perspectiva estatista francesa, concentrada na escolarização e orientada antes pela oferta que pela demanda de trabalhadores e qualificações. Com uma limitada liderança do setor produtivo, o sistema é considerado caro, pouco efetivo e submetido antes à Secretaria de Educação Pública que ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (KEATING et al., 2002). Mesmo apoiada no sistema escolar, a matrícula em programas profissionalizantes tende a ser reduzida. Segundo levantamento mundial do UNEVOC (UNESCO, 2006), ao nível do ensino médio inferior (ISCED 2), 17,9% dos alunos se encontravam nesses programas. No ensino médio superior (ISCED 3), onde se acentua a seleção socioeconômica, esta participação caía para 10,9%. Para De Ibarrola (2008), sem especificar o ano, cerca de 46% dos jovens de 15 a 19 anos e 18,7% dos de 20 a 24 anos eram atendidos pelo sistema escolar, incluindo os níveis médio e superior e os Centros de Capacitación para el Trabajo, da SEP. Supõe-se que as diferenças entre as duas fontes, o UNEVOC e De Ibarrola, se devam à inclusão pela última do sistema paralelo. A aprendizagem, que nunca foi um sistema sólido, foi cancelada pela legislação, que equiparou o aprendiz ao empregado (DE IBARROLA, 2008).

Quanto à educação profissional continuada, a responsabilidade principal também cabe à SEP, porém a demanda das empresas se dirige menos ao setor governamental que ao setor privado (KEATING et al., 2002). Apesar de a legislação determinar que as empresas devem capacitar os seus empregados, na verdade isso tem ocorrido com modesta frequência. Por isso mesmo, De Ibarrola, sem especificar o ano, estimou que no máximo cerca de 25% da população economicamente ativa recebem essa capacitação. Uma avaliação da OCDE (OECD, 2004) constatou que esta e outras disposições da legislação e normas trabalhistas não eram respeitadas, nem o Estado coibia as infrações com adequada frequência. De acordo com o diploma legal, cada empresa deve desenvolver o seu plano de capacitação, a ser registrado junto a um órgão federal, as Comisiones Mixtas de Capacitación, bem como contratar uma organização externa credenciada pelo governo. Entretanto, menos da metade das empresas registrava o respectivo plano. Mais grave ainda, o plano se voltava muito mais para os níveis de gerência e direção, com reduzidos recursos para os empregados sem qualificações.

Apesar disso, outra avaliação constatou um aumento da proporção de empregados, inclusive de menor nível de qualificação, treinados dentro das

empresas industriais ao longo dos anos 90, tendo como alguns dos principais fatores as mudanças tecnológicas e a prática de pesquisa e desenvolvimento. Agentes externos, como consultores e entidades públicas e privadas, tiveram um papel mais reduzido. O treinamento na empresa estava fortemente associado ao nível de escolaridade e teve efeitos significativos sobre os salários (TAN; LOPEZ-ACEVEDO, 2003).

Uma experiência promissora destacada pela OCDE (OECD, 2004) foi a da Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación – SAPGARPA. As suas ações de desenvolvimento rural incluíam três programas: o Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural, o Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural e o Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural. O primeiro incentivava o investimento da população rural em bens de capital, o segundo se destinava a apoiar os produtores de cooperativas no sentido de aumentarem o valor agregado da produção e o terceiro tinha em vista encorajar o público-alvo a descobrir oportunidades de negócios, encetá-los e melhorar os conhecimentos técnicos, comerciais, organizacionais e sobre finanças.

Outra iniciativa registrada é o IDEA, Instituto de Futuros Empresários, voltado ao incentivo da criação de micro e pequenas empresas por meio do microcrédito e da capacitação. As restrições normativas nem sempre asseguravam a sintonia de funcionamento entre os dois componentes (OECD, 2004).

5.7 Principais problemas e desafios

Além das óbvias disparidades setoriais, sociais e regionais, com grande parte da população excluída socialmente, o México tem desafios particulares no tamanho, eficiência e eficácia do Estado, na persistência da centralização e na qualidade e equidade da educação.

Seguindo a tradição ibérica, também presente no Brasil, a crença na magia da lei para transformar a realidade social, a pletora de normas, o elevado número de órgãos públicos, a necessidade de maior coordenação entre eles e a miríade de programas e projetos governamentais, muitos deles sem a sinergia entre si e a continuidade de ações são algumas mazelas a vencer. O Estado é não

só vultoso, gastador e pouco responsivo na prestação de serviços à sociedade, como a educação e o preparo profissional dependem em grande parte dele, quer provendo-os diretamente, quer regulamentando os agentes privados. Em contraste e talvez por isso mesmo, não aparece claramente a presença da empresa. Ao contrário, a obrigatoriedade legal e cartorial de elaborar planos de treinamento, registrá-los e recorrer a agentes externos credenciados pelo Estado assume com frequência um caráter ritualista do qual se escapa aparentemente sem maiores consequências.

No que se refere à educação, apesar dos avanços no acesso, a qualidade e a equidade são os maiores desafios. A expansão quantitativa pouco qualificada tende a ser a resposta típica de países que respondem a demandas sociais por mais vagas escolares e consideram que postergar a qualidade é uma alternativa de empregar escassos recursos. Entretanto, a literatura econômica traz evidências de que esta resposta pode não ser compensadora tanto em relação ao fracasso escolar gerado pelo subfinanciamento quanto em FAE das diferenças das taxas de retorno das aplicações em educação (v. BEHRMAN; BIRDSALL, 1983; SOLMON, 1985; BEDI; EDWARDS, 2002). A qualidade alcança saliência ainda maior em face da nova economia, que repousa na criação e aplicação de conhecimentos.

No que se refere à equidade, o México construiu uma espécie de sombra do sistema escolar, sob o título de serviços educacionais alternativos (ver diagrama 2). Essa educação extraescolar, aberta, não escolarizada e semiescolarizada, apresenta-se como não convencional e de baixo custo como uma “solução” para atendimento à população socialmente menos privilegiada. Em geral, ela utiliza voluntários e professores de menores salários, ambos com uma formação inferior à dos profissionais empregados pela educação escolar. Nele se incluem a educação de adultos e parte da capacitação para o trabalho. Parafraseando Anísio Teixeira, criou-se um sistema para os nossos filhos e um sistema para os filhos dos outros. Ser egresso de um e de outro certamente faz uma grande diferença, o que levará muito tempo para ser superado.

5.8 Prospectiva

De Ibarrola (2008) considera que o país importou um modelo, não desenvolvendo historicamente um desenvolvimento harmônico entre os sistemas educativo e produtivo. A escola, pelo modelo francês adotado, foi o grande inovador da formação para o trabalho, em face da precariedade dos centros de trabalho. É ela que detém o monopólio da teoria por meio de currículos, programas e livros didáticos. Pela sua abordagem integral (formação cidadã, cultural, desportiva, artística etc.) se diferenciou com orgulho do simples treinamento para o trabalho. Entretanto, enfrenta o preconceito contra o trabalho manual e apresenta elevada evasão. Ainda assim, ao se tratar do preconceito, cabe levar em conta a tendência de os cursos menos prestigiosos terem menor qualidade (GOCHICOA, 2005). As ambições da reforma dos anos 90, que pretendia resolver esses problemas, corresponderam a realizações muito menores. Entre as lacunas, se encontra a necessidade de espaços de interface entre o conhecimento tácito e o codificado, além de pontes e passarelas capazes de unir a educação e o trabalho, inclusive permitindo idas e voltas dos estudantes e trabalhadores (DE IBARROLA, 2008).

Além desses aspectos, a expansão da escolaridade tem levado a uma certa inflação educacional, com o aumento do número de jovens no setor informal. Tal processo poderia em parte ser atribuído a questões de qualidade da própria educação e da fragilidade das suas pontes com o setor produtivo. Com efeito, além do sistema regular, o sistema “sombra”, com o predomínio da educação não formal, de curta duração, apresenta pequeno impacto sobre empregabilidade.

Fica claro que o México enfrenta a necessidade de adequar a sua educação e preparo profissional aos novos tempos, o que é uma tarefa ciclópica. Esta é uma das condições essenciais para o desenvolvimento, além de outros campos, como a regulação econômica e a resolução da grave crise de segurança pública. Para isso precisará maximizar as vantagens e minimizar as desvantagens que lhe traz a sua posição geográfica, junto aos grandes vizinhos do norte.

5.9 Implicações para o Brasil

Ambos incluídos no EFA-9, México e Brasil se assemelham como países de contrastes, com modestas condições de escolarização. Ambos apresentam a necessidade de aplicar com eficiência e eficácia mais recursos na educação e na formação profissional e de incorporar grandes massas excluídas pela pobreza. Não se trata aqui de traçar um paralelo, mas cabe mencionar que as condições de competição econômica, no que tange à escolaridade geral, não são muito distantes. No início desta década, a média de anos completos de escolaridade da população de 25 anos de idade era de 6,2, em face de 5,2 no Brasil e 9,4 na Argentina. Também no que se refere ao PISA 2006, Brasil e México têm amargado as últimas posições na classificação de países participantes. Ainda assim, porém, o México alcançou escores mais favoráveis que o Brasil. Em ciências os resultados, respectivamente, foram de 410 e 390 pontos; em leitura, 410 e 393 e em matemática, 406 e 370. Na distribuição do rendimento discente o México aparenta acompanhar os países latino-americanos mais avançados, como Argentina e Chile, ao passo que o Brasil se aproxima dos países não latino-americanos com mais baixo rendimento discente. Isso ocorre apesar do agravante de o México contar com populações indígenas maiores e possivelmente mais diversificadas que o Brasil.

Apesar dessas vantagens entre os alunos de 15 anos de idade, o México provê se não lições, pelo menos pontos de reflexão. Fica claro que a super-regulamentação, fruto de uma complexa e dispendiosa máquina estatal, atravança não só as realizações econômicas como as políticas sociais e a própria formação de pessoal para funções qualificadas. A formação capitaneada pelo sistema escolar, conforme a orientação francesa, tem se revelado insuficiente para atender às necessidades do país, chocando-se, inclusive, com os preconceitos contra a profissionalização, particularmente em determinadas faixas ocupacionais. É claro que os preconceitos não surgem casualmente ou representam um resquício ultrapassado de uma suposta ignorância das condições ao redor. Ao contrário, apesar da possibilidade de defasagem, tais visões espelham as hierarquias sociais de distribuição de recompensas, especialmente o prestígio social, a renda e o poder. Do lado das empresas, observa-se que o seu protagonismo é menor e enviesado na direção dos grupos ocupacionais mais altos, apesar da obrigatoriedade expressa em lei de capacitar

o seu pessoal. Aparentemente tal dever, entre outros aspectos, não encontra mecanismos facilitadores e não facilita a agregação de empresas, embora isso seja possível.

Outro aspecto comum do México e Brasil, em que pesem as diferenças da formação histórica, é o contraste entre as políticas concebidas no centro dos poderes e a pobreza das suas conquistas ao nível do cidadão. Não é raro encontrar princípios grandiosos, às vezes difíceis de compreender, incapazes, todavia, de encarnar na realidade. Esse abismo não casual entre as políticas e a sua concretização, a crença no cartorialismo e no poder mágico da legislação e normas atravessam a história desses países com espantosa persistência. A quem isso beneficia? Isto é, *cui bono*, como indagavam os juristas romanos.

6 CHILE

6.1 Contextualização

O Chile se estende por uma longa faixa de terra, confinada entre o Oceano Pacífico e a Cordilheira dos Andes, em muitos locais coroada por neves quase eternas e pontilhada de lagos quase sempre verde esmeralda. Pela sua situação geográfica, de isolamento, sua história se diferenciou do restante da América Latina, ao ponto de muitos analistas destacarem que os seus conflitos políticos se resolviam de acordo com a convivência democrática. Entretanto, essa impressão se dissipou quando os embates da Guerra Fria eclodiram no seu território como uma erupção vulcânica, conduzindo a um governo ditatorial (1973-1990). Nessas circunstâncias particulares, para o bem e para o mal, se realizaram reformas econômicas e sociais de grande vulto, segundo o formulário liberal, com o mínimo de oposição política e corporativa. Hoje, depois de quase 20 anos de restabelecimento do Estado democrático de Direito, o Chile apresenta uma economia aberta e ainda se debate, na busca de reformular os marcos regulatórios, como a Lei de Educação, deixados pelo governo militar em 1990.

A população, com cerca de 16,5 milhões de habitantes, majoritariamente urbana (88% do total), cresce lentamente, a 1,1% ao ano, com a taxa total de fertilidade abaixo do nível de reposição, isto é, 2,0 nascimentos por mulher em 2005. Ainda é relativamente jovem, tendo 23% do total da população até 14 anos de idade, mas envelhece a passos largos, com a expectativa de 78 anos ao nascer. O PIB *per capita* era de 12.027 dólares (2005), com 6% de pessoas vivendo com menos de dois dólares por dia (UNESCO, 2008). O coeficiente de Gini era igual a 54,9, sugerindo elevado grau de concentração de renda, pouco menor que o do Brasil (UNDP, 2008).

As condições educacionais são superiores às de muitos países latino-americanos. Em 2006, 55% das crianças estavam matriculadas em pré-escolas, o acesso à educação básica na idade correta estava perto da universalização e a cobertura bruta da educação média era de 91%. Na educação superior se achavam 47% da população do grupo etário. Apenas dois por cento dos

alunos da educação fundamental repetiam o ano letivo. Quase todos os que ingressavam na escola (99%) chegavam à quinta série. A alfabetização no mesmo ano era quase universal, isto é, 96,4% para a população de 15 anos e mais e 99% para a juventude. Cabe frisar que a situação educacional do Chile já era favorável, ainda mais em comparação com a América Latina, antes das reformas levadas a efeito pelo governo militar no sentido da adoção de *vouchers*, estímulo à competição entre as escolas e descentralização.

6.2 Marcos regulatórios

Uma única estrela no canto superior esquerdo da bandeira, segundo uma interpretação, representa os poderes de um Estado unitário e não federativo, pois, nesse caso, teria uma multiplicidade de estrelas ou outros símbolos.

Apesar disso, o país se divide em 15 regiões, 51 províncias e 346 comunas, estas equivalentes a municípios, e tem percorrido processos de descentralização administrativa. A educação se baseia na Constituição de 1980 e na *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza*, ambas cuidadosamente arquitetadas pelo regime militar para que suas marcas fossem duradouras. A importância da educação transparece na categoria de lei orgânica constitucional, uma das últimas a serem baixadas antes da redemocratização e dos governos da chamada Concertación. Estes seguiram aquela lei, deram prosseguimento a muitas linhas gerais da organização educacional, com a divisão das escolas em públicas municipais (em face da descentralização), particulares subvencionadas (isto é, cujos alunos e pais recebem um vale ou voucher para entregar à escola de sua preferência na matrícula) e particulares em sentido estrito. Também foi mantido o sistema avaliativo da educação básica, por meio de testes padronizados aplicados aos alunos, o *Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa* – SIMCE. Este continua a revelar diferenças de aproveitamento entre as escolas, denotando o papel das origens sociais discentes: os melhores resultados são das particulares, seguidas das particulares subvencionadas e, por último, as escolas públicas.

Por outro lado, os governos democráticos da Concertación adotaram políticas para diminuir as desigualdades da oferta educativa, como o P 900, programa voltado para as 900 escolas com menor aproveitamento no país, de

resultados mais efetivos na infraestrutura que em outros campos (GUTTMAN, 1993); programas de apoio à escola rural e à educação fundamental como um todo; informatização das escolas pelo projeto *Enlaces*; reforma da educação média; ampliação do ano letivo; implantação progressiva da escola de tempo integral; descentralização curricular; aumento substancial do acesso das crianças de baixa renda à educação infantil; programas de livros didáticos para a totalidade dos alunos dos níveis fundamental e secundário e, entre vários outros, a partir de 1996, o Sistema Nacional de *Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados*, um ousado sistema de avaliação dos professores por resultados e alocação de recompensas financeiras. Como fundamento para essas iniciativas, à medida que aumentavam o PIB e o PIB per capita, os gastos por estudante da educação básica tiveram aumento de 151,4%; os gastos unitários da educação média, de quase 200% e os da educação superior, de 63%. Dois terços dos novos recursos adicionados se destinaram ao pagamento de professores (SCHWARTZMAN, 2008). Como resultado, de 1990 a 1995, os salários melhoraram cerca de 60% em termos reais (UNESCO, 2008).

Em paralelo aumentaram os esforços para recompensar a capacidade docente. Em 2003 chegou-se a um acordo entre o Ministério da Educação, Asociación Chilena de Municipalidades e o Colégio de Profesores de Chile (entidade sindical) para modificar a carreira docente e instituir um sistema avaliativo, com recompensas financeiras individuais, conforme uma sucessão de leis (n^os 19.961/2004, 19.971/2004 e 20.158/2006) e regulamentos de diversos níveis.

Encontram-se em plena vigência o pagamento da *Asignación Variable por Desempeño Individual* e o Programa AEP – *Asignación de Excelencia Pedagógica*. Este último é um programa voluntário de credenciamento de professores que, com base em lei de 2002, cujos instrumentos são uma prova de conhecimentos pedagógicos e específicos e um portfólio montado para apreciação por docentes avaliadores. Os aprovados são reconhecidos como professores de excelência e beneficiados com uma retribuição econômica aproximadamente igual a um décimo terceiro salário anual durante dez anos.

No caso da *Asignación Variable*, quem se submete às provas nacionais faz autoavaliação e é avaliado por chefes e pares, e independente dos resultados

recebe um bônus não tributável de 50 mil pesos (cerca de 92 dólares). Conforme a faixa em que se situa, o professor pode ser encaminhado para um plano de superação profissional, a cargo do município, ou pode receber o máximo de 4.416.192 pesos (cerca de 8.103 dólares) trimestrais (tributáveis) depois de quatro anos de bons resultados. Todos os instrumentos de avaliação se baseiam no *Marco para la Buena Enseñanza*, que define as responsabilidades de cada docente no desenvolvimento do seu trabalho diário, que contribuem significativamente para a aprendizagem dos alunos (CHILE, 2008, 2008 a, 2008 b).

Apesar de todos esses esforços, o PISA 2000, ao contrário das expectativas de muitos, demonstrou que o Chile tinha um aproveitamento pífio, próximo ao de outros países latino-americanos e a uma distância considerável dos países-membro europeus. A esta decepção, reiterada pelo PISA 2003, depois de 16 anos de reformas da Concertación, se acrescentaram as greves e demonstrações estudantis, irrompidas aparentemente de súbito a partir de 2006, depois que a socialista Michelle Bachelet assumiu a presidência da República. As estatísticas mostravam que o acesso havia inegavelmente crescido, mas os escores das avaliações patenteavam que a qualidade não correspondia ao esforço financeiro e à criatividade dos programas. Então os estudantes deixaram claro o seu descontentamento sobretudo com as desigualdades do sistema educacional. Eles bradaram a sua revolta contra a educação superior paga e cara, contra as diferenças de qualidade entre escolas públicas, subvencionadas e particulares e contra as diferenças entre as vielas para progressão dos menos aquinhoados e as largas avenidas para o avanço dos mais privilegiados no sistema educacional. E foram direto ao ponto: exigiram uma nova lei orgânica para a educação, para substituir aquela legada por Pinochet em 1990. Nesse sentido, pode-se observar que a educação tem amarras numa lei constitucional de alto *quorum* para aprovação, porém leis por si só não resolvem os problemas educacionais. De qualquer modo, foi encaminhado um Projeto de Lei ao Poder Legislativo, com diversas inovações.

A tramitação, contudo, é lenta e sujeita a grandes controvérsias, como costuma ocorrer com as leis gerais de educação, inclusive a Lei de Diretrizes e Bases do Brasil, de tal modo que se pode afirmar que a educação chilena está de certo modo *in fieri*. Sem que se saiba exatamente o rumo que tomará a tramitação de vários projetos de lei, com destaque para o que foi remetido pelo Executivo, um foco de discussões acaloradas foi a antinomia entre direito

à educação e liberdade de ensino. Assim, por exemplo, critica-se severamente o fato de escolas particulares subsidiadas terem caráter lucrativo, seguindo o caráter liberal da lei vigente. A proposta em tramitação procura assegurar maior participação do Estado para efetivar o direito a oportunidades educacionais democráticas e de qualidade para cada cidadão. Nesse sentido, a proposta do Executivo, entre outras providências, elimina a seleção de alunos até o oitavo ano de escolaridade, aumenta a transparência e o acesso a dados financeiros e educacionais, cria um Conselho Nacional de Educação com maior representatividade das forças sociais, atribui a função de mantenedor somente às corporações municipais ou fundações não lucrativas e passa a exigir dos mantenedores demonstração de que oferecem educação de qualidade, além de prestação pormenorizada de contas dos fundos públicos. Como se observa, aumentam consideravelmente as exigências sobre as escolas particulares subsidiadas e, mais ainda, proíbe-se que entidades lucrativas sejam provedoras de educação (COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE, 2008).

6.3 Organização e gestão da educação

O Ministério da Educação, em seu grande e vistoso edifício, localizado no eixo central de Santiago, a Alameda Libertador Bernardo O'Higgins, chega a lembrar a famosa Rue de Grenelle em Paris, sede do Ministério da Educação Nacional, mas essas são águas passadas. Apesar das suas dimensões, depois do radical processo descentralizador dos anos 80, o papel principal do Ministério é o de propor e avaliar as políticas e planos educacionais e culturais, administrando e coordenando a educação aos níveis nacional, regional e provincial. Ele conta com uma Secretaria em cada uma das 13 regiões do país, cujo secretário regional ministerial deve atuar como colaborador direto do respectivo intendente regional. Tais secretarias, entre outras funções, cuidam da supervisão e assessoria técnico-pedagógica e da inspeção e controle das subvenções governamentais.

Ao nível provincial, o Ministério se faz presente por meio dos departamentos provinciais de educação, que se definem como órgãos desconcentrados funcional e territorialmente das secretarias regionais ministeriais. Junto a eles se constituem os conselhos provinciais de educação, órgão assessor do chefe

do departamento provincial, para decisões sobre a execução das políticas educacionais na sua jurisdição e sobre a articulação entre níveis educacionais, sistemas municipais de educação e estabelecimentos particulares.

As municipalidades ou comunas, por sua vez, são as executoras da educação, ao administrarem os estabelecimentos públicos de educação básica e secundária. Para isso, a lei permite-lhes criar pessoas jurídicas de direito privado, não lucrativas, presididas pelo prefeito ou *alcalde*, comumente chamadas *corporaciones municipales*. A outra alternativa é administrar diretamente as unidades escolares por meio de uma unidade da administração direta, o departamento de administração da educação municipal.

Os estabelecimentos, no nível básico da hierarquia, estão a cargo de um diretor, que deve gerir o pessoal e administrar e coordenar os processos no seu âmbito. A legislação estatui que em cada estabelecimento haja um conselho consultivo de professores, órgão técnico para tomar decisões em matéria técnico-pedagógica, de acordo com o projeto e o regimento da escola.

Outras entidades que funcionam junto ao estabelecimento são: 1) os centros de pais e responsáveis, que devem apoiar o trabalho educativo, inclusive levantando recursos; 2) os centros de alunos, definidos desde a redemocratização como meios de desenvolver o pensamento reflexivo, o juízo crítico e a vontade de ação e de formar para a vida democrática, com base em conselhos de curso, integrados por todos os alunos do respectivo curso.

O *Consejo Superior de Educación* é um órgão autônomo, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, relacionado ao Presidente da República por meio do Ministro da Educação, que o preside. Composto por representantes das universidades estatais e privadas, da Corte Suprema e das Forças Armadas, compete-lhe pronunciar-se sobre os projetos institucionais das universidades e institutos profissionais para obter reconhecimento institucional e atribuir-lhes progressivamente a autonomia, além de outras funções quanto à avaliação e currículos de nível superior.

Estas características podem mudar a partir de uma nova lei, inclusive com a criação de uma Superintendência de Educação, cujas relações com o Ministério da Educação precisam ser mais aclaradas.

6.4 Financiamento da educação

Em 2006, as despesas públicas em educação, apesar de todos os programas e inovações adotados desde a redemocratização, eram de 3,2% do PIB e 16,0% do total da despesa governamental. A distribuição por nível manteve a ênfase à educação básica, como em décadas anteriores, com 11% para a educação pré-primária, 36% para a educação básica, 38% para a média e 16% para a superior (UNESCO, 2008 a). A estimativa para 2000 foi que a despesa educacional total correspondia a 7,4% do PIB, sendo 3,8% do setor público e os restantes 3,6% do setor privado (SCHWARTZMAN, 2008).

A distribuição da matrícula por dependência administrativa indica a divisão das escolas nas três categorias antes indicadas: as de responsabilidade direta do poder público (municipalidades), as de responsabilidade parcial do poder público (setor particular subvencionado), sem subvenção pública (setor particular pago) e as de responsabilidade das corporações municipais (Quadro 4).

Quadro 4 - Distribuição percentual de alunos por dependência administrativa segundo o nível educacional – 2006

Nível educacional	Dependência Administrativa				Total
	Municipalidade	Particular Subvencionado	Particular Pago	Corporações Municipais	
Pré-escolar	45,4	43,2	11,4	-	100,0
Especial	14,8	85,0	0,1	0,1	100,0
Básica	49,7	44,0	6,3	-	100,0
Total média	43,6	43,9	7,1	5,4	100,0
Média h.c.	42,3	45,1	11,4	1,2	100,0
Média t.p.	45,6	42,1	12,3	-	100,0
Adultos	53,6	43,4	2,8	0,2	100,0
Total	46,8	45,0	6,7	1,5	100,0

Fonte: CHILE (2008 b).

Observação: h.c. – opção humanístico-científica; t.p – opção técnico-profissional.

No total, a oferta estritamente pública se situou em torno da metade das matrículas, exceto na educação especial, que ficou predominantemente a cargo do setor privado subvencionado. O setor particular subvencionado apresenta valores ligeiramente menores na educação média técnico-profissional e na educação pré-escolar. A educação estritamente particular, sem participação governamental, correspondeu a uma pequena proporção, exceto na educação pré-escolar e nas duas opções da educação média, com pequena vantagem para a opção técnico-profissional. As corporações municipais tiveram participação

residual. No período da Concertación se verificou a tendência de ampliação do percentual a cargo das municipalidades, em detrimento da dependência particular subvencionada, enquanto a matrícula em escolas particulares pagas permaneceu relativamente estável (CHILE, 2008 b).

Corroborando os dados acima, em 2006 o gasto total médio por aluno na educação básica, considerando as contribuições pública e privada, foi de 2.301 dólares, enquanto para a educação média foi de 2.533 dólares e para a superior, 6.925 dólares. De 1998 a 2006 o gasto público por aluno teve maior incremento em valores reais no nível básico (48%), seguido do médio (34%) e do superior (9%). Desagregando os dados segundo o setor, observa-se no Quadro 5 que a participação governamental no gasto por aluno é maior na base e menor no topo da pirâmide educacional. Na educação superior a contribuição particular é mais de três vezes maior que a pública.

Quadro 5 - Gasto total por aluno por nível educacional segundo a fonte de financiamento – 2006

Em milhares de dólares PPP

Nível educacional	Fonte		
	Pública	Privada	Total
Básico	1.633	668	2.301
Médio	1.750	783	2.533
Superior	1.630	5.295	6.925

Fonte: CHILE (2008 b). Conversão por meio das taxas para o dólar PPP em IMF (2008).

A educação superior, pública e particular, é paga, havendo em princípio subsídios a quem não pode pagar, sob a forma de bolsas em empréstimos. Em 2006, 6,6% do gasto educacional público se destinou a essas finalidades. A maior proporção de verbas para esse fim foi alocada à educação superior, representando 37,7% do gasto público nesse nível. Desse percentual, 15,9% foram canalizados para bolsas de estudo, com o objetivo de pagar anuidades, e os restantes 21,4% para empréstimos estudantis (CHILE, 2008 b). Com isso, constata-se que a gratuidade e os recursos públicos aplicados se concentram na base do sistema escolar, onde se concentra a população de menor renda, e diminuem à medida que se elevam o nível educacional e as possibilidades de retorno financeiro individual da educação.

O contraste entre o nível das despesas educacionais e os modestos resultados do PISA levou um documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos a estimar que, mantendo o mesmo nível de gasto, o Chile poderia elevar o seu rendimento em 16%. Ao contrário do setor da saúde, concluiu que há muito o que melhorar na eficiência. Quanto às diferenças de rendimento discente entre estabelecimentos públicos, particulares subvencionados e particulares pagos, recomenda maior competição entre as escolas, visto que, nos países da OCDE, tais diferenças ocorrem predominantemente dentro de cada estabelecimento (OECD, 2008).

Este terreno do subsídio à demanda e da competição, entretanto, é aquecido pelas ideologias, levando a dados e interpretações controversos, tanto no Chile quanto em outros países. Por exemplo, sabe-se que as escolas subsidiadas tendem a receber um alunado mais selecionado socioeconomicamente que as escolas públicas (cf. GOMES, 2005). Sumariar os principais resultados e o estado da questão não é, contudo, objetivo deste trabalho.

Se existe uma vertente de profissionalização no sistema escolar, em níveis médio e superior, há também outra ligada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Como se verá adiante, o país criou um órgão paraestatal, cuja principal fonte de financiamento era uma contribuição de 1% sobre a folha de pagamentos das empresas, o INACAP – *Instituto Nacional de Capacitación Profesional*. Com o governo militar, o Estado recuou cada vez mais, até que o órgão passou a se manter por si só, vendendo serviços devidamente remunerados às pessoas físicas e jurídicas que podiam custeá-los. Para desonerar o Estado e aproximar a oferta e a procura, alto número de escolas profissionalizantes foi transferido para a gestão de empresas ou organizações por elas mantidas, ainda que o poder público continuasse a prover recursos.

Vigiam mais fortemente que hoje os princípios da privatização, da descentralização, da orientação pela demanda e do incentivo à competição entre provedores, para que prevaleçam os mais eficientes. Criou-se um sistema competitivo de deduções fiscais, no mesmo valor de 1% sobre a folha, para custear amplo espectro de atividades de capacitação. Estas passaram a ser oferecidas por cerca de 2 mil agências privadas, credenciadas pelo Estado, entre as quais figurava o INACAP (KEATING et al., 2002). O sistema de incentivos fiscais de certo modo conduziu ao aumento de recursos, na medida em que

gerava “contrapartida” da empresa. E, se algum dia houve monopólio da oferta de treinamento, ele foi fragmentado em muitos pedaços.

Entretanto, o cobertor se revelou curto. Em princípio, estavam equacionados os “problemas” de quem podia pagar, mas não os de jovens de baixa renda, adultos desempregados, micro e pequenas empresas. A Concertación moderou a ortodoxia e o governo foi impelido a criar e apoiar programas como o *Chile Joven*, combinando bolsas para formação profissional e aprendizagem paga em empresa por pelo menos três meses. Com o treinamento realizado por entidades particulares credenciadas, em regime competitivo, a probabilidade de emprego aumentou em 20% (GASPARINI et al., 2006). Cabe assinalar que importantes missões foram também atribuídas ao SENCE – *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo*, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que se vincula com o governo por meio do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Este serviço administra bolsas, subsidia salários (no caso do emprego de jovens) e coordena esforços de capacitação, inclusive credenciando organizações aptas a prover treinamento. A principal fonte financiadora é o abatimento fiscal, que serve para subsidiar empregos de jovens, até 60% do salário-mínimo no caso de aprendizes e, em especial, o treinamento dentro e fora da empresa. Esse abatimento tem o limite máximo de 1% da folha de salários. Em sua função social o SENCE também distribui “créditos de treinamento” (semelhante aos adotados no Reino Unido), na verdade, vales ou vouchers para desempregados, subempregados, mulheres trabalhadoras de baixa renda e firmas pequenas. Em 2007, o investimento total superou os 246 milhões de dólares, sendo cerca de 170 milhões¹ de incentivos fiscais e o restante de recursos particulares. Em relação ao ano anterior, a contribuição fiscal aumentou em 10,5%, enquanto o aporte privado sofreu elevação de 13,1% (SENCE, 2008).

Em que pesem as vantagens, o sistema de financiamento se torna vulnerável aos ciclos econômicos. Em caso de redução da atividade econômica, também a receita oriunda de créditos diminui, quando, aliás, aumentam as necessidades de treinamento e retreinamento de desempregados.

Por essas e outras características, que têm como referência a gestão, as necessidades e o *modus faciendi* das empresas privadas, fica claro que a opção

¹ Conversão por meio das taxas para o dólar PPP em IMF (2008).

chilena a partir do governo militar, mantida pela Concertación e, ainda, pelo governo socialista, foi pelo modelo anglo-saxônico de educação profissional de massa (cf. GREINERT, 2005), fundamentado na competição, especialmente pela via dos Estados Unidos. Assim, ele se afasta tanto da inspiração francesa quanto germânica.

6.5 Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais

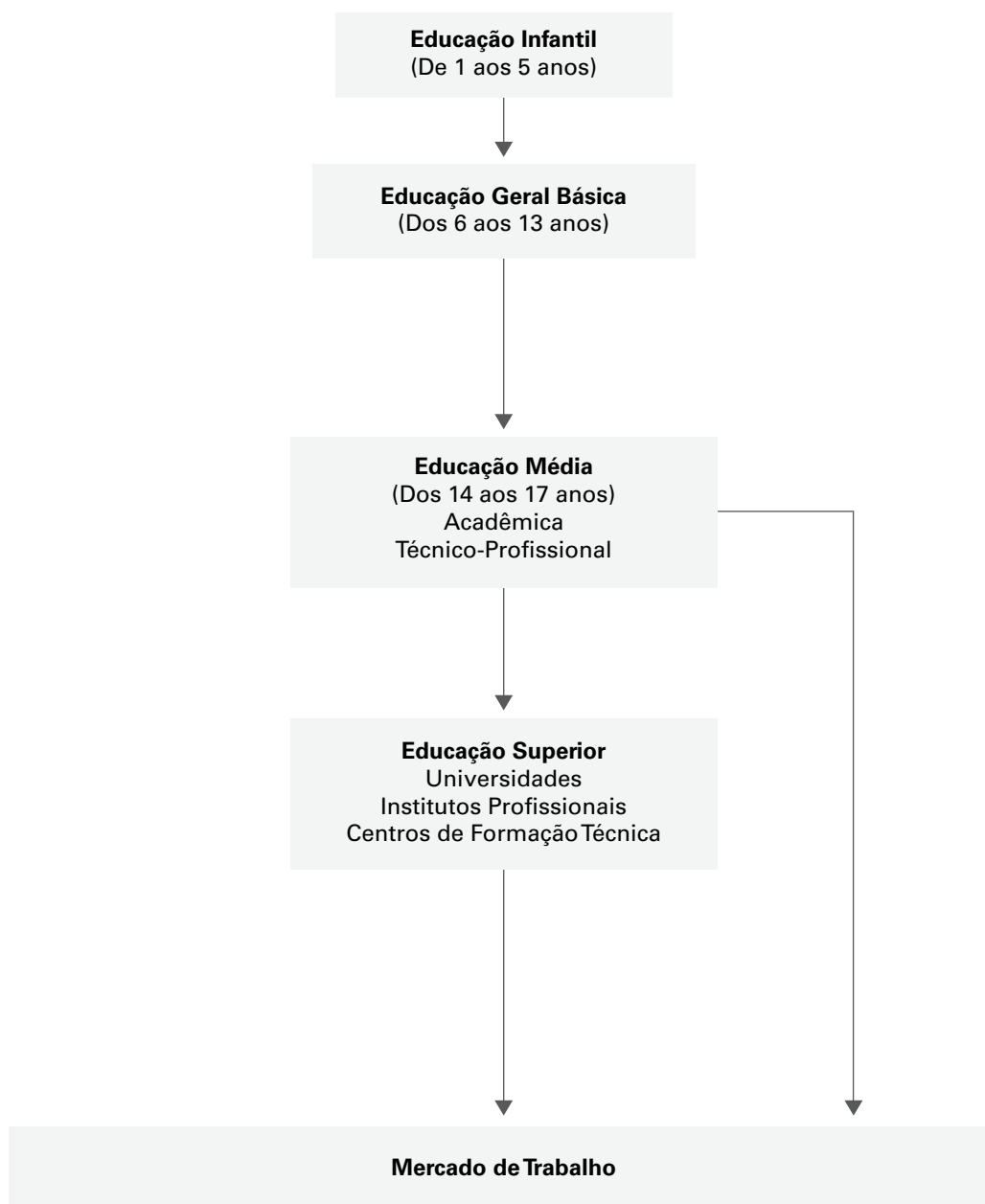
A educação pré-básica se divide em vários ciclos: a *sala cuna*, de zero a dois anos de idade; o ciclo médio menor, dos dois aos três anos; o ciclo médio maior, dos três aos quatro anos; a *transición 1*, de quatro a cinco anos, e a *transición 2*, dos cinco aos seis anos, que concentra a maior parte da matrícula.

Legalmente, a obrigatoriedade escolar se estende dos cinco aos 14 anos, porém a cobertura ainda está longe de alcançar todas essas crianças. Um dos seus problemas é exatamente a taxa de matrícula, modesta e em grande parte localizada na dependência particular. Considerando a rede pública em 2007, o total de matrículas da *transición 2* era igual a 73,0% do primeiro ano da educação básica. Desse modo, apesar dos bons propósitos, há indícios de que a população socialmente menos privilegiada tenha menor acesso a esse nível educacional.

A educação básica se divide em oito séries anuais, dos sete aos 14 anos de idade, concentrada especialmente nas escolas públicas municipais. Com elevada cobertura e fluxo de alunos próximo da regularidade, a taxa bruta de escolarização era de 104% em 2006, com desvantagem para as meninas (102%), segundo o UNESCO Institute of Statistics (2008). Esta organização não registra a taxa líquida de escolarização. Este nível básico se divide em dois grandes ciclos, um equivalente à escola primária, monodocente, e outro, pluridocente, da quinta à oitava série.

Segue-se-lhe a educação média, com cinco anos de duração, dividida num ramo propedêutico e outro profissionalizante, cujos certificados são

legalmente equivalentes, inclusive no que concerne ao acesso à educação superior. O primeiro tende a concentrar-se ligeiramente nas escolas particulares subvencionadas, ao passo que o último tem predominância na dependência municipal. A taxa bruta de escolarização em 2006 era de 91%, invertendo-se a tendência da educação básica, com o valor referente às alunas superando o dos alunos (92 e 90% respectivamente) (UNESCO, 2008). Considerando dados brutos de 2007, a matrícula na primeira série da educação média era igual a 109,7% daquela do último ano da educação básica (CHILE, 2008), o que sugere novos ingressantes e possível retenção do fluxo. O curso propedêutico ou humanístico-científico atraía em 2007 62,4% do total, com a costumeira tendência de atrair os alunos socialmente mais aquinhoados. Os demais 37,6%, 388.921 em números absolutos, se encontravam no mesmo ano no ensino técnico-profissional, assim distribuídos: 14,1% na opção comercial, que concentra o preparo para ocupações não manuais urbanas; 13,5% na industrial; 6,6% na técnica; 2,8% na agrícola e 0,6% na marítima (CHILE, 2008). Existem diversos programas de bolsas de estudo para estes estudantes, a fim de elevar o grau de democratização. Entretanto, além da questão da qualidade, conforme o PISA tem verificado, a cobertura se encontra também distante dos indicadores dos países-membro da OCDE. No caso da educação profissional, aparentemente a maior dificuldade é a falta de conexão entre os cursos e o mundo do trabalho, com reflexos sobre a empregabilidade dos egressos.

Figura 4 - Sistema Educacional do Chile

Fonte: Fundamentado em Informações do Ministério da Educação.

Elaboração: Própria

Nota: As representações gráficas dos sistemas educacionais apresentam simplificações da legislação e normas de cada país, podendo não abranger todos os programas e trajetórias existentes e, ainda, sofrer alterações.

A educação superior tem crescido continuamente e se privatizado a partir dos anos 90. A taxa bruta de escolarização nesse nível é calculada em 47% da coorte de 18 a 24 anos. Com efeito, entre 1999 e 2006, a matrícula cresceu 46,6% no ensino de graduação (UNESCO, 2008). Ainda segundo a Lei Orgânica Constitucional de 1990, abriram-se oportunidades de diversificação de carreira nesse nível educacional, inspirando-se no modelo dos *community colleges*

dos Estados Unidos. Para isso, a lei estabeleceu três tipos de instituição: as universidades, os institutos profissionais e os centros de formação técnica. As primeiras se dividem em estatais, que recebem verbas públicas diretamente; não estatais, que, embora sejam de propriedade e tenham gestão privada, recebem financiamento do Estado, como as universidades católicas, e as universidades particulares, a grande maioria delas que não recebem aporte direto do poder público. Todas são pagas pelos alunos, que podem receber bolsas e empréstimos, dependendo de variados critérios, particularmente o nível socioeconômico e a capacidade. As universidades também podem oferecer os mais variados tipos de cursos, desde as carreiras curtas até o doutorado. O mesmo não acontece com os centros de formação técnica, especializados em carreiras de dois anos, que graduam técnicos de nível superior, e os institutos profissionais, que preparam pessoas em programas de quatro a cinco anos de duração em áreas que não sejam direito, medicina, engenharia e outras especialidades reservadas por lei às universidades. Por sua vez, estas últimas não podem oferecer certos programas privativos dos institutos. Assim, estabeleceu-se um sistema complexo e hierarquizado, que apresenta similaridades com o California Master Plan, de 1960, que criou universidades com a tônica na pesquisa e pós-graduação, universidades com ênfase ao ensino e os community colleges, estes para oferta de programas com dois anos de duração (CASTRO; GARCÍA, 2003). Esta ordenação visava abrir canais mais pragmáticos para a expansão da educação superior, servindo mais diretamente às supostas necessidades das empresas privadas e evitando o desemprego intelectual. Apesar da difícil articulação vertical, o que muitas vezes transforma carreiras e instituições em becos, talvez um objetivo não declarado da lei, a matrícula nos cursos não tradicionais, alinhados sob o código ISCED 5B, teve incremento de 31,1% entre 1991 e 2006, enquanto no mesmo interstício a elevação do número total de estudantes foi de 46,6%. Mais ainda, a proporção da matrícula em ISCED 5B foi de 38,2% do total em 1999 e ligeiramente mais alta em 2006, a saber, 38,8% (dados originais da UNESCO, 2008 a). Portanto, verifica-se que, ao contrário de outros países latino-americanos, as carreiras curtas parecem ter adquirido certo enraizamento, devido, inclusive, à oferta de bolsas reembolsáveis para estudantes.

As diferenças de retorno financeiro individual são exibidas pela própria página do Ministério da Educação, mostrando as vantagens de estudar mais e evidenciando as diferenças quase gritantes entre os graduados de universidades

e de instituições não universitárias (CHILE, 2008). As forças de mercado aparecem nitidamente, inclusive quanto à pequena diferença entre as duas primeiras categorias. Como aumenta o acesso à educação média, a diferença de renda entre ela e a educação básica é bem menor que a existente em relação à educação superior, mesmo não universitária (Quadro 6).

Quadro 6 - Renda média mensal por tipo de educação – 2007

Nível educacional	Em dólares PPP
	USD
Educação básica completa	647
Educação média completa	848
Centro de formação técnico completa	1.511
Instituto profissional completa	1.949
Universitária completa	3.212

Fonte dos dados originais: CHILE, 2008 - Centro de Formação Técnica. Conversão por meio das taxas para o dólar PPP em IMF (2008).

6.6 Educação profissional

Os últimos anos do século XX assistiram a reformas, geralmente bem avaliadas, da educação média, inclusive da educação profissional. É interessante que, ao longo do decênio de 1990, as taxas de retorno privado de Mincer aumentaram significativamente, evidenciando uma vantagem de 11,6% para as mulheres e 10,5% para os homens com o curso técnico-profissional completo em relação ao curso secundário completo (OECD, 2004; RODRÍGUEZ; BALARDÓN, 2008). Nesse quadro favorável, entretanto, uma missão da OCDE (2004) manifestou preocupação com a qualidade, a equidade e o corpo docente dos dois ramos da educação média e, particularmente, sobre a educação profissional. Ela considerou que a qualidade do ensino depende em grande parte da qualidade dos professores e recomendou especiais cuidados com os programas para formar docentes para o ramo técnico, uma vez que, em certos casos, estes programas eram conduzidos longe do ambiente escolar por pessoas pouco familiarizadas com o setor. Propôs também que, para atender a alguns dos problemas antes citados, houvesse maior articulação entre a educação média técnica e as instituições não universitárias de educação superior (OECD, 2004).

Além da educação escolar, do mesmo modo que outros países latino-americanos, o Chile instalou um sistema paraestatal para a formação de trabalhadores, financiado pela contribuição de 1% sobre a folha de pagamentos, o citado INACAP. Apesar de várias crises econômicas que fizeram contrair a sua principal fonte de financiamento, o órgão foi capaz de chegar a portos seguros, mantendo serviços abrangentes e diversificados.

Entretanto, depois de iniciado o governo militar, este, a partir de 1975, começou a desregulamentação do setor, retirando gradualmente os seus recursos. Com base na sua profunda experiência, o INACAP redirecionou as suas atividades para o público que podia pagar, como a educação técnica e os cursos superiores não tradicionais e a venda de serviços às empresas. Por volta de 1989, mais de 85% das receitas tinham origem no pagamento de cursos pelos estudantes, significando que o instituto não mais atendia às faixas de ocupações não qualificadas e semiqualficadas, nem à juventude desempregada de baixa renda (CASTRO; LE BAS, s/d.). Em outros termos, a organização sobreviveu, mas mudou de objetivos e os seus serviços passaram a ter baixo grau de equidade.

Em 1976, o governo militar determinou por decreto-lei que a capacitação profissional deveria realizar-se por organismos técnicos de execução (OTEs), uma das quais era o INACAP. Efetivamente, este último satisfaz às exigências e se registrou no ano seguinte junto ao SENCE. Em 1980 cessaram as transferências governamentais de recursos e o INACAP se tornou autosustentável. Em 1989, uma agência histórica de desenvolvimento econômico, a *Corporación de Fomento a la Producción* – CORFO deixa de ser membro da Corporação INACAP e entram como membros a *Confederación de la Producción y del Comercio* e a sua *Corporación Nacional Privada de Desarrollo Social*. Cessa, desse modo, qualquer vínculo com agências governamentais, enquanto assumem plenamente as entidades patronais. Em 1981, por ocasião da reforma da educação superior, o INACAP obteve a qualidade de Centro de Formação Técnica e de Instituto Profissional, partindo daí para se tornar um grande sistema profissional tecnológico, espreado por todo o país, com oferta de alto número de carreiras de nível superior. Neste ano de 2008 foi credenciada a Universidad Tecnológica INACAP (v. UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE CHILE, 2008).

Hoje, com a refuncionalização do INACAP, o *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* – SENCE, antes mencionado, atende a pessoas físicas e a micro, pequenas e médias empresas, provendo bolsas e dotações para a qualificação de pessoal, inclusive de desempregados, por meio de uma série de instrumentos e programas. É claro que não o faz diretamente, mas promove a concorrência de OTEs para prestar os serviços. No caso das pessoas físicas, a sua prioridade é a capacitação de jovens de 18 a 30 anos de idade. Avaliada constantemente por consultorias externas, a entidade publica na sua página um grande número de relatórios de pesquisas avaliativas sobre as suas atividades. Não faria sentido resenhar tais trabalhos nos limites desta obra; todavia, cabe mencionar pelo menos o *Programa Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos* (execução em 2005), que teve efeito positivo e significativo de 15% sobre o emprego e a renda mensal em relação ao grupo de controle (SENCE, 2008).

Outro projeto, *Chile Califica*, resulta da articulação entre os Ministérios da Educação, Economia, Trabalho e Previdência Social, com financiamento do Banco Mundial (2002-2007). Como se sabe, a articulação entre secretarias de Estado na América Latina é difícil de alcançar, uma vez que a burocracia tradicional contribui para manter as políticas públicas compartimentadas, muitas vezes com a superposição de meios para fins idênticos e, conseqüentemente, com desperdício de recursos. Esse programa associa a educação geral para adultos à educação profissional, articulando-as horizontal e verticalmente a fim de contribuir para a melhoria de oportunidades e o desenvolvimento produtivo do país. Em face das diversas pontes, existem diferentes portas de entrada e saída para o aluno.

Assim, um estudante pode concluir uma etapa da educação geral e matricular-se num curso de educação profissional do nível correspondente ou frequentar ambos simultaneamente, seguindo o seu próprio ritmo. Seus principais beneficiários são:

- 1) a população economicamente ativa dos setores mais pobres da população, que precisa ajustar-se a exigências educacionais e ocupacionais mais elevadas;
- 2) jovens e trabalhadores em geral que precisam da formação em níveis médio e superior;
- 3) a população economicamente ativa em geral.

O programa é dividido em cinco atividades:

- 1) nivelamento escolar;
- 2) melhoria da capacidade de trabalho;
- 3) melhoria da educação técnica;
- 4) certificação de competências laborais adquiridas informalmente;
- 5) informação e orientação ocupacionais.

Esta última atividade leva a maior transparência, estimulando a iniciativa dos estudantes no sentido de identificar e buscar oportunidades de estudo e trabalho. Cabe ressaltar várias iniciativas consideradas bem sucedidas: o envolvimento de docentes para consulta sobre a reforma educacional e o currículo; o desenvolvimento de programas de educação básica e média; a formação continuada de docentes por meio de universidades nacionais e bolsas para o exterior e a construção do Sistema Nacional de Avaliação e Certificação. Os programas educacionais são divididos em módulos e baseados em competências. Ao mesmo tempo, o programa tem avançado na definição de padrões de competência, validando-os por meio de representantes do setor produtivo e institucionalizando um sistema de certificação de competências. Tais padrões são os fundamentos para avaliar os estudantes e, em certa medida, o próprio programa.

Tendo em vista articular o sistema de formação profissional, em que as unidades agem independentemente, foram adotados três princípios: 1) a capacidade de trabalho como eixo organizacional, tendo o objetivo de assegurar a comunicação entre a capacitação e o setor produtivo; 2) o reconhecimento da validade de diferentes alternativas de aquisição de competências, como a experiência de trabalho e o estudo sistemático; 3) a diferenciação e a articulação entre os níveis de capacitação. Com isso, o programa procura aumentar e acelerar as possibilidades de a população trabalhadora adaptar-se às mudanças do trabalho, atualizar-se e empreender mais facilmente a mobilidade ocupacional.

Em contraposição às divisões burocráticas, o programa estabelece redes que coordenam os esforços dos setores acadêmico, educacional e produtivo. O governo oferece financiamento a essas redes durante três anos, de modo a estabelecer a comunicação regional e inter-regional. Assim, por exemplo,

na capital, entidades educacionais e empresariais organizaram uma rede envolvendo os setores financeiro, de telecomunicações e de construção civil. No extremo sul, na Patagônia, o turismo foi o setor escolhido, dado o interesse pelas belezas naturais. O papel do Estado é o de agente do desenvolvimento, com a função subsidiária de financiar os serviços contratados por meio de uma subvenção para cada estudante. Além desta, acrescenta-se uma subvenção variável conforme os resultados alcançados. Até 2005, o programa havia atingido 64.300 beneficiários efetivos, correspondendo a um incremento de 97,6% em comparação com 2002.

Entretanto, as dificuldades não são pequenas, em face da focalização em populações socialmente menos privilegiadas. Uma avaliação revelou obstáculos como a frágil educação de adultos, em função do perfil heterogêneo do alunado, a baixa autoestima, a falta de hábitos de estudo e a pouca motivação (CHILE, 2005). Gallart (2008), numa análise recente das políticas chilenas de capacitação para o trabalho, enfaticamente destaca a necessidade de maior equidade e de focalização nos estratos sociais menos aquinhoados, já que as necessidades do setor formal têm recebido especial atenção.

Além dessas iniciativas, o Chile tem mobilizado uma instituição criada em 1990, o *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* – FOSIS. Definido como serviço público descentralizado, subordinado à supervisão do Presidente da República, com quem se relaciona por meio do Ministério do Planejamento, esse fundo financia no todo ou em parte planos, programas, projetos e atividades de desenvolvimento que contribuam para a superação da pobreza. Portanto, busca focalizar as populações menos privilegiadas socialmente. Seu objetivo é tecer uma rede de fomento, apoiando a geração de renda. No nível básico, mantém programas de apoio ao micro empreendimento, de nivelção de competências para o trabalho, de apoio para profissionalizar o trabalho que as pessoas em situação de pobreza realizam no âmbito do cuidado de crianças, portadores de necessidades especiais e idosos e de fortalecimento de iniciativas microempresariais. Nos níveis seguintes, o FOSIS desenvolve programas de apoio a atividades econômicas e empreendimentos sociais, fortalecimento de iniciativas empresariais e acesso à oferta de outras instituições, sempre de modo complementar a outras agências governamentais (FOSIS, 2008).

No presente governo socialista, o fundo concorre para o compromisso da presidente Bachelet no sentido de deixar instalado até 2010 um sistema de proteção social que assegure os direitos sociais básicos de todas as pessoas, do berço à velhice. Afirma que diminuir a pobreza continua a ser um desafio relevante, uma vez que existem no país cerca de 500 mil pessoas em situação de pobreza extrema e 1,7 milhão em situação de pobreza (FOSIS, 2008).

O seu investimento aprovado em 2007 foi equivalente a cerca de 13,8 milhões de dólares e o orçamento para 2008 prevê 117,5 milhões de dólares (IMF, 2008), o que não significa que seja integralmente executado. Sua página também publica avaliações externas, pouco recentes, como uma, de 2002, sobre a criação de autoemprego, que dá conta da manutenção de 79,3% das iniciativas depois de mais de um ano do início das suas atividades (VERDUGO VALLEJOS, 2002).

6.7 Principais problemas e desafios

Como outras economias abertas, o país sofre a pressão da competitividade internacional e a ela deve responder com mais e melhores educação e capacitação profissional, inovações tecnológicas e gestão eficaz. Como a autarquia é hoje inviável, o Chile precisa fazer face a esses desafios e dar-lhes respostas satisfatórias. Entretanto, nele existem contrastes socioeconômicos mais agudos que os de países desenvolvidos, amplificando os efeitos regressivos de certas políticas, imprescindíveis para assegurar a competitividade. Nos primeiros anos do século XXI, a pobreza no país tem diminuído, mas não a indigência. Os indígenas, os portadores de necessidades especiais, a população rural e as mulheres são grupos particularmente vulneráveis, em relação aos quais as políticas públicas, em certos casos, têm diminuído os abismos, mas em outros não (RODRÍGUEZ; BALARDÓN, 2005).

O desapontamento causado pelos resultados do PISA é particularmente intrigante. Os caminhos trilhados pelos governos da Concertación em certos casos são controversos, como a competição entre escolas e a privatização. Entretanto, a maioria das políticas adotadas tem lastro amplo na pesquisa, revigorando a expectativa de que o aproveitamento discente aumentasse. Isso

indica mais uma vez o quanto é mais fácil ampliar o acesso do que melhorar a qualidade e a democratização. Nessa busca por explicações, pode-se conjecturar que as condições socioeconômicas do país, muito relevantes para o sucesso educativo, contribuam para esses resultados. Todavia, como se sabe, não é possível esperar que a pobreza acabe para melhorar a educação, até porque a redução dela depende da educação. Há indícios e em certos casos evidências também de que: 1) a livre escolha levou as escolas subvencionadas a atraírem os alunos das escolas municipais; 2) os pais de menor *status* socioeconômico têm dificuldades de fazer a seleção da escola em função da qualidade; 3) o custo da educação de um aluno de menor *status* socioeconômico é mais alto, o que deveria levar à diferenciação do valor do *voucher*, possivelmente com base na área de abrangência da escola; 4) a avaliação e premiação de professores parece funcionar melhor em escolas cujos alunos são socialmente mais favorecidos, o que é de esperar, mas que precisa ser levado em conta; 5) o sistema de premiação em si não estaria em caminho errado, mas deveria ponderar mais adequadamente o trabalho com alunos menos privilegiados socialmente. Por isso, nos últimos anos, a escola em si tem concentrado as atenções das políticas (SCHWARTZMAN, 2008).

A opção profissionalizante da educação média apresenta evidências de pesquisa mais favoráveis ao seu retorno. Ainda assim, ela precisa melhorar e voltar-se mais para a realidade do setor produtivo. Experiências bem sucedidas de articulação da educação e trabalho mostram que a participação das empresas na orientação e, até, equipamento da unidade escolar contribui poderosamente para o sucesso. Do mesmo modo, a formação baseada em competências, a detecção de nichos ocupacionais emergentes, o foco na oferta formativa e na demanda de trabalho e a formação baseada em competências foram características reveladas por Sepúlveda e Milos (s/d). Igualmente, faz diferença levar na devida conta as representações e percepções dos jovens, em vez de supor e oferecer o que se acha que os estudantes querem ou devem querer.

6.8 Prospectiva

O Chile depende em grande parte da educação para elevar o seu desempenho e continuar crescendo economicamente. Não fosse esse

crescimento, não lhe seria possível realizar tantas inovações que custam dinheiro, pois o percentual das despesas educacionais públicas tem incidido sobre um PIB em elevação, num país cuja população cresce mais devagar. É uma combinação fatal ter salários relativamente altos, em comparação com nações de mão-de-obra abundante e relações de trabalho arcaicas, e, ao mesmo tempo, população economicamente ativa pouco preparada. Em determinadas áreas e setores poderá haver vantagens para competir com indústrias de produção em massa e custo reduzido do trabalho. Contudo, a inserção econômica internacional do Chile exige muito mais. A existência de oásis de alto nível de competitividade é importante, porém o desenvolvimento humano e sustentável se caracterizará mais pela multiplicação desses “enclaves” do que por seu caráter de exceção. Sem discutir o que nasce primeiro, o ovo ou a galinha, o processo de desenvolvimento se caracteriza pela ampla participação da população na sua geração e na colheita dos seus resultados.

6.9 Implicações para o Brasil

Precisamente porque o Chile teve antes ousadia de uma geração de inovações (ou reformas) mais avançada do que muitos países latino-americanos, a sua experiência é extremamente interessante para o continente. Seus acertos e erros devem ser estudados com afinco, em vez de servirem de alvo a juízos ideológicos que “absolvem” ou “condenam” sem um corpo adequado de evidências científicas. Vários lugares-comuns das soluções “salvadoras” da educação nacional foram ou são lá praticados. Apesar disso, a educação não melhorou a uma velocidade maior que a de outros países da América Latina.

7 ARGENTINA

7.1 Contextualização

Os sinais de riqueza e bom gosto do passado ainda se refletem nos elegantes contornos da arquitetura neoclássica e em interiores sofisticados, particularmente em Buenos Aires, cujas ligações com Paris foram celebrizadas por Saint-Exupéry, quando as exportações de trigo e carne consolidaram uma refinada aristocracia. Todavia, a economia primário-exportadora não foi capaz de reduzir as agudas disparidades sociais, setoriais e regionais do país; ao contrário, agravou-as, gestando crises recorrentes ao longo do século XX que afetaram o Estado democrático de Direito e levaram ao desvio de um caminho histórico aparentemente promissor.

Amplio território com mais de 39 milhões de habitantes (estimativa de 2006), a Argentina poderia considerar-se subpovoada e altamente urbanizada, com apenas 10% da população na área rural. As suas perspectivas são de aumento populacional lento, já que a taxa de crescimento anual é de 1,0%, embora a taxa de fertilidade total seja de 2,3 nascimentos por mulher. A população de até 14 anos de idade representa 24,0% do total, com apenas 1,0% de crianças em idade de educação primária fora da escola (2005). O PIB *per capita* é de USD 14.280 (2005), mas 17,0% da população ainda se encontravam em situação de pobreza em 2004, no rescaldo da crise de 2001-02 (UNESCO, 2008). O coeficiente de Gini, mais baixo que o do Chile e mais elevado que o do México, era de 51,3 (UNDP, 2008), sugerindo elevada concentração de renda.

Os indicadores educacionais do país, assim como os do Chile, com frequência se apresentam acima dos latino-americanos, inclusive o Brasil. Cabe notar que a taxa de alfabetização da população de 15 anos e mais era de 97,6% em 2006 e a mesma taxa para os jovens de 15 a 24 anos era de 99,3% (UNESCO, 2008). Essa situação relativa favorável tem as suas raízes históricas na formação da nacionalidade, durante o século XIX, quando o ideário liberal tornou a escola primária pública e gratuita um objetivo nacional prioritário, inclusive para a assimilação do elevado número de imigrantes e seus descendentes. Enquanto

o Brasil ainda discutia a gradual abolição da escravatura, a Argentina dava passos firmes no sentido da vinculação de recursos tributários para a educação e do funcionamento de comissões populares para fiscalizar a aplicação desses recursos (NOGUEIRA, 1993, 2002). Não por acaso o Senador João Calmon, que reintroduziu na Constituição brasileira o destaque de um percentual da receita de impostos em favor da educação, citava com frequência o presidente Domingo Sarmiento e um dos seus lemas: “O povo é soberano. Educai o soberano” (GOMES, 1996). Sintonizada com o Iluminismo e a Ilustração, esta diretriz política se estendeu muito além do seu mandato presidencial, levando o país a alcançar altos níveis relativos de educação primária e de alfabetização em face do continente.

Ao fim do século XIX foi criada a educação técnica, cujos formados facilitaram mais tarde o processo de industrialização substitutiva de importações.

Resultado da convergência das antigas escolas de comércio, profissionalizantes e técnico-industriais, a sua trajetória histórica difere do Brasil. Com a mesma divisão da educação secundária nos ramos acadêmico e profissionalizante, os cursos comerciais se esvaziaram quando o governo de Perón abriu uma nova trajetória, que desembocava diretamente na chamada Universidade do Trabalhador. Décadas mais tarde, na competição pelo prestígio social e acesso à educação superior, os currículos do ramo técnico ampliaram substancialmente a participação da educação geral, tentando satisfazer ao mesmo tempo aos dois objetivos, preparar para o nível superior e para o ingresso no trabalho. Com isso, a Argentina secundarizou em grande proporção a educação técnica, ao passo que o Brasil, em 1971, buscou, ao menos na letra da lei, o caminho inverso, ou seja, a profissionalização em todas as opções do ensino de segundo grau (GALLART, 1988). As duas reformas lamentavelmente não tiveram sucesso, deixando um passivo de enganos, vez que não conseguiram conciliar os dois objetivos em disputa.

Abalada por sucessivas crises econômico-políticas, a Argentina tem reacelerado o seu crescimento econômico nos últimos anos. Entretanto, tais crises, incluindo os efeitos da internacionalização da sua economia, têm tornado mais precários o trabalho e o emprego, bem como o papel da educação. Esta última foi comparada a um trampolim convertido em paraquedas (FILMUS, 1996), em face do desemprego geral e juvenil e também da mobilidade social descendente.

7.2 Marcos regulatórios

O país é um Estado federativo, segundo o qual cada província elabora e promulga a sua própria constituição. A Carta Magna federal, no que tange à educação, declara o direito de ensinar e aprender de todos os habitantes da Nação. A Lei Federal de Educação de 1993 alterou profundamente o sistema educacional, dividindo-o em: 1) educação inicial, para crianças de três a cinco anos de idade e, no caso do jardim maternal, para aquelas de menos de três; 2) educação geral básica obrigatória, com nove anos de duração a partir dos seis anos, dividida em ciclos; 3) educação polimodal, com o mínimo de três anos de duração e diversas trajetórias educacionais; 4) educação superior, profissional e acadêmica; 5) educação quaternária ou de pós-graduação. A obrigatoriedade começava aos cinco anos de idade, com ao todo dez anos de escolaridade compulsória.

Uma das respostas ao problema da secundarização da educação técnica e à forte atração da educação superior seria oferecer um forte ramo politécnico no ensino médio, que garantisse aos alunos treinamento básico para técnico de nível médio, como já apontava Gallart (1988). O propósito da educação polimodal era o de fortalecer o núcleo de capacidades fundamentais de que todos necessitam para a sua formação integral como pessoas. Ela foi criada para proporcionar a “formação geral de fundamento” e a “formação orientada” em cinco modalidades. A primeira, correspondendo a 40-50% da carga horária mínima, expressava-se em conteúdos fundamentais comuns, que retomavam, com maiores níveis de complexidade e profundidade, os conteúdos comuns da educação geral básica. A formação orientada se expressava em conteúdos básicos orientados (30-40% da carga horária), que focalizavam o núcleo de competências básicas num campo do conhecimento e do fazer e, ainda, em conteúdos diferenciados (20% da carga horária), que davam identidade a cada escola. Surgiam dessa combinação cinco modalidades de educação polimodal: ciências naturais, saúde e ambiente; economia e gestão das organizações; humanidades e ciências sociais; produção de bens e serviços; artes, desenho e comunicação. Ao terminar uma dessas modalidades, o estudante recebia o diploma de educação polimodal, que o habilitava a continuar os estudos em nível superior. Como a organização era modular, existiam “trajetos técnico-profissionais”, em que o aluno podia concluir um ou mais módulos para alcançar perfis profissionais. A aprovação no nível polimodal e em todos os módulos

destinados a perfis profissionais específicos conduzia, ao mesmo tempo, ao título de técnico e à habilitação para prosseguir os estudos em nível superior. Outra possibilidade para o aluno que terminava o ensino obrigatório era a preparação ocupacional específica, que dava direito ao diploma de técnico, habilitando o seu portador a um primeiro trabalho (ARGENTINA, 1995; ARGENTINA, s/d.).

Aparentemente essa engenhosa solução visou conciliar objetivos formativos e informativos, bem como o atendimento aos objetivos propedêutico e profissionalizante do ensino médio. Ao que parece dando uma ora no cravo, ora na ferradura, remou contra a correnteza da hierarquia de prestígio social das funções do ensino médio. Ao que os dados indicam, não lhe foi possível evitar a cristalização dos abismos entre as reconfigurações crescentes da escola média segundo o *status* sócio-econômico dos alunos e as suas aspirações e de suas famílias (TIRAMONTI, 2004). Ao contrário, a falta de identidade entre as diferentes opções da educação polimodal podem ter subtraído delas o papel que deveriam desempenhar, isto é, de verdadeiras opções. Outras críticas foram que a composição dos currículos estava mais relacionada aos princípios da reforma que à pesquisa sobre as efetivas necessidades do trabalho e que faltou uma experiência piloto prévia (KREMENCHUTZKY, 2005).

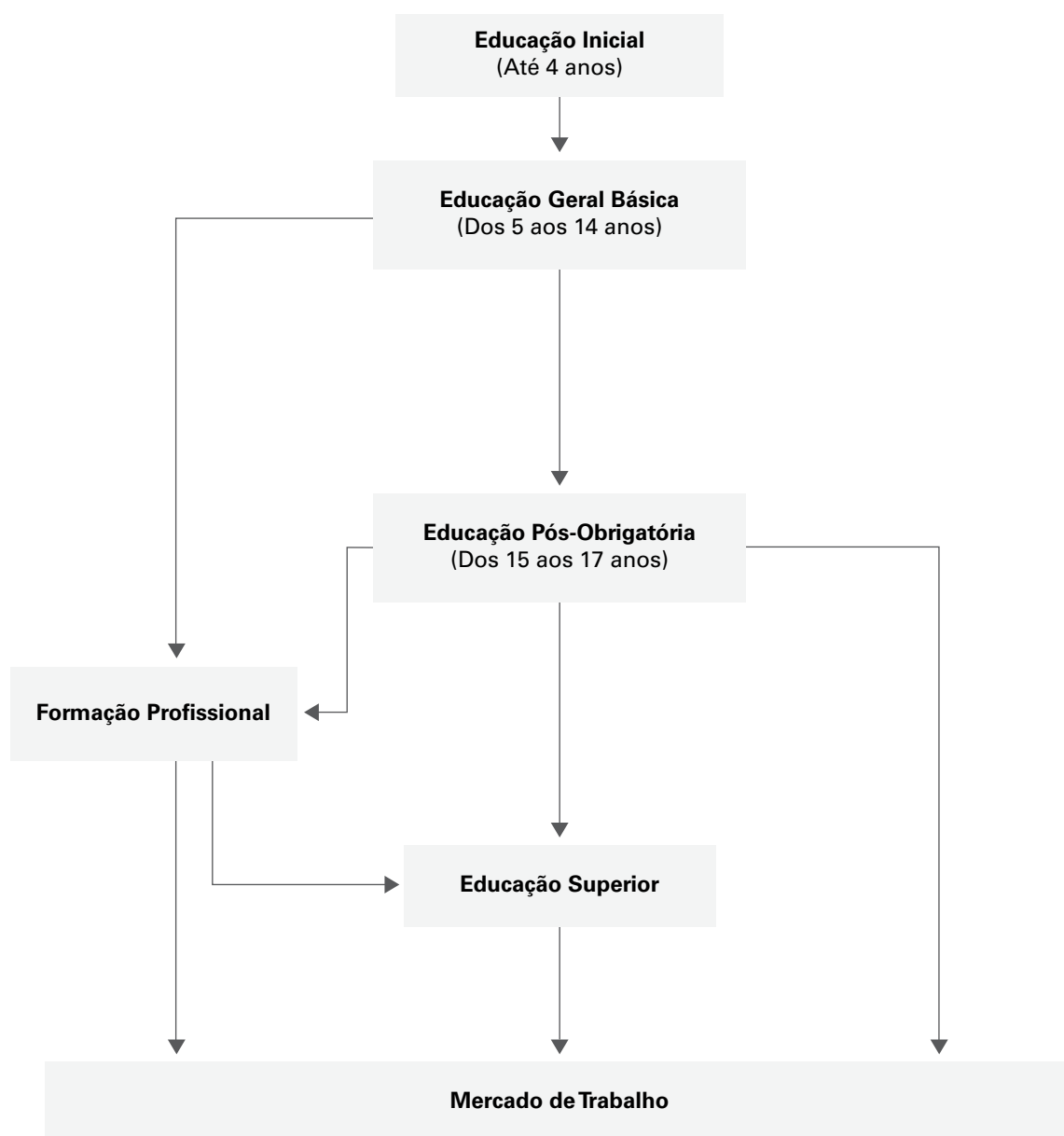
Por isso mesmo, a reforma padeceu de limitações significativas, especialmente no que se refere à amplitude e articulações da educação polimodal. Desse modo, em 2005 foi baixada a Lei de Educação Técnico-Profissional, de nº 26.058. Declarando que esse tipo de educação é um direito de todo habitante da Nação Argentina, o ato inclui como objetivos, entre outros, estruturar uma política nacional e federal e se articular com o setor produtivo. A educação técnico-profissional passou a abranger os níveis médio e superior não universitário, para formar técnicos de níveis médio e superior, conforme a complexidade das competências profissionais desenvolvidas. Por isso, a lei abrange as instituições formadoras desses dois níveis e todas as instituições para formação profissional. Seus dispositivos enfatizam: a variedade de trajetórias de estudo acumulativas; a continuidade dos estudos na educação formal; a vinculação entre as comunidades educativas e sócio-produtivas; a geração de projetos educativos que propiciem a produção de bens e serviços; a implantação de programas federais de educação continuada; a articulação entre os cursos profissionais de níveis médio e superior, universitários ou não, com programas de qualificação para a carreira docente, isto é, de professor da educação profissional.

As ofertas formativas devem partir de bases amplas de competências para grupos ocupacionais e estruturar-se tendo como referência os perfis profissionais para os distintos setores, elaborados pelo Instituto Nacional de Educação Tecnológica, para isso criado pela lei, e conduzindo ao Catálogo Nacional de Títulos e Certificações. Os planos de estudo de nível médio têm a duração mínima de seis anos. Como em outras leis e modalidades de educação, a técnico-profissional é considerada responsabilidade concorrente dos governos federal, provinciais e da Cidade Autônoma de Buenos Aires. No entanto, as políticas são definidas pelo Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia, com ampla interveniência do Conselho Federal de Cultura e Educação, sobretudo no que se refere aos perfis e estruturas curriculares e aos critérios e parâmetros de qualidade. Assim, é esse Ministério e não o do Trabalho que exerce o maior poder na área. Além disso, o diploma legal criou o Conselho Nacional de Educação, Trabalho e Produção – para assessorar o Ministério – e previu ainda a criação de conselhos provinciais, regionais e/ou locais de Educação, Trabalho e Produção, como espaços de participação para formular políticas e estratégias jurisdicionais.

No título sobre o financiamento, reitera as responsabilidades de todos os níveis de governo e cria o Fundo Nacional para a Educação Técnico- Profissional, destinado a despesas de capital e insumos de operação. Este é constituído de um valor nunca inferior a 0,2% das receitas correntes do Orçamento Anual Consolidado para o Setor Público Nacional, que serão computadas de modo adicional aos recursos que o Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia tem alocados a outros programas de investimento em escolas. Por fim, os parâmetros para a distribuição das verbas entre cada província e a capital serão acordados no âmbito do Conselho Federal de Cultura e Educação.

Já tendo esta lei e a de Financiamento Educacional, ambas de 2005, foi baixada a Lei Nacional de Educação, de nº 26.206, de 2006, em substituição à anterior, Lei Federal de Educação, de 1993, acima indicada. A nova lei básica não apresenta grandes diferenças em relação à anterior. Reitera os princípios de igualdade, gratuidade e equidade da educação e introduz os conceitos de educação permanente e integral. Em coerência com as convenções internacionais, considera a criança como sujeito de direitos e prevê a coordenação do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia com outras pastas pertinentes, isto é, da Saúde e do Desenvolvimento Social. Também cria uma política nacional para formação docente a fim de coordenar e articular as ações

em diversos níveis. O mais importante, porém, é a alteração da arquitetura do sistema escolar, vigente desde a lei de 1993, que incluía a educação polimodal. A nova organização compreende quatro níveis: 1) a educação inicial, desde os 45 dias de vida da criança até os cinco anos de idade; 2) a educação primária, com seis anos de duração e jornada completa; 3) a educação secundária, agora também obrigatória, como a primária, tendo os objetivos de habilitar para a cidadania, o trabalho e a continuidade dos estudos; 4) a educação superior. Observe-se que a educação compulsória, pela letra da lei, passou a estender-se dos cinco aos 18 anos de idade. A educação secundária procura conciliar o atingimento de diversos objetivos e se divide em dois ciclos: o básico comum e o orientado, que se divide em distintas áreas do conhecimento, do mundo social e do trabalho (Figura 5). O ato silencia sobre a educação polimodal, embora este conceito continue a aparecer em documentos oficiais, inclusive relatórios estatísticos. A tendência, segundo especialistas do país, salvo decisão em contrário do Conselho Federal de Cultura e Educação, é de desaparecimento desse tipo de educação.

Figura 5 - Sistema Educacional da Argentina

Fonte: Fundamentado em Informações do Ministério da Educação.

Elaboração: Própria

Nota: As representações gráficas dos sistemas educacionais apresentam simplificações da legislação e normas de cada país, podendo não abranger todos os programas e trajetórias existentes e, ainda, sofrer alterações.

Além desses quatro níveis, reconhecem-se oito modalidades que podem se desenvolver em vários níveis: educação técnico-profissional, educação artística, educação especial, educação permanente de jovens e adultos, educação rural, educação intercultural bilíngue, educação em contextos de privação de liberdade e educação domiciliar e hospitalar. Quanto à educação técnico-profissional, a lei nacional reafirma os mandamentos da Lei n° 26.058, de 2005, cujos principais pontos foram antes resumidos.

Do lado da legislação trabalhista também há importantes dispositivos sobre a formação profissional. Assim, o trabalhador é obrigado a colaborar na organização de programas de formação e educação em higiene e segurança do trabalho, bem como assistir a cursos nas suas horas de trabalho (Lei nº 19.587, de 1972); a formação profissional é incorporada como componente básico das políticas e programas de emprego (Lei nº 24.013, de 1991); as comissões negociadoras de convênios coletivos devem acordar, entre outras matérias, o estabelecimento de sistemas formativos que facilitem a polivalência dos trabalhadores; a capacitação profissional é considerada um direito e dever fundamental dos trabalhadores das pequenas empresas, que poderão solicitar ao seu empregador adequação da jornada para assistir a cursos financiados com fundos públicos (Lei nº 24.467, de 1995), e a promoção profissional e a formação no trabalho, em condições igualitárias, serão direitos fundamentais de todos os trabalhadores, com base nos quais farão jus a uma quantidade de horas anuais para realizar atividades formativas do seu interesse fora do local de trabalho (Lei nº 24.576, de 1995). Por fim, o contrato de aprendizagem se reserva aos jovens entre 15 e 28 anos de idade sem emprego, não podendo o número de aprendizes exceder a 10% dos contratados por tempo indeterminado do respectivo estabelecimento (Lei nº 25.013, de 1998).

7.3 Organização e gestão da educação

O sistema educacional era relativamente centralizado até o início dos anos 1990. A grande onda de reformas que antecedeu e sucedeu à Lei Federal de Educação de 1993 incluiu uma redefinição do papel do Ministério central da área, as mudanças curriculares antes mencionadas e o estabelecimento de um sistema de avaliação, inclusive do rendimento discente. O Ministério federal deixou de gerir escolas e assumiu o papel de coordenador, transferindo todos os estabelecimentos para as unidades federativas, isto é, as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires. A estas cabe a competência pelos diversos níveis e modalidades educacionais, exceto as universidades. O Ministério da Educação, hoje com um porte menor que o de antes, coordena as políticas, inclusive quanto às universidades, que desfrutam de relativa autonomia. Quanto aos governos locais, estes não mantêm escolas.

O Conselho de Cultura e Educação, ao contrário de outros países, não tem como critério de escolha dos seus membros o notório saber em educação ou a representação de classes, corporações ou entidades públicas e privadas.

Presidido pelo ministro da educação, ele é integrado pelos ministros provinciais da educação, compondo-se, desse modo, dos responsáveis pelo setor no país e aplicando o pacto federativo ao campo da educação. Utilizando o caso brasileiro, é como se o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED fosse um órgão oficial, sob a presidência do ministro. Tal estrutura tanto pode facilitar a realização de acordos nacionais quanto incentivar a ascendência do governo central sobre os provinciais ou dividir o plenário conforme a orientação político-partidária dos governadores e do Presidente da República.

A aludida descentralização sofreu fortes críticas pelas suas motivações fiscais, num momento de duro combate ao déficit público e à inflação. Desse modo, as razões pedagógicas não teriam norteado adequadamente o processo, de modo que se teriam agravado as desigualdades de indicadores educacionais e, mesmo, de estruturas curriculares entre as províncias e até dentro delas (KREMENCHUTZKY, 2005).

Como resultado, existem obstáculos significativos para cumprir, entre outros, o mandamento de obrigatoriedade da escola média. De qualquer modo, verifica-se que o governo federal continua a repassar recursos para as províncias. Em março de 2008, 14,9% dos salários líquidos de professores da educação primária comum eram cobertos com recursos nacionais. Além disso, o governo central contribui para os salários de professores e diretores da educação média/polimodal. A negociação de um salário-mínimo nacional de 1.280 pesos (USD 407²) para o magistério a partir daquele mês implicou aumento de 25% do aporte de verbas federais (ARGENTINA, 2008).

Além da vertente educacional, a formação profissional conta ainda com a vertente do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, que desenvolve diversos programas, sumariados adiante. Esta pasta mantém cooperação e parceria com os seus equivalentes ao nível provincial, com as empresas privadas e o terceiro setor.

² Conversão pela taxa de 02 jan. 2008 (BRASIL, 2008), salvo indicação em contrário.

7.4 Financiamento da educação

Segundo os dados de 2006, a despesa educacional pública foi de 3,8% do PIB e representou 13,1% da despesa governamental. Em 2004, a distribuição desses recursos foi de 8% para a educação pré-primária, 37% para a educação primária, 38% para a educação secundária e 17% para a educação superior (UNESCO, 2008). Nas suas dolorosas crises econômicas, em parte motivadas pelo endividamento externo e interno, o setor social tem sofrido cortes orçamentários, incluindo a educação. Por isso mesmo, a Lei nº 26.075, de 2005, determinou que os governos federal e provinciais e a Cidade Autônoma de Buenos Aires aumentassem as suas despesas educacionais, de modo a incluir no sistema escolar toda a população de cinco anos de idade e, progressivamente, a de quatro e três anos; assegurar o mínimo de dez anos de escolarização, sendo de tempo integral para ao menos 30% das matrículas; fortalecer a qualidade e a democratização; avançar na universalização do ensino médio/polimodal; erradicar o analfabetismo, além de outras metas. De acordo com esse pacto consubstanciado em lei, a consolidação das despesas públicas em educação, ciência e tecnologia deve atingir 6% do PIB em 2010, com aumentos graduais, cabendo ao Governo Federal 40% do esforço adicional e às províncias o restante, de acordo com um Quadro que relaciona a população, a matrícula e o grau de urbanização de cada província. O diploma legal também estabelece o esforço financeiro dos níveis de governo conforme a etapa da educação.

No que se refere ao Ministério do Trabalho e aos seus programas de capacitação profissional, a grande fonte de financiamento dos serviços de formação e emprego é o Fundo Nacional de Emprego, constituído por 1,5% da contribuição das caixas de subsídios familiares, 3% das remunerações pagas pelas empresas de serviços eventuais e outras fontes, incidentes também sobre remunerações (Lei nº 24.013, de 1991). A mesma pasta organizou um regime de crédito fiscal para pequenas, médias e grandes empresas, pelo qual se compensam as despesas dos estabelecimentos quando capacitam trabalhadores ocupados e desocupados. São concedidos certificados de crédito no valor dos custos dos projetos aprovados em seleção anual. As pequenas e médias empresas podem financiar esses projetos até o equivalente a 8% da soma total de salários e contribuições previdenciárias patronal e do empregado. Para as grandes empresas o valor é de 8 por mil, em todos os casos considerando o teto de 300 mil pesos (USD 95.360).

7.5 Características, desempenho e problemas dos níveis educacionais

As sucessivas crises por que a Argentina passou, com os cortes nas verbas para a educação e muitas outras sequelas, entravaram o desenvolvimento educacional, de modo que, sob o ponto de vista de alguns indicadores, o país hoje se encontra ao nível e mesmo abaixo da média latino-americana. Em 2002, a educação pré-primária tinha a taxa de escolarização bruta de 61%; a educação primária, de 118%; a educação secundária, de 99%, e a educação superior, de 61%. As taxas de escolarização líquida mais recentes são de 1999 para a educação primária (99%) e de 2002, no valor de 81%, para a educação secundária. A expectativa de sobrevivência na escola era de 15,2 anos, o que indica uma cobertura bastante ampla da educação secundária e o rumo da universalização desta para as novas gerações (ARGENTINA, 2008 a; UNESCO, 2008). Ainda assim, o abandono, a repetência e a distorção idade-série ainda constituem problemas expressivos. A taxa de abandono interanual em 2004-05 foi de 1,8% para os dois primeiros ciclos da educação geral básica, 8,5% para o terceiro ciclo e nada menos que 19,8% para a educação polimodal. Por esse e outros fatores, os alunos fora da faixa etária correspondente chegavam a 22,8% para os dois primeiros ciclos da educação geral básica, 32,2% para o terceiro ciclo e 35,5% para a educação polimodal, em 2003, dados mais recentes para este indicador (ARGENTINA, 2008).

Do ponto de vista da qualidade, o desempenho no PISA não tem sido particularmente favorável (OECD, 2008). O escore médio em leitura na avaliação de 2006 se reduziu em relação a 2000. Com a média de 374 pontos, a Argentina se situou bem abaixo das médias da OCDE (492), do Chile (442), do Uruguai (413) e permaneceu acima do Brasil (393). Em ciências, também no ano de 2006, o resultado foi insatisfatório: escore médio igual a 391, distante da média da OCDE (500), abaixo do Chile (438) e Uruguai (428) e quase ao nível do Brasil (390). O desvio padrão foi dos mais elevados entre os parceiros da OCDE, indicando que a heterogeneidade do aproveitamento dos alunos foi elevada. O mesmo ocorreu em matemática, com a Argentina alcançando a média de 381 pontos, novamente abaixo do Chile (411), do México (406) e acima do Brasil e da Colômbia (370). Dificuldades nos campos da gestão, docência e infraestrutura escolar, além da mobilidade social descendente durante as crises, certamente contribuíram para esses resultados.

Tanto na obtenção do emprego quanto na mobilidade social, a educação média tem um papel muito importante, porém a dispersão curricular (como no Brasil, uma lista muito extensa de matérias no currículo) se arrisca a tomar o caminho de, se tudo é prioritário, nada ser prioritário. Mesmo com a reforma de 1993, essa dispersão não foi superada e hoje se busca estabelecer um acordo em torno de determinadas competências fundamentais no âmbito do Conselho Federal de Cultura e Educação, isto é, os núcleos de aprendizagens prioritárias para todos, com o respectivo material didático preparado pelo Ministério federal.

Conforme o título da obra de um ex-ministro da educação e colaboradores (FILMUS et al, 2002), apesar do ampliado acesso, *o ensino médio é cada vez mais necessário e cada vez mais insuficiente*. Em outras palavras, em face da elevação contínua dos requisitos educacionais para o trabalho, mais discentes precisam concluí-lo e aqueles que não o fazem permanecem à margem de empregos de qualidade. Por outro lado, a inflação educacional o torna cada vez mais insuficiente como garantia de acesso ao emprego. Com efeito, as pesquisas relatadas indicam que uma educação média massificada, de alta qualidade, voltada para o setor moderno da economia, como nos países desenvolvidos, sempre esteve em contradição com o modelo de mercado de trabalho. Isso ocorreu tanto no período de industrialização substitutiva de importações como por ocasião do retorno ao crescimento econômico, nos anos 90, quando o mercado de trabalho não se recuperou. Por esse e outros fatores, os autores questionam as perspectivas que concebem a falta de educação como o fator principal das problemáticas de emprego na América Latina, visto que, apesar do crescimento das matrículas, a maior parte da população se desqualifica, em face da polarização das ocupações e da dualização do mercado de trabalho, em face dos impactos da globalização e da abertura econômica no país. Havendo proporcionalmente poucos empregos de qualidade, a educação média se segmenta internamente e se torna uma ponte de passagem para a educação superior, que, pelo menos no momento, dá acesso e relativa segurança ao exercício das melhores ocupações. Disso em grande parte decorre a elevada taxa bruta de escolarização nesse nível (61%).

Os autores, entre outros pontos, concluem: “..O que o modelo econômico e o mercado de trabalho não dão, o sistema educativo não empresta” (FILMUS et al., 2002, p. 194).

Embora considerando a relevância das evidências apresentadas, é interessante observar que um relatório econômico (WORLD BANK, 2006) também constatou a necessidade de educação média para os trabalhadores obterem salários mais altos, porém atribuiu a tendência à necessidade de maiores qualificações. As taxas de retorno para os diversos níveis educacionais foram consideradas expressivas e crescentes durante o decênio de 1990 e os anos seguintes, da ordem de 9% a 11% ao ano, isto é, um aumento da renda de 32% em dez anos. Esses níveis de retorno foram atribuídos principalmente à maior produtividade, rejeitadas as hipóteses “forte” e “fraca” da filtragem e do credencialismo, isto é, de pagamento de salários mais altos aos trabalhadores só no momento da contratação, ajustando-os depois conforme a produtividade. O retorno da educação e treinamento continuados de adultos também se verificou elevado, de modo que a educação se revelou um bom investimento.

Uma resenha de pesquisas, por seu lado, verificou que a correlação entre educação e qualidade do trabalho passou a ser representativa apenas nos níveis extremos, em face da precarização do emprego e da elevação do nível de exigência de escolaridade pelas empresas (KREMENCHUTZKY, 2005). Como resultado, a educação média completa aumentava a probabilidade de obter um emprego melhor, mas não fazia diferença na probabilidade de perdê-lo.

7.6 Educação profissional

A educação e o treinamento profissional e técnico na Argentina são oferecidos tanto pela educação formal como não formal, pelo setor público como pelo privado (Quadro 7, baseado em WORLD BANK, 2006).

Quadro 7 - Argentina: Oferecimento de educação e treinamento técnico e profissional

Tipo de educação	Governo Federal	Governos Provinciais	Outros
Educação formal	-	Educação média técnica e profissionalizante	Institutos Técnicos Superiores
		Instituições técnicas de nível superior, não universitárias	
Educação não formal	Programas de capacitação inicial e continuada do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social	Centros de formação profissional	Estabelecimentos particulares de educação e treinamento
			Centros de treinamento mantidos por sindicatos de empregados e pelo terceiro setor

A educação profissional, no sistema formal, é condicionada pelas alterações legislativas e normativas que permitem notar relativa falta de consenso. Se for considerada a educação polimodal, considera-se que a proporção de matrículas em programas profissionalizantes da educação média superior é tão ou mais elevada que a dos países europeus, reconhecidos por manterem essa característica. Com efeito, a pesquisa comparada sobre o tema, levada a efeito pela UNESCO (2006), constatou que 81% das matrículas nesse nível se encontravam em programas profissionalizantes, com o índice bruto de paridade de gênero de 1,0, ou seja, participação igual de rapazes e moças no total da matrícula. Na taxa bruta de matrícula em tais programas, a balança dos gêneros pedia para a maior participação feminina, com o índice de 1,12, o que pode dever-se também às características da educação polimodal. Quanto à educação superior de curta duração, ainda é cedo para avaliar estatisticamente o impacto da lei de 2005, mas cabe ressaltar que a matrícula nos programas classificados como ISCED 5B (carreiras curtas) já representavam em 1999 nada menos que 35,1% do total dos alunos de nível superior. O seu incremento foi quase paralelo ao dos programas classificados como ISCED 5A (“tradicionais”), uma vez que aquele percentual era de 34,7% em 2005. Os números absolutos nesse ano eram de 1,5 milhão de alunos em ISCED 5A e 535 mil em ISCED 5B. Desse modo, parece haver diversificação maior que em outros países latino-americanos.

Além do setor escolar, o país conta com vários programas no campo da formação profissional a cargo, ao menos no que se refere à fixação de políticas, pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social. O regime de crédito fiscal antes indicado atende à formação profissional em geral, formação em informática básica, certificação de competências laborais, formação e

certificação de estudos aos níveis primário, secundário, terciário e superior e práticas formativas em postos de trabalho. Além desse regime, existem vários programas voltados para a formação inicial e continuada, visando em especial, mas não exclusivamente, à fração desocupada da população economicamente ativa. Um deles, criado para enfrentar a grave crise de 2001-02, é Jefas y Jefes de Hogar, com a transferência de renda para famílias em que um dos chefes estava desempregado, vinculando-a a uma contraprestação de preparo ou atualização profissional e à frequência escolar e vacinação dos filhos. Hoje o programa prossegue, oferecendo a quantia mensal de 150 pesos (USD 48) e uma contrapartida de quatro a seis horas semanais. Para esses beneficiários e os que recebem seguro desemprego, o Programa de Formação para o Trabalho tem em vista favorecer a empregabilidade dos trabalhadores desocupados que se encontram em situação de desvantagem em face do emprego. Para isso, incentiva a finalização da educação primária ou secundária e capacita profissionalmente, por intermédio de instituições formadoras provinciais a que o Ministério oferece assistência técnica e financeira por meio de convênios.

Como a preocupação dominante em relação à transferência de renda, no período de recuperação econômica, é transformar os programas assistenciais em políticas de integração social e produtiva da população desocupada, o Plano Mais e Melhor Trabalho executa ações orientadas para o desenvolvimento de qualificações, com o fim de melhorar as condições de empregabilidade dos seus beneficiários. Para tanto, as políticas se realizam por meio de acordos territoriais e setoriais de qualificação e acordos com empresas, tendo em vista o desenvolvimento econômico regional e a base municipal.

Assim, por meio dos projetos setoriais de qualificação o Ministério e representantes do setor público e privado oferecem respostas às necessidades de qualificação de um setor específico, dentro de um âmbito geográfico. A formulação, coordenação, execução e acompanhamento cabem aos representantes da classe empresarial (câmaras ou organismos representativos ou grupo de empresas do setor) e aos representantes dos sindicatos que agrupam os trabalhadores da área. O projeto, com vistas à capacitação de trabalhadores ocupados e desocupados, articula técnica e administrativamente o conjunto dos componentes do Sistema de Formação Continuada até ao nível municipal. A elaboração e apresentação devem basear-se no atendimento às necessidades de qualificação resultantes da expansão, crescimento ou reconversão do setor, desde que seja previsto incremento dos postos de trabalho.

Por seu lado, a Rede de Instituições de Formação Continuada se compõe de entidades credenciadas pelo Ministério, conforme critérios de qualidade publicamente anunciados, em concordância com os requisitos da ISO 9001:2000. Tais entidades são direcionadas para o desenvolvimento em nível territorial de atividades que favoreçam a inclusão social da população menos favorecida e o desenvolvimento da competitividade dos setores produtivos.

As estatísticas correspondentes a essas atividades sugerem certo acanhamento das ações. Os programas de emprego e seguro desemprego tiveram o pico de 200.200 beneficiários em 2002, auge da crise, com redução para 96.619 em 2007, ocorrendo nesse ano a transferência para os chefes de domicílio e desempregados de 511.361 mil pesos correntes (USD 162.337³).

Em 2006 foram capacitadas 84.857 pessoas nos dois componentes, de educação e formação profissional. No primeiro caso, 43,8% dos beneficiários se encontravam na educação primária, enquanto no segundo 22,8% dos 48.115 beneficiários estavam no setor da construção civil. Estes dados sugerem o foco na população de baixos níveis ocupacional e de escolaridade. Embora as estatísticas sejam da população urbana em 2007, a população economicamente ativa (PEA) era de quase 16 milhões de pessoas. A desocupação alcançava quase 1,5 milhão, isto é, 9,4% da PEA e os beneficiários de planos de emprego eram 284 mil (ARGENTINA, 2008 a, 2008 b). Caso se considere, ilustrativamente, a população urbana desocupada no início de 2007, os beneficiários do componente formação profissional no ano anterior corresponderiam a 3,2% da primeira. É claro que os dados de capacitação do Ministério não são exaustivos, mas concentra as ações em convênio com os governos subnacionais.

Efetivamente, um grupo de economistas constatou que as qualificações profissionais em grande parte são aprendidas informalmente, com os colegas, em serviço, o que torna o preparo da juventude uma questão difícil e situa a juventude nas condições mais desfavoráveis. Ademais, o acesso ao treinamento formal é desigual e está associado ao nível de escolaridade, ao grau de qualificação das ocupações e ao porte das empresas (WORLD BANK, 2006). Aparentemente em correspondência com as recomendações desse documento, o Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social tem desenvolvido esforços para compensar esse caráter regressivo, embora à primeira vista seriam desejáveis esforços maiores.

³ Conversão pela taxa de 31 dez. 2007 (BRASIL, 2008).

7.7 Principais problemas e desafios

As vantagens educacionais da Argentina em relação a outros países do continente, em particular a extensão da escolaridade, maior que a dos demais participantes do PISA na América Latina, parecem encolher em face das crises vividas nos últimos decênios. É indispensável que o país não só encontre as suas rotas para conquistar posições confortáveis no cenário de competitividade internacional, como também efetue mudanças estratégicas na educação e na formação profissional. Por um lado, a educação precisa alcançar melhor qualidade, como indica o PISA. Por outro lado, as oportunidades para formação profissional parecem escassas e faltam dados para aquilatar a sua pertinência e qualificação. Apesar da visão de um país de amplo território, com população relativamente pequena e amplos estratos sociais médios, notam-se contrastes com a população ainda subescolarizada e carente da formação profissional necessária para obter um trabalho com relativo grau de segurança.

Em face dos desafios educacionais, o país parece responder com a ampliação do acesso. É verdade que o aumento do tempo letivo e dos anos de permanência na escola costumam ser positivamente relacionados ao desempenho escolar nas pesquisas. A nova Lei Nacional de Educação amplia a cobertura compulsória do sistema escolar, talvez esgarçando recursos escassos que poderiam encontrar melhores oportunidades alocativas. Não são numerosos os países desenvolvidos, com uma longa tradição educacional, que estenderam por tanto tempo o período compulsório na escola, o que conduz ao risco de a lei permanecer muito adiante da realidade. Numerosos países desenvolvidos até agora não estenderam a obrigatoriedade escolar até ao fim da educação média, conquanto do ponto de vista socioeconômico seja altamente desejável completá-la. Não concluí-la significa candidatar-se a ocupar posições menos qualificadas e remuneradas.

Por outro lado, a Argentina, como o México, estabeleceu a vinculação de recursos financeiros públicos à educação como percentual do PIB, significando que as verbas aumentarão ou se reduzirão na medida do seu comportamento.

O Brasil tentou fazer o mesmo no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação, em 2001, criando mais uma vinculação. A fixação de metas, parte

da lei argentina, é interessante, porém deve-se recordar que o cálculo do PIB envolve dificuldades metodológicas, em especial nos países de certo nível de desenvolvimento, como os latino-americanos. Além disso, pode também haver perda de transparência, embora os conceitos utilizados no Brasil, receita líquida de impostos e despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, sejam herméticos para a maioria da população.

7.8 Prospectiva

O contínuo diálogo entre a estrutura ocupacional, numa vertente, e a educação e formação profissional, na outra, é fundamental para o presente e o futuro. A primeira se modifica segundo uma complexa interação entre fatores técnicos, sociais e econômicos, num mundo cada vez mais interdependente, onde as crises tendem a propagar-se do centro para a periferia do sistema internacional. O futuro da América Latina em geral e da Argentina em particular depende de encontrar nichos viáveis para competir tecnológica e economicamente nas redes econômicas mundiais. Apesar de a exportação de matérias-primas continuar a ter interesse, a renda tende a aumentar à medida que se incorporam tecnologia e trabalho qualificados aos produtos. Nesse sentido, a bússola continua a apontar no sentido da pesquisa científica e tecnológica e do elevado nível de escolaridade da população. Esta última variável é convenientemente mensurada em anos. Entretanto, como as avaliações internacionais deixam claro, determinado número de séries anuais de escolaridade num país não tem resultados idênticos de aprendizagem ao mesmo número de séries em outro. Nesse sentido, a situação da Argentina e, pior ainda, a do Brasil, não é confortável para quem aspira a posições mais vantajosas na divisão internacional do trabalho e na geopolítica da energia.

7.9 Implicações para o Brasil

A história da Argentina encerra preciosas lições para o Brasil desde o século XIX, quando se empenhou em expandir a escolar primária pública para todos.

No que se refere ao ensino médio, os movimentos recentes da sua história da educação trazem para nós uma advertência grave: as oscilações na definição das suas finalidades e objetivos acumulam custo significativo, decênio após decênio. Aqui no Brasil, por intermédio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tentamos enfatizar a educação geral e o seu valor germinativo no ensino médio. Todavia, os currículos de nível médio dos dois países continuam a seguir a tradição enciclopédica elitista, faltando-lhes o aprofundamento valioso e significativo no sentido dos quatro pilares indispensáveis à educação no século XXI: aprender a conhecer, a fazer, a conviver e a ser (DELORS et al., 2000). Na trajetória de, primeiro, separar o ensino médio e a educação profissional e, depois, uni-las, o Brasil terá mesmo alcançado o melhor caminho?

Devemo-nos livrar da tentação de supor que problemas complexos podem ser simplificados e, assim, ser facilmente equacionados. Primeiro, é mais fácil ampliar a cobertura da escolarização que qualificá-la, como bem sugere o exemplo do Chile. A quantidade em educação é a porta larga, ao passo que a qualidade é a porta estreita, que exige, para ser transposta, reformas difíceis e desagradáveis a muitos.

Segundo, os educadores definem mais facilmente os currículos com base nas suas perspectivas e necessidades, enquanto têm maior dificuldade de captar as exigências, expectativas e aspirações dos alunos e da sociedade. Essa foi, em grande parte, a raiz das dificuldades enfrentadas pelas reformas dos dois países. Com isso, os currículos se perdem na especialização e fragmentação aparentemente infinitas do conhecimento, em contraste com as exigências de interdisciplinaridade e transdisciplinaridade (BRASLAVSKY, 2001). Reunir as peças do quebra-cabeças continua na prática como tarefa do aluno, o que onera expressivamente aqueles de modestas origens sociais.

Terceiro, as negociações políticas e as legítimas aspirações democráticas podem levar a letra da lei a prescrever mais funções – e funções não raro contraditórias – do que um nível educacional é capaz de efetuar na realidade.

Os desejos de igualdade podem delinear trajetórias escolares semelhantes. No entanto, é preciso indagar se é melhor e mais autêntico que as diferenças estejam patentes ou se dissimulem na prática, conforme as evidências reunidas por Tiramonti (2004) a respeito das diversas reconfigurações do ensino médio na Argentina, conforme o meio social dos alunos.

Quarto, conforme falecido protagonista da vida pública brasileira, odiado por uns e amado por outros, se algo precisa de explicação em política não serve.

Por exemplo, não é bom um posicionamento que precisa ser pormenorizadamente explicado aos eleitores. Se alguém é acusado de corrupção e precisa justificar, com uma pletora de argumentos, que não é corrupto, causa dúvidas à opinião pública. Nesse sentido, será que as reformas educacionais que demandam complexas explicações também sofrem dos mesmos embaraços da política, guardadas as diferenças?

Quinto, a formação profissional é setor estratégico, motivo pelo qual deve se revestir de abrangência e solidez adequadas, para contemplar desde a inclusão social aos níveis ocupacionais mais sofisticados. A inclusão social, ditame de justiça, só não pode enganar-se, supondo que a formação gera emprego e trabalho. O valor econômico da educação é inegável, mas nada autoriza a considerar que novas qualificações criem novos postos de trabalho, a não ser para um modesto número de professores e formadores.

8 BRASIL

8.1 Contextualização

Considerando os interesses específicos dos leitores, este capítulo pressupõe os conhecimentos prévios sobre a nossa nação, limitando-se a apresentar dados que facilitem a comparação com os países precedentes. Nesse sentido, o Brasil se destaca como uma das nações do EFA-9 (*Education for All-9*), isto é, os nove países do mundo cuja população os coloca em destaque no atingimento das metas de Educação para Todos, fixadas em Dacar, com a UNESCO, para 2015. Sua população residente em 2007 era de 189.820 mil habitantes, com o crescimento anual de 1,3% (2005). A população de até 14 anos era em 2007 de 25,4% do total, registrando-se ainda a taxa de fecundidade total de 1,95 filho por mulher (BRASIL, 2008).

A esperança de vida ao nascer em 2007 era de 72,7 anos (BRASIL, 2008), indicando uma sociedade em vias de envelhecimento, que vive o seu bônus demográfico, uma espécie de janela entre a elevada pressão do grupo infante-juvenil e a dos idosos. Segundo estimativa da CEPAL-UNESCO (2005), esse período de “graça” é vivido pelo Brasil desde 2005, estendendo-se até 2020, junto com outras nações latino-americanas, como o México, o Uruguai e a Colômbia.

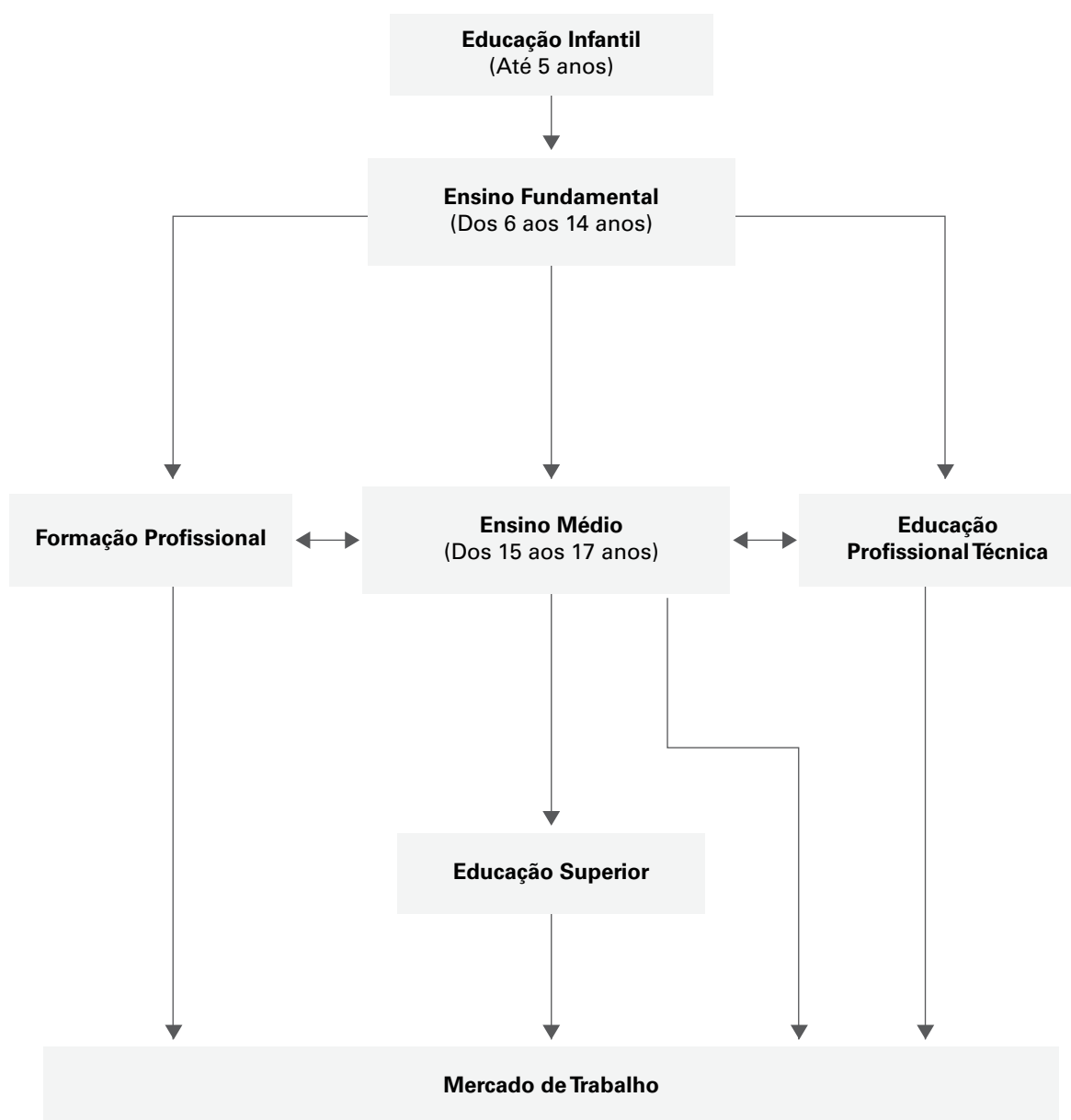
Apesar da fluidez dos acontecimentos, tanto da expansão econômica como da crise econômica mundial, vale indicar que o PIB *per capita* era de US\$ 8.402 em 2005, com 21% da população em condições de pobreza, assim considerados os que viviam com menos de US\$ 2 por dia (UNESCO, 2008). Trata-se de um dos países com maior concentração de renda do mundo, tendo o coeficiente de Gini de 0,591 (UNDP, 2008), na vizinhança do Chile, Colômbia, África do Sul, República Centro-Africana, Suazilândia e Serra Leoa. Desse modo, um dos países com território contínuo mais extenso do mundo, o Brasil alcança dimensões elevadas em muitos indicadores, nem sempre positivos.

8.2 Marcos regulatórios

A Lei Maior da República é a Constituição Federal, que em cláusula pétrea define o Estado como federativo. Isso significa que, de modo compatível com a sua extensão territorial e as múltiplas diversidades que abriga, a opção básica é a de descentralizar. Nesse sentido, não faria sentido, a não ser figurado e figurativo, erguer um sistema nacional de educação, que caberia num Estado unitário, como Portugal e a França. Em seus extensos dispositivos sobre a educação, a Carta declara o ensino fundamental obrigatório como direito público subjetivo, isto é, compulsório, com padrão de qualidade, para o Estado, ao mesmo tempo em que se define como um dever para a família e o aluno.

Estatui ainda a universalização gradativa do ensino médio e reserva a educação superior àqueles que têm condições para alcançá-la.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, chamada Lei Darcy Ribeiro, quando recebeu a sanção, obedece à intenção do legislador no sentido de constituir uma lei geral da educação. Suas opções são claras em face da descentralização, do papel coordenador e compensatório da União, do regime de colaboração entre os níveis governamentais e de providências no sentido de o financiamento atender ao acesso, eficiência, qualidade e equidade. Reconhece o sistema federal de ensino, que inclui suas escolas técnicas de nível médio e as respectivas instituições de educação superior.

Figura 6 - Sistema Educacional do Brasil

Fonte: Fundamentado em Informações do Ministério da Educação.

Elaboração: Própria

Nota: As representações gráficas dos sistemas educacionais apresentam simplificações da legislação e normas de cada país, podendo não abranger todos os programas e trajetórias existentes e, ainda, sofrer alterações.

Na organização educacional brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases inseriu o ensino médio como etapa final da educação básica, tendo como finalidades (art. 35, I a IV):

- 1) a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos;

- 2) a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação e aperfeiçoamento posteriores;
- 3) 3) o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- 4) 4) a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Assim, o ensino médio passou a ser o prolongamento do tronco comum de educação geral, destinado a proporcionar uma preparação básica para o trabalho. Um novo ramo dessa árvore, a educação profissional, dedicou-se ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. Esta foi a alternativa criada para superar a dualidade, denunciada desde o pós-guerra, entre a escola acadêmica, para continuidade dos estudos, e a escola profissional, esta primeiramente um beco do sistema educacional, que conduzia a trajetórias restritas de prosseguimento dos estudos.

Essa dualidade, entre a escola para os nossos filhos e a escola para os filhos dos outros, na expressão de Anísio Teixeira (1976), foi significativamente abrandada pela primeira Lei de Diretrizes e Bases (1961), porém manteve as duas trajetórias, legalmente equivalentes, mas socialmente com uma clara diferença de prestígio social. Essa bifurcação, apesar de existente em inúmeros sistemas educacionais, continuou a ser uma pedra de tropeço. Por isso mesmo, depois de discussões, a reforma de 1971, ao se transformar em lei, afastou-se da proposta original, tornando todo o ensino médio profissionalizante (cf. GALLART, 1988; GOMES, 2000). As inconveniências da nova política e a sua elevada rejeição social logo se patentearam, levando a um processo gradual de mitigação do caráter profissionalizante compulsório até que, em 1982, as duas trajetórias foram restauradas.

A segunda Lei de Diretrizes e Bases buscou superar esse dualismo e descreveu um movimento oposto ao da onda de profissionalização dos anos 70, quando órgãos e bancos internacionais defenderam ativamente e ofereceram

créditos para a expansão da educação profissional, apesar do seu alto custo. Depois de uma trajetória de más políticas e gestão, sucedidas por um cortejo de desperdício, de prédios e equipamentos ociosos e ultrapassados, de cursos e programas em escassa sintonia com a dinâmica do trabalho.

Nesse contexto desapontador, algumas pesquisas evidenciaram que a taxa de retorno da educação geral era mais elevada que a da educação profissional, ao mesmo tempo em que alcançava custos sensivelmente menores em certas partes do mundo. A correnteza então se dirigiu para a educação geral e as suas competências básicas. Reconheceram-se tardiamente certas críticas às versões mais ortodoxas da teoria do capital humano, isto é, que a educação geral também tem impactos profissionalizantes e que o preparo profissional específico era desnecessário para certo número de ocupações. A América Latina, gato escaldado com medo de água fria, enveredou pelas chamadas reformas baseadas na educação geral, numa onda que incluiu tanto a educação polimodal na Argentina quanto a segunda Lei de Diretrizes e Bases no Brasil, entre outros casos (cf. JACINTO, 2008).

A intenção e a expectativa do legislador era que a educação geral deixasse o seu caráter de ornamentalidade enciclopedista, da sociedade pré-industrial, e se tornasse meio de compreensão do mundo, em suas diversas dimensões, para desenvolver a cidadania, e uma base para o trabalho, considerando expressamente a preparação básica para ele (cf. GOMES, 1998). Além disso, tinha em vista superar pela interdisciplinaridade e pela transdisciplinaridade a velha epistemologia especializante, pela qual cada componente curricular ser ramificava em vários, na suposição de aprofundar-se e colocar-se a par do fluxo dos conhecimentos. Conforme Braslavsky (2001), uma das questões nevrálgicas dos currículos do ensino médio na América Latina é a fidelidade dos professores ao seu campo de estudo, a partir da sua formação, que tende a se especializar cada vez mais. Com isso, torna-se difícil estabelecer uma visão abrangente e transversal. Ao contrário, esta passa a representar um ônus, visto que a rotina conduz a um currículo em forma de cômoda, cheia de gavetas, cujo conteúdo o aluno precisa dominar e associar. Ou seja, o professor oferece o conhecimento em peças de quebra-cabeças e o aluno, com os seus próprios meios, deve reuni-las e formar as figuras.

Tais transformações, que deveriam começar na formação do magistério, não ocorreram a não ser epidermicamente. Das diversas mudanças da Lei de

Diretrizes e Bases em 12 anos, duas delas se referiram ao acréscimo de disciplinas e duas à inclusão de conteúdos específicos. Em outras palavras, em vez de um currículo integrado, a ele se agregaram mais divisões, sobrecarregando-os. Situação semelhante ocorre em outros países latino-americanos, como a Argentina, que, em busca da integração curricular, procura estabelecer temas prioritários interdisciplinares que gozem de prioridade. Afinal, se tudo for prioridade, nada será prioritário.

Não é, pois, de admirar que as mudanças legais não tenham encarnado na realidade. Segundo uma pesquisa realizada em capitais do país, em 2002, ao serem indagados sobre a principal finalidade do ensino médio, mais da metade dos alunos das escolas públicas indicou “preparar-se para o curso superior (vestibular)”; enquanto mais de 70% dos discentes das escolas particulares o fizeram. Em um grupo focal, uma adolescente declarou:

Essa de que aluno de segundo grau não está sendo formado para o vestibular é balela. Quem não tem faculdade hoje está passando apertado, está ganhando pouco. (...) Eu estou fazendo segundo grau para fazer faculdade. Só com o segundo grau, você vai rolar na sociedade. Vai mesmo. Já é excluído, vai ficar mais excluído ainda (UNESCO, 2003, p. 165).

O pior se encontra na dissonância: ao passo que os alunos aspiram a uma coisa, os professores aspiram à outra. Os professores responderam à mesma pesquisa que o preparo para o curso superior (vestibular) é o terceiro objetivo mais importante do ensino médio, antecedido da preparação para a vida e para o trabalho. Em algumas capitais e nas escolas particulares a resposta dos professores sobre o vestibular passou ao segundo lugar, porém fica clara a confusão de objetivos. A educação geral acaba retornando à condição de um repertório enciclopédico de conhecimentos, cujas minúcias são indispensáveis para selecionar os candidatos aos processos seletivos refinados de certas instituições e carreiras de educação superior.

No que se refere à preparação para o mundo do trabalho, sendo o novo diploma legal uma lei geral de educação, conforme a intenção do legislador, as relações estabelecidas entre a educação geral e profissional eram suficientemente amplas para requererem a especificação por decreto. Desse

modo, o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, regulamentou dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases, distinguindo os níveis básico, técnico e tecnológico da educação profissional e definindo o primeiro como uma modalidade de educação não-formal e duração variável, destinada a proporcionar ao trabalhador conhecimentos para reprofissionalizar-se, qualificar-se e atualizar-se. Todas as instituições federais e as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, apoiadas financeiramente pelo Poder Público, que ministrassem educação profissional, obrigatoriamente deveriam ofertar cursos profissionais desse nível, abertos a alunos das diversas redes escolares e a trabalhadores com qualquer nível de escolaridade. Além disso, estabeleceu que a educação profissional seria desenvolvida em articulação com o ensino regular ou em modalidades que contemplassem estratégias de educação continuada. A intenção do legislador foi, em princípio, ampliar e democratizar as oportunidades de educação profissional, inclusive na rede mantida pelo próprio Ministério da Educação.

Durante os anos da aplicação desse decreto, sucederam-se os debates, em particular sobre se a educação profissional deveria ser desenvolvida em articulação com o ensino regular ou não. Em 2004, o Decreto nº 5.154, de 23 de julho, revogou o anterior e determinou que a educação profissional fosse desenvolvida por meio de cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores (estes em substituição ao definido anteriormente como de nível básico), de educação profissional técnica de nível médio e de educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. Quanto às relações entre o ensino técnico e o ensino médio, foram criadas três alternativas de oferta: 1) integrada, para os alunos que concluíram o ensino fundamental e estudem no mesmo estabelecimento; 2) concomitante, para aqueles que concluíram ou estiverem cursando o ensino médio, seja na mesma instituição ou em instituições distintas; 3) subsequente, para os que já concluíram o ensino médio. As linhas básicas desse decreto foram promovidas posteriormente ao nível legal, por meio de alterações da Lei de Diretrizes e Bases. Enfim, o que se percebe da incongruência entre objetivos legais, percepções de alunos e professores, práticas e divergências é que o ensino médio faz jus ao nome: é o que está no meio, sem alcançar identidade, sem delinear um rosto. E o problema não é só brasileiro.

Além da vertente educacional, o Brasil, como outros países da América Latina e de outros continentes, tem a vertente da formação profissional, tradicionalmente vinculada ao Ministério do Trabalho. Nessa última se encontram as instituições privadas de formação profissional, empresas e entidades empresariais, escolas e centros de sindicatos e centrais sindicais de trabalhadores, além de entidades comunitárias, leigas ou confessionais, incluídas no terceiro setor (MANFREDI, 2002). Esses dois ramos procuram dialogar, ainda que os respectivos ministérios e secretarias tenham o mesmo *status* legal e precisem de ações de coordenação e não de subordinação.

Por isso mesmo, os marcos regulatórios incluem os diplomas legais que criaram o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, respectivamente, Decretos-Lei n^os 4.084, de 22 de janeiro de 1942, e 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Posteriormente a esses atos estabeleceram-se copiosas legislação e normas.

Estas instituições constituíram uma alternativa criada no Brasil para atender aos intensos processos de industrialização e urbanização, com significativos impactos na América Latina e no mundo, ao inspirar soluções especialmente para a formação do pessoal da indústria.

Este setor, que é privado, apresenta interseção com os sistemas de ensino federal, quando se trata de cursos e instituições de educação formal. Nesse caso, deve ter autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições de educação superior pelo sistema federal de ensino. O mesmo vale para os cursos técnicos e para a educação de jovens e adultos, atinentes aos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal.

A aprendizagem é contemplada desde os seus primórdios pela Consolidação das Leis do Trabalho, a partir dos 14 anos de idade. Esta era também a idade mínima de admissão ao trabalho na ordem constitucional anterior, que, no entanto, foi elevada para 16 anos, em obediência a atos internacionais de que o Brasil é signatário.

8.3 Financiamento da educação

O princípio básico do financiamento da educação no Brasil é a vinculação de recursos. Ao se optar pelo direito universal à educação e pelo dever do Estado de provê-la, o Constituinte Miguel Couto, membro da Escola Nova, teve êxito ao propor e incluir uma vinculação da receita de impostos em favor da educação. Abolida pela Constituição outorgada de 1937, retornou na Carta de 1946, para novamente ser eliminada, em nova ordem política, pela Lei Maior de 1967 e sua Emenda nº 1, de 1969. Com os ventos da redemocratização do país, o Senador João Calmon conseguiu restabelecer e, depois, incluir na Carta vigente de 1988 a vinculação da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que tange à formação profissional, ainda no Estado Novo, no caso do SENAI, e, logo depois dele, no caso do SENAC, foi fixado desde o início, como fonte de receita, um percentual da folha de pagamentos de cada empresa, como veio a ocorrer em numerosos países.

No caso da educação escolar, a vinculação é um princípio consolidado, visto que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério, criado em 1996, e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, estatuído em 2006, orientam-se por fórmulas de subvinculação de recursos conforme vários critérios.

Esse fundamento do sistema brasileiro de financiar a educação formal visa a preservar um piso de recursos para a educação. Esta defesa tem sido efetiva no sentido de evitar que, em períodos de decréscimo de recursos, a educação sofra maiores cortes. Entretanto, as vinculações não tem garantido o aumento de recursos em conjunturas econômico-financeiras favoráveis (CASTRO, 2007). Na última década, ao contrário, o aumento do PIB e, em especial, da carga tributária deixaram para trás as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (GOMES; CAPANEMA, 2008).

Segundo os dados mais recentes da UNESCO (2008), em 2005 as despesas públicas em educação corresponderam a 4,5% do PIB e a 14,5% das despesas governamentais consolidadas. Estas últimas ter-se-iam dividido em 8% para a

educação infantil, 34% para o ensino fundamental, 39% para o ensino médio e 19% para a educação superior. Apesar da tendência à redução, é grande o hiato entre as alocações à educação básica e à educação superior, o que dificulta a elevação do nível de equidade.

No que concerne à educação profissional, encontram-se duas linhas: de um lado, as redes públicas; de outro, as instituições privadas. Desde a presidência de Nilo Peçanha se estabeleceu a educação profissional regular em diversos níveis, a cargo do sistema federal de ensino, preenchendo uma lacuna, ao que tudo indica sob a inspiração francesa, de educação profissional escolar a cargo do Estado (cf. GREINERT, 2005). À rede federal devem acrescentar-se as iniciativas de sistemas estaduais, bem mais recentes, notoriamente as de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Ceará, além da significativa rede escolar privada. Na segunda vertente se encontram as instituições privadas de formação profissional. Com base no Balanço Geral da União de 2006, a despesa realizada pela administração direta e pelas diversas escolas técnicas e centros federais de educação tecnológica que constituem unidades orçamentárias, chegou-se ao total de R\$ 134,1 milhões.

8.4 A educação e o trabalho

Há cerca de três decênios, a população brasileira podia ser representada como uma pirâmide, com base alargada e topo cada vez mais estreito, em face das elevadas taxas de natalidade e mortalidade. A transição demográfica em grande parte já se cumpriu, de modo que, mantidas as verbas, cabe alocar por aluno uma fatia maior do mesmo bolo. Àquela época, além da pirâmide demográfica, tratava-se da pirâmide ou obelisco educacional brasileiro: a sua larga base representava o elevado número de alunos ingressantes e repetentes na primeira série do ensino fundamental. Daí em diante, a pirâmide se reduzia ano a ano de escolaridade até chegar a um traço fino, que correspondia aos sobreviventes da educação superior. Apesar de a reprovação hoje ainda ser elevada, a pirâmide começa com uma secção mais larga que se mantém até o fim do ensino fundamental, com pontos de estrangulamento na primeira e quinta séries e na primeira série do ensino médio.

Com efeito, os últimos números da UNESCO (2008) ainda mostram 19% de repetentes no ensino fundamental e taxa de transição de 82% do fundamental

para o médio (2005). As taxas de escolarização têm crescido de tal modo que o ensino fundamental se aproxima da universalização. Conforme os dados de 2002, a taxa bruta de acesso à educação infantil era de 55% (abaixo da média regional), a taxa bruta de escolarização no ensino fundamental era de 145% e, em razão da elevada distorção idade-série, a taxa líquida deste nível indicava a cobertura de 92% do grupo etário de sete a 14 anos (abaixo da média regional). No ensino médio a taxa bruta de escolarização atingia 109%, com alto número de alunos atrasados desde o início da sua escolaridade. De fato, a taxa líquida esclarecia que esse nível de ensino só cobria 74% da faixa de idade correspondente (acima da média regional), enquanto a educação superior tinha a taxa bruta de 20% do grupo de 18 a 24 anos (abaixo da média regional).

8.5 O Brasil: frágil na competição

Além desses indicadores, as desvantagens do Brasil são aparentes nas comparações internacionais. Ele apresentava, em números absolutos, no ano de 2004, o maior contingente de analfabetos da América Latina e Caribe e uma taxa de alfabetização de 89,6% para a população de 15 anos e mais. Em torno desse valor se encontravam o Suriname (90,1%), a Bolívia (89,8%), a República Dominicana (88,8%) e o Peru (88,7%). No EFA-9, em compensação, o Brasil foi superado apenas pelo México, Indonésia e China. A taxa de repetência em 2005 nos quatro primeiros anos do ensino fundamental era de 21,2%. No EFA-9 o valor imediatamente inferior era o de Bangladesh, de 7,0%, e, na América Latina, comparecia o Peru, com 8,7% (UNESCO, 2008 a).

No entanto, se a produtividade tem relação com o número médio de anos de estudo, conforme evidências da maior parte da literatura, a situação do Brasil é de relativa desvantagem econômica entre os países analisados nesta série e que são alguns dos seus principais competidores no mercado internacional. A isso se acrescenta o significado social de uma educação pouco democratizada e acessível. Conforme o World Bank (2008), no ano 2000 o país ficava em franca desvantagem ante os BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China) e uma nação emergente asiática, a República da Coreia. A distância era ainda maior em face dos países desenvolvidos (Quadro 8). Ainda que, segundo a PNAD 2007, a média brasileira tenha ascendido para 7,3 anos, é preciso levar em conta que, desde o início do novo século, os demais países também avançaram, inclusive os do EFA-9.

Quadro 8 - Número médio de anos de estudo da população de 15 anos e mais em países selecionados – 2000

País	Média de Anos de Estudo
Brasil	4,9
Índia	5
China	6,4
África do Sul	6,1
República da Coreia	10,8
Honduras	4,8*
México	7,2
Chile	7,6
Uruguai	7,6
Argentina	8,8
Japão	9,5
Alemanha	10,2
Estados Unidos da América	12,1

Fonte: World Bank (2008).

* Média mais próxima do Brasil na América Latina.

Evidentemente, a variável utilizada, anos de estudo, representa níveis e capacidades diferentes entre os alunos desses países. Sendo conhecida a escassa relação entre os resultados em exames de conhecimento e o desempenho na carreira profissional, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE criou o PISA, que se preocupa em avaliar, entre os jovens de 15 anos de idade, a aplicação da educação à sua vida, inclusive ao trabalho. Sabe-se que também nesta avaliação internacional o Brasil tem permanecido nas últimas posições, inclusive no que se refere à América Latina, apesar do desgastado refrão que atribui o nosso fraco desempenho à elevada distorção idade-série, como se esta em si não fosse uma evidência das deficiências qualitativas.

Estas características assumem destacada relevância, levando em consideração a reestruturação produtiva dos anos 90 e a relativa abertura da economia, que não se limitaram à introdução de novas tecnologias, mas também novas práticas organizacionais tanto no setor privado quanto público.

Simultaneamente cresceram o desemprego aberto e a informalidade, num quadro de precarização das relações de trabalho, ressaltando a posição da juventude, em especial, como grupo vulnerável. Daí a necessidade de políticas públicas que conciliem democracia, cidadania e igualdade de direitos com eficiência, qualidade e produtividade (LEITE, 2008).

8.6 As exigências crescentes da indústria

Espelhando as transformações da economia e sociedade brasileiras e da sua inserção internacional, a média de anos de estudo por setor de atividade aumentou expressivamente ao longo do último decênio. Ainda assim, a média geral é relativamente muito baixa, inferior à duração do ensino fundamental obrigatório antes da sua ampliação para nove anos (Quadro 9). Os setores menos exigentes nesse sentido são o agrícola e o industrial, sendo que este último se aproxima dos oito anos de estudo. Ainda assim, a maior variação percentual no período ocorreu na agricultura, cuja média de escolaridade ficou abaixo do antigo ensino primário.

Quadro 9 - Brasil: média de anos de estudo por setor de atividade - 1996/2006

Setores da Atividade	1996	2006	Var. %
Agrícola	2,61	3,68	41%
Indústria	5,92	7,47	26%
Comércio e Serviços	7,13	8,70	22%
Outras atividades, atividades mal definidas ou não declaradas	9,92	10,49	6%
Total	6,03	7,60	26%

Fonte: PNADs 1996 e 2006.

Elaboração: UNITRAB/SENAI-DN.

Notas:

- (1) Para formar o setor de atividades denominado "Comércio e Serviços" em 2006 foram agrupados os seguintes setores: comércio e reparação; alojamento e alimentação; transporte, armazenagem e comunicação; administração pública; educação, saúde e serviços sociais; serviços domésticos; outros serviços coletivos, sociais e pessoais.
- (2) Para formar o setor de atividades denominado "Comércio e Serviços" em 1996 foram agrupados os seguintes setores: comércio de mercadorias; prestação de serviços; serviços auxiliares da atividade econômica; transporte e comunicação social; administração pública.
- (3) Para formar o setor de atividades denominado "Indústria" em 1996 e 2006 foram agrupados os seguintes setores: indústria de transformação; indústria da construção; outras atividades industriais.

Em face dos desafios da produtividade, a indústria brasileira estabeleceu como objetivo elevar a escolaridade do trabalhador por ela empregado e fixou as seguintes metas até 2010:

- a) a conclusão no ensino fundamental de 40% da força de trabalho da indústria analfabeta ou com menos de oito anos de escolaridade, equivalente a 1.016 mil trabalhadores;
- b) a conclusão no ensino médio de 30% da força de trabalho com ensino médio incompleto, o que corresponde a 690 mil trabalhadores;
- c) no segmento dependente do trabalhador e comunidade a meta é a conclusão da escolaridade básica (ensino fundamental e médio) de cerca de 600 mil jovens e adultos.

Os segmentos industriais selecionados para esta linha de ação, no sentido de elevar a escolaridade básica da força de trabalho, estão entre aqueles de menor intensidade tecnológica, isto é, apresentam-se como menos inovadores de produtos ou processos. (SESI, 2007).

Não sendo este o local mais oportuno para um balanço geral da educação brasileira ou do mercado de trabalho nacional, cabe ressaltar que o incremento do acesso a todos os níveis educacionais no Brasil, apesar das desvantagens interpaíses assinaladas, se reflete nitidamente na elevação do nível de escolaridade da população ocupada de dez anos de idade e mais. Segundo a Quadro 4, a comparação de duas PNADs no curso de uma década indica que, em correspondência ao aumento da oferta, a ocupação formal ou informal revela uma filtragem em favor de pessoas com mais anos de escolaridade.

Estabeleceu-se uma seleção pela qual se reduziu a proporção de pessoas com o ensino fundamental e aumentou substancialmente a proporção dos que tinham o ensino médio e a educação superior, inclusive a pós-graduação. Fica claro também que melhorou o perfil de escolaridade da população ocupada pela indústria, porém, considerado o curso mais elevado que frequentou, apresentava nos dois anos em foco uma proporção maior de pessoas no ensino fundamental que a população ocupada total. Se, em 1996, cerca de três quartos do pessoal tinham o ensino fundamental, contra pouco mais de dois terços do total das pessoas ocupadas, em 2006 a diferença era menor: 57,4% no pessoal

da indústria contra 52,7% do pessoal ocupado total (Quadro 10). A proporção de trabalhadores com o ensino médio, 34,2%, já superava o pessoal ocupado total e só era menor a participação dos trabalhadores com nível superior (graduação e pós-graduação).

Quadro 10 - Distribuição percentual da população ocupada de 10 anos e mais, total e na indústria, por curso mais elevado que frequentou – 1996/2006

Curso	Brasil		Indústria	
	1996	2006	1996	2006
Fundamental	68,9	52,7	75,7	57,4
Médio	20,2	32,9	17,4	34,2
Superior	9,2	12,1	5,9	7,2
Mestrado ou doutorado	0,4	0,7	0,7	0,3
Alfabetização de adultos	1,1	1,3	0,3	0,8
Outros	0,2	0,3	0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNADs 1996 e 2006.

O Quadro 11, ao apresentar as variações percentuais no sentido horizontal, indica a diminuição relativa das pessoas ocupadas com os antigos cursos elementar e médio, e o aumento das demais, especialmente no ensino médio, na educação superior de graduação e pós-graduação e, pelo pequeno número em 1996, os trabalhadores com mestrado ou doutorado. Cresceu também o número de pessoas com alfabetização de adultos, sugerindo que um contingente precisou adquirir habilidades mínimas, para isso aproveitando oportunidades da educação de adultos. A indústria se revelou mais seletiva, uma vez que os percentuais de aumento por curso foram mais altos que os da média brasileira nos casos do ensino médio e da educação superior de graduação e pós-graduação. O número de trabalhadores com mestrado e doutorado teve o mais alto percentual de elevação.

Quadro 11 - Distribuição da população ocupada de 10 anos e mais, total e na indústria, por curso mais elevado que frequentou e percentual de variação – 1996/2006

Curso mais elevado que frequentou	Total Brasil			Indústria		
	1996	2006	Var. %	1996	2006	Var. %
Sem declaração ou Ignorado	8.879	2.632	-70%	2.192	218	-90%
Elementar (primário)	13.445.751	9.566.230	-29%	2.781.178	1.943.469	-30%
Médio 1o ciclo (ginásial etc)	2.428.546	1.970.954	-19%	565.386	541.484	-4%
Médio 2o ciclo (científico, clássico etc)	1.263.791	1.272.305	1%	204.584	265.489	30%
Ensino fundamental ou antigo 1º grau	20.620.020	27.019.674	31%	5.137.693	6.982.006	36%
Ensino médio ou antigo 2º grau	9.446.621	22.820.017	142%	1.750.059	5.375.280	207%
Superior	4.853.249	8.845.335	82%	661.482	1.180.743	78%
Mestrado ou doutorado	192.966	516.443	168%	14.578	53.776	269%
Alfabetização de adultos	574.859	949.847	65%	81.610	129.347	58%
Pré-escolar ou creche	165.995	163.541	-1%	13.259	24.338	84%

Fonte: PNADs 1996 e 2006.

Elaboração: UNITRAB/SENAI-DN.

8.7 Produtividade ou credencialismo?

O Quadro 11 desagrega os dados da população ocupada de dez anos de idade e mais segundo a conclusão do curso mais elevado que frequentou. Nas categorias da legislação educacional anterior, referentes às pessoas com mais idade, isto é, os cursos elementar e médio, primeiro ciclo, o número absoluto daqueles que não os completaram é maior do que o daqueles que os concluíram tanto em 1996 quanto em 2006. O mesmo ocorre com o ensino fundamental, termo introduzido pela Constituição Federal de 1988. A situação, porém, se inverte a partir do curso médio, segundo ciclo, ou segundo grau, independente do período da terminologia: o número dos que o completaram é bem maior dos que o declararam incompleto, fosse por o estarem cursando ou o terem abandonado. Ao comparar os dados do decênio entre 1996 e 2006, os maiores incrementos percentuais se referem aos que concluíram um curso, fosse fundamental, médio ou superior. As mesmas tendências se verificaram na indústria. Nesta, o pessoal ocupado que completou cursos a partir do ensino fundamental para cima aumentou percentualmente mais que o pessoal que não os terminou. Nos casos do ensino médio e do mestrado ou doutorado os percentuais de aumento foram sensivelmente mais elevados que os da população ocupada total.

Com efeito, entre 1995 e 2005 inverteu-se a composição da população ocupada brasileira: o grupo com até três anos de estudo, que alcançava mais de um terço do total, passou a ser inferior a um quinto. Enquanto isso, os que tinham 11 anos e mais de pouco mais de um quinto passaram a superar um terço, evidenciando o aumento da seletividade do trabalho (CORSEUIL; RAMOS, 2008). Contudo, apesar do aumento da escolaridade e de esta ser na literatura um relevante preditor da renda, os ganhos médios do trabalho se mantiveram estáveis em 1995-99 e baixaram em 2001-05. De modo geral, segundo os autores, os indicadores do mercado de trabalho se deterioraram nesse período, sendo apontado como fatores a inconsistência entre a abertura da economia e a legislação trabalhista e o aumento da carga tributária.

Quadro 12 - Distribuição da população ocupada de 10 anos e mais, total e na indústria, por curso mais elevado que frequentou, concluído ou incompleto e percentual de variação – 1996/2006

Curso mais elevado que frequentou	Concluiu esse curso que frequentou?	Total Brasil			Indústria		
		1996	2006	Var. %	1996	2006	Var. %
Sem declaração ou ignorado	Sem declaração ou Ignorado	8.879	2.632	-70%	2.192	218	-90%
Elementar (primário)	Não aplicável	1.446.354	1.179.336	-18%	222.802	165.448	-26%
	Completo	5.513.647	3.942.668	-28%	1.245.725	952.438	-24%
	Incompleto	6.485.750	4.444.226	-31%	1.312.651	825.583	-37%
	Total	13.445.751	9.566.230	-29%	2.781.178	1.943.469	-30%
Médio 1º ciclo (ginásial etc.)	Não aplicável	72.242	77.516	7%	14.483	20.610	42%
	Completo	1.128.202	844.602	-25%	257.881	220.758	-14%
	Incompleto	1.228.102	1.048.617	-15%	293.022	299.897	2%
	Sem declaração ou Ignorado	-	219	-	-	219	-
	Total	2.428.546	1.970.954	-19%	565.386	541.484	-4%
Médio 2º ciclo (científico, clássico etc.)	Não aplicável	17.717	16.869	-5%	1.619	3.512	117%
	Completo	1.005.240	1.054.874	5%	156.997	209.115	33%
	Incompleto	240.834	200.562	-17%	45.968	52.862	15%
	Total	1.263.791	1.272.305	1%	204.584	265.489	30%
Ensino fundamental ou antigo 1º grau	Não aplicável	870.185	993.956	14%	158.273	202.351	28%
	Completo	4.120.684	5.875.452	43%	1.073.323	1.624.496	51%
	Incompleto	15.628.003	20.149.872	29%	3.905.509	5.155.159	32%
	Sem declaração ou Ignorado	1.148	394	-66%	588	-	-100%
	Total	20.620.020	27.019.674	31%	5.137.693	6.982.006	36%

Curso mais elevado que frequentou	Concluiu esse curso que frequentou?	Total Brasil			Indústria		
		1996	2006	Var. %	1996	2006	Var. %
Ensino médio ou antigo 2º grau	Não aplicável	160.580	526.490	228%	37.911	146.466	286%
	Completo	7.359.949	18.692.175	154%	1.293.775	4.285.690	231%
	Incompleto	1.925.504	3.600.771	87%	418.373	943.124	125%
	Sem declaração ou Ignorado	588	581	-1%	-	-	-
	Total	9.446.621	22.820.017	142%	1.750.059	5.375.280	207%
Superior	Não aplicável	103.485	251.772	143%	19.599	55.683	184%
	Completo	3.935.562	7.288.212	85%	494.176	882.766	79%
	Incompleto	814.202	1.305.351	60%	147.707	242.294	64%
	Total	4.853.249	8.845.335	82%	661.482	1.180.743	78%
Mestrado ou doutorado	Completo	179.720	494.556	175%	12.401	51.731	317%
	Incompleto	13.246	21.887	65%	2.177	2.045	-6%
	Total	192.966	516.443	168%	14.578	53.776	269%
Alfabetização de adultos	Não aplicável	574.859	949.847	65%	81.610	129.347	58%
Pré-escolar ou creche	Não aplicável	165.995	163.541	-1%	13.259	24.338	84%

Fonte: PNADs 1996 e 2006.
Elaboração: UNITRAB/SENAI-DN.

Esses dados mostram que não só as exigências se elevaram no tempo, como também que a população ocupada a partir do nível médio parece ser mais exigida em termos de certificação. Isso pode ser justificado pela habilitação técnica e pelo registro profissional, em obediência às leis que regulam o trabalho de determinadas categorias, permitido apenas aos seus portadores.

Todavia, esta incidência maior de pessoas ocupadas com o curso completo mais elevado também pode sugerir a existência do credencialismo, isto é, o recrutamento e contratação de trabalhadores com um nível de ensino completo, pela possível busca do certificado ou credencial. Deve-se observar que, no período em foco, o abandono e a taxa de conclusão no ensino médio se reduziram apenas lentamente. Os portadores destes seriam selecionados em face da sua provável maior treinabilidade ou por características socioculturais suposta ou realmente associadas ao término de um nível de ensino (cf. GOMES, 2005).

Ratificando essas suspeitas o Quadro 13, concernente à renda domiciliar *per capita* média, mostra valores mais elevados para os pontos de terminalidade de níveis educacionais antigos ou atuais. Tanto na população economicamente ativa como na população ocupada total e na população ocupada na indústria, os dados mostram que o retorno financeiro da educação é elevado. No caso

da população ocupada total, a renda para 11 anos de estudo era quase três vezes maior que para menos de um ano. As diferenças se acentuam a partir da educação superior, ainda de reduzido acesso, de tal modo que a renda para 15 anos de estudo era nove vezes maior que para menos de um ano. A população ocupada na indústria, além de apresentar renda mais elevada, guarda diferenças um pouco menores. Entretanto, um dado marcante é que a renda se eleva nos pontos de terminalidade escolar antigos ou atuais, isto é, quatro, oito e 11 anos de estudo (antigo ensino primário, ensino fundamental e médio), conforme os seus certificados. Se apenas as competências adquiridas na escola valessem, a renda se elevaria gradativamente à aquisição de cada ano de estudo, o que não acontece. Os valores declinam em seguida aos pontos de terminalidade, só não ocorrendo isso no caso da educação superior incompleta ou de curta duração. Esta é mais uma suspeita de que a valorização dos certificados e diplomas reflete o credencialismo educacional. Assim, uma explicação poderia ser a maior oferta de pessoas certificadas ou também que as credenciais são vistas como indicadores pelo menos potenciais de produtividade.

Quadro 13 - Brasil: População economicamente ativa, ocupada e ocupada na indústria renda domiciliar *per capita* média por anos de estudo – 2006

Anos de Estudo	População Economicamente Ativa	População Ocupada	População Ocupada - Indústria
0	224	225	254
1	246	248	262
2	255	260	290
3	276	283	313
4	345	354	378
5	307	320	336
6	306	319	334
7	337	355	382
8	419	440	435
9	380	405	411
10	414	438	437
11	603	631	621
12	971	988	1006
13	1113	1140	1151
14	1241	1269	1331
15	1992	2025	2105

Fonte: PNAD - 2006.

Elaboração: UNITRAB/SENAI-DN.

8.8 Portas de saída da escola

Ainda outra dimensão relevante é a condição de atividade da população infanto-juvenil, de 10 a 25 anos de idade. As categorias “só estuda”, “só trabalha”, “trabalha e estuda” e “não trabalha nem estuda” oferecem indícios sobre as idades em que mais ocorrem o ingresso no trabalho, a saída da escola e a concomitância entre estudo e trabalho. É amplamente conhecido que muitos jovens que ingressam precocemente no trabalho deixam de efetuar investimentos educacionais em si mesmos, dessa forma renunciando a melhores resultados posteriores em termos de *status* ocupacional e renda. Do mesmo modo, a primeira ocupação do jovem se torna um forte preditor da sua trajetória ocupacional (não necessariamente carreira, galgando os degraus de uma escada quer numa só empresa ou em várias) e, por sua vez, o nível de escolaridade, junto com as origens sociais, é o maior preditor do *status* do primeiro trabalho. Quem começa num baixo degrau da escada, provavelmente não terá fôlego suficiente para ir muito longe.

Entretanto, caso comece num degrau mais alto, tenderá a chegar mais longe (BLAU; DUNCAN, 1967; PASTORE, 1979). Dessa forma, o Quadro 13, partindo dos dados de 2006, mostra certa retenção na escola até 14 e 15 anos. Esta é uma faixa etária de saída, junto com a idade de 18 anos. Por sua vez, as portas de ingresso no trabalho se abrem dos 14 aos 18 anos, para a categoria “só trabalha”. Os que estudam e trabalham, coerentemente, aumentam a um ritmo mais elevado dos 14 aos 17 anos, quando ocorre o pico de 25%. A partir daí a concomitância baixa cada vez mais. Por fim, os que não trabalham nem estudam têm vultosos aumentos percentuais dos 15 para os 16 anos e dos 17 para os 18. A partir daí a participação varia entre 22 e 24%, alcançando valores mais altos aos 20 e 23 anos. Vale observar que, em números absolutos, o acréscimo dos 17 para os 18 anos representa 258.151 jovens. Um por cento de crianças que só trabalham, aos 13 anos, são 30.604 e, aos 16 anos, são 266.082 adolescentes. Estas diferentes portas são fundamentais para os gestores preverem os fluxos de jovens que demandam educação profissional, que, por sua vez, pressupõe embasamento de educação geral.

Uma pesquisa anterior verificou que a idade crítica para deixar de só estudar é a dos 14 anos, aumentando a proporção dos que estudam e trabalham.

A variável que mais impactou a continuidade dos estudos, independente do sexo, foi a escolaridade dos pais. O grau de urbanização, o número de crianças e o número de idosos no domicílio também se destacaram, mas com efeitos dependentes do gênero (CORSEUIL; SANTOS; FOGUEL, 2001).

A situação melhorou visivelmente em face de 1996, porém a um ritmo muito lento. A simultaneidade do estudo e trabalho e a categoria “não trabalha nem estuda” se reduziram em números absolutos e relativos. O abandono da condição de apenas estudar era maior antes, isto é, a partir dos 13 anos, diminuindo sensivelmente até os 19 anos. O ingresso no trabalho aumentava marcadamente a partir dos 12 anos, dando saltos sucessivos até aos 19 anos.

Tanto a idade do fim da obrigatoriedade escolar quanto a idade mínima de admissão ao trabalho não aparecem com grandes diferenças nos dados, fazendo supor que o seu conhecimento e observância são precários. Em 1996, o percentual mais alto dos que estudavam e trabalhavam apareceu também aos 17 anos, porém a queda percentual até aos 25 anos foi mais rápida que dez anos depois. Ou seja, maior número de pessoas em 2006 passou a estudar por mais tempo, conciliando com o trabalho. Por fim, a preocupante categoria “não trabalha nem estuda” alcançou percentuais menores em 1996.

Saltos significativos da participação percentual também ocorreram entre os 17 e os 18 anos nos dois casos.

Quadro 14 - Brasil: população de 10 a 25 anos de idade segundo a condição de trabalho e estudo – 1996/2006

Faixa Etária	Só estuda				Só trabalha				Trabalha e estuda				Não trabalha nem estuda			
	1996	% do Total	2006	% do Total	1996	% do Total	2006	% do Total	1996	% do Total	2006	% do Total	1996	% do Total	2006	% do Total
10	2.988.249	88%	3.320.278	93%	36.270	1%	4.834	0%	224.157	7%	187.007	5%	155.161	5%	39.738	1%
11	2.849.377	84%	3.295.321	92%	51.721	2%	2.524	0%	310.313	9%	248.183	7%	169.701	5%	41.589	1%
12	2.748.258	81%	3.238.226	90%	77.407	2%	9.263	0%	405.944	12%	307.255	9%	170.643	5%	58.174	2%
13	2.696.660	76%	3.000.450	86%	128.905	4%	30.604	1%	498.082	14%	378.710	11%	219.942	6%	82.445	2%
14	2.519.360	68%	2.755.281	80%	246.885	7%	64.914	2%	614.657	17%	490.338	14%	320.402	9%	147.030	4%
15	2.060.015	58%	2.481.538	72%	393.559	11%	141.984	4%	692.191	20%	615.193	18%	376.978	11%	206.586	6%
16	1.650.031	47%	2.022.599	59%	630.685	18%	266.082	8%	770.934	22%	811.039	24%	449.718	13%	329.882	10%
17	1.213.994	37%	1.732.878	49%	760.240	23%	440.950	12%	790.363	24%	901.049	25%	546.260	16%	474.975	13%
18	911.886	29%	1.111.460	31%	994.706	31%	961.217	27%	650.439	20%	791.057	22%	629.880	20%	733.126	20%
19	584.624	19%	747.965	22%	1.203.500	40%	1.247.197	37%	564.258	19%	644.914	19%	649.880	22%	773.111	23%
20	393.325	14%	567.217	16%	1.316.300	46%	1.506.160	43%	506.070	17%	611.352	17%	677.233	23%	829.572	24%
21	298.529	11%	442.877	13%	1.343.972	50%	1.633.668	47%	379.611	14%	576.249	17%	681.590	25%	794.992	23%
22	210.715	8%	345.628	10%	1.463.471	55%	1.734.137	52%	319.777	12%	510.225	15%	646.683	24%	748.663	22%
23	154.526	6%	271.529	8%	1.518.819	60%	1.903.132	55%	242.083	9%	460.681	13%	634.380	25%	828.820	24%
24	109.189	4%	201.504	6%	1.563.701	61%	2.066.404	59%	222.960	9%	421.294	12%	660.698	26%	820.561	23%
25	78.064	3%	175.159	5%	1.558.920	65%	2.072.925	61%	163.960	7%	382.223	11%	606.830	25%	755.548	22%

Fonte: PNADs 1996 e 2006.

Elaboração: UNITRAB/SENAI-DN.

8.9 Fracasso e persistência

Então, que faziam essas coortes? Além do trabalho precoce, que se reduziu ao longo dos dez anos, a escolarização de crianças e jovens se retardou por variados motivos, em especial a reprovação e o abandono. A reprovação é sensivelmente superior ao abandono (ao longo do ano) no ensino fundamental, mas, entre adolescentes e jovens, a ordem se inverte, como uma forma de proteger a sua autoestima e evitar a reprovação explícita (GOMES, 2000).

Dessa forma, à medida que avança a idade, aumenta o custo de oportunidade, o que conduz a integrar a população economicamente ativa. O Quadro 14 indica esses números: quanto mais avançada a coorte, maior é o atraso em relação às séries ou níveis educacionais esperados. A educação de jovens e adultos apresenta um papel reduzido em face do grupo etário, provavelmente pelo estigma de educação de segunda classe, cuja credencial não é tão bem recebida pelos empregadores e pelo público em geral quanto a do ensino regular (cf. GOMES; CARNIELLI, 2003). Esses números têm consequências inegáveis para a aprendizagem, a requalificação, o ensino técnico e a educação superior. A subescolarização para esses diferentes níveis e modalidades educacionais significa que o candidato ou aluno chega à educação profissional com atraso curricular na educação geral. A recuperação de conhecimentos e habilidades pela educação profissional implica possivelmente custos mais elevados, uma vez que os custos da educação geral são inferiores.

Do ponto de vista coletivo e individual, esse adiamento representa a renúncia a certo nível de renda ao longo da vida ativa, além de menores níveis de produtividade na juventude. O outro lado da moeda é que, apesar desse atraso e da *via crucis* de insucessos escolares, grande fração populacional tem persistência para permanecer no sistema, atravessando sucessivas reprovações e dilatando o tempo para a sua escolarização e sugerindo, assim, elevados retornos econômicos individuais para a educação. Com efeito, a maior proporção de jovens de 25 a 29 anos de idade encontra-se em cursos de graduação (havia apenas 0,5% em mestrado e doutorado). Na faixa de 18 a 24 anos, típica do ensino de graduação, por pouco os matriculados neste último superam a frequência ao ensino médio e, no grupo de 15 a 17 anos, quase a metade estava no ensino fundamental. Em outras palavras, a democratização

educacional se faz pela dilatação do tempo para galgar os diversos níveis escolares. A busca do tempo perdido utiliza a estratégia do adiamento e da extensão do tempo dedicado aos estudos. É importante observar que a procura de oportunidades no SENAI, inclusive de jovens de menor renda, se desenvolve neste quadro.

Quadro 15 - Brasil: população por condição de atividade segundo o grupo de idade - 2006

Grupo Etário	Em %			
	7-14 Anos	15-17 Anos	18-24 Anos	25-29 Anos
Estudando:				
Educação infantil	1.9	-		-
Ensino fundamental		41.2	15.4	
	97.1	(EJA – 1,9)	(EJA – 2,7)	18.2
Ensino médio		57.8	39.2	
	0.9	(EJA – 0,4)	(EJA – 3,9)	25.3
Educação superior	-	0.5	39.6	56.5
Outros	0.1	0.5	5.8	-
Estudantes/Total	97.6	82.1	31.7	13
PEA/Total	2.3	39.3	74.5	82.8

Fonte: PNAD - 2006.

8.10 Menos jovens, mais idosos

Embora as Pesquisas Nacionais por Amostra Domiciliar, do IBGE, não sejam os melhores conjuntos de dados para calcular as taxas bruta e líquida de escolarização para o ensino fundamental e médio⁴, o Quadro 16 atende a propósitos meramente ilustrativos. Os dados populacionais mostram que ambas as coortes tendem a declinar, a de sete a 14 anos depois de um pico em 2006 e a de 15 a 17 anos após o máximo verificado em 2004. De modo geral, a população juvenil entra em declínio. Embora as taxas de escolarização estejam superestimadas, as brutas e líquidas⁵ tendem a aproximar-se, em face da gradual correção idade-série. Vale acrescentar que, conforme as tendências previstas, a

⁴ As taxas devem ser calculadas com resultados universais e não amostrais, isto é, matrículas e número de alunos segundo o Censo Educacional são mais bem relacionados em relação ao Censo Demográfico. Sendo este decenal, utilizaram-se aqui os dados da PNAD, por amostragem, apenas pelo caráter ilustrativo.

⁵ A taxa bruta de escolarização considera todos os alunos matriculados num nível educacional, independente da idade, como percentual do grupo populacional da idade “certa” para cursar aquele nível. Por sua vez, a taxa líquida de escolarização é o percentual de alunos com a idade “certa” para cursar um nível educacional sobre a população também com a idade “certa” para frequentá-lo. Por isso, a taxa bruta reflete os atrasos escolares e pode ser superior a 100%, isto é, o número de alunos das várias idades chega a ser maior que a população na idade “correta”. Enquanto isso, a taxa líquida indica de modo mais claro quantos por cento daquela faixa etária estão num determinado nível educacional. Assim, por exemplo, o ideal para o ensino fundamental seria uma taxa de escolarização líquida igual a 100%: todos os habitantes de seis a 14 anos estariam, sem atraso, cursando a educação obrigatória.

população de 25 anos e mais cresceu de acordo com as PNADs 2001/2007. Assim, por exemplo, o grupo de 25 a 29 anos, que equivalia a 8,81% da população de cinco anos e mais em 2001, elevou a sua participação para 9,2%. A faixa de 60 anos e mais cresceu de 10,0% a 11,3% no mesmo período. Por outro lado, o grupo de 18 e 19 anos caiu de 4,6% para 4,0% e o de 20 a 24 anos, de 10,3% a 9,6%. Como foi frisado no início, a afilada pirâmide populacional brasileira se transforma, reduzindo o número de alunos, o que implica uma reestruturação das políticas públicas. Como a alocação de recursos do citado FUNDEB hoje se faz por aluno, caso o bolo se mantenha, cada convidado receberá uma fatia maior. Se, porém, a redução do número de jovens servir de pretexto para cortes orçamentários, o país continuará a patinar na situação educacional.

Quadro 16 - Brasil: distribuição da população, das matrículas e das taxas brutas e líquidas de escolarização nos níveis fundamental e médio – 2001/2007

ANOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
População 7-14 anos	26.277	26.679	26.572	27.629	27.510	27.984	27.318
Matrícula do ensino fundamental	35.298	35.150	34.439	34.012	33.535	33.283	...
Taxa bruta escolarização do ensino fundamental	134%	132%	130%	123%	122%	119%	...
Taxa líquida escolarização do ensino fundamental	104%	103%	104%	101%	101%	100%	...
População 15-17 anos	10.309	10.461	10.603	10.742	10.659	10.425	10.262
Matrícula do ensino médio	8.398	8.711	9.073	9.169	9.031	8.907	...
Taxa bruta escolarização do ensino médio	82%	83%	86%	85%	85%	85%	...
Taxa líquida escolarização do ensino médio	38%	41%	43%	44%	45%	46%	...

Fontes: População – PNADs. Até 2003 exceto a área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Matrículas: INEP-MEC.

Nota: Para calcular a matrícula líquida de 2007 foi utilizado o número de alunos, em vez da matrícula, uma vez que o órgão eliminou as duplicações. Portanto, o número de alunos, existente só para 2007, está mais próximo da realidade.

Desse modo, a dinâmica demográfica torna a juventude um grupo estratégico para o sustento da sociedade brasileira, que merece a melhor preparação educacional e profissional possível. Basta observar que, em face do envelhecimento da população nacional, haverá cada vez menos adultos para sustentarem crianças, adolescentes e idosos. A juventude, uma vez qualificada, chegará à idade adulta em condições de alcançar maior produtividade, gerar maiores riquezas, receber renda mais alta, pagar mais tributos e cumprir o papel que lhe cabe. A Quadro 17 focaliza alguns momentos dessas mudanças populacionais. Fica claro que vivemos num momento favorável, em que, de

1980 a 2020, a população jovem e adulta cresce cada vez mais. É o período do antes mencionado bônus demográfico.

Porém, ao se desagregar o grupo juvenil, entre 15 e 24 anos, verifica-se que a sua proporção se reduz ao longo da série histórica, enquanto os idosos terão quase duplicado entre 2000 e 2020. Em seguida, o grupo de idosos dá um grande salto entre 2020 e 2050. Portanto, investir hoje na juventude representa uma garantia para o próprio futuro das gerações presentes. Não fazê-lo significa hipotecar o futuro. Será cada vez menor a população trabalhadora para sustentar as crianças e jovens e os próprios idosos. As consequências para a economia e a seguridade social se revestem da maior importância. E, por isso, pesa grave responsabilidade sobre as redes escolares e as instituições de formação profissional.

Quadro 17 - Brasil: projeção populacional segundo o grupo etário – 1980/2050

Grupo Etário	Em %			
	1980	2000	2020	2050
15- 24 anos	21,1	19,7	16,3	10,4
15-64 anos	57,8	64,8	70,7	64,1
65 anos e mais	4	5,4	9,2	22,7

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050 – Revisão 2008.

8.11 Educação profissional

Como foi antes referido, a educação profissional no Brasil, à semelhança de outras nações, conta com dois ramos, um ligado ao Ministério ou Secretaria da Educação e outro ao do trabalho, nos níveis governamentais concernentes. O ramo escolar se fortaleceu a partir da presidência de Nilo Peçanha, quando a União passou a investir numa rede de ensino profissionalizante. São fortes as similaridades com o modelo francês de difusão da educação profissional por meio da rede escolar pública. Com a complexificação das necessidades socioeconômicas, a oferta se sofisticou cada vez mais, indo dos aprendizes até o doutoramento. Por outro lado, as instituições privadas de formação profissional, os sindicatos de trabalhadores, as organizações não governamentais e o setor privado apresentam uma miríade de alternativas que percorrem um arco da educação formal à não formal.

O Censo Escolar de 2007 não só investigou a educação profissional, como também depurou as duplicações, estabelecendo uma diferença entre o número de alunos e as matrículas, estas maiores que o primeiro. Desse modo, foram recenseados 693.610 matrículas e 682.431 alunos na educação profissional, tal como definida pela Lei de Diretrizes e Bases e pela sua regulamentação.

Quase todas as matrículas, ou 95,2%, se situavam em área urbana, com a usual concentração na Região Sudeste e o maior contingente no estado de São Paulo. O maior provedor era o setor particular, compreendendo o diretamente lucrativo e o não lucrativo, com 53,7% das matrículas. Seguiam-se-lhe os estados, com 31,0%; o Governo Federal, com 11,9%, e os governos municipais, com 3,4%. Ao contrário dos vieses de outras épocas, quando principalmente as ocupações manuais eram destinadas aos homens, as mulheres também passaram a predominar na educação profissional, pois representavam 51,0% do número de alunos.

Ainda recorrendo ao número de alunos, verifica-se que a educação profissional representava pouco menos de 5% do total de recenseados no país, aparentemente uma gota d'água no oceano. Mesmo considerando o alunado do ensino médio regular, a educação profissional não chegava a um décimo, isto é, 9,4%. Não é possível ajuizar a partir daí se há escassez de oportunidades para formação ocupacional ou se a abrangência do censo não foi tão significativa.

Porém, os dados felizmente não param aí: o Censo Escolar de 2007 focalizou as diferentes alternativas de educação profissional de nível médio, conforme o Decreto nº 5.154/2004, antes citado. Com isso, constata-se que a educação profissional integrada ao ensino médio atendia a uma minoria de 11,0% do total de alunos da educação profissional. Seguiam-se a concomitância de ambos, da ordem de 40,0%, e a educação profissional subsequente ao ensino médio reunia a maior proporção, de 47,8%. A educação de jovens e adultos de nível médio integrada à educação profissional do mesmo nível representava apenas 1,2% dos discentes (Quadro 18).

A distribuição dos discentes por idade aponta, ainda, que, conforme a expectativa, o maior contingente de alunos do ensino médio se concentrava na faixa de 15 a 17 anos, embora quase a metade estivesse acima, com os atrasos escolares já referidos. O mesmo grupo etário predominou na educação

profissional integrada ao ensino médio, ao passo que, na educação profissional concomitante ao ensino médio, prevaleceram por pequena margem os jovens de 20 a 24 anos. No caso da educação profissional subsequente, a idade era mais avançada, com ampla vantagem também do grupo de 20 a 24 anos. Ainda assim, mais de um quarto dos discentes tinha 30 anos e mais.

Quadro 18 - Distribuição do número de alunos do ensino médio e da educação profissional por alternativa segundo o grupo etário - 2007

Em %

Grupos etários	Ensino médio regular	Educação profissional integrada ao ensino médio	Educação profissional concomitante ao ensino médio	Educação profissional subsequente ao ensino médio	Educação de jovens e adultos integrada ao ensino médio
Até 14	1.0	1.8	0.4	0.0	0.6
15 a 17	54.9	65.6	24.4	1.6	4.0
18 e 19	23.7	16.3	20.7	14.9	12.3
20 a 24	13.1	9.2	25.7	36.9	31.7
25 a 29	3.3	3.3	13.2	20.9	20.0
30 e mais	4.0	3.8	15.6	25.7	31.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: INEP-MEC. Censo Escolar de 2007.

Fica claro que os dados censitários, respeitados os seus critérios, abrem apenas uma nesga de um setor muito complexo, vasto e diversificado. De qualquer forma, ele concentra pessoal estratégico de nível médio para o trabalho, conforme as demandas crescentes da economia.

8.12 Principais problemas e desafios

Na impossibilidade de efetuar análises mais amplas, uma síntese dos principais problemas e desafios da educação brasileira deve destacar os problemas de acesso, eficiência, qualidade e democratização. O acesso, que consiste em repetir as velhas receitas de construir salas de aula e formar e contratar professores, representa as beiradas do prato de mingau quente. São mais fáceis de executar, constituem uma expansão das organizações e levam à ampliação de recursos, gerando mais prestígio e poder para grupos estratégicos. Por isso mesmo, ela continua com maior atratividade. Ainda assim, o acesso não é completo na educação compulsória, dos seis aos 14 anos de idade, porém, é comparável a um corpo volumoso, com pernas e cabeça pequenos. A educação infantil, correspondente às pernas, ainda apresenta muito baixa cobertura, como o ensino médio e a educação superior, esta correspondente à cabeça.

Quanto à eficiência, a distorção idade-série é apenas um dos reflexos do fracasso escolar e das perdas acumuladas por indivíduos e pela coletividade. A ela está intimamente relacionada a qualidade, cujo nível é altamente desvantajoso em todas as pesquisas internacionais realizadas, inclusive o PISA.

Por fim, a democratização ainda é um sonho distante, na medida em que se reserva a educação pobre para o pobre. A pirâmide educacional continua a espelhar o passado escravocrata da sociedade brasileira, em que o ser humano não tinha direito a ele mesmo. A elevada concentração de renda, pouco mais de um século após o fim legal da escravidão, reflete essas desigualdades e condiciona o acesso diferenciado às oportunidades educacionais. Se fossem maiores as diferenças entre o aproveitamento discente das escolas públicas e particulares, revelado pelas sucessivas avaliações, se poderia afirmar que há um *apartheid* com base na capacidade de pagamento da escolarização. No entanto, a diferença, embora significativa, não chega a ser um abismo. Por motivos óbvios de mercado, a escola particular não precisa ser muito melhor que a pública para atrair o seu alunado.

Cria-se, assim, um círculo vicioso: famílias de baixa renda têm acesso a menos e pior educação, que mantêm seus filhos na mesma faixa social (cf. CACCIAMALI, 2008). Que nasceu primeiro: o ovo ou a galinha? A educação ou a renda?

Nesta selva intrincada de problemas, em que a pobreza franciscana dos recursos coabita com a deficiente qualidade do gasto, deve-se ter em mente que os menos privilegiados são os grupos de menor renda, num país cujo coeficiente de Gini, antes citado, é um dos piores do mundo. De qualquer modo, dois gargalos merecem ser pelo menos indicados. O primeiro grande funil continua a se situar na primeira série do ensino fundamental, cuja taxa de reprovação em 2005 era de 16,1%, superada pela da quinta série, de 16,5%.

Como faltam evidências de que a reprovação melhora a qualidade, na quarta série, persistam sérios problemas de leitura (cf. IRELAND et al., 2007). A distribuição das matrículas por série, também em 2005, revelava uma sucessão de funis que selecionam os alunos: se, na primeira série, havia 100 matriculados, na segunda caíam para 92, na terceira para 87 e minguavam melancolicamente para 66 na oitava série. As matrículas dos mais rigorosos funis, a primeira e a quinta séries, eram, como são, engordadas pelo elevado número de repetentes.

Os que sobreviviam à educação obrigatória, completando o ensino fundamental, caíam em outro funil: a primeira série do ensino médio, conforme o Quadro 18. Esta era particularmente inchada pelas altas taxas de reprovação e abandono, respectivamente, de 14,8% e 19,6%, isto é, um total de 34,4% de perdas de efetivos discentes. Se fosse uma indústria privada, seria insustentável, mas o processo continua.

Em seguida, mais um funil se coloca na passagem do ensino médio para a educação superior, agora com novas feições. O número de candidatos inscritos nos cursos de graduação presenciais era maior que o dobro do de concluintes do nível médio. É possível não só a mesma pessoa candidatar-se a várias instituições no mesmo ano, como voltar a se submeter ao processo seletivo em anos e semestres subsequentes. Com isso, o número incha; porém, na hora da realidade, os matriculados no ensino de graduação presencial correspondiam a quase a metade das vagas oferecidas. Em termos mais claros, só ingressaram nos cursos de graduação presenciais 25,8% dos candidatos inscritos, enquanto 63,1% das vagas foram preenchidas e, portanto, 36,9% ficaram ociosas. Vagas demais e concorrência acirrada? Aqui se delineia o ziguezague perverso da democratização da educação superior: a competição é desigual não só pelos cursos como pelas instituições, sobretudo públicas, pela favorável relação custos/benefícios.

Em outras palavras, esse nível educacional possui uma estratificação interna: um candidato mais privilegiado poderá assegurar uma vaga tanto numa carreira como numa instituição prestigiosas. Outro, nem tão privilegiado, pode garantir uma vaga numa instituição conceituada, porém num curso de baixo prestígio. Afinal, um desprivilegiado, se assim é possível chamar, conquista a sua vaga numa instituição e carreira pouco concorridas. Entre as carreiras menos atrativas e com menor número de candidatos e entre os estabelecimentos de menor destaque se incluem as licenciaturas, que formam educadores. E assim, ao contrário de outros países, fecha-se o círculo vicioso que conduz às dificuldades da educação básica e que, conforme o nome, é o fundamento da educação superior. Este é o ambiente em que a formação profissional deve mover-se e conquistar o seu lugar ao sol, especialmente no que se refere à interação entre educação geral e profissional.

Quadro 19 - Brasil: esboço do fluxo de efetivos discentes por nível e modalidade de educação

Concluintes do ensino fundamental regular (2005)	2.471.690 alunos
Concluintes do ensino fundamental – EJA (2005)	505.199 alunos
Total do regular + EJA	2.976.889 alunos
Matrícula na 1ª série do ensino médio regular (2006)	3.651.903 alunos (38,1% no período noturno)
Concluintes do ensino médio regular (2002)	1.884.874 alunos
Concluintes do ensino médio – EJA (2002)	417.667 alunos
Total do regular + EJA	2.302.541 alunos
Candidatos inscritos em cursos de graduação presenciais (2003)	4.900.023 alunos
Vagas em cursos de graduação presenciais (2003)	2.002.733 alunos
Ingressos em cursos de graduação presenciais (2003)	1.262.954 alunos (58,9% no período noturno)

Fonte: EDUDATA BRASIL, INEP-MEC.

8.13 Prospectiva

No mundo de hoje ainda existem populações fora dos circuitos de mercado, nos locais considerados pobres ou miseráveis, sobretudo da África Subsaariana. Há também países que vivem da extração de minerais, da exportação de determinadas *commodities*, da montagem e da reprodução de produtos de modesto valor. Na vanguarda situam-se as sociedades e economias do conhecimento, que pesquisam, criam e inovam, para isso valorizando a educação. Por esses meios, elas captam grande parte da riqueza mundial e

formam o G-7 e outros clubes dos mais ricos. Cabe ao Brasil, em seu projeto de país, decidir que papel pretende desempenhar e que lugar pode ocupar.

Sob essa perspectiva, o campo das inovações não é animador para o Brasil. Em 2000 apenas 1,7% das firmas industriais brasileiras inovavam e diferenciavam produtos. Nada menos que 71,1% delas não os diferenciavam e tinham menor produtividade. A minoria inovadora era responsável por 25,9% do faturamento médio, o seu pessoal apresentava escolaridade média de 9,1 anos e a sua remuneração era três vezes maior que a das outras empresas (SALERNO; KUBOTA, 2008).

Para estas empresas majoritárias bastava a média de 6,9 anos de escolaridade. Esses trabalhadores eram mais facilmente dispensáveis e permaneciam no emprego pouco menos da metade do tempo do pessoal das empresas inovadoras (SALERNO; KUBOTA, 2008). Não é de admirar também que as empresas industriais paulistas inovassem o dobro das de outros estados, num conhecido processo concentrador (TIRONI; CRUZ, 2008).

Estes são reflexos da escassez da educação, do provincianismo, da falta de domínio de pelo menos uma língua internacional e do anacronismo de currículos, programas, metodologias e avaliação. Se considerada a tradição histórica oriunda do Príncipe Regente D. João, os cursos superiores no Brasil tendem a ser profissionalizantes. Constituiriam um segmento da educação profissional, com carreiras convencionais e tecnológicas. No entanto, as matrículas tendem a concentrar-se em poucos cursos. Que aprendem os seus alunos? Estoques de conteúdos? Que fazem os seus egressos? Se fosse replicada no Brasil uma pesquisa realizada em Portugal sobre as competências transversais dos diplomados (CABRAL-CARDOSO; ESTÊVÃO; SILVA, 2006, p. 181) provavelmente se chegaria às mesmas conclusões e recomendações. Entre estas últimas, que as instituições devem adequar os seus cursos ao mundo do trabalho “não apenas através do desenvolvimento de saberes-fazer operacionais/técnicos, mas de outros saberes e saberes-ser/saberes-estar cada vez mais importantes e indispensáveis” num mundo em rápida mudança.

A recomendação, se examinada a fundo, poderia aplicar-se também de modos diversos à educação básica e à educação profissional. É relevante para a qualidade, a cidadania e a produtividade. A propósito, pode-se citar Fernando

Pessoa (MONTEIRO, 2006, p. 95), em poema sobre os grandes navegadores, parte do processo de globalização em que se estabeleceu o Brasil, o mesmo Brasil que busca outro lugar, de protagonismo, no sistema internacional:

*Em seu trono entre o brilho das esferas,
Com o seu manto de noite e solidão
Tem aos pés o mar novo e as mortas eras –
O único imperador que tem, deveras,
O globo mundo em sua mão.*

9 CONCLUSÕES

Se existe um denominador comum entre países tão diferentes, que emergem com determinado protagonismo no cenário mundial, é a vulnerabilidade da juventude. Ingressar no mundo do trabalho é processo doloroso, já comparado a um difuso e longo rito de passagem (GOMES, 1990). Ele coloca os jovens em espera e cria, além desse, um outro vestibulo antes que eles possam assumir plenamente a condição de adultos: a de “jovens adultos”, ou, afinal, meio adultos, meio cidadãos, como se fossem membros de uma sociedade tribal gerontocrática, que devesse fazer reverência ao conselho dos idosos até, depois da sucessão de lutas da vida, se tornar um deles. Talvez fosse melhor um rito de passagem explícito, pelo qual se deixa de ser criança, passa-se pelas provações e se torna adulto. Ao contrário, o trajeto dos jovens hoje é cheio de claros-escuros, de luzes-sombras, em que se criou a categoria de adolescente, que não é nem uma coisa nem outra, criança ou adulto, que é consumidor sem ser produtor e que cultiva em grande parte do ocidente uma cultura de busca da identidade pela rebeldia, possivelmente marca da revolução cultural de 1968. Entretanto, pode-se objetar, existem crianças e jovens, em idade de adolecer em talvez todos os países estudados, que trabalham de sol a sol. Há países em que o turista é informado de que visita não uma fábrica de tapetes, onde se explora o trabalho infantil, mas, sim, uma “escola técnica”, embora nada dentro dela se pareça com isso. Existe tráfico humano para os mais variados propósitos, além do trabalho escravo, como atestam notícias e documentos internacionais variados. A rigor, considerando a emigração clandestina, até os navios negreiros, vituperados por Castro Alves, continuam a circular, com altos custos e riscos.

O menino e a menina que ingressam no trabalho o fazem porque, em grande parte, eles são a parte fraca numa relação social assimétrica e, assim, o trabalho, no sentido latino descendente de *tripalium*, instrumento de tortura, faz parte do rito iniciático e da difícil conquista de algum grau de protagonismo e de cidadania. Ainda assim, a mundialização veicula pelos mais diversos meios os padrões culturais e de consumo da adolescência, que são vividos plenamente por uma parte da população do próprio país, mas não por outras, que nem por isso deixam de ser por eles influenciados. E, nesse caso, se estabelece mais uma contradição.

Outro denominador compartilhado, este característico do Hemisfério Sul, dependendo das circunstâncias, é a segmentação dos trabalhadores pelo chamado setor formal do trabalho, setor informal e setor rural. Ainda que essa fisionomia seja clara na Índia e na África do Sul, além, de algum modo, na República Popular da China, todos países com vasta população rural, a América Latina também apresenta essa divisão, embora com diferentes paisagens, onde a gente do campo afluíu às periferias urbanas. Quanto ao setor formal, tanto ao Norte quanto ao Sul as relações de trabalho se precarizam.

As desigualdades setoriais, regionais e sociais são outra marca comum, apesar da diferença de sistema econômico entre a China e as demais nações estudadas. Se o continente latino-americano é considerado o mais desigual do mundo, em termos de abruptos contrastes entre a afluência e a miséria, o espaço geográfico, os setores econômicos e os estratos sociais apresentam fossos e abismos, de modo a justificar o termo plural juventudes. Por tudo isso, cada setor e cada juventude necessitam de abordagens próprias, para gerar trabalho decente, em vez de talhar roupas de tamanho único, na suposição de que servem às mais variadas estaturas.

No entanto, se essas juventudes são grupos que pedem licença para entrar nos circuitos econômicos, pelo menos em condições mínimas de dignidade, a sua vulnerabilidade contrasta com a necessidade crescente das sociedades em relação a elas. O processo de envelhecimento é um fato na China e em vários países latino-americanos, inclusive no Brasil, ameaçando desequilibrar ainda mais a frágil previdência social, mesmo se registrando o declínio da fecundidade e da natalidade. A estrita racionalidade de longo prazo mandaria que as juventudes se tornassem alvo prioritário de políticas públicas integradas, tendo como foco os jovens e não os compartimentos burocráticos em que elas se fecham e se estiolam, sem mútua sinergia. É necessário melhorar substancialmente os padrões de saúde dos jovens, prevenir moléstias, minimizar riscos, inclusive na área da segurança pública, além de lhes proporcionar boa educação. Em consequência, eles poderão ganhar mais, pagar mais tributos e reduzir despesas em saúde, segurança e justiça, num círculo virtuoso cumulativo.

Como investimentos a longo prazo, dotados de alto poder de geração e distribuição de renda, a educação e a formação profissional deveriam ser objeto

de melhorias do acesso, da qualidade e da equidade, contudo, paradoxalmente, na mesma proporção em que as gerações mais velhas dependem da juventude, esses investimentos a longo prazo têm sido postergados em diversos países, com destaque para o Brasil. O desprestígio da educação profissional, em particular ou mais intensamente na Ásia, é um dos obstáculos formidáveis que se pode assinalar neste conjunto de países.

Dentre os problemas delineados ao longo deste volume, avultam a falta de clara identidade do ensino médio, que guarda, entre os países estudados, uma única peculiaridade comum: como indica o nome, está no meio, entre a educação primária ou fundamental e superior. Ou, como já disse alguém, está “em cima do muro”.

A partir daí se sucedem reformas que buscam os mais variados objetivos, sem equacionar adequadamente os problemas. Começou-se nos anos 70 com as pregações de certas correntes do capital humano, que anunciavam benefícios significativos para a profissionalização. Depois da comédia (ou tragédia) de erros em vários continentes, passou-se para as chamadas reformas de educação geral, inclusive no Brasil. Em vários países e não só na América Latina, ainda se projeta a sombra dos currículos enciclopédicos, do período elitista, em que os conteúdos são fins em si mesmos e atendem menos aos jovens que às demandas na divisão da carga horária dos sistemas educacionais, que se torna um butim à disposição dos grupos de pressão.

Como os objetivos dos currículos se desviam do aluno, sequer se consegue desenvolver bem certo número de competências básicas, como o domínio de pelo menos uma língua estrangeira ou, com maior modéstia, a leitura do seu próprio idioma. Mais ainda, do estabelecimento de trajetórias acadêmicas e profissionalizantes diferenciadas, criticado por antidemocrático, buscou-se “suavizar” ou camuflar as diferenças, sem que a concentração de renda, a não ser nos últimos poucos anos, desse sinais de se reduzir, pelo menos na América Latina.

Sem dúvida, é mais fácil varrer as disparidades para baixo do tapete e tentar utopias educacionais do que tocar nos interesses que esculpem e mantêm os contrastes. A educação é uma bandeira de forte significado simbólico, para ser desfraldada em discursos esperançosos, mas o seu verdadeiro e limitado

poder deve ser encarado com realismo. Assim, tanto falta um rosto ao ensino médio, em especial no nosso continente, como não se criam soluções adequadas para conciliar estudo e preparo para o trabalho.

Estariam a Argentina e o Brasil buscando soluções mais realistas? Em qualquer caso, não se pode esperar que a educação, a formação e o trabalho sejam realística e não oniricamente equacionados sem o protagonismo do setor produtivo. Sob esse particular, é preciso ter cuidado com o provérbio: quem não sabe, ensina ou, pior, arquiteta a educação. As oportunidades democráticas passam nitidamente pelo conhecimento do mundo do trabalho e pela sua tradução em orientações, para que os caminhos de transição entre a escola e o trabalho sejam aplainados. Em palavras mais incisivas: dados e informações devem ser para todos os jovens, não só para alguns, que já desfrutam de maior capital cultural e social.

Por fim, outra questão grave é a da qualidade da educação e, parcialmente como decorrência desta, da modesta produtividade da economia, quando comparada com os países mais avançados. No que tange a esta última, a inovação é escassa em muitos casos, sem criação, domínio ou importação adequada de tecnologias. A divisão internacional do trabalho condena à pobreza e à desigualdade os países que não conseguirem ser inovadores. Nesse sentido, a China tem sido bem sucedida ao condicionar a permissão para o estabelecimento de indústrias às transferências tecnológicas. É verdade que existe uma diferença abissal entre transferência tecnológica e criação de novas tecnologias.

No que concerne à qualidade da educação, o caso do Chile é o mais eloquente quanto às reformas e inovações corajosas, ainda que roçando a espada em diversos nós górdios. A qualidade requer mudanças estruturais bem sucedidas, ao passo que muitos decisores tendem a comer o mingau pelas bordas, incentivando a expansão, multiplicando oportunidades educacionais que podem produzir a inflação educacional e insistindo em prover “mais do mesmo”, assim jogando pela janela preciosas oportunidades históricas. O óbvio ululante, no dizer de Nelson Rodrigues, ou a verdade acaciana, no dizer de Eça de Queiroz, é que educação não gera emprego ou trabalho. Especialmente no setor industrial, como já foi visto. Com isso, persiste o dilema histórico:

preparar a juventude, reduzindo a sua vulnerabilidade, ou hipotecar o nosso próprio futuro como países.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. **Education**. Disponível em: <<http://www.southafrica-newyork.net/consulate/education.htm>>. Acesso em: 11 maio 2008.

ÁFRICA DO SUL. Ministério do Trabalho. **South Africa Skills Development Act**. Disponível em: <<http://www.labour.gov.za/legislation/acts/skills-development/skills-development-levies-act>>. Acesso em: 6 nov. 2008a.

AKOOJEE, Salim; GEWER, Anthony; McGRATH, Simon. South Africa: skills development as a tool for social and economic development. In: AKOOJEE, Salim; GEWER, Anthony; McGRATH, Simon (orgs.). **Vocational education and training in Southern Africa: a comparative study**. Cidade do Cabo: Human Sciences Research Council, British Council, JET Education Services, 2005, p. 99-117.

ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. **La educación polimodal: acuerdo marco**. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, 1995.

_____. **Indicadores**. Disponível em: <http://diniece.me.gov.ar/index.php?option=com_content&task=category§ionid=2&id=11&Itemid=25>. Acesso em: 5 out. 2008.

_____. **Informe educativo de salarios docentes**. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/cgecse/inform_sal_doc/informe_enero_marzo08.pdf>. Acesso em: 2 out 2008a.

_____. **El nivel polimodal: una concepción en acción hacia el siglo XXI**. Buenos Aires, [200-?]

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. **Boletín de estadísticas laborales**. Disponível em: <<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>>. Acesso em: 10 out. 2008 a.

_____. **Formación profesional y capacitación**. Disponível em: <<http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/formacionprofesional/index.asp>>. Acesso em: 10 out. 2008 b.

ASIAN DEVELOPMENT BANK – ADB. **People's Republic of China: technical and vocational education and training development; technical assistance report**. Project Number: 40047. [S.l.]: ADB, 2006. Disponível em: <www.adb.org/Documents/TARs/PRC/40047-PRC-TAR.pdf>. Acesso em: 1º out. 2008.

ATCHOARENA, David; DELLUC, André. **Revisiting technical and vocational education in sub-Saharan Africa: an update on trends, innovations and challenges**. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning, 2002.

BEDI, Arjun Singh; EDWARDS, John H.Y. The impact of school quality on earnings and educational reforms: evidence from a low-income country. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 68, n. 1, p. 157-185, jun. 2002

BEHRMAN, J.R.; BIRDSALL, Nancy. The quality of schooling: quantity alone is misleading. **American Economic Review**, Nashville, v. 73, n. 5, p. 928-946, 1983.

BLAU, Peter M.; DUNCAN, Otis Dudley. **The American occupational structure**. Nova Iorque: Wiley, 1967.

BOSCH, Grete S. Restitution or discrimination? lessons on affirmative action from South African Employment Law. **Web Journal of Current Legal Issues**, Exeter, n. 4, 2007. Disponível em: <<http://webjcli.ncl.ac.uk/2007/issue4/bosch4.html>>. Acesso em: 6 nov. 2008.

BRASIL. Corregedoria Geral da União. **Balanço geral da União**: 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2006/VOLUME%20II/II-V-32.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2008.

BRASIL. Banco Central. **Conversão de moedas**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/Resultado.asp?idpai=convmoeda>>. Acesso em: 10 out. 2008.

BRASLAVSKY, Cecília. **As novas tendências mundiais e as mudanças curriculares na educação secundária latino-americana na década de 1990**. Brasília: UNESCO, 2001.

BURKE, Gerald; MCKENZIE, Phillip. Economics of quality schooling. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON UNIVERSAL QUALITY SCHOOL EDUCATION: CHALLENGE OF THE 21ST CENTURY, 21-23 November 2007, New Dehli. **Anais...** Disponível em: <http://www.education.monash.edu.au/centres/ceet/docs/conferencepapers/2007burkemckenzie_uqse_indiapaper191107.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

CABRAL-CARDOSO, Carlos; ESTÊVÃO, Carlos Vilar; SILVA, Paulo. **As competências transversais dos diplomados do ensino superior**: perspectiva dos empregadores e dos diplomados. Guimarães: TecMinho/Gabinete de Formação Contínua, Universidade do Minho, Campus de Azurém, 2006.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Mercado de trabalho juvenil**: Argentina, Brasil y México. S/l.: Unidad de Análisis e Investigación sobre el Empleo, Departamento de Estrategias de Empleo, 2005. Disponível em: <www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp2005-2.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2008.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma na educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO, 2002.

CASTRO, Claudio de Moura; GARCÍA, Norma M. (orgs.). **Community colleges**: a model for Latin America? Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2003.

CASTRO, Claudio de Moura; BAS, Daniel le. Changing training institutions.[S.L], [1991].

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

CEPAL. UNESCO. **Invertir mejor para invertir más**: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago do Chile, 2005.

CHILE. Ministerio de Educación. **Docente más**. Disponível em: <<http://www.docentemas.cl/>>. Acesso em: 4 set. 2008.

_____. **Indicadores de la educación en Chile**: 2006. Santiago, 2008. Disponível em: <http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_2006_Capitulos_1_a_III.pdf>. Acesso em: 11 set. 2008b.

_____. **El Programa AEP**. Disponível em: <www.aep.mineduc.cl>. Acesso em: 4 set. 2008.

_____. **Revista de Educación**, Santiago, n. 318, 2005 (número especial sobre Chile Califica).

_____. **Resumen Ejecutivo de la Evaluación SNED**. Disponível em: <http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Resumen_Ejecutivo_Evaluacion_SNED.pdf>. Acesso em: 4 set. 2008 a.

CHINA. República Popular da China. **Constitution of the People's Republic of China**. Disponível em: <<http://www.sinolaw.com.cn/law.shtml?id=10001>>. Acesso em: 14 out. 2008.

_____. Ministry of Education. Department of Planning. **Report of Education Statistics**, v. 1, n. 26; 2003. Disponível em: <http://www.moe.edu.cn/english/planning_s.htm>. Acesso em: 14 out. 2008b.

_____. Ministério da Educação. **Vocational education law of the People's Republic of China**. Disponível em: <http://www.moe.edu.cn/english/laws_v.htm>. Acesso em: 14 out. 2008c.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Grupo de Investigaciones del Departamento de Formación y Empleo. Formación en calificaciones en el sector informal en China. **Boletín Cinterfor**, Montevideu, n. 155, p. 217- 229, 2003. Disponível em: <www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/155/index.htm>. Acesso em: 10 jul. 2008a.

CHINESE NATIONAL COMMISSION FOR UNESCO. **Educational development in China**. China, 2004.t.

CHINESE NATIONAL COMMISSION FOR UNESCO; CHINESE ADULT EDUCATION ASSOCIATION. **National report**: Adult education and learning in China: development and present situation: 2008. Disponível em: <<http://www.unesco.org/uil/en/UILPDF/nesico/confintea/China.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2008.

CHRISTIE, Pam. Changing cultures and schools in South África. In: CAIRNS, Jo; LAWTON, Denis; GARDNER, Roy. **World Yearbook of Education, 2001**: Values, culture and education. Londres: Kogan Page, 2001, p. 268-278.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE. **Proyecto de Ley General de Educación**. Disponível em: <<http://www.colegiodeprofesores.cl/images/stories/pdf/lgeaprobadoportalcomision20junio2008.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2008.

CORSEUIL, Carlos Henrique; RAMOS, Lauro. Brazilian labor market performance: 1995-2005. In: SEMINAR ON LABOUR MARKETS IN BRAZIL, CHINA AND ÍNDIA. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/27/38355614.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

CORSEUIL, Carlos Henrique; SANTOS, Daniel Domingues; FOGUEL, Miguel Nathan. **Decisões críticas em idades críticas**: a escolha dos jovens entre estudo e trabalho no Brasil e em outros países da América Latina. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº 797).

DE IBARROLA, María de. Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo. In: DE IBARROLA, María de (org.). **Desarrollo local y formación**: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo. Montevidéo: CINTERFOR, 2002, p. 15-37. Disponível em: <<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/ibarrola/pdf/ibarrol1.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2008.

DELORS, Jacques et al. **Educação**: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC-UNESCO, 2000.

DIAMOND, Jared. **De l'inégalité parmi les sociétés**: essai sur l'homme et l'environnement dans l'histoire. Paris: Gallimard, 2000.

EFFETO uomo, la Terra soffre il doppio. **Corriere della Sera**, Milão, cad. 1, p. 7. 22 ago. 2002.

FOSIS. **Site**. Disponível em: <<http://www.fosis.cl>>. Acesso em: 8 set. 2008

FOSTER, Philip J. The vocational school fallacy in development planning. In: KARABEL, Jerome; HALSEY, A.H. (orgs.). **Power and ideology in education**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1978, p. 356-366.

FILMUS, Daniel. **Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo**: proceso y desafíos. Buenos Aires: Troquel, 1996.

FILMUS, Daniel et al. **Ensino médio**: cada vez mais necessário, cada vez mais insuficiente. Brasília: UNESCO; SEMTEC; MEC, 2002.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Nacional, 1976.

GALLART, María Antonia. Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de

formação. **Boletín CINTERFOR**, Montevideu, n. 155, Disponível em: <<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/155/index.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

_____. The secundarization of technical education in Argentina and the vocationalization of secondary education in Brazil. In: LAUGLO, Jon; LILLIS, Kevin (orgs.). **Vocationalizing education: an international perspective**. Oxford: Pergamon Press, p. 203-218.

_____. **Skills, productivity and employment growth: the case of Latin America**. Montevideu: ILO/Cinterfor, 2008.

GASPARINI, Leonardo et al. **Employability in the Southern Cone**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2006. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocuments.aspx?docnum=768481>>. Acesso em: 15 abr. 2008.

GILMOUR, David; SOUDIEN, Crain; DONALD, David. Post-apartheid policy and practice: educational reform in South Africa. In: MAZUREK, Kas; WINZER, Margret A.; MAJOREK, Czeslaw. **Education in a global society: a comparative perspective**. Boston: Allyn and Bacon, 2000, p. 341-350.

GOCHICOA, Enrique Pieck. **Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social: el caso de México**. Buenos Aires: redEtis, 2005.

GOMES, Candido Alberto. *João Calmon: batalhador da educação*. Campinas: Autores Associados, 1996.

GOMES, Candido Alberto. **A educação em novas perspectivas sociológicas**. 4. ed. São Paulo: EPU, 2005.

_____. **O ensino médio no Brasil ou a história do patinho feio recontada**. Brasília: Universa, UNESCO, 2000.

_____. Uma lei de esperança: estudo geral sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases. In: GOMES, Candido Alberto (org.). **A nova LDB: uma lei de esperança**. Brasília: Universa, UNESCO, 1998, p. 11-48.

GOMES, Candido Alberto; CAPANEMA, Clélia. Financiamento da educação: perigos à vista? In: GALVÃO, Afonso; SANTOS, Gilberto Lacerda dos. **História e pensamento educacional, formação de educadores, políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2008. p. 229-244.

GOMES, Candido Alberto; CARNIELLI, Beatrice. Expansão do ensino médio: temores sobre a educação de jovens e adultos. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, n. 119, p. 47-69, jul. 2003.

GREINERT, Wolf-Dietrich. **Mass vocational education and training in Europe: classical models of the 19th century and training in England, France and Germany during the first half of the 20th**. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

GUTTMAN, Cynthia. **Tous les enfants peuvent apprendre**: le programme des 900 écoles pour les déshérités du Chili. Paris: UNESCO, 1993.

ÍNDIA. Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos. **Annual report 2005-2006**. Disponível em: <<http://education.nic.in/Elementary/pub.asp>>. Acesso em: 22 out. 2008b.

ÍNDIA. Ministério do Trabalho. Diretoria Geral de Emprego e Treinamento. **ATS Scheme: an overview**. Disponível em: <<http://dget.nic.in/schemes/ats/ATSOOverview.htm>>. Acesso em: 22 out. 2008c.

ÍNDIA. Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos. **Rights to Education Bill 2005**. Disponível em: <<http://education.nic.in/elementary/RighttoEducationBill2005.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2008.

ÍNDIA. Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos. Public Expenditure Management. **Statements of receipts and disbursements**. Disponível em: <<http://www.education.nic.in/Elementary/ccamain.asp>>. Acesso em: 22 out. 2008 a.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Exchange rate**. Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=4840>. Acesso em: 21 set. 2008.

_____. **World economic and financial surveys**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/weorept.aspx?sy=2007&ey=2007&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=36&pr1.y=15&c=132%2C134%2C112%2C136%2C111&s=PPPGDP&grp=0&a=>>>. Acesso em: 14 out. 2008.

IRELAND, Vera et al. **Repensando a escola**: um estudo sobre os desafios de aprender, ler e escrever. Brasília: UNESCO, 2007.

JACINTO, Claudia. Perspectivas de la Juventud Latinoamericana en la educación y trabajo. In: SEMINÁRIO SOBRE PROSPECTIVAS. Brasília: SENAI.DN, 2008.

KENT, Rollin. **Institutional reform in Mexican higher education**: conflict and renewal in three public universities. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1998.

KEATING, J. et al. **Review of research**: comparative study of vocational education and training systems: national vocational education and training systems across three regions under pressure of change. Kensington Park, Austrália: National Centre for Vocational Education Research, 2002.

KING, Kenneth; MARTIN, Chris. The vocational school fallacy revisited: education, aspiration and work in Ghana 1959-2000. **International Journal of Educational Development**, Oxford, v. 22, n. 1, p. 5-26, jan. 2002.

KREMENCHUTZKY, Silvia. **Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social**. Buenos Aires: redEtis, IPE-IDES, 2005.

LEITE, Elenice Monteiro. **La producción de conocimiento sobre educación, trabajo, inclusion social en Brasil: 1999-2004: temas y tendencias.** Buenos Aires: RedEtis. Disponível em: <<http://www.redetis.org.ar/media/document/exp4brasilvr.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

MacGREGOR, Karen. **South Africa: new Qualifications Framework.** University World News. Disponível em: <<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20080501171728596>>. Acesso em: 6 nov. 2008.

McGRATH, Simon. New skills policies in Sub-Saharan Africa: priority skills in South Africa? **NORRAG News: Network for Policy Research Review and Advice on Education and Training**, n. 38, jan. 2007, p. 23-25. Disponível em: <<http://www.norrag.org/pdf/NN38.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2008.

McGRATH, Simon. Key issues and challenges for transformation. In: AKOOJEE, Salim; GEWER, Anthony; McGRATH, Simon (orgs.). **Vocational education and training in Southern Africa: a comparative study.** Cidade do Cabo: Human Sciences Research Council, British Council, JET Education Services, 2005, p. 139-151.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2002.

MAURER-FAZIO, Margaret. The role of education in determining labor market outcomes in urban China's transitional labor markets. **William Davidson Working Paper**, n. 459, 2002. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=328989>. Acesso em 13 out. 2008.

MISHRA, S.K. On self-financing of institutions of higher learning in India. **MPRA**, Munique, Paper n. 1829, posted 07. Nov. 2007. Disponível em: <http://mpa.ub.unimuenchen.de/1829/1/MPRA_paper_1829.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

MITRA, Amit. Formación para el trabajo decente en el sector informal: estudios de caso en el sur de India. **Boletín CINTERFOR**, Montevideu, n. 155. Disponível em: <www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/155/index.htm>. Acesso em: 22 out. 2008.

MONTEIRO, Adolfo Casais. **Poesia de Fernando Pessoa.** Barcarena: Presença, 2006.

NAGARAJ, R. Labour market in India: current concerns and policy responses. In: SEMINAR ON LABOUR MARKETS IN BRAZIL, CHINA AND INDIA. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2007. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/54/25/38355655.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

NOGUEIRA, Sônia Martins de Almeida. Educação e consolidação da nacionalidade: a subvenção para o fomento do ensino na Argentina na segunda metade do século XIX. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, p. 138-143, 2002.

_____. **O Surgimento dos sistemas nacionais de ensino: a instrução pública no Brasil e na Argentina na segunda metade do século XIX.** Rio de Janeiro, 1993.

Tese (Doutorado em Educação)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional – CINTERFOR. **Legislación de la formación profesional**: México. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/dbase/legis/mex/intro.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **China in the global economy**: challenges for China’s public spending: toward greater effectiveness and equity. Paris, 2006.

_____. **Economic assessment of South Africa 2008**. Paris, 2008.

_____. **Estudios económicos de Chile**. Paris, 2008.

_____. **OECD reviews of innovation policy**: China. Paris, 2007. Disponível em: <www.oecd.org/document/44/0,3343,en_2649_34273_41204780_1_1_1_37417,00.html>. Acesso em: 1º out. 2008.

_____. **OECD thematic review of tertiary education**: background report for the P.R. of China. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/49/14/39355618.pdf>. Acesso em: 1º out. 2008 a.

_____. **PISA 2006**: les competences en sciences, un atout pour réussir. V. 1: Analyse des résultats. Paris, 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/45/39777163.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2008.

_____. **Reviews of national policies for education**: Chile. Paris: OECD, 2004.

_____. **Thematic review of adult learning**: Mexico; country note. Paris: OECD, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/48/36057240.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

PASTORE, José. **Desigualdade e mobilidade social no Brasil**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979.

RIBOUD, Michelle; SAVCHENKO, Yevgeniya; TAN, Hong. **The knowledge economy and education and training in South Asia**. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/235724/Skills%20Development%20in%20India%20the%20Vocational%20Education%20and%20Training%20System.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2008.

RODRÍGUEZ, Claudia Peirano; BALARDÓN, Denise Falck. **Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social**: el caso de Chile. Buenos Aires: redEtis, 2005.

SALERNO, Mario Sergio; KUBOTA, Luis Claudio. Estado e inovação. In: DE NEGRI, João Alberto; KUBOTA, Luis Claudio (orgs.). **Políticas de incentivo à inovação tecnológica**. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/inovacaotecnologica/capitulo01.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2008.

SCHWARTZMAN, Simon. **Chile**: um laboratório de reformas educacionais. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/paperChile.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2008.

SEN, Amartya. **Identidad y violencia**: la ilusión del destino. Buenos Aires: Katz, 2007.

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO - SENCE. **Evaluación de impacto Programa Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos, ejecución 2005**: informe final. Chile, 2005.

_____. **La franquicia tributaria 2007 en cifras**. Chile, [200-?].

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA – SESI. Departamento Nacional. **Elevação da escolaridade na indústria**. Brasília, 2007.

SILVA, Graziella Moraes Dias da. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 131-165, nov. 2006.

SOLOMON, Lewis C. Quality of education and economic growth. **Economics of Education Review**, Oxford, v. 4, n. 4, p. 273-290, 1985.

TAN, Hong; LOPEZ-ACEVEDO, Gladys. México: in-firm training for the knowledge economy. **World Bank Policy Research Paper**, n. 2957. Disponível em: <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/02/15/000094946_03013104041167/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 9 set. 2008.

TAYLOR, Nick; VINJEVOLD, Penny. The new South Africa: idealism, capacity and the market. In: COULBY, David; COWEN, Robert; JONES, Crispin. **World Yearbook of Education, 2000**: education in times of transition. Londres: Kogan Page, 2000, p. 169-180.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Nacional; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1976.

TILAK, Jandhyala B. G. **Vocational education and training in Asia**. 2002. Disponível em: <www.norrag.org/wg/documents/Vocational_technical_educat.doc>. Acesso em: 22 out. 2008.

TIRAMONTI, Guillermina (org.). **La trama de la desigualdad educativa**: mutaciones recientes de la escuela media. Buenos Aires: Manantial, 2004

TIRONI, Luís F.; CRUZ, Bruno de O. **Inovação incremental ou radial**: há motivos para diferenciar? Uma abordagem com dados da Pintec. Rio: IPEA, 2008.

UNESCO. **Educação para Todos**: o compromisso de Dakar; texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação, Dakar, Senegal - 26 a 28 de abril de 2000. Brasília, 2001.

_____. **Ensino médio**: múltiplas vozes. Brasília: UNESCO, MEC, 2003.

_____. **Participation in formal technical and vocational education and training programmes worldwide: an initial statistical study.** Bonn: UNEVOC, c. 2006.

_____. **Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta?** Brasília: UNESCO, 2008.

UNESCO. International Bureau of Education. **India.** Disponível em: <www.ibe.unesco.org/index.php?id=312>. Acesso em: 11 jul. 2008a.

_____. **Mexico.** Disponível em: <<http://www.ibe.unesco.org/en/access-by-country/latin-america-and-the-caribbean/mexico/profile-of-education.html>>. Acesso em: 4 set. 2008.

_____. **Profile of the educational system: China.** Disponível em: <<http://www.ibe.unesco.org/en/access-by-country/asia-and-the-pacific/china/profile-of-education.html>>. Acesso em: 13 out. 2008.

_____. **South África: educational system profile.** Disponível em: <<http://www.ibe.unesco.org/en/access-by-country/africa/south-africa/profile-of-education.html>>. Acesso em: 6 nov. 2008 a.

UNESCO Institute of Statistics. **UIS statistics in brief.** Disponível em:

<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=3560&BR_Region=40535>. Acesso em: 15 out. 2008.

_____. **UIS statistics in brief: education in Argentina.** Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=4840>. Acesso em: 30 jul. 2008.

_____. **UIS statistics in brief: Brazil.** Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=760&BR_Region=40520>. Acesso em: 13 nov. 2008 a.

_____. **UIS statistics in brief: education in China.** Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=1560>. Acesso em: 30 jul. 2008 a.

_____. **UIS statistics in brief: education in Mexico.** Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=4840>. Acesso em: 30 jul. 2008.

_____. **UIS statistics in brief: education in South Africa.** Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=7100&BR_Region=40540>. Acesso em: 8 ago. 2008.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM - UNDP. **2007/2008 Report: inequality in income or expenditure.** Disponível em: <http://hdrstats.undep.org/countries/data_sheets/ctv ds GBR.HTML>. Acesso em: 2 jul. 2008.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE CHILE – INACAP. **Site**. Disponível em: <<http://www.inacap.cl/tportalvp/?t=39>>. Acesso em: 20 set. 2008.

VAIZEY, John. **Economia da educação**. São Paulo: Ibrasa, 1968.

VERDUGO VALLEJOS, Ricardo. **Informe final**: evaluación programa empleo, modalidad creación de autoempleo. 2002. Disponível em: <http://www.cpunte.cl/archivos/n_Programa_Empleo_Informe_Final.doc>. Acesso em: 21 set. 2008.

WATTERS, Kathy. Non-formal education and training opportunities for youth living in the rural areas of South África. BIENNALE ON EDUCATION IN AFRICA MAPUTO, MOZAMBIQUE, May 5-9, 2008. **Beyond primary education**: challenges and approaches to expanding learning opportunities in Africa. Disponível em: <<http://www.unesco.org/uil/en/UILPDF/nesico/confintea/SouthAfrica.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2008.

WORLD BANK. Argentina: building a skilled labor force for sustained and equitable economic growth; education, training and labor markets in Argentina. **Report**, n. 31850-AR. Washington, D.C.: The World Bank, 2006. Disponível em: <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/06/07/000160016_20060607102240/Rendered/PDF/318500AR.pdf>. Acesso em: 8 set. 2008.

_____. **Barro Data Basis**. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/EXTDATASTATISTICS/EXTEDSTATS/0,,contentMDK:21218180~menuPK:4324130~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3232764,00.html>>. Acesso em: 13 nov. 2008

_____. **Skill development in India**: the vocational education and training system. [S.l.]: The World Bank, Human Development Unit, South Asia Region, 2006. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/235724/Skills%20Development%20in%20India%20the%20Vocational%20Education%20and%20Training%20System.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2008.

YANBIN, Liu. China's labor market and proactive employment policy. In: SEMINAR IN LABOUR MARKETS IN BRAZIL, CHINA AND INDIA. [S.l.]: OECD, 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_33927_38356109_1_1_1_1,00.html> Acesso em: 15 out. 2008.

ZHAO, Ziqun; LU, Lianwei. China's TVET teachers and their professionalization. In: GROLLMANN, Philipp; RAUNER, Felix. **International perspectives on teachers and lecturers in technical and vocational education**. Dordrecht, Holanda: UNESCO, 2007, p. 55-75.

SENAI/DN

Unidade de Prospectiva do Trabalho – UNITRAB

Luiz Antonio Cruz Caruso

Gerente-Executivo

Equipe Técnica

Denise Cristina Corrêa da Rocha

SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS – SSC

Área Compartilhada de Informação e Documentação – ACIND

Renata Lima

Normalização

Suzana Curi Guerra

Produção Editorial

Candido Alberto da Costa Gomes

Elaboração

Renata Portella

Revisão Gramatical

Exa World

Projeto Gráfico

TMTA Comunicações

Editoração



Confederação Nacional da Indústria
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Departamento Nacional

