

SÉRIE "EDUCAÇÃO INTERNACIONAL" DO INSTITUTO PAULO FREIRE

# DÍVIDA EXTERNA E EDUCAÇÃO PARA TODOS

JOSÉ EUSTÁQUIO ROMÃO  
(ORG.)



P A P I R U S

**Fernando Reimers** é professor da Universidade de Harvard (USA) e pesquisador do Institute Harvard International Development.

**Francisco Xavier R. Mera** é membro da Associação Internacional de Educação Comunitária (ICEA), Equador.

**José Eustáquio Romão** licenciou-se em história. Junto com Moacir Gadotti e outros educadores criou o Instituto Paulo Freire. Atualmente Romão tem-se dedicado inteiramente ao Instituto e ao doutorado na área de história e filosofia da educação, que está concluindo na Universidade de São Paulo.

**Moacir Gadotti** é educador e doutor em ciências da educação pela Universidade de Genebra, Suíça. Atualmente é professor titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e diretor do Instituto Paulo Freire.

DÍVIDA EXTERNA  
E EDUCAÇÃO PARA TODOS

Coordenação: Carlos Alberto Torres (UCLA, Los Angeles), Francisco Gutiérrez (ILPEC, Costa Rica), José Eustáquio Romão (UFJF, Juiz de Fora), Moacir Gadotti (USP, São Paulo) e Walter Esteves Garcia (UNESCO, Brasília), Editora Papyrus (Campinas, SP).

*Equipe Técnica do IPF:* Ana Maria do Vale Gomes, Ângela Antunes Ciseski, Marcos Edgar Bassi, Paulo Roberto Padilha e Valdete Aparecida Argentino.

#### Conselho Internacional de Assessores do IPF

*Presidente:* Rosa María Torres (USA) • *Vice-presidentes:* Budd Hall (Canadá) e Heinz Peter Gerhardt (Alemanha) • *Membros:* Admardo Serafim de Oliveira (Brasil), Adriana Puiggrós (Argentina), Adriano Nogueira (Brasil), Ana Maria Freire (Brasil), Antonio Faúndez (Suíça), Antonio José Mânfió (Brasil), Antonio Monclús Estella (Espanha), Arturo Ornelas (México), Balduino Antônio Andreola (Brasil), Bartolomeo Bellanova (Itália), Beno Sander (Argentina), Birgit Wingenroth (Alemanha), Carlos A. Arguello (Brasil), Carlos Rodrigues Brandão (Brasil), Celso de Rui Beisiegel (Brasil), Donaldo Macedo (Estados Unidos), Eduardo Demenchonok (Rússia), Elizabeth Protacio-Marcelino (Filipinas), Francisco Vio Grossi (Chile), Frank Youngman (Botsuana), Genoio Bordignon (Brasil), Heinz Schulze (Alemanha), Henry Giroux (Estados Unidos), Hiroyuki Nomoto (Japão), Ira Shor (Estados Unidos), Isabel Hernández (Argentina), João Francisco de Souza (Brasil), Jürgen Zimmer (Alemanha), Luis Eduardo Wanderley (Brasil), Marcela Gajardo (Chile), Marcos Guerra (Brasil), Michael Welton (Canadá), María Teresa Sirvent (Argentina), Martin Carnoy (Estados Unidos), Olga Goldenberg (Costa Rica), Orlando Faes Borda (Colômbia), Peter McLaren (Estados Unidos), Peter Park (Estados Unidos), Pierre Furter (Suíça), Sergio Martinic (Chile), Sylvia Schmelkes (México), Torbjón Stockfelt (Suécia), Virginia Guzmán (Peru).

*A obra de Paulo Freire tem sido um divisor de águas, desde a metade deste século, em relação à prática pedagógica e à política tradicionais. A partir daí, e em conjunção com outras teorias críticas, numerosas perspectivas teóricas e práticas foram se desenhando em distintas partes do mundo, impactando áreas tão diferentes quanto as áreas das ciências sociais e das ciências empírico-analíticas. Essa transdisciplinaridade da obra de Paulo Freire está associada a outra dimensão: a sua globalidade. O pensamento de Paulo Freire é internacional. A primeira série de estudos do Instituto Paulo Freire não poderia ter outro título.*

*A publicação da série “Educação Internacional” do Instituto Paulo Freire, dentro de uma perspectiva crítica integradora, tem a finalidade de manter vivo o debate e a crítica da educação popular, em suas modalidades de educação escolar e não-escolar, buscando aprofundar a compreensão crítica da educação como um ato de liberdade, contribuir para a solução dos seus problemas e desenvolver as condições para a conquista de uma democracia substantiva e radical.*

*Esses estudos serão úteis para pesquisadores, estudantes, professores, militantes de base, funcionários públicos, cientistas, teólogos, filósofos e para todo cidadão interessado em conhecer teorias e práticas político-pedagógicas que facilitem uma prática social mais coerente em termos éticos, radical em termos políticos, plena em termos de desenvolvimento pessoal e eficiente em termos pedagógicos e sociais.*

JOSÉ EUSTÁQUIO ROMÃO (org.)

## DÍVIDA EXTERNA E EDUCAÇÃO PARA TODOS



P A P I R U S E D I T O R A

Capa: Fernando Cornacchia  
Foto: Renato Testa  
Copidesque: Lúcia Helena Morelli  
Revisão: Armando Luiz Miatto

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dívida externa e educação para todos / José Eustáquio Romão (org.) ; apresentação Walter Esteves Garcia -- Campinas, SP : Papyrus, 1995. (Educação Internacional do Instituto Paulo Freire).

Autores: Fernando Reimers, Francisco Xavier Racines Mera, Moacir Gadotti.  
Bibliografia  
ISBN 85 308 0380-9

1. Dívida externa 2. Educação -- Qualidade 3. Educação básica 4. Relações internacionais I. Romão, José Eustáquio II. Garcia, Walter Esteves, 1938- III. Reimers, Fernando IV. Mera, Francisco Xavier Racines V. Gadotti, Moacir, 1941- .

95-3987

CDD-370.19

Índices para catálogo sistemático:

1. Dívida externa : Educação : Sociologia educacional 370.19

DIREITOS RESERVADOS PARA A LÍNGUA PORTUGUESA:  
© M. R. Cornacchia Livraria e Editora Ltda — Papyrus Editora  
Matriz - F.: (0192) 31-3534 e 31-3500 - CP 736 - CEP 13001-970  
Campinas — Filial - F.: (011) 570-2877 - São Paulo - Brasil.

Proibida a reprodução total ou parcial. Editora afiliada à ABDR.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO <i>Walter Esteves Garcia</i>	7
INTRODUÇÃO <i>José Eustáquio Romão</i>	9
1. EDUCAÇÃO PARA TODOS NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI E OS DESAFIOS DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO <i>Fernando Reimers</i>	13
2. A CONVERSÃO DA DÍVIDA: UMA ALTERNATIVA PARA A EDUCAÇÃO POPULAR COMUNITÁRIA? <i>Francisco Xavier Racines Mera</i>	37
3. IMPACTO DA DÍVIDA EXTERNA NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA <i>Moacir Gadotti</i>	59

4. DÍVIDA EXTERNA, EDUCAÇÃO E INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA <i>José Eustáquio Romão</i>	77
ANEXO I	119
ANEXO II	123
ANEXO III	131

## APRESENTAÇÃO

A temática deste novo trabalho coordenado por José Eustáquio Romão é, talvez, a mais importante deste final de século para o Brasil, para a América Latina e para o Terceiro Mundo em geral. A dívida externa dos países pobres é tão avassaladora que provoca desequilíbrios preocupantes em todo o sistema financeiro internacional.

Os países ricos necessitam que existam países pobres endividados. Esta é a lógica perversa das relações internacionais. O esgotamento do modelo tradicional de desenvolvimento – com investimentos em estradas, ferrovias, hidrelétricas etc. – e o agravamento da crise internacional permitem o surgimento de outras possibilidades, fazendo com que novos recursos possam ser direcionados para os chamados “setores sociais”.

Agora é a vez da educação. Área tradicionalmente carente de recursos, por ter sido, ao longo dos anos, a mais sacrificada na chamada política ou “cultura de cortes”. Na maioria das vezes, tal política assume ares de elaboração técnica sofisticada. No caso brasileiro, produz-se muito papel, muitos controles e resultados altamente discutíveis.

O enfrentamento dos países com as questões da dívida externa e suas incidências sobre a educação tem um episódio que devo relatar. Em 1989, em Quito, na Reunião Preparatória da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, o Brasil apresentou uma proposta, apoiada por todos os países da América Latina, menos um, de que parte dos juros da dívida externa da região pudesse constituir um fundo destinado ao financiamento de programas de alfabetização e de educação básica. Romão e eu lá estivemos como membros da delegação brasileira, juntamente com Ubirajara Brito, então secretário executivo do MEC e chefe da delegação. Aprovada a proposta, manifestou-se imediatamente o representante do Banco Mundial, provocando impasse e criando um tal clima de mal-estar que, praticamente, contaminou o ambiente até então cordial do encontro.

Os países representados na reunião escolheram seu porta-voz, para levar a proposta à Conferência Mundial, realizada em março de 1990, na cidade de Jomtien (Tailândia), e, mais uma vez, segundo fui informado pelo próprio Romão, que lá esteve presente, a proposta não teve o espaço devido para ser debatida, nos termos em que fora elaborada originalmente. Romão analisa com mais detalhes a reação do Banco Mundial em seu texto contido neste livro, mas, *in limine*, tem que se admitir uma estreita vinculação entre a necessidade de uma nova ordem nas relações entre credores e países devedores e o sucesso dos últimos, na concretização dos princípios e metas assumidos por todos os signatários da Declaração Mundial sobre Educação para Todos e do Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

Este livro coletivo, com textos de Moacir Gadotti, Fernando Reimers, Francisco Racines e de José Eustáquio Romão, reabre um dos debates mais importantes, para os países devedores, no sentido da superação concreta dos obstáculos que se colocam à frente da universalização da educação básica de qualidade.

Walter Esteves Garcia  
Brasília, Unesco, 18 de abril de 1995

## INTRODUÇÃO

Há muito vínhamos pensando em abordar as questões relativas à dívida externa e suas implicações para as políticas sociais brasileiras, especialmente para a de educação básica. Desde os inícios da década de 1980 o tema vinha e voltava em nossas preocupações, mas outros compromissos nos impediavam de nele estacionar nossa reflexão. Porém, quando assistimos à exasperada reação de representantes do Banco Mundial à proposta brasileira de conversão da dívida em recursos para a educação dos próprios países devedores, tanto na Reunião Preparatória para a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Quito, já no final de 1989, quanto na própria Conferência, ocorrida em março do ano seguinte, em Jomtien (Tailândia), convencemo-nos, definitivamente, da necessidade e da oportunidade da realização de discussões sobre o tema.

Aliás, ele rondava a cabeça de outros educadores, de cujos trabalhos fomos tomando conhecimento ao longo dos últimos anos.

Publicamos nesta coletânea os que consideramos mais significativos nesta década de busca da concretização das metas da Conferência

Mundial sobre Educação para Todos, na qual os países membros da ONU assinaram a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* e o *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*, assumindo compromissos com a universalização da educação básica de qualidade, até o final do século.

A seleção obedeceu ainda ao critério de que esses trabalhos levantam as dificuldades de cumprimento daqueles compromissos, mormente pelos países da América Latina, enquanto permanecer a desigual ordem econômica mundial, agravada pelo pesado ônus da dívida externa.

No primeiro texto, Fernando Reimers examina os compromissos assumidos pelos países latino-americanos com a educação para todos no século XXI e os desafios do endividamento externo. No segundo, Francisco Racines analisa, ilustrando com caso concreto de seu país, o Equador, a possibilidade de conversão da dívida, transformando-a em recurso financeiro para ONGs que desenvolvem programas de desenvolvimento social. Como se utilizássemos uma lente *zoom*, passamos ao texto de Moacir Gadotti, que focaliza o impacto da dívida externa na política educacional brasileira, além de pontuar o caso específico do município de São Paulo, de cujo governo participou, na qualidade de chefe de Gabinete de Paulo Freire, então secretário municipal de Educação (1991-1992). E, finalmente, no meu trabalho, tento verificar se a questão da dívida e seus impactos sobre as políticas educacionais, mormente sobre a de educação básica, dificulta ou facilita a integração latino-americana – tão necessária para a própria libertação dos povos do subcontinente, submetidos a tantos séculos de dominação e exploração.

O objetivo principal deste livro é demonstrar que, se as agências financeiras internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – este, mais ainda, porque foi um dos principais responsáveis pela realização da Conferência, cuja meta principal é a universalização da educação básica em todo o mundo – se essas agências, repetimos, não alterarem suas concepções sobre a negociação internacional da dívida externa latino-americana e sobre o tipo de ajustes

econômicos internos dos países “em débito”, dificilmente as nações do subcontinente atenderão aos compromissos de que foram signatárias na Conferência da Tailândia.

Realizamos a tradução dos dois primeiros trabalhos, escritos originalmente em inglês e espanhol, bem como o discurso do chefe da delegação brasileira e o Relatório Final, do padre Patrício Cariola, ambos em espanhol e divulgados na Reunião Preparatória para a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Quito (Equador), de 28 de novembro a 1º de dezembro de 1989.

Queremos registrar nossos agradecimentos a Moacir Gadotti e a Walter Esteves Garcia pelo incentivo e apoio que nos deram na organização desta coletânea. Eles são extensivos a Fernando Reimers e a Francisco Racines que, gentilmente, concordaram com a tradução de seus textos e autorizaram sua publicação. Finalmente, temos de agradecer a nosso editor e aos demais companheiros do Instituto Paulo Freire, pela compreensão da importância e da oportunidade de sua publicação.

*José Eustáquio Romão*  
Juiz de Fora, abril de 1995

EDUCAÇÃO PARA TODOS NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI  
E OS DESAFIOS DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO\*

*Fernando Reimers\*\**

Em 9 de março de 1990, os 1.500 participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia,<sup>1</sup> adotaram a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, que propôs a todos os países a universalização do acesso e da conclusão da educação primária, por volta do ano 2000, promovendo a equidade, focalizando a aprendi-

---

\* Estou agradecido às valiosas sugestões de Noel McGinn, Joseph Tham e Kin Bing Wu ao rascunho deste trabalho, e a Carlos Alberto Torres que me convidou a escrevê-lo. Como é usual, as responsabilidades pelos erros, posições e omissões deste estudo são somente minhas. Tradução de José Eustáquio Romão.

\*\* Do Harvard Institute for International Development.

1. A Conferência foi promovida por Pnud, Unicef, Unesco e Banco Mundial e a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* foi preparada em várias consultas regionais.

zagem, ampliando os meios e o campo da educação básica, adequando o ambiente para a aprendizagem e fortalecendo as parcerias. Essa Declaração enfatizou os desafios, derivados do ônus da dívida e da estagnação que paralisam as economias dos países em desenvolvimento, para se conseguir a universalização da educação básica.<sup>2</sup>

... o mundo tem de enfrentar um quadro sombrio de problemas, entre os quais: o aumento da dívida de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis, a violência; a morte de milhões de crianças que poderia ser evitada e a degradação generalizada do meio ambiente...

Durante a década de 80, esses problemas dificultaram os avanços da educação básica em muitos países menos desenvolvidos. Em outros, o crescimento econômico permitiu financiar a expansão da educação mas, mesmo assim, milhões de seres humanos continuam na pobreza, privados de escolaridade ou analfabetos. E em alguns países industrializados, cortes nos gastos públicos ao longo dos anos 80 contribuíram para a deterioração da educação.<sup>3</sup>

A Declaração propôs um renovado compromisso com a educação básica para todos. Este trabalho examina o estado da educação básica na

2. A Declaração foi adotada em Jomtien depois que três versões circularam entre os delegados. A terceira versão, que os delegados receberam antes da Conferência, não continha essa ênfase final sobre a questão da dívida. Tal adição foi o resultado de uma emenda apresentada pelos delegados dos países latino-americanos. O texto da emenda proposta dizia: "O problema da dívida é, definitivamente, o maior obstáculo que muitos países enfrentam para atingir desenvolvimento econômico e social, particularmente na educação, uma vez que ele excede largamente sua capacidade de pagá-la. Esta dívida conspira contra as tarefas do desenvolvimento. Novas fórmulas não-convencionais e equitativas são exigidas, a fim de se resolver esse problema, uma vez que para muitos países as opções são ou pagar a dívida ou atender às necessidades básicas, especialmente as da educação. Os países credores precisam apresentar-se com respostas justas e equitativas para o problema da dívida."

3. Substituímos as citações originais, em inglês, pelas que tiramos da tradução da Declaração para a língua portuguesa, elaborada por Carmen Emilia Perez, José Eustáquio Romão, Marilene Pinto Michael e Moacir Gadotti, publicada em maio de 1992 pelo Unicef no Brasil (nota do tradutor).

América Latina,<sup>4</sup> salienta os desafios derivados dos pesados encargos da dívida que manietam as economias de muitos países do subcontinente, e conclui propondo algumas linhas de ação para responder ao chamado de Jomtien.

### *Panorama da educação básica na América Latina: Dos anos dourados à era do ajustamento*

Nos anos 60, a educação básica experimentou uma notável expansão quantitativa. Estava em voga a teoria do capital humano, e, em 1962, quando os ministros da Educação e da Economia dos países da região encontraram-se conjuntamente pela primeira vez, os últimos concordaram em financiar a expansão educacional, como uma via para financiar o desenvolvimento.<sup>5</sup> As matrículas no ensino primário explodiram nos anos 60 e 70. As taxas de matrícula, entretanto, declinaram para a maioria dos países nos anos 80, o que reflete não só o fato de que é mais difícil matricular os últimos 10 ou 5% da coorte em idade escolar, mas também a perda do momento da expansão dos sistemas de educação básica das décadas anteriores.

Escolas foram construídas, professores foram contratados para suportar essa expansão educacional e o Estado pagou a conta, alocando crescentes parcelas de recursos para a educação. O número de escolas primárias cresceu, no conjunto da região, cerca de 2% anualmente, entre 1965 e 1970, e, quase 4% ao ano, entre 1970 e 1975. Esse crescimento desacelerou-se nos anos 80. O número de professores aumentou em 7 e 6% ao ano, respectivamente, nos mesmos interstícios, até acelerando posteriormente.

4. Por América Latina refiro-me aos países da região que comungam heranças culturais e institucionais, a saber: os de língua hispânica, mais o Brasil e o Haiti.

5. Foi a Conferência de Educação de Santiago (Chile). Desde a década de 1950 que os ministros da Educação da América Latina vinham se reunindo periodicamente, o que estimulou o desenvolvimento de políticas estruturais para os países da região.

Esse progresso da expansão educacional brevemente sofreria uma parada no período que ficou conhecido como a “década perdida” para a América Latina (os anos 80). Nessa década, as economias latino-americanas experimentaram retrocessos: crescente endividamento externo, com conseqüentes programas de ajustamento para equilibrar o comércio exterior, e déficits fiscais. Com a política de ajustes, percebeu-se que os setores e grupos da sociedade não sofreriam suas conseqüências igualmente e que a educação seria o setor particularmente vulnerável.

### *Os desafios do endividamento externo*

A América Latina é, tragicamente, o melhor lugar para se testar a hipótese de que o serviço da dívida pode onerar o desenvolvimento educacional. Como vimos, é a região onde a educação expandiu-se, vigorosamente, nos anos 60 e 70. Entretanto, desde o início da década de 1980, é também a área do mundo mais atingida pela dívida externa: 11 dentre os 17 países mais endividados do globo estão na América Latina.<sup>6</sup>

Pode-se observar que o nível do serviço da dívida, como percentual das exportações, cresceu substancialmente entre 1970 e 1987, alcançando, em média, 5% ao ano, a partir dos níveis de 1970. Somente o Haiti e o Panamá tiveram níveis mais baixos em 1987 do que em 1970; todos os demais países experimentaram aumento daqueles níveis (5% ao ano, em média). O aumento dos níveis da dívida, como percentual das exportações, é mais significativo após 1975.

A média anual de crescimento dos níveis do serviço da dívida para todos os países da região elevou-se de 2% (entre 1970-1975) para 5% (entre 1975-1980), chegando a 6,5% (entre 1980-1987).

A razão para se esperar um impacto da dívida externa sobre o financiamento da educação deriva dos programas de ajuste assumidos

6. Banco Mundial. *World Debt Tables*. Washington, Banco Mundial, 1988, vol. 1, xviii.

como resposta às dificuldades do balanço de pagamentos e dos déficits fiscais. Esse ajuste envolve reduções nas despesas governamentais, como meio de restringir a demanda doméstica agregada. Os governos têm de implementar programas de ajustamento, voluntariamente ou sob pressão das agências financiadoras internacionais, a fim de receber mais empréstimos. O gerenciamento da dívida externa na década passada enfatizou o pagamento da mesma: o foco era a elevação dos ganhos no exterior para continuar atendendo ao serviço da dívida. Um efeito colateral dessa visão de curto prazo foi o negligenciamento dos níveis de investimento e produção, compressão do consumo interno e dos salários e, em muitos casos, financiamento dos orçamentos governamentais por mecanismos inflacionários. O resultado claro dessa política foi que a maior parte da América Latina não conheceu qualquer crescimento nos anos 80. Mais recentemente, governos nacionais e credores internacionais reconheceram que a administração da dívida externa não pode ser levada a efeito a expensas do crescimento de longo prazo e que alguma redução da dívida é necessária. O Plano Brady é uma tentativa de produzir efetiva redução do débito comercial, mas este propósito – e, provavelmente todos os propósitos futuros de redução da dívida – demanda ajustes e, além disso, aumenta a pressão para redução de déficits orçamentários. Considerando o fato de que apenas três países da América Latina – Costa Rica, México e Venezuela – renegociaram suas dívidas nos termos do Plano Brady, é fácil perceber que não há solução fácil à vista.

Uma vez confrontados com a necessidade de cortar gastos, os governos vêem-se diante da questão subseqüente que lhes é colocada: saber o que tem de ser cortado e em que magnitude em cada setor. Em outro trabalho, comprovei que o processo de ajuste provoca um impacto desproporcional nos gastos da educação, não só como percentual das despesas governamentais, como também em relação ao Produto Interno Bruto.<sup>7</sup> Numa relação dialética com orçamentos reduzidos, a educação perdeu suporte político entre as políticas elitistas. Um ex-planejador

7. F. Reimers. *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en latinoamerica*. Santiago, Unesco, Oficina Regional para América Latina e Caribe, 1990.

superior do Ministério da Educação do México registrou que governos de várias províncias contaram-lhe, no final dos anos 80, que a educação não tinha mais a prioridade política e social de que havia gozado nas décadas anteriores.<sup>8</sup> Em março de 1990, apresentei resultados de pesquisa, registrando o impacto desproporcional dos programas de ajuste no financiamento da educação, no Congresso Internacional de Planejamento e Gerenciamento da Educação, promovido pela Unesco e pelo Ministério da Educação do México.<sup>9</sup> No dia seguinte, um importante jornal local publicava um editorial intitulado “Educação e recursos”, que dizia:

... um dos participantes disse que a redução dos investimentos públicos em educação na América Latina é devido à pressão das instituições internacionais de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional. Esta deve ser a causa imediata, mas a causa original, a verdadeira causa é a administração confusa em muitos desses países, uma vez que muitos desses créditos foram oferecidos precisamente para ser aplicados na educação... .. Em nosso país temos um orçamento que é, se não ótimo, próximo do que é necessário; mas, infelizmente, a contaminação política da educação em todos os níveis transformou-a num meio para satisfação de ambições pessoais, para negociar posições e tudo isso encoraja uma burocracia incompetente que intercepta a maior parte do orçamento antes que ele satisfaça as verdadeiras necessidades da educação... (El Heraldo, Editorial, 29 de março de 1990)

Qualquer que seja a retórica política, ajustamento tem significado redução de recursos para financiar a educação, tanto no orçamento central quanto nas demais contas públicas. Os dados levantados demonstram que a taxa anual de crescimento dos dispêndios em educação no orçamento central é substancialmente mais alta antes de 1980 do que nesse período. Em todos os países estudados, as despesas educacionais

cresceram, em média, em torno de 6,99% ao ano, entre 1970 e 1979. Depois de 1980, entretanto, aquele crescimento se tornou negativo – 0,01%, em média. O impacto do ajustamento foi, dessa forma, de diminuir a taxa de crescimento dos investimentos educacionais. Mesmo assim, não há nítidas reduções em alguns países; neles, a expansão das despesas educacionais reequilibra-se durante o período dos mais elevados níveis da dívida e conseqüentes ajustamentos.

A redução nos dispêndios educacionais é mais perceptível nos orçamentos regionais (por oposição aos centrais), dando a entender que os cortes eram maiores nas províncias e nos estados do que no nível do Governo Central. Os dados demonstram que a taxa média anual de crescimento das despesas constantes em educação é maior antes de 1980. Entre 1975 e 1980, o total das despesas em educação cresceu em todos os países da região. Entre 1980 e 1985 o total dos investimentos declinou, em termos reais, em 12 dos 18 países dos quais temos dados. Além disso, a taxa de crescimento do total dos investimentos caiu em três outros países. Somente três (Honduras, Nicarágua e Panamá) conheceram maiores taxas de crescimento depois de 1980 do que antes dessa data. Em 1985, o Panamá teve, depois do Haiti, o mais baixo nível de serviço da dívida externa, como percentual das exportações, com a conseqüente menor pressão sobre o ajuste de sua economia. O conflito da América Central, traduzido em maiores índices de ajuda externa a Honduras, reduziu, similarmente, a pressão sobre o ajustamento de sua economia. Uma maior prioridade atribuída à educação e/ou as mudanças nos procedimentos governamentais durante a Revolução nicaragüense podem explicar a drástica elevação na taxa de crescimento das despesas de 1,63% ao ano, entre 1975 e 1980, para 12,47%, entre 1980 e 1985.<sup>10</sup>

8. J. Prawda. *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*. Editorial Grijalbo, 1987, p. 189.

9. F. Reimers. “The impact of debt crisis on education. Implications for educational planning and management”. Apresentado a convite da Unesco no International Congress on Planning and Management of Educational Development. Cidade do México, março de 1990.

10. Um recente relatório sobre as reformas educacionais implementadas durante a Revolução nicaragüense sugere que muitos novos programas de educação de adultos foram desenvolvidos durante esse período. Os 10% (média anual) de crescimento dos dispêndios educacionais do governo central (1980-1985) demonstrados nesse relatório são consistentes com o desenvolvimento observado no setor (J. Arrien e R. Matus. *Nicaragua: Diez años de educación en la revolución*. Claves Latinoamericanas, 1989).

Com o crescimento demográfico, essas reduções no crescimento dos investimentos conduziram a nítidas reduções nas despesas educacionais *per capita*.

Enquanto as despesas educacionais *per capita* decresceram em termos reais em cinco países entre 1975 e 1980, elas caíram em 16 países entre 1980 e 1985. As únicas exceções foram Honduras, Nicarágua e Panamá, certamente pelas razões apontadas anteriormente. Em média, *per capita*, as despesas com educação aumentaram, anualmente, 4,29% entre 1975 e 1980, enquanto decresceram em torno de 6,15% entre 1980 e 1985. O progresso realizado no financiamento da educação nos anos 70 foi desfeito nos anos 80.

Esses cortes nos recursos financeiros conduziram à reestruturação dos orçamentos educacionais de maneira inconsistente com os objetivos da eficiência e da equidade.<sup>11</sup> Uma das razões que explicam essa inconsistência é que a implementação dos cortes obedeceu mais a critérios políticos e orçamentários<sup>12</sup> do que aos tecnicamente racionais. Políticas burocráticas determinaram quem arcaria com os cortes, razão pela qual a educação primária sofreu cortes desproporcionais – não somente porque os estudantes universitários constituem um eloqüente grupo político, mas também porque a universidade tem uma maior capacidade de análise política para justificar suas solicitações orçamentárias. Um exemplo da Venezuela ilustrará este ponto: em junho de 1990, entrevistei o diretor de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação venezuelano, que afirmou:

Meu departamento pouco pode fazer a respeito das universidades. Elas têm seu próprio corpo político, constituído pelo Conselho Nacional de

Universidades, composto dos presidentes das universidades públicas e do ministro da Educação. Este corpo é orientado pelo seu próprio órgão de planejamento: o Departamento de Planejamento do Setor Universitário. Assim, nosso papel é, basicamente, dar-lhes o que pedem e deixar que elas próprias decidam como gastar os recursos liberados.

Visitei a sede do Departamento de Planejamento do Setor Universitário e fiquei impressionado com a bem dotada biblioteca – melhor do que a do Ministério da Educação – por seus livros de estatística, comparáveis, se não melhores, ao anuário estatístico publicado pelo ministério. Considerando que essa agência cuida de 16 universidades nacionais e de 26 outras instituições de ensino superior, o suporte administrativo por estudante é muitas vezes superior ao dos alunos da escola primária e secundária.

#### *Os desafios futuros*

A fase de ajustamento que países latino-americanos experimentaram, pelo menos até o final da década, e a política de ajustes econômicos que conduziu para cortes desproporcionais na educação e em determinadas áreas de despesas educacionais (educação primária, investimentos, bolsas de estudo, materiais didáticos) configuram um novo cenário que ameaça a equidade e a eficiência.

Esses cortes compõem os desafios existentes na provisão da educação básica. O primeiro repto é o crescimento da população escolarizável primária. Enquanto o crescimento do número de crianças entre seis e 11 anos matriculadas nas escolas ultrapassou o crescimento populacional da mesma faixa etária nas décadas de 1960 e 1970, o mesmo não aconteceu na década seguinte. É necessário que o crescimento das taxas de matrícula ultrapasse ao da população, para que o acesso seja universalizado.

Os dados demonstram que se o número de crianças de seis a 11 anos de idade matriculadas continuar a crescer até o final do século nos

11. F. Reimers. "The impact of economic stabilization and adjustment on education in Latin America". *Comparative Education Review*, maio de 1991, volume 35(2).

12. F. Reimers. "The role of organization and politics in government financing of education. The effects of structural adjustment in Latin America". *Comparative Education*, janeiro de 1991, vol. 27(1).

mesmos índices que teve entre 1980 e 1985, pelo ano 2000 teremos cerca de 7.921.000 fora da escola na América Latina. Os países que ainda não alcançariam a universalização do acesso à educação primária seriam: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Panamá e Paraguai. Isso significa que esses países necessitam acelerar seu progresso na matrícula das crianças para acompanhar o crescimento demográfico, ao mesmo tempo que precisam reduzir os índices de repetência e evasão.

Mas a necessidade de progresso quantitativo é apenas um dos lados dos desafios a ser enfrentados pelos países latino-americanos para responder ao chamado de Jomtien. Outro problema persistente é o da qualidade da educação. Baixa qualidade tem implicações para a eficiência tanto externa quanto interna. Esse problema é especialmente agudo nos níveis mais baixos do sistema, constringendo as oportunidades de amplos grupos da sociedade, não só de disputar os mais produtivos empregos, quanto de aspirar à continuidade dos estudos em níveis mais elevados – vários países da região exigem, para ingresso nas universidades, a aprovação em vestibular.

Baixa qualidade, que resulta em altas taxas de repetência, aumenta os custos e força várias crianças à evasão. E o problema ocorre mais entre crianças de famílias de baixa renda.

Enquanto alguns países da região fizeram progressos na redução das taxas de repetência, elas são ainda muito altas na maioria deles.

### *Esboço de uma agenda para a reforma educacional*

Os sistemas educacionais dos países latino-americanos precisam responder às reduções dos níveis de financiamento com um enfoque de longo prazo na eficiência e na equidade.

A “era dos ajustamentos” na qual a América Latina entrou, e na qual provavelmente permanecerá até o final do século, estabelece um

novo cenário para o planejamento e o gerenciamento educacionais. Entendo que há dois meios para que o sistema educacional responda a esse novo cenário: 1) ajuste de curto prazo e 2) reforma planejada.

Ajustes de curto prazo são reduções em orçamentos educacionais naquelas partes em que é mais fácil cortar.

Por definição, cortes de curto prazo não são implementados para otimizar eficiência e equidade, uma vez que eles podem conduzir a ajustamentos que respondem mais aos interesses dos mais poderosos e eloqüentes grupos.

Inspirado no trabalho de Hewton<sup>13</sup> na Inglaterra, propus que desses dois modos da reforma planejada há uma melhor chance de preservar a eficiência e a equidade na provisão da educação.

Analisando o impacto das reduções nas despesas educacionais na Inglaterra, Hewton<sup>14</sup> avança com a noção de “cultura das opções”, referindo-se ao clima organizacional em que as decisões de política educacional são tomadas. Sugere ele que as contrações nos recursos financeiros exigem o movimento da “cultura da crise” (em que o senso de direção é perdido) para uma “cultura dos cortes” (que tenta controlar o declínio associado com níveis reduzidos de despesas).

Uma cultura dos cortes não está associada com terminação... nem está relacionada com a redução do tamanho de uma organização... Antes, é uma cultura que se associa a períodos estendidos de contração marginal. Em alguns aspectos se assemelha a uma cultura de crise, exceto que a incerteza não está acompanhada de um tempo de decisão rápida. Podem ocorrer crises na cultura de cortes, mas, mesmo assim, há tempo para reflexão, análise, avaliação e negociação. O futuro pode parecer sombrio, mas, pelo menos, há a oportunidade de se preparar para ele.<sup>15</sup>

13. E. Hewton. *Education in recession*. Londres, Allend & Unwin, 1986.

14. *Idem*.

15. *Idem*, p. 127.

Hewton sustenta que a emergência de uma cultura de cortes encaminhar-se-á num processo de três etapas de respostas para os decisores locais de políticas educacionais: 1) defesa (e negação da crise), 2) ajuste pragmático (cortar onde for possível) e 3) reforma, quando os formuladores de políticas se dão conta de que o ajuste de curto prazo resultou em sacrifícios indesejáveis na equidade e na eficiência.<sup>16</sup>

As proposições que se seguem<sup>17</sup> baseiam-se na assunção da idéia de que a “era dos ajustamentos” proporciona a regulação e o senso de urgência, e cria a necessidade de mudanças no sistema educativo, tornando-as opções políticas atrativas. A estrutura na qual essas opções têm sido desenvolvidas é aquela que considera a educação um componente crucial para o desenvolvimento de longo prazo, tanto em termos de seu potencial para contribuir para a produtividade (eficiência), quanto para o desenvolvimento social e político (equidade). Essas proposições são desenvolvidas também para o contexto específico da educação na América Latina, e não podem ser aplicadas para outras regiões do mundo (isto é, África) que enfrentam constrangimentos financeiros similares, mas com características diferentes em seus sistemas educacionais, mercados de trabalho, governos e sociedades. O mais recente relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre o progresso econômico e social da América Latina resume o cenário educacional da seguinte maneira:

Apesar do incremento da matrícula na escola primária, o analfabetismo é ainda elevado em importantes segmentos da população de diversos países. As campanhas de alfabetização de adultos desenvolvidas em quase todos eles alcançaram resultados variados. Também, ainda que, na maioria deles quase todas as crianças em idade escolar estejam matriculadas... a maioria delas não consegue completar aquele nível. O crescimento quantitativo das matrículas na escola primária gerou problemas de qualidade educacional. Na América Latina, uma alta porcentagem de

16. *Idem*, pp. 128-143.

17. Enquanto as diferenças entre os países demandarão políticas específicas para cada caso, essas proposições referem-se às características estruturais comuns dos sistemas de educação pública na região.

escolas são incompletas e as taxas de repetência e evasão são elevadas. Além disso, a capacitação de professores nos níveis elementar e secundário é ainda inadequada.<sup>18</sup>

#### Políticas para influenciar os insumos educacionais: Reajustando o financiamento

A questão aqui é como tornar recursos adicionais capazes de compensar o impacto da política de ajuste (econômico), otimizando, ao mesmo tempo, a eficiência e a equidade.

As pressões pelo equilíbrio fiscal podem desenvolver uma “cultura de cortes”, tanto no nível do governo em geral, quanto no do Ministério da Educação.

Uma “cultura de cortes”, normalmente, tende a uma visão de curto prazo, buscando economias imediatas, subestimando o longo prazo, por causa das incertezas envolvidas; será conservadora no que diz respeito às reformas e procurará diminuir os custos na estrutura de provisão existente até o ponto-limite de sua viabilidade; ela pode, conseqüentemente, encorajar medidas radicais visando à eliminação de custos em seu próprio orçamento; ela valorizará mais a economia do que a ampliação do acesso e distribuição mais equitativa de serviços; ela pode animar o desenvolvimento baseado numa “mentalidade de sítio”, no qual o foco é, antes, fazer durar os recursos existentes do que gerar outros, de fora de seu ambiente institucional imediato.<sup>19</sup>

Embora os governos que enfrentem dificuldades financeiras possam ser tentados a justificar menores gastos em educação, com base em argumentos ideológicos, tal resposta seria inadequada para uma situação de crise.

18. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Economic and social progress in Latin America*. Washington, DC, BID, 1989, p. 57.

19. K. Lewin. *Education in austerity: Options for planners*. Paris, Unesco/Iiep, 1987, p. 92-93.

Uma vez que os programas de ajuste afetam também os orçamentos domésticos, é irrealístico esperar mais contribuições privadas para substituir a diminuída intervenção estatal. Países nessa situação não têm demonstrado um crescimento consistente das matrículas nas escolas particulares. Em sete, dos 17 de que temos dados, as matrículas nas escolas privadas declinaram entre 1975 e 1985. Em outros quatro, o crescimento médio anual dessa matrícula foi inferior a 1%.

Considerados os incentivos negativos ao envio de crianças para a escola no nível familiar, o que se necessita é *mais* intervenção estatal; não *menos*, e simplesmente para manter os níveis de eficiência educacional correntes. Isso é, certamente, um paradoxo – a contribuição do Estado é mais exigida quando ele não pode sustentar o menos. Porém, a *necessidade* desse papel não deve ser subestimada, dada a clara *competência* do Estado em cumprir essa tarefa. O que é necessário é uma exploração de opções alternativas para que o Estado, a despeito da crise, continue cumprindo sua importante responsabilidade no desenvolvimento da educação.

Uma vez que nem todas as famílias chegaram a um nível de pobreza que as inabilita ao financiamento da educação de seus filhos, o que deve ser necessário para a salvação da equidade e do desenvolvimento equilibrado são medidas redistributivas, capazes de quebrar o que é comum acontecer em situações similares: um vicioso círculo de pobreza na ausência da intervenção governamental.<sup>20</sup>

As medidas redistributivas tanto podem ser tomadas no setor educacional quanto num nível mais geral. No primeiro, elas significam cobrar as taxas usuais de quem possa com elas arcar e usá-las no

20. Os mecanismos desse vicioso círculo de pobreza são simples. Os pobres se tornam mais pobres porque a recessão os atinge de modo desproporcional (menos empregos no setor industrial, menor prestação de serviços públicos, redução real de salários) e há pouca esperança de retirar os filhos da pobreza por meio da educação, uma vez que necessitam do trabalho das crianças para a subsistência.

financiamento da expansão educacional para os que têm menos poder aquisitivo. Taxas nos níveis mais elevados para financiar a expansão da educação (em qualidade e quantidade) e em níveis mais baixos (para atingir grupos marginalizados) poderiam ser um meio progressivo de corrigir os desequilíbrios do financiamento educacional. Tal medida deve ser complementada com créditos para estudantes universitários das camadas sociais menos favorecidas (que devem ter um certo componente subsidiário, se a indenização for menor do que 100% do valor atualizado do empréstimo). Mecanismos de compensação adicional poderiam incluir perdão parcial do empréstimo para graduados que participassem diretamente de projetos que visassem ao desenvolvimento social ou de outros programas redistributivos (tanto após a graduação quanto nos anos finais do curso universitário).

Experiências de crédito educativo com estudantes latino-americanos têm demonstrado que as taxas de recuperação do empréstimo são baixas. Novos esquemas poderiam ser introduzidos nas experiências em curso, para ampliar e implementar esse mecanismo de financiamento.<sup>21</sup> A importância do uso de meios para testar sistemas, em que esquemas de indenização (de créditos educativos) são introduzidos, não deve ser superestimada, uma vez que, de outro modo, a equidade sairia prejudicada. Isso é consistente com a tese deste trabalho, segundo a qual qualquer área da política de reforma deve se aproximar do esquema de análise sistêmica. Há evidência na América Latina de que as abordagens de curto prazo para a política de indenizações podem, facilmente, perder de vista a perspectiva sistêmica:

O Chile aumentou as taxas universitárias no final da década de 1970, ao mesmo tempo que reduziu, drasticamente, os subsídios às universidades. ...desse modo elevou o montante de recuperação de custos para 25%... Porém, o Chile falhou tanto na introdução de critérios para estabelecer

21. F. Reimers. *The feasibility of implementing loan schemes to finance higher education in Latin America*. World Bank, Lath, 1990.

taxas e isenções numa base mais definida, a fim de atender estudantes de famílias de baixa renda que, por volta de 1985, as matrículas caíram em cerca de 20.000 e a maioria desses estudantes se evadiram.<sup>22</sup>

Num nível mais geral, reforma do financiamento significa gerar recursos adicionais para a educação, por exemplo, elevando taxas adicionais especificamente para serviços educativos.

O governo pode considerar também a busca de assistência externa, diretamente para a educação, particularmente como um meio de garantir insumos cruciais adquiridos no comércio exterior ou estabelecer programas que propiciem educação para os grupos mais vulneráveis, que sofrem, desproporcionalmente, o impacto do ajuste.

As políticas adotadas em Jomtien devem estimular novos esforços para o financiamento da educação básica em organizações como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Falando em nome dos quatro promotores da Conferência Mundial, o diretor executivo do Unicef afirmou, na sessão final em Jomtien:

O Unicef, o Banco Mundial, a Unesco e o Pnud estão de acordo que um esforço especial deve ser feito para garantir que, por volta do ano 2000, todas as crianças do mundo estejam alcançando um nível elementar comum em lecto-escrita, cálculo e habilidades vitais básicas.

Outra área de iniciativas políticas a ser explorada pelo governo são as organizações lucrativas ou não-lucrativas, que podem gerar contribuições para a educação. Dado que seu interesse pode se concentrar em determinadas atividades educacionais, suas contribuições poderiam ser vinculadas a projetos de educação não-formal. O papel do governo,

22. W. McMahon. "The inefficiencies and inequities associated with decline: Some new options for improving education in Latin America". Urbana Champaign: College of Commerce and Business Administration. *Faculty Working Paper* 89-1596, 1989, p. 26.

neste caso, poderia ser o de agente catalisador, orientando as políticas e a estrutura organizacional que tornariam possível a cooperação entre os diversos grupos e setores.

Financiar certas formas de treinamento, por meio de taxas especiais para indústrias e trabalhadores a ser por ele beneficiados, é outra opção; há experiência na América Latina<sup>23</sup> com "excelente sistema prático de treinamento vocacional financiado com taxas das folhas de pagamentos".<sup>24</sup>

#### Política para influenciar o gerenciamento educacional

O fato de a crise da educação ter uma origem fiscal não significa necessariamente que as soluções se limitem a reformas financeiras. Embora muito possa ser feito nesse campo como forma de drenar novas fontes de recursos, uma resposta sistêmica aos constrangimentos fiscais exigiria também a busca de opções políticas no campo da gestão. O fundamento de reformas gerenciais é aquele que possibilita a políticas de recursos escassos a preservação da eficiência e da equidade da educação. Melhor gestão é a aquela que permite a ambiência propícia para implementar a eficiência técnica da mescla de insumos.

Uma das soluções decisivas para implementar políticas reformistas que possam melhorar o gerenciamento educacional parece ser a que cria as condições pelas quais as informações, os dados e a pesquisa disponíveis se tornem importantes num processo de decisão, ao mesmo tempo em que permita aos ministérios aprenderem com base na sua própria experiência.

23. Em muitos países o percentual de contribuição do setor privado excede, e muito, a contribuição do setor público: Argentina (Comet) 12,1%; Bolívia (Fomo) 1,9%; Brasil (Senai) 100%; Colômbia (Sena) 98,9%; Costa Rica (INA) 97,8%; Chile (Inacap) 2,8%; Equador (Secap) 47,3%; Guatemala (Intecap) 59,6%; Honduras (Infop) 88,8%; México (Armo) 5,6%; Nicarágua (INA); Paraguai (SNPP) 100%; Peru (Senati) 100%; Uruguai (UTU); Venezuela (Ince) 82% (Castro 1979, citado por E. Schiefelbein, "Education costs and financing policies in Latin America. A review of available research". Washington, 1986, p. 44 (mimeo.).

24. E. Schiefelbein, *op. cit.*, p. 42.

Nos Ministérios de Educação, a ênfase em programas e projetos de alocação seria desejável para facilitar o planejamento e a avaliação. A escassa literatura investigadora do processo orçamentário educacional latino-americano confirma que programas de alocação não são usados, mesmo quando formalmente requeridos.<sup>25</sup>

A importância de um atualizado e eficiente sistema de estatísticas educacionais é evidente, uma vez que tais estatísticas possibilitam monitorar as atividades do sistema educacional e a análise do impacto das mudanças nas políticas. Hoje, a disponibilidade de equipamentos de computação a baixo custo torna mais fácil a implantação do gerenciamento dos sistemas de informação, que eliminam o descompasso entre os decisores de políticas e as bases de dados automatizadas. Tudo isso, juntamente com a aceleração do processamento por meio de computador e o desenvolvimento de programas amadores de planejamento educacional, torna mais fácil incorporar um acurado conhecimento, base para uma política dialógica de exploração de cenários educacionais.

Muitas bases de dados dos ministérios estão desatualizadas em relação ao desenvolvimento tecnológico do setor e os gestores e decisores educacionais ficam em dificuldades ao ter que lançar mão de estatísticas anacrônicas. Informações sobre resultados do sistema educacional (graus de escolaridade da população, por exemplo) são, freqüentemente, defasadas em uma década. Os dados mais importantes sobre desempenho estudantil, o que permitiria medir o impacto do ajuste ou calcular o custo-benefício de diferentes opções políticas, são uma rara comodidade na maioria dos ministérios.

Outra informação útil para a tomada de decisão é a relativa à implementação de inovações educacionais realizadas ou estudos que examinem o efeito de políticas relacionadas a variáveis de desempenho escolar, tais como aprendizagem ou índices de eficiência. Esse tipo de

25. N. McGinn et al. *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México*. México, Fundación Javier Barros Sierra, 1983, p. 263.

informação amplia o universo das opções políticas a ser consideradas pelos planejadores e administradores de sistemas educacionais e lhes permite aprender com a experiência adquirida na implementação de reformas e inovações. Na América Latina há uma excelente rede de informação e documentação de pesquisas educacionais (Reduc). Essa rede, coordenada pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação (Cide), em Santiago, engloba 20 centros de pesquisas em países da região e publica os *Resúmenes Analíticos en Educación*, um importante instrumento para facilitar o acesso a pesquisa e documentação sobre inovações educacionais ali levadas a efeito. Avaliações comparativas entre a Reduc e outras bases de dados internacionais concluem que a primeira é superior em muitas dimensões, o que a torna mais relevante para o processo de decisão de políticas educacionais latino-americanas.<sup>26</sup> A existência de centros nacionais associados a essa rede regional torna relativamente fácil desenvolver e fortalecer os elos entre os Ministérios de Educação e a memória viva das experiências educacionais da América Latina.

Outra opção para o desenvolvimento administrativo seria a incorporação de *pesquisa inovadora* (para identificar sistemas de custos), *avaliação e planejamento racional*, como ingredientes importantes para o processo de decisão. Infelizmente, o suporte para atividades de pesquisa educacional diminuiu, como componente da política de ajuste aqui discutida. Um padrão similar ao das despesas educacionais é observado no crescimento do número de publicações sobre pesquisa na América Latina. A média do número de artigos sumarizados nos *Resúmenes Analíticos en Educación* para cada país da região cresceu 83% entre 1976 e 1979, 9%, entre 1979 e 1981, e diminuiu 5% entre 1981 e 1984.<sup>27</sup>

26. F. Reimers e E. Villegas. "Informe sobre educación en Venezuela a través de dos fuentes secundarias Eric y Reduc". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 14(3), pp. 107-119.

27. Um trabalho recente sobre o estado da arte da educação primária na América Latina, que reviu os estudos desenvolvidos entre 1978 e 1986, revelou que somente 5% foram realizados depois de 1984. O editor da publicação sugere que os constrangimentos econômicos dos centros de pesquisa nos últimos anos devem ter influenciado na redução do número de estudos (C. Muños. *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria*. Cide, 1988, p. 21).

Um estudo recente sobre o uso de informação baseada em pesquisa pelos decisores de políticas educacionais conclui que há uma ausência de ligação entre ambos<sup>28</sup>. O novo cenário de reduzidas fontes fiscais clama por uma mudança radical na tradicional ligação (ou ausência dela) entre a pesquisa e a política educacional na América Latina.

Os formuladores de políticas necessitam informação de confiáveis estudos sobre custo-benefício de diferentes intervenções potenciais para desenvolver cenários políticos. Unidade de pesquisa e de análises de políticas deve ser estabelecida como escritório de consultoria nos mais elevados níveis de decisão dos Ministérios de Educação. Essa nova relação requer também uma mudança na tradição e no foco da pesquisa, de tópicos de interesse acadêmico e disciplinar para áreas de relevância direta para as políticas de educação. O estudo de variáveis que podem ser influenciadas pelas políticas deveria ser o primeiro enfoque dessas unidades de pesquisa.

#### Políticas para influenciar os resultados educacionais: Estimulando as ligações entre educação, trabalho e produtividade

Entre as conseqüências de importância da análise da crise da dívida da América Latina estão as do emprego e da produtividade. O crescente desemprego é uma resultante quando as políticas de ajuste reduzem a demanda interna. Nesse sentido, o desemprego em si é uma força propulsora para o enfoque de programas educacionais. Por outro lado, um parcial alívio da crise é esperado do desenvolvimento de indústrias orientadas para a exportação, que devem ser competitivas no mercado mundial. Este objetivo alimentará a necessidade de treinar recursos humanos com habilidades e atitudes capazes de atender àquela parcela de competitividade. Métodos de planejamento de mão-de-obra poderiam atender a um senso de direção para níveis e programas implementadores da adequação entre a formação educacional dos diplomados

28. A. M. Corvalan. "Uso de la información en la toma de decisiones en educación en América Latina", in: C. Muños *op. cit.*, pp. 269-299.

e as exigências do trabalho, nas oportunidades abertas pelo setor industrial.<sup>29</sup> Um risco potencial do uso de métodos de planejamento de mão-de-obra para esse propósito é que as mais importantes inovações tecnológicas (nas áreas de informação e genética, por exemplo, ou em novas tecnologias que podem surgir) são, provavelmente, destinadas a transformar a estrutura ocupacional das grandes indústrias. Para estimativas de mão-de-obra isso significa que os coeficientes de trabalhadores por setor de trabalho e que as exigências educacionais por ocupação setorial são imprevisíveis em relação às tendências do passado, que refletem velhas tecnologias.

Uma opção para superar os riscos mencionados é combinar o planejamento com algumas abordagens heurísticas, com vistas a planejar o desenvolvimento da força de trabalho para as grandes indústrias e as tecnologias, além de planejar no nível dos subsistemas (indústria ou região), ou usar planos indicativos.

#### Um papel para a comunidade internacional apoiar os esforços de reforma educacional na América Latina

Uma maneira óbvia de aliviar as pressões financeiras, discutidas neste trabalho, sobre os sistemas educacionais é abordar o problema da dívida em si. Embora muitos trabalhos nesta área saiam da esfera do setor educacional, uma possibilidade para diminuir o peso da dívida e prover recursos para financiar algumas das iniciativas aqui sugeridas seria o estabelecimento de fundos especiais alimentados por títulos da dívida.

Títulos da dívida foram vislumbrados inicialmente como esquemas de sua redução, se trocados por moeda nacional referenciada no valor do dólar, com o dólar adquirido por um valor menor no mercado secundário. Agências internacionais de assistência poderiam comprar a dívida com desconto no mercado secundário e trocá-la para o governo

29. R. Davis (org.). *Planning education for development*. Cambridge, MA, Center for Studies in Education and Development, Harvard University, 1980a, p. 212.

em moeda nacional num valor mais alto – o que não precisaria ser 100% do valor da dívida – que seria, então, usada para financiar as iniciativas educacionais do país. Do ponto de vista da equidade, os projetos que seriam financiados com esses fundos deveriam ser aqueles que ampliassem as oportunidades educacionais para os grupos marginalizados e para os mais afetados pela recessão e pelos programas de ajuste.<sup>30</sup>

A pesquisa ou avaliação de muitos projetos financiados por agências internacionais não é, frequentemente, concluída, porque os administradores não a enfatizam, e/ou porque não há suficiente competência local para realizar a pesquisa. Esses recursos poderiam ser usados para fundamentar o estabelecimento de unidades de análise de políticas nos Ministérios de Educação.

As agências internacionais poderiam também contribuir mais para monitorar e reverter o impacto do ajuste na eficiência e na equidade do financiamento da educação. Diversas organizações das Nações Unidas tomaram a dianteira nessa iniciativa. O Unicef, por exemplo, apoiou diversos estudos de caso para examinar o impacto da política de ajuste no bem-estar das crianças, nos inícios dos anos 80;<sup>31</sup> a Divisão de Políticas e Planejamento da Unesco promoveu a Conferência Internacional de Planejamento e Administração da Educação, em março de 1990, cujo importante tema foi o estudo das formas de planejamento adequado a esses anos de austeridade. O Escritório Regional da Unesco para a América Latina (Orealc) promoveu vários encontros para discussão do assunto e editou várias publicações.<sup>32</sup> O Instituto Internacional para o

30. O maior desconto da dívida da América Latina no mercado secundário de valores da dívida, em 1986, foi de 70% de seu valor. Há diversas experiências na região sobre o tema, que permitem tirar lições do passado. Para maiores detalhes sobre o mecanismo de títulos da dívida para a educação, ver F. Reimers, *Educación para todos en América Latina en siglo XXI*. Cinterplan, Caracas, 1991 (no prelo).

31. R. Jolly e G. Cornia. *The impact of world recession on children*. Pergamon Press, 1984.

32. Em novembro de 1988, por exemplo, a Orealc organizou um encontro para discutir “O impacto da crise no financiamento da educação”. Muitos estudos foram apresentados nessa conferência.

Planejamento da Educação, da Unesco, promoveu encontros e publicações para discutir os tipos de planejamento que ofereciam respostas mais apropriadas à era da austeridade financeira.<sup>33</sup> Outras agências internacionais poderiam contribuir para esse esforço. Modos mais sistemáticos de monitoramento do impacto da política de ajuste poderiam ser estabelecidos, por exemplo, com uma publicação regular como *The State of the World for Children* ou *Human Development Report*, que contivessem estudos de casos indicadores do impacto da política de ajustes na educação, avançando, especialmente, além dos insumos, para os processos e produtos educacionais. Um *conhecimento básico* poderia também ser estabelecido, referenciando a literatura existente para facilitar o diálogo político e a exploração de opções.

Considerando o enfoque da Declaração Mundial no progresso e na terminalidade educacionais, as agências internacionais poderiam dar assistência aos esforços locais, monitorando a qualidade da educação (em termos de indicadores, tanto de processos quanto de produtos), que sofre com as retrações financeiras. Um exemplo positivo nessa área são os esforços do Ministério da Educação da Costa Rica para administrar testes de verificação de progresso na educação básica, com a assistência do Banco Mundial.

### Conclusões

Do ponto de vista da otimização da eficiência e equidade na implementação da estratégia de oferecer educação para todos, importantes reformas educacionais são mais desejáveis nos anos 90 do que

33. A título de exemplo, para celebrar seu 25º aniversário, o Iipe organizou uma oficina para discutir as perspectivas do planejamento educacional. Ver F. Caillods. *The prospects for educational planning*. Paris, Iipe, 1989. Trabalhos anteriores do instituto sobre o mesmo tema incluem vários textos de Sylvain Lourié, tais como “Are consequences of adjustment policies on education measurable?” (1987) e “The impact of recession and adjustment on education” (1986). O Iipe publicou também o trabalho de Keith Lewin, *Education in austerity: Options for planners* (Paris, Iipe, 1987).

ajustamento gradual. Iniciativas para *eleva*r o nível dos recursos fiscais para a educação constituem importante componente de tais reformas. Porém, mudanças também são necessárias na gestão desses recursos, ao mesmo tempo que é necessário tornar a educação mais responsável pelas necessidades da economia.

O maior obstáculo à implementação dessas reformas derivará, provavelmente, da política econômica da educação e da política de ajustes. A comunidade internacional tem um significativo papel potencial para auxiliar iniciativas locais, dirigidas para a concretização da educação básica para todos na América Latina.

2

## A CONVERSÃO DA DÍVIDA: UMA ALTERNATIVA PARA A EDUCAÇÃO POPULAR COMUNITÁRIA?

*Francisco Xavier Racines Mera\**

Desde 1982, “dívida e crise” converteram-se nos referentes-chave para se entender as dinâmicas e transformações que vêm ocorrendo na América Latina, nos níveis econômico, organizativo e ideológico, para situar o espaço ocupado pelos setores populares na correlação de forças atuantes, assim como para suscitar propostas alternativas e descobrir a viabilidade que possuem.

Lamentavelmente, a maioria dos projetos que emergiram desde então, ou que representaram os setores populares, não levou em conta este último ponto. Um dos exemplos mais claros a esse respeito foi o Encontro de Havana (1985), onde surgiu, talvez, a única alternativa de

---

\* Diretor nacional de Projetos do Centro Canadense de Estudos e Cooperação Internacional, Céci — Equador. Tradução de José Eustáquio Romão.

caráter continental na perspectiva dos interesses populares. Esta proposta, sustentada em elementos históricos, éticos e políticos, que persegue a declaração dos diferentes governos latino-americanos em favor do não-pagamento da dívida externa, não conseguiu prosperar significativamente nos seis anos subseqüentes e ainda se limitou a um discurso que não ajuda os setores populares na solução concreta de seus problemas.

Contudo, em face do avanço e da consolidação do modelo proposto pelos países desenvolvidos, com o apoio da direita latino-americana, e da existência de Estados cada vez menos capazes de ação autônoma, os setores populares têm se mobilizado para rechaçar as políticas de reestruturação que vêm sendo aplicadas; têm empreendido, também, experiências marginais e nacionais que suavizam sua situação econômica, obrigando que as ONGs ponham na mesa de discussões a necessidade de superar os atuais enfoques, transcendendo para os que fluam do político-ideológico para o econômico. Um resultado disso constitui, evidentemente, a proposta lançada pelo Icea sobre “Educação comunitária e economia popular”.

O desafio de desenvolver, por um lado, uma educação que busque não só a conscientização e a organização dos setores populares, mas também se vincule aos processos produtivos que neles se realizam e, por outro, uma educação que não se conforme em influir em apenas um setor, mas trate de interferir em todos os espaços sociais também traz o repto de ir construindo uma estratégia econômica, política e ideológica de caráter nacional e regional factível, desde e para os setores populares.

Nesse marco, a possibilidade ou a impossibilidade de se materializar tal proposta depende de como levemos a cabo a reflexão teórico-metodológica, mas também da criação de fontes de financiamento que dêem continuidade e autonomia, absoluta ou relativa, às ações que sejam empreendidas. Como sabemos, a América Latina pouco a pouco vai deixando de ser uma prioridade para o mundo desenvolvido, as fontes de financiamento externo vão se tornando cada vez mais difíceis de ser

obtidas, e por não conseguir mecanismos de obtenção de recursos próprios, como bem assinala Alberto Graña (*Actualidad Económica* 13, Lima, maio 1989), corremos o risco de nos converter em um continente marginal, como é agora a África.

Nesse sentido é que elaboramos este documento, a fim de abrir a discussão sobre uma dessas fontes, que hoje se apresentam para o continente, como é o caso da “conversão da dívida”. Em primeiro lugar, trataremos da dimensão que tem a dívida externa da região, do contexto em que ela se desenvolve e dos efeitos que ela causa nos diversos segmentos populacionais. Em seguida, passaremos a descrever o mecanismo que trabalha na conversão da dívida e nos deteremos em um caso específico em que ela foi aplicada. Por último, exporemos as diversas posições, a favor e contra, tomadas em relação ao tema.

#### *A dívida externa*

Segundo o último informe da Cepal, em 1990, a dívida latino-americana havia se elevado a mais de 420 bilhões de dólares, as transferências líquidas ao exterior a quase 19 bilhões e o acumulado pelos atrasos nos pagamentos dos juros havia chegado a 27,5 bilhões, registrando-se, apenas nesse ano, 10 bilhões de dólares de serviços da dívida.

Em geral, ao ler cifras como essas, perguntamo-nos sobre seu significado e sobre os efeitos que terão em nossas economias nacionais e individuais, pois, certamente, desde 1982, nossas vidas dependem desses números. Muitos habitantes de nossas cidades, Lima, Caracas, La Paz, Quito etc., não compreendem os conceitos, mas sabem que logo que eles aparecem nos jornais, seus governos estabelecem medidas que elevam o preço da gasolina, privatizam empresas, fazendo crescer o desemprego e o subemprego, ou elevam os índices inflacionários, que chegam a superar 1.000% ao ano.

Existem várias formas de dimensionar os dados divulgados pelos governos. Entretanto, uma fundamental tem a ver com uso de indicadores que nos permitam saber se podemos ou não pagar as obrigações exigidas. Isso depende, basicamente, da quantidade de divisas que um país adquire por meio de suas exportações.

Assim, se tomamos o coeficiente montante da dívida/exportações (ver Quadro 1), podemos observar que, de 1985 a 1990, em que pese haver ocorrido uma tendência ao descenso, a região teria quase que quadruplicar a receita desse setor e transferi-la aos credores, a fim de saldar a totalidade da dívida – coisa impossível de realizar, pelas limitações naturais e tecnológicas da produção, pela pequena abertura dos mercados externos aos produtos de exportação latino-americanos e pela queda nos preços que seria ocasionada pelo excesso de oferta.

Quadro 1  
América Latina: Montante da dívida/exportações (%)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
409,8	504,3	464,3	423,2	379,7	360,9

Fonte: Cepal

Contudo, posto que o relevante não é o tamanho absoluto ou relativo da dívida e considerando que os países não pagam suas dívidas, mas as refinanciam, e que muitos deles não realizam aportes de capital, a relação entre juros devidos e exportações (ver Quadro 2) pode nos dar uma melhor idéia da realidade, sem, por isso, deixar de ser dramática a situação, se levarmos em conta que um país não pode deixar de importar aquém de um mínimo que garanta o funcionamento do sistema econômico vigente.

Quadro 2  
América Latina: Juros devidos/exportações (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
América Latina	37,9	39,2	34,1	34,0	33,6	30,9
Bolívia	59,8	56,9	56,7	48,6	35,2	32,3
Colômbia	41,1	37,1	34,0	33,5	35,1	29,4
Equador	33,7	37,8	42,0	45,4	45,4	39,0
Peru	34,5	33,1	28,0	45,4	35,9	41,5
Venezuela	15,4	16,9	13,0	17,5	17,7	12,2

Fonte: Cepal

Se observarmos o Quadro 3 e o compararmos com o anterior, perceberemos que a situação da América Latina, em todos esses seis últimos anos,\* tem excedido sua capacidade de compra externa e de pagamento de juros.

Quadro 3  
América Latina: Importações/exportações (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
América Latina	63,7	76,6	74,2	75,6	73,1	77,9
Bolívia	74,3	106,8	146,7	108,0	101,0	103,1
Colômbia	100,5	66,9	71,9	84,5	75,4	74,4
Equador	60,0	74,6	104,9	73,3	71,9	63,6
Peru	63,0	100,6	111,7	103,6	60,4	91,3
Venezuela	52,1	88,6	79,1	119,8	54,9	44,7

Fonte: Cepal

\* Este texto foi escrito em setembro de 1991 (nota do tradutor).

Essa situação torna-se mais aguda se analisarmos os dados por país. Reduzindo-nos ao que denominamos Região Andina, ressalta-se a situação do Peru e da Bolívia, que excedeu, em 1990, a mais de 30% de sua capacidade. A tendência de baixa do coeficiente juros/exportações, antes de ser alentadora, está refletindo a incapacidade que nesses momentos se tem de pagar, inclusive, os juros. Finalmente, no Quadro 3 também podem ser observadas as restrições às importações, em especial na Venezuela, onde se registra, apenas nos três últimos anos, uma contração de 75%. Isso é extremamente grave para a estrutura produtiva que nos domina e que é altamente dependente de equipamentos, matérias-primas e insumos estrangeiros.

Saber que saídas estão sendo dadas a essa situação, isto é, o contexto em que se desenvolve o fenômeno da dívida, também é importante, posto que dele podemos deduzir a nova estratégia de desenvolvimento que se quer implantar.

#### *Contexto da dívida externa*

Segundo o economista peruano Jurgen Schuldt, a América Latina tem se caracterizado pela aplicação de modalidades descentralizadas de acumulação, “partindo de fora para fora (exportações primárias); passando de fora para dentro (substituição de importações); até chegar a este momento, de dentro para fora (exportações não-tradicionais)”,<sup>1</sup> nas quais sempre se tentou manter os setores populares fora do jogo econômico e político, impor receitas e soluções de cima para baixo, beneficiar as mesmas frações sociais e conservar os olhos voltados para o exterior, consolidando a dependência.

Quando revisamos o processo histórico da dívida, em geral se assume que esta tem uma origem inesperada, produzida em 1982. Não

1. Jurgen Schuldt. “Desarrollo aut centrado: Viejos odres para nuevo vino”, 1989 (mimeo.) e “Desarrollo aut centrado: Una utopia desde las economias andinas”, 1990 (*idem*).

obstante, a situação econômica da América Latina vinha apresentando problemas desde 1975, quando se produziu um forte desequilíbrio externo, que continuou em 1978, como consequência da queda dos preços dos produtos exportados. Na realidade, nesse ano se comprovou que o modelo impulsionado pela Cepal não era mais que uma variante das estratégias de acumulação que estão regendo o continente desde 1942.

Antes de 1975, o financiamento era obtido, fundamentalmente, das instituições multilaterais e se destinava a programas de desenvolvimento a longo prazo. Também existia o financiamento de governos interessados em exportar seus bens de capital ao continente. Isto é, tratava-se de financiamentos dirigidos, que estavam condicionados pela viabilidade dos projetos. Entretanto, quando se produz a queda dos termos de intercâmbio, os países latino-americanos entram em um desequilíbrio, solvido por meio de crédito de curto prazo, oferecido pelo mercado financeiro internacional e provedores, dado o excesso de recursos que possuíam por efeito da alta dos preços internacionais do petróleo. Tais créditos se distinguiam dos que vinham sendo oferecidos por não exigir garantias dos governos e por corresponder a operações comerciais entre setores privados.

Assim, a partir de 1975, transforma-se o esquema de endividamento. Ainda que ambos os tipos de financiamento crescessem, era o comercial que registrava taxas aceleradas, provocando um novo credor principal (bancos privados) e uma dívida de curto prazo, na qual o prestamista não participava do risco. As inversões já não eram dirigidas nem possuíam um componente de viabilidade, porque se destinavam a financiar déficits fiscais e investimentos privados e a cronometrar ajustes econômicos que se demonstravam necessários. Em 1982, a recessão econômica mundial eleva as taxas de juros internacionais, desencadeando a crise, mediante o crescimento vertiginoso do serviço da dívida (ver Quadro 4).

Quadro 4  
Serviço da dívida externa/exportações (%)

Países	1979	1980	1981	1982
Bolívia	34,2	35,6	23,6	15,4
Colômbia	18,7	15,9	29,3	31,7
Equador	52,2	37,1	49,1	69,0
Peru	52,1	52,5	64,4	54,4
Venezuela	22,3	22,4	13,0	28,7

Fonte: Fundo Monetário Internacional

Aqui cabe determo-nos em uma reflexão. Um empréstimo é feito partindo do critério de que o devedor contrai a obrigação de adquirir ativos (bens). No nível internacional isso significa que a dívida externa deve ser menor ou igual ao somatório dos déficits na conta corrente mais a soma das variações das reservas internacionais. Isso nunca foi constatado na América Latina; as obrigações foram sempre maiores que os ativos. A solução para essa situação encontra-se no fato de que os investidores privados não se dedicaram a criar as divisas necessárias ou a complementar a poupança interna, promovendo, ao contrário, a fuga de capitais. Entre 1978 e 1983, calcula-se que se evadiram da América Latina, aproximadamente, 50 bilhões de dólares. Daí ter sido a crise tão mais profunda em relação a países devedores que sofreram as mesmas condições econômicas, como a Coreia e Singapura.

A partir de então, os governos latino-americanos viram-se obrigados a iniciar um processo de ajuste que tinha sido proposto na metade da década anterior, porém dentro de uma correlação de forças totalmente desfavorável. A única alternativa que existia e existe para eles é tratar de pagar, a fim de conseguir os recursos necessários para manter funcionando o aparato produtivo que foi criado.

De 1982 até 1990, no entanto, ocorreram mudanças nas relações financeiras internacionais. Aldo Ferrer<sup>2</sup> assinalou duas etapas, até 1985: a primeira, de 1982 a 1984; a segunda, de 1984 a 1985.

A primeira etapa caracterizar-se-ia por uma luta entre os países devedores e seus credores, em que os primeiros sustentavam a impossibilidade de conter um processo de ajuste de longo prazo sem crescimento econômico, com a deterioração de seu comércio exterior, e dialogar politicamente com os países industrializados e credores. Propunham também o recorte dos programas de ajuste do FMI e se comprometiam a pagar a totalidade dos juros devidos. Por sua parte, os credores postulavam a impossibilidade da negociação conjunta, a exigência de um acordo prévio com o FMI antes de uma renegociação e se comprometiam a compensar os esforços dos países devedores com uma expansão do comércio. Estes dois últimos critérios eram predominantes.

A segunda etapa se inicia com a melhoria da posição dos devedores, como resultado da inexistente expansão da exportação e do crédito que os credores prognosticaram para os primeiros anos. Então, os pontos que os devedores defendiam eram: negociar com os credores sem acordo prévio com o FMI, imposição de um limite de transferência de recursos e maior aproximação entre os devedores. Por sua parte, a situação que havia convertido a região num exportador de capital líquido, a reação que a recessão econômica estava produzindo nos devedores e a deterioração das condições sociais obrigaram os credores a dar respostas válidas para a crise e a postular o chamado "ajuste com crescimento", no que se baseou o Plano Baker.

Essa iniciativa, juntamente com outras (por exemplo a conversão da dívida por capitalização de empresas) que foram gestadas no período, reflete os interesses dos países industrializados e anula o exercício do direito de cada povo escolher seu próprio desenvolvimento econômico e social.

2. Aldo Ferrer. "Deuda externa. Estrategia de desarrollo y política". In: *Comercio Exterior* 34 (4). México, abril de 1987.

Impõem-se já as bases para a implantação de um modelo neoliberal de livre comércio, ao condicionar o acesso a novos recursos creditícios ao “cumprimento de políticas econômicas que abram os mercados internos, liberem os negócios aos investimentos estrangeiros e reduzam a intervenção do Estado nos assuntos econômicos”.<sup>3</sup>

O Plano Brady, diferentemente do Plano Baker — que concentrava sua atenção na aplicação de programas de ajuste, oferecendo em contrapartida o compromisso dos bancos credores de transferirem novos recursos financeiros —, dá alento a mecanismos para redução da dívida e de seu serviço, aproveitando o valor que esta tem no mercado secundário de títulos.

A proposta tem elementos políticos, jurídicos e financeiros. No campo político, propõe reformas para fomentar a poupança e os investimentos internos e para apoiar o retorno de capitais. No jurídico, propõe igual tratamento a todos os credores e devedores. Financeiramente, busca fortalecer o Banco Mundial e o FMI, para que dotem os países que apresentarem programas específicos de redução da dívida, considerando em particular: (i) recompra de efetivo (*buy-back*), (ii) conversão de dívida antiga, com taxa de juros flutuante, em nova, com prazos mais longos e taxa fixa e (iii) substituição de dívida por investimentos (*swaps*).<sup>4</sup>

A iniciativa para as Américas baseia-se em três áreas: o comércio exterior, o investimento estrangeiro e a dívida externa. O comércio exterior busca criar uma zona livre de comércio entre os países americanos, onde desapareçam as taxas aduaneiras e para-aduaneiras e as restrições comerciais existentes. Sobre o investimento, *propõe-se trabalhar com o BID e, possivelmente, com o Banco Mundial, para criar um novo programa de empréstimos dirigido aos países que adotem medidas*

3. *Idem, ibidem.*

4. Thomas Carsten e Gabriela Gándara. *El Plan Brady y la negociación de la deuda mexicana*. S.l., 1990.

*importantes para eliminar as barreiras aos investimentos estrangeiros*,<sup>5</sup> fomentem o investimento e a privatização.

Sobre a dívida, busca reduzir 12 bilhões de dólares, sendo mais beneficiados Costa Rica, Brasil e Bolívia.

Os países que integram o programa de redução da dívida devem cumprir três requisitos:

1º) Devem ter conseguido ou ter recebido aprovação para, segundo seja adequado, em circunstâncias excepcionais, estar fazendo progresso significativo no estabelecimento dos programas de reforma macroeconômica com o FMI e o Banco Mundial.

2º) Devem ter obtido resultados maiores nas reformas para os investimentos, a par com algum empréstimo do BID, ou, de outro modo, devem estar implementando-as; ou estar fazendo progresso significativo para um regime de investimentos abertos.

3º) Deve ser considerado apropriado o modo de haverem acordado com seus bancos comerciais credores um programa de financiamento satisfatório, incluindo a redução da dívida ou de seu serviço.<sup>6</sup>

#### *Os efeitos dos ajustes*

Com o que foi apresentado até aqui, podemos inferir que os Estados latino-americanos possuem, cada vez menos, capacidade para saldar os custos que o cumprimento das obrigações externas implica e, por outro lado, que, dentro do contexto em que se movem, torna-se muito difícil deixar de seguir aplicando as políticas de ajuste, a não ser que decidam paralisar o aparato produtivo, coisa que é impossível.

Levando em conta tudo isso, podemos iniciar a análise das políticas de ajuste e os efeitos que causam nas economias.

5. Sela. *La iniciativa Bush para las Américas: Análisis preliminar de la Secretaría Permanente del Sela*. Caracas, 1990.

6. “Natural Resources Defense Council”, 1991 (comunicado).

Um programa de estabilização, como os aplicados na América Latina, é um conjunto de políticas econômicas que buscam conseguir o equilíbrio externo sobre o equilíbrio interno.<sup>7</sup> Se se considera que o desequilíbrio externo é cíclico, de natureza transitória, o lógico é financiá-lo por meio de endividamento externo. Se se classifica o desequilíbrio como estrutural, aplica-se, então, políticas de ajuste à economia local. Por sua vez, esses ajustes podem ser convencionais (desvalorização, restrição fiscal etc.) ou estruturais (privatização de empresas), ainda que na prática sejam aplicados combinadamente.

Todos os ajustes até agora executados partem do diagnóstico de que, nas economias nacionais, existe um excesso de gasto interno, gerado pelo déficit fiscal, sendo necessário restringir a demanda agregada (e formulando-a como objetivo prioritário). Essa situação levou a que a desvalorização e a contínua contração monetária sejam as mais típicas medidas de ajuste, com a conseqüente queda da produção e do emprego, a redução da receita real e dos salários.

Quadro 5  
Produto Interno Bruto: Variação acumulada 1981-1990

	PIB Total	PIB per capita
América Latina	12,4	-9,6
Bolívia	-1,4	-23,3
Colômbia	42,4	16,2
Equador	24,3	-4,6
Peru	-9,9	-30,2
Venezuela	5,2	-19,9

Fonte: Cepal

7. "Diz-se que uma economia apresenta um problema de desequilíbrio externo quando tem um déficit em conta corrente da balança de pagamentos que não pode ser financiado com crédito externo, através da conta de capitais, sofrendo uma redução de suas reservas internacionais... Uma economia alcança o equilíbrio interno quando sua própria atividade econômica é suficiente para gerar uma situação próxima do pleno emprego, o que, em termos ideais, seria conveniente que coincidissem com um nível estável de preços." (Patrício Meller. *Enfoques teóricos sobre ajuste externo*. Cieplan 1988, p. 2)

Ao tomar a variação acumulada entre 1981 e 1990, do PIB total e do PIB per capita, podemos observar o baixo incremento que teve a produção latino-americana, em face do aumento constante de sua população. Na realidade, para a região, o baixo aumento do PIB (12,4%) desaparece, ou antes, desce a -9,6% no nível per capita. Nos países da região andina acontece algo semelhante, sendo a Colômbia o único país que pôde aumentar positivamente seu produto per capita.

Quadro 6  
Taxas de inflação anual 1985-1990

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
América Latina	274,1	64,5	198,5	778,8	1.161,0	1.491,5
Bolívia	8.170,5	66,0	10,7	21,5	16,6	17,8
Colômbia	22,3	21,0	24,0	28,2	26,1	31,0
Equador	24,4	27,3	32,5	85,7	54,2	48,3
Peru	158,3	62,9	114,5	1.722,6	2.776,6	8.291,5
Venezuela	5,7	12,3	40,3	35,5	81,0	32,2

Fonte: Cepal

Assim mesmo, o efeito no nível dos preços pode ser determinado por meio das taxas inflacionárias anuais. Na América Latina, esse indicador tem aumentado, nos últimos seis anos, em 544% (ver Quadro 6), igual nos países da área andina, onde têm se registrado fortes variações; e, no caso peruano, a existência de hiperinflação.

Essas condições têm repercutido no nível do desemprego e num grande aumento do subemprego. Se tomarmos o caso peruano, por exemplo, pode-se observar o peso que vai ganhando o denominado "setor informal".

Quadro 7  
Peru: Taxa de desocupação (%)

População	1980	1985	1990
Desempregada	6,7	11,8	8,3
Subempregada	50,6	54,1	86,4

A tendência aqui expressa corresponde à existente no resto do países.

No nível dos salários reais, constata-se uma contínua queda, o que deprime a capacidade de compra e aumenta a porcentagem que deve ser dedicada à cesta básica, com a correspondente pobreza alimentar (ver Quadro 8).

Quadro 8  
Equador e Peru: Salários reais — Ano-base: 1980

Países	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Equador	82,0	71,6	71,0	70,8	75,5	70,1
Peru	100,5	83,7	70,1	59,6	75,5	80,6

Também se provoca um efeito no gasto público, uma vez que a meta inclui redução do déficit fiscal. Os governos contraem as despesas programadas, afetando, sobretudo, as previsões destinadas a atender a parte das necessidades vitais da população em geral. No caso equatoriano, por exemplo, segundo cifras do Banco Central, entre 1980 e 1986, a dotação correspondente à educação diminuiu 20,9% e a da saúde, 17,5%.

Sendo assim, diante de uma incapacidade de os países pagarem a dívida, seu serviço e, inclusive, seus juros, e a pequena esperança de que se eliminem os ajustes fundomonetaristas, os efeitos sociais que estão sendo produzidos chamam-nos a uma reflexão sobre a posição que os setores progressistas assumiram ante a questão da dívida.

Quadro 9  
Equador: Aumento da desnutrição por estratos — 1988 (%)

Estrato	Crônica	Aguda	Global
Médio alto	33,5	—	23,1
Médio	39,9	2,0	30,4
Popular alto	50,8	4,0	38,5
Popular baixo	54,7	4,0	42,6

Às vezes parece uma situação cômoda, que não provoca dúvidas sobre as teses políticas que nos governam, sustentar que a dívida externa é imoral e que não deve ser paga, porque responde ao processo de acumulação capitalista que pretende prosseguir com a exploração de nossos povos, quando também sabemos que, na realidade, em que pese seu conteúdo “imperialista”, “imoral”, ela vem sendo paga com o prejuízo da população que dizemos defender.

Entretanto, ainda que os setores progressistas defendam um puritanismo inútil, a direita latino-americana aproveita os mecanismos que a mesma crise desenvolveu e fomenta, novamente, a dependência e o paternalismo. Quantas organizações e fundações de partidos políticos, financiadas por meio desses mecanismos, vêm sendo criadas para oferecer merenda escolar, melhoramentos de estradas e casas populares aos segmentos mais desfavorecidos? Podemos dizer aos beneficiários “não se alimentem”, “não melhorem suas estradas”, “não construam as casas que necessitam”, porque tudo isso é financiado com uma dívida imoral? Por que não se pode pensar que esses recursos que estão aumentando a dependência de nosso povo podem servir para aumentar a criatividade e a autonomia?

#### *A conversão da dívida*

Uma vez que os países devedores, em que pese terem desenvolvido grandes esforços para cumprir as obrigações externas, não tiveram elevação em suas exportações nem em novos créditos, começaram a

reivindicar posições difíceis dos bancos credores e dos países desenvolvidos. O Brasil e o Peru decidiram não renovar seus acordos com o FMI; a Argentina sustentava que seu serviço limitar-se-ia ao saldo de comércio exterior e o governo de Alan Garcia reivindicava um pagamento não superior a 10% das exportações.

Essa situação obrigou os credores a sair em busca de respostas para a crise, antes que os devedores as impusessem.

É nesse contexto que surgem o Plano Baker e, entre outras iniciativas, o mecanismo de “substituição de dívida por investimento” ou *swaps*. O Brasil coloca esse plano em prática em 1983, a Argentina em 1984, o Chile em 1985, a Costa Rica e o Equador em 1986, a Venezuela em 1987 e o Uruguai em 1988.<sup>8</sup>

Com esse tipo de conversão, um investidor compra, de um banco, letras de dívida de um país, com desconto sobre seu valor nominal (preço de mercado secundário) e as cobra em moeda nacional do referido país, a fim de transformá-las de dívida em capital de uma empresa. Isto é, aproveita-se o valor real que tem a dívida no mercado secundário para adquirir-se parte da propriedade de uma empresa.

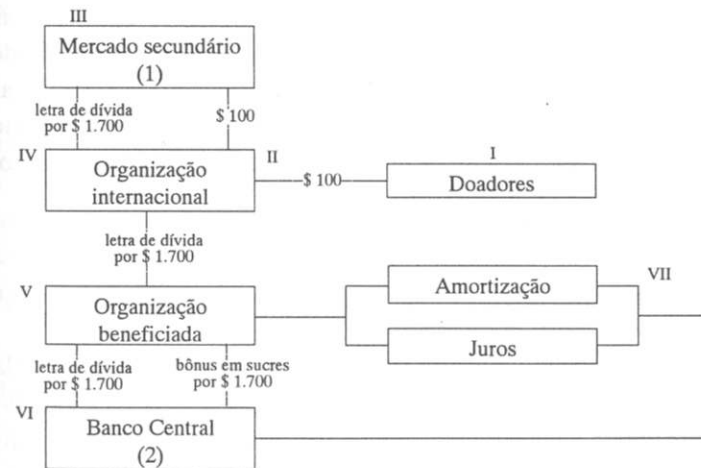
Em 1984, o representante do Fundo Mundial para a Natureza (WWF) propôs uma variação nesse mecanismo dirigida a interesses ecológicos, que logo se ampliou, como no caso equatoriano, para ser utilizada em investimentos sociais de instituições privadas sem finalidades lucrativas, dentro dos campos cultural, educativo e desportivo.<sup>9</sup>

A diferença entre o mecanismo dirigido às empresas e este último, destinado às instituições privadas sem fins lucrativos, está em que estas requerem que seja feita uma doação externa em favor de uma instituição nacional que solicite a conversão. Ou seja, perde-se o direito de propriedade dos doadores estrangeiros, que é transferido à beneficiária nacional.

O funcionamento do mecanismo não muda entre os países, senão pelas leis vigentes específicas. No Equador aplica-se a seguinte modalidade:

O Banco Central compromete-se, por um montante máximo de 150 milhões de dólares de valor nominal (cada projeto da proposta não poderá utilizar mais de 5 milhões de dólares), a permutar a dívida externa equatoriana. A dívida aceita será convertida em bônus negociáveis em moeda nacional, equivalente a 50% do valor nominal, emitidos em nome da instituição beneficiada. Esses bônus renderão uma taxa semestral de juros igual ao juro ponderado líquido das apólices de acumulação de 90 a 179 dias vigentes no mês anterior ao início de cada semestre. No caso de negociar os bônus no mercado financeiro, aplicar-se-á um desconto de 25% de seu valor. Posteriormente, e durante todo o tempo de execução do projeto, o Banco Central do Equador controlará seu correto desenvolvimento, com base em auditorias externas.<sup>10</sup>

Diagrama da conversão do Equador



Obs.: (1) O valor real da dívida equatoriana no mercado secundário é de 0,17 por dólar.

(2) O Banco Central emite bônus em sucres, reconhecendo somente 50% do título da dívida apresentada.

10. *Idem*.

8. Monica Salvador. "Negociaciones de conversión de deuda externa en América Latina e Ecuador". In: *Realidad*. Asociación de Economistas del Banco Central, 3, Quito, 1991.

9. Junta Monetaria del Ecuador, acordo n° 637-89.

### *A conversão da dívida para a preservação da Fundação Natura*

No Equador existe um caso importante de conversão da dívida pela natureza, dada a capacidade que conseguiu de converter-se no centro emissor da estratégia nacional de preservação.

Esse programa de conversão da dívida pela natureza permitiu que a Fundação Natura, uma instituição não governamental equatoriana dedicada à preservação do meio ambiente, tivesse acesso, em 1987, a uma doação da WWF de 335.400 dólares, que lhe permitiu adquirir 1.000.000 de dólares do valor nominal da dívida externa do país. Posteriormente, em inícios de 1989, a WWF resolver doar, de novo, o equivalente a 5,4 milhões de dólares do valor nominal da dívida.

De acordo com as análises realizadas, em que se considera uma taxa anual de juros de 33 e 35%, a Fundação Natura assegurou a continuidade de suas atividades a médio prazo, esperando receber, entre 1988 e 1997, a soma de 3.126 milhões de sucres (2.754.420,2 milhões de dólares),<sup>11</sup> por conta de juros. Ela conseguiu manter três reservas ecológicas e quatro parques nacionais, com uma área aproximada de 2.112.140 hectares; impulsionou atividades de educação ambiental, capacitação de pessoal; apoiou programas de pesquisas, o que fez com que suas atividades influenciassem as políticas estatais sobre preservação, conferindo-lhes um caráter nacional.

### *Críticas ao mecanismo de conversão da dívida*

Desde a aplicação de permuta da dívida pela natureza ou pela preservação, os grupos defensores de seu não-pagamento e os ecologistas, que consideram suas tarefas dentro dos aspectos econômicos, políticos e ideológicos, têm sido os postulantes fundamentais das críticas contra a aplicação desse mecanismo, em contraposição aos relacionados com as agências internacionais, tipo BID.

11. Considerado o câmbio de 1.135 sucres por dólar.

Quanto aos pontos negativos que encontram, a maioria deles parte de seu interesse em dar solução à dívida e na concepção política que têm, até o presente, os beneficiários da conversão. Assim, se expõe que:

1. Com a conversão aceita-se o pagamento da dívida.
2. As porcentagens de redução da dívida são mínimas.
3. Os fundos que são negociados não foram utilizados antes no desenvolvimento dos países.
4. As instituições doadoras condicionam a execução de determinadas ações.
5. Elimina-se o papel do Estado e se faz sua propaganda sobre campos em que não está atuando.

Diante disso, devemos partir do reconhecimento da impossibilidade de se pagar a dívida externa e de que solucioná-la não é o objetivo fundamental do qual nos ocupamos, mas criar alternativas no contexto em que ela se desenvolve.

Se aceitamos isso sobre o primeiro ponto, podemos dizer que entrar em uma dinâmica de conversão da dívida não supõe retroceder, mas avançar. Neste momento, aceitar ou não aceitar o pagamento da dívida não impede que os governos latino-americanos, pertençam a partidos de direita, centro ou esquerda, continuem transferindo recursos ao exterior e aplicando políticas de ajuste, em prejuízo de setores populares.

As porcentagens de redução da dívida que são obtidas, na realidade, são pequenas, mas não tanto para as entidades beneficiárias que as recebem, permitindo-lhes planejar ações de médio prazo e assegurar a continuidade, tão necessária neste contexto.

Ninguém desconhece que a profundidade da crise, em boa parte, deve-se ao desvio de recursos destinados a investimentos produtivos. Entretanto, permanecendo imóvel diante das iniciativas dos credores, a única coisa que se consegue é que, novamente, os mesmos setores

adquiram recursos para fomentar a dependência e o clientelismo político da população pauperizada.

Se as instituições beneficiárias estão seguindo as mesmas políticas de seus doadores estrangeiros, isso não se deve a uma pressão ou condicionalidade imposta, mas é produto de uma convergência de interesses que não surge do mecanismo de conversão.

Em relação à última observação, antes de ser um ponto contra a proposta é uma amostra da incapacidade que têm apresentado os setores progressistas de desenvolver uma estratégia geral econômica, política e ideológica aplicável. Pois, quando se tem essa estratégia, já não importa quem postule ou se aproprie de tal ou qual atividade considerada necessária – o que interessa é que se faça. Por outro lado, se com isso se está relevando algumas obrigações do Estado, favorece-se, ao ceder parte do poder aos setores populares, a criação de uma nação pelas mãos do próprio povo, a partir de sua inserção no processo decisório econômico, organizativo, político etc.

O que deveria nos preocupar, em todo caso, é que, por meio da conversão da dívida, o governo, por intermédio do Banco Central, tem direito de controlar toda a evolução do projeto e o fluxo dos recursos. Ou seja, se a instituição beneficiária realiza ações que contrariam tal ou qual governo, este pode aplicar uma política de “conta-gotas”, que dificultaria o trabalho da instituição em questão. Contudo, tal situação poderia ser mais bem resolvida se, em lugar de beneficiar uma instituição, se beneficiasse um grupo de instituições, em que uma delas se fizesse de cabeça e se apresentasse como única beneficiária. A instituição líder teria de seguir a política do governo, enquanto as demais gozariam de autonomia e levariam a cabo os planos propostos.

Por último, o fato de que a conveniência da proposta baseia-se no preço que a dívida de um país tem no mercado secundário obriga que a vejamos como uma alternativa em que o tempo é essencial. Pois, à medida que aumenta a demanda de conversão da dívida, o valor da mesma tenderá a elevar-se e irá perdendo seu efeito multiplicador.

Os aspectos positivos que essa proposta teria, para os fins que buscamos, se localizariam em três pontos:

1. Dota de um alto grau de viabilidade a proposta de educação comunitária e economia popular, ao proporcionar recursos financeiros que podem ser destinados a atividades produtivas promotoras de processos rentáveis, e de outros não-rentáveis, no curto prazo, como a própria educação e a pesquisa.

2. Os projetos empreendidos asseguram-se da continuidade a médio prazo, o que é fundamental nos aspectos dos processos educativo e organizativo.

3. De acordo com o montante da dívida a ser convertido, não é difícil permitir à proposta alcançar um caráter nacional que cubra todos os espaços sociais e influa nas políticas estatais de educação e economia.

IMPACTO DA DÍVIDA EXTERNA  
NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

*Moacir Gadotti\**

*Introdução*

Localizado na porção centro-oriental da América do Sul, o Brasil tem 8.511.965 km<sup>2</sup> de área. De acordo com a *Sinopse Preliminar do Censo de 1991*, há 146.154.502 brasileiros, 42,5% deles concentrados no sudeste do país. O censo de 1991 apresentou um recuo no ritmo de crescimento de 2,47% para 1,89% ao ano. Esse resultado reflete uma queda nas taxas de fecundidade. Permanecendo os índices atuais, a expectativa é de que, no início do século XXI, o país atinja 1,2% de crescimento populacional, próximo das taxas da Europa.

---

\* Da Universidade de São Paulo e do Instituto Paulo Freire. Texto preparado para a "Conference on the Latin American and Caribbean debt crisis and its aftermath". London, University of Western Ontario, Canadá, 24 a 26 de março de 1993.

Por sua produção global, a economia brasileira é uma das dez maiores do mundo, com o Produto Interno Bruto (PIB) de, aproximadamente, 422 bilhões de dólares em 1991.

Segundo dados do estudo “Pobreza e distribuição de renda na América Latina” do Banco Mundial (Bird 1993), o Brasil tem 44% dos pobres da América Latina, embora sua população seja apenas um terço do total da região. O Brasil aparece ao lado da Bolívia e da Guatemala como os três países com os mais altos níveis de mortalidade infantil e analfabetismo no subcontinente. De acordo com esse estudo, 40,9% da população do Brasil é pobre (renda mensal abaixo de 60 dólares) e 18,7% são “extremamente pobres” (menos de 30 dólares mensais). Em 1980, havia 34,1% de pobres e 12,2% de extremamente pobres no Brasil. A renda *per capita*, embora tenha caído um pouco entre 1980 e 1989 (de 2.060 dólares para 1.960 dólares), ainda é uma das mais altas da região, superior às do México e do Chile. O salário mínimo dos brasileiros é hoje um dos mais baixos do mundo, valendo 52 dólares<sup>1</sup> em 1º de dezembro de 1992.

O Brasil possui a maior dívida externa do mundo, que chega a 116,8 bilhões de dólares, o que significa que cada brasileiro deve 800 dólares aos credores internacionais. Para cumprir os compromissos com os credores, o Brasil manda para fora cerca de 5% de toda a riqueza produzida, que é indicada pelo PIB. É um dinheiro que deixa de ser investido na melhoria da qualidade de vida da população.

#### *Como a dívida foi contraída*

Como diz Alcides Pedro Sabbi, o Brasil nasceu como nação independente, assumindo uma dívida externa que não havia contraído:

1. Em 1995, o salário mínimo foi elevado a 100 dólares. (nota do organizador)

Em 1825 o Brasil assumiu a obrigação de pagar à Inglaterra o empréstimo português, ou da independência. O empréstimo, de 1,4 milhão de libras esterlinas, fora tomado por Portugal de bancos ingleses em 1823 para financiar a luta contra nossa independência, proclamada por D. Pedro I no ano anterior. Assumiu-o para que a independência fosse reconhecida na Europa. (Sabbi 1992, p. 9)

O Departamento de Estudos Socioeconômicos e Políticos de São Paulo publicou, em 1988, na revista *Debate Sindical* (Desep 1988) um relatório aprofundado da dívida, mostrando como ela foi contraída, desvendando, sobretudo, o seu lado oculto, isto é, as fraudes grosseiras e as inúmeras irregularidades cometidas. Passo a enumerar e comentar alguns pontos desse relatório.

1º) Segundo o Desep, o Boletim do Morgan Guaranty Trust Co. de março de 1985 denunciou que 13,2% da dívida externa do Brasil – cerca de 14 bilhões de dólares – nunca entrou no país. Foi diretamente *desviada* para as famosas contas numeradas da Suíça. O diretor da Área Externa do Banco Central na época, Luís Paulo Gião, entrevistado pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, confirmou que entre 18 e 20% do total da dívida nunca chegou ao país, por malversação de recursos. Por isso, conclui o Desep, é necessário abater do total da dívida brasileira 18 bilhões de dólares.

2º) Com o objetivo de burlar a *lei de remessa de lucros* e de sonegar o imposto de renda que incide sobre as remessas de lucros aos exterior (a remessa de juros está isenta), empresas transnacionais, em vez de trazerem capitais de risco e investimento direto, passaram a contrair empréstimos no exterior, em muitos casos por intermédio de suas próprias casas centrais. Segundo dados oficiais, essas operações somaram cerca de 16,6 bilhões de dólares.

3º) Em razão da *taxa de juros variáveis*, imposta pelos banqueiros nos contratos de créditos, o Brasil e os demais países da América Latina e do Caribe tiveram perdas fabulosas. Em razão dessa manobra ilícita, o Brasil pagou a mais, somente no período de 1973 a 1985,

34.573.200.000 de dólares. Citando Fidel Castro (Castro 1985), o economista brasileiro Joelmir Beting sustenta que *os credores estão exportando a revolução* por intermédio de *juros subversivos* (Beting 1985).

4º) Os produtos brasileiros exportados, cujos preços são estabelecidos no exterior, sofrem um brutal e continuado processo de desvalorização em relação aos que o Brasil tem de importar. Sobre essa *deterioração nos termos de troca* o Desep dá um exemplo: desde 1974, o Brasil exporta o minério de ferro por 15 dólares a tonelada e, em razão dos contratos vigentes, terá de seguir exportando por esse preço, para o Japão, até o ano 2000. As estimativas da Cepal, referentes à deterioração das relações de troca, no caso do Brasil, revelam que durante o período de 1973 a 1985 as perdas brasileiras no intercâmbio comercial somaram 41.187.136.000 de dólares.

Atualmente os países ricos locupletam-se com o intercâmbio progressivamente desigual no comércio com os países pobres. Eles detêm o controle dos mercados e das cotações dos produtos das importações e exportações e impõem às nações pobres as perdas que bem entendem, auferindo os ganhos correspondentes. (Sabbi 1992, p. 115)

5º) De outro lado, existem *mecanismos comerciais* e fraudes nas relações econômicas internacionais que são difíceis de ser identificadas e quantificadas com precisão. Entre elas, destaca-se a prática generalizada do subfaturamento nas exportações e do superfaturamento nas importações, exercida especialmente pelas empresas transnacionais, operações matriz-filial e vice-versa. Como afirma Pedro Alcides Sabbi,

divulga-se que os capitais investidos são estrangeiros, mas não é bem assim. Em geral são empréstimos fornecidos por bancos nacionais ou agências bancárias estrangeiras aqui situadas, extraídos da poupança captada também aqui: a operação do empréstimo é que irá converter essa poupança em capital estrangeiro. (*idem*, p. 16)

6º) Devem ser destacados ainda os mecanismos que impõem grandes perdas ao país, como os *privilégios das exportações* (Dezelin 1987), os *subsídios* e o *dumping*. Um exemplo citado pelo Desep: cerca de 50% da energia elétrica gerada por Tucuruí (8.000.000 de kw, investimento feito pelo governo com recursos originados da dívida externa – 8 bilhões de dólares) é vendida aos monopólios japoneses do alumínio, à Shell e à Alcoa a preços altamente subvencionados. Por outro lado,

os trustes e cartéis também se utilizam do *dumping*, um mecanismo protecionista, de incentivo artificial às exportações em favor da colocação do excedente, através do qual vendem no mercado interno produtos pelo preço de custo, ou abaixo dele, compensando-os com preços maiores no mercado internacional. (Sabbi *op. cit.*, p. 43)

Ainda segundo o relatório do Desep, de acordo com a denúncia feita pelo próprio ministro Aureliano Chaves, das Minas e Energia na época, a energia gerada em Tucuruí, a um custo de 36 dólares o megahertz, é vendida às transnacionais do alumínio por 10,5 e 16,5 dólares. O secretário-geral do mesmo ministério, Paulo Richer (*Correio Braziliense*, 4/1/87), complementa a informação: *praticamente fornecemos energia gratuita a 20% da tarifa normal. Exportamos alumínio a 1.500 a tonelada e importamos a 17 mil a tonelada*. Considerando que as transnacionais de outros setores também se locupletam de energia, transportes, comunicações, aço, nafta etc., fornecidos a tarifas totalmente defasadas pelas empresas do Estado, pode-se concluir que o setor exportador recebe, de várias formas, bilhões de dólares de subsídios por ano.

#### *Conseqüências do endividamento*

Todos esses dados demonstram que a dívida externa é *ilegítima* (Fernandes 1985) e sua origem está associada à fraude, à manipulação e à imoralidade, resultado da política econômica imposta sobretudo pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial (Bird) e pelo go-

verno norte-americano aos nossos povos. Esse conjunto de evidências – ou simplesmente de suspeitas – reforça a necessidade de se lutar por uma *auditoria internacional* que apure as denúncias e puna os responsáveis.

O acesso a créditos abundantes e descontrolados, promovido pelos próprios prestamistas, para projetos duvidosos, como o Projeto Nuclear do Brasil, foi obtido por governos autoritários, justificados pelo combate ao comunismo, por *governos ilegítimos* e sem controle do povo. Em 1964, quando os militares brasileiros, por meio de um golpe de Estado, tomaram o poder, o total da dívida externa do país era de 2,5 bilhões de dólares. Em 1984, quando eles deixaram o governo, a dívida era de 104 bilhões de dólares – 40 vezes mais!

Os empréstimos, o destino do dinheiro e os acordos não passaram nesse período por qualquer discussão com órgãos legislativos. No Brasil, por exemplo, somente após a nova Constituição de 1988, toda a negociação sobre a dívida e a tomada de novos empréstimos externos passaram a ser discutidas pelo Senado.

Por outro lado, a dívida externa contribuiu para a destruição da natureza e a *deterioração do meio ambiente*. As restrições ao crédito nos países devedores afetaram o nível de investimentos no setor urbano, contribuindo, indiretamente, para a deterioração da qualidade de vida nas cidades. A política de ajuste estimulou a produção de bens para a exportação, que nos países devedores ocorreu, principalmente, por meio da exploração de recursos naturais em atividades não-tradicionais.

Segundo os relatórios intitulados *Retrato do Brasil* (julho de 1985), em 1980, 66,6% das *crianças que trabalhavam* ganhavam um salário mínimo. Destas, 41,2% trabalhavam de 40 a 48 horas semanais. Dia 28 de fevereiro de 1993, uma reportagem de Amaury Ribeiro Jr. no jornal *Folha de S. Paulo* apresentou dados e fotos de crianças trabalhando na colheita de algodão na próspera região da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo, onde crianças de apenas três anos de idade, ainda com chupeta na boca, colhiam algodão ao lado da mãe. Essas crianças colhiam dez quilos de algodão por dia.

Dia 9 de março de 1993, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) divulgou, em Goiânia, documento que denuncia a existência de 16.442 pessoas escravizadas em 19 propriedades rurais de nove estados brasileiros. Os números são relativos a 1992 e a entidade, ligada à Igreja Católica, constata seu rápido crescimento nos últimos três anos. Em 1990 haviam sido recenseados 1.500 casos e, em 1991, cerca de 4.800 (*Folha de S. Paulo*, 10 de março de 1993, p. 11).

O *custo social* revelou-se rapidamente nas estatísticas de desemprego, falta de moradia, redução nos investimentos de educação, saúde, saneamento. Relatórios do Unicef revelam que as crianças dos países em desenvolvimento vêm pagando a conta da dívida com a perda de sua única oportunidade de ter uma educação. Outras pagam um preço ainda mais caro: 40 mil morrem todos os dias de fome, pneumonia, diarreia, tétano ou sarampo.

#### *Impacto da dívida externa na educação nacional*

O Brasil tinha, em 1992, 3.937.906 de matrículas iniciais na educação infantil (0 a 6 anos), 29.479.427 no ensino fundamental (7 a 14 anos), 3.675.178 no ensino médio (15 a 17 anos) e 1.565.056 no ensino superior. Tinha uma taxa de 18,4% de analfabetos maiores de 14 anos, isto é, 17.732.629.

Desde 1872 o índice de analfabetismo vinha caindo. Em 1989, o IBGE divulgou a Pesquisa nacional por amostra de domicílio (Pnad), realizada em 1987, demonstrando que, pela primeira vez em 115 anos, o analfabetismo cresceu no Brasil. Em 1986, dos 118,7 milhões de brasileiros com 5 ou mais anos, 30,4 milhões (25,59%) não eram alfabetizados. Um ano depois, a população dessa mesma faixa etária subiu para 121,9 milhões de pessoas, das quais 31,4 milhões (25,76%) estavam fora ou nunca haviam freqüentado a escola. Enquanto a população do Brasil cresceu 2,13%, o número de analfabetos subiu 3,34%. Outro dado é ainda mais preocupante: o índice de analfabetismo entre pessoas com

idade entre 5 e 14 anos aumentou 6,29%, passando de 13,08 milhões de jovens sem escola, em 1986, para 13,96 milhões no ano seguinte.

É visível a *deterioração progressiva da educação pública* no Brasil nas últimas décadas, apesar da expansão quantitativa das vagas no 1º grau. Essa deterioração percorre o mesmo caminho da deterioração da qualidade de vida da maioria da população.

É evidente que essa deterioração progressiva da educação e da qualidade de vida dos brasileiros não se deve unicamente à dívida externa. Contudo, a dívida é hoje a causa principal de nossa pobreza educacional e social. A pobreza educacional aumenta e reforça a pobreza e o atraso em todos os sentidos.

Nossa taxa de escolaridade na faixa de 20 a 24 anos é apenas de 16%, contra 58% dos Estados Unidos e 25% da Argentina. Segundo Ladislau Dowbor,

10 milhões de trabalhadores, um quinto do total da população economicamente ativa, não tem nenhuma instrução ou tem menos de um ano. Mas sobretudo, vemos que a maioria da mão-de-obra brasileira – 31 milhões de trabalhadores representando 61,6% do total – é semiletrada ou simplesmente analfabeta. Temos assim no conjunto, uma classe trabalhadora de baixíssimo nível de instrução formal, e é evidente que esse nível de instrução deverá influir fortemente em sua produtividade. (Dowbor 1986, pp. 30-31)

A situação tende a agravar-se pela crise econômica provocada pela evasão de divisas para pagamento da dívida.

A relação entre o êxito escolar e a situação social iníqua existente no Brasil é evidente. A injustiça começa na distribuição de renda: 10% da população economicamente ativa concentra 47,6% da renda nacional, enquanto 90% da população também economicamente ativa só possui 52,3% desta mesma renda (Jaguaribe 1986). Na zona rural esta situação é ainda pior. Segundo dados fornecidos pela Associação Brasileira de

Reforma Agrária (Abra), em 1986, 3 milhões e 300 mil famílias viviam abaixo da linha de pobreza absoluta. Esta cifra representa cerca de 43% das famílias rurais. Enquanto 5% dos proprietários rurais são donos de 70% das terras do país.

O impacto da crise provocada pela dívida externa na educação pode ser verificado tanto na *redução de investimento* quanto na mudança de mentalidade dos dirigentes e na piora dos serviços prestados. Como observa Juan Carlos Tedesco, na América Latina, nos últimos anos, depois de uma relativa expansão da escolaridade pré-primária, primária e de ensino superior, verifica-se um fenômeno de “inércia” (Tedesco 1988, p. 11) nesses segmentos já expandidos. “Os efeitos da crise sobre a escola primária não se verificam – ao menos por enquanto – num retrocesso no nível de cobertura e do acesso, mas nos níveis de rendimento da atividade escolar” (*idem*, p. 17).

A tese de doutoramento de Fernando Reimers demonstrou, com muita lucidez e farta documentação, o impacto negativo nas despesas com educação sofrido nos países da América Latina, onde se situam os maiores 11 devedores do mundo (Reimers 1988). Segundo Reimers, o impacto negativo da dívida sobre as despesas governamentais em relação à educação opera em dois níveis:

um é direto, através da redução da disponibilidade de recursos externos para o sistema educacional; o outro é indireto, através do processo de ajuste que resulta na redução real do orçamento da educação. (Reimers 1989, p. 29) Entre 1975 e 1980, o total das despesas em educação cresceu em todos os países da região. Entre 1980 e 1985, o total das despesas caiu em termos reais em 12 dos 18 países dos quais temos dados. (Reimers 1990, p. 18)

O Brasil não é exceção na América Latina na diminuição dos investimentos na educação. Em conseqüência, achata-se o poder aquisitivo dos salários dos professores e deteriora-se o ensino.

Mas o problema do impacto da dívida sobre a educação nacional não se limita à redução de investimentos. Existem *outros efeitos* em nível nacional sobre a educação, não menos importantes, como :

a) A dívida está provocando uma visão imediatista da educação: preocupação com seus efeitos econômicos a curto prazo.

b) Em conseqüência, deixam-se de lado os investimentos com retorno a longo prazo (ensino fundamental, pesquisa básica, pesquisa voltada para os interesses do mercado interno).

c) Privilegiam-se investimentos educacionais com retorno rápido, na forma de tecnologia exportável: cursos superiores, formação de técnicos especializados etc.

d) Gera-se um desequilíbrio regional, por meio da concentração de capital em algumas regiões.

e) Formulam-se políticas de privatização e municipalização, impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial, que preferem fazer convênios diretamente com os municípios. Deve-se levar em conta que 50% dos municípios brasileiros pagam menos de um salário mínimo aos professores.

Um caso particular pode ilustrar muito bem o que acabo de afirmar.

#### *A influência da dívida na educação do município de São Paulo*

Vou analisar de perto o caso do município de São Paulo, onde fui chefe de Gabinete da Secretaria de Educação (1991-1992) durante a gestão de Paulo Freire.

O que desejo demonstrar é que a implicação mais grave da dívida externa sobre a educação – e sobre as áreas sociais como um todo – situa-se na *queda relativa da arrecadação tributária* e conseqüente deterioração dos investimentos nos setores sociais e na piora do nível de vida da população. À medida que aumentam os gastos com a dívida, diminuem os *gastos sociais per capita*.

1º) Efeitos sobre a receita:

a) redução da receita real, como IPTU e outras taxas não-corrigidas monetariamente, devido à pressão inflacionária da dívida sobre a economia nacional. Não se pode afirmar que a dívida seja a principal causa da inflação, mas como observa o economista Paul Singer, “há uma verdadeira relação de causa-efeito entre a dívida externa e a inflação” (Singer 1989);

b) redução da receita real em todas as arrecadações públicas devido à pressão inflacionária da dívida e conseqüente perda de valores aquisitivos da moeda entre a ocorrência do fato gerador do imposto e seu repasse efetivo aos cofres municipais. Isto é particularmente importante no caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), retido pelo Estado;

c) redução da receita real devido às isenções de impostos concedidos aos setores exportadores, visando estimulá-los a obter divisas para o pagamento dos encargos da dívida.

2º) Efeitos sobre os encargos gerais do município:

a) necessidade de pagar encargos sobre a dívida externa do município, que é o aspecto mais evidente dos prejuízos gerados pela dívida;

b) necessidade de tomar recursos adicionais, internos ou externos, para cobrir o déficit gerado pela pressão inflacionária sobre a receita quanto ao pagamento dos encargos da dívida original.

3º) Efeitos sobre as despesas específicas da Secretaria Municipal de Educação:

a) compressão da receita de impostos, relativamente à receita total do município, devido à maior participação das receitas financeiras e dos empréstimos ocasionados pelo processo inflacionário. Como a despesa com educação tem como referência 25% da receita de impostos, isso tende a reduzir sua participação nas despesas totais do município;

b) compressão do salário dos professores, resultante da vinculação das despesas com pessoal à receita (58% da arrecadação);

c) elevação dos preços propostos pelos fornecedores à Secretaria Municipal de Educação, como a outros órgãos municipais, em função do risco de atraso e da desvalorização da moeda, gerados pela inflação;

d) conseqüente deterioração do padrão de ensino e da infra-estrutura que vem se acumulando há anos;

e) insuficiência dos recursos para permitir a expansão da oferta de ensino, de forma a atender, satisfatoriamente, às necessidades de toda a população.

4º) Conseqüências sobre a população e seu padrão de vida:

a) piora do nível de vida geral da população, reduzindo sua capacidade de adquirir material escolar, manter-se informada, alimentar-se adequadamente etc.;

b) redução do tempo disponível para atividades educacionais e culturais, pela necessidade de trabalhar mais cedo e por períodos mais longos;

c) piora das condições de saúde e conseqüente redução da capacidade de aprendizado.

A conseqüência mais evidente é o aumento do número de analfabetos do município de São Paulo. Segundo nossa estimativa, na capital de São Paulo, portanto, o número de analfabetos continua aumentando – cerca de 12% em nove anos ou 1,2% ao ano (cerca de 15.000 pessoas/ano).

*Auditoria, calote, swaps ou doações?*

A pergunta que todos fazem é esta: devemos continuar pagando a dívida? Devemos continuar pagando a dívida que, como ficou demonstrado, é ilegítima e, pelo que remetemos para o exterior nos últimos anos, já foi paga (Kucinsky e Brandford 1987)?

O Congresso brasileiro concluiu, em 1989, através da Comissão Mista de Endividamento Externo, que o Brasil já não era devedor de 113 bilhões de dólares que nos eram cobrados na época, mas credor de 21,5 bilhões. Nossos créditos em dólares : 57,5 bilhões, por juros aumentados unilateralmente pelos credores, e que deveriam ter sido computados como amortizações do capital; 27 bilhões por perdas sofridas nas trocas comerciais, de 1979 a 1987; e 50 bilhões de importações obsoletas, maus negócios e negociatas. (Sabbi, *op. cit.*, p. 74)

Contudo, mesmo aceitando que não devemos mais nada, o Congresso Brasileiro, vencido pela pressão econômica, aceitou continuar pagando de acordo com nossa capacidade.

O FMI, como cobrador da dívida, reconhece a co-responsabilidade dos credores e também admite irregularidades envolvidas na contratação dos empréstimos. Como diz Alcides Pedro Sabbi, o mínimo aceitável de uma instituição que se diz moralizadora das finanças das nações é

o apoio para a conclusão da *auditoria*, para se averiguar o que é regular na dívida e o que não é; o que realmente foi tomado emprestado; o que ingressou no país, e que uso foi feito desse dinheiro; o que já foi pago, se ainda se deve, se foi pago a mais, e quanto. Trata-se de uma questão de honra e dignidade para quem paga e para quem recebe. (*idem*, pp. 75-76)

É cada vez menor o número dos que defendem o não-pagamento da dívida, o *calote*. Uns porque sustentam que o Brasil perderia a confiança necessária para tocar o seu desenvolvimento com novos recursos externos. Outros porque afirmam que a dívida já foi paga e suspender o pagamento seria uma forma de reconhecê-la.

Auditoria e *swaps* (troca da dívida por investimentos) seriam, então, alternativas antagônicas?

Desde 1983 o Brasil aceitou a prática dos *swaps*. Com esse tipo de troca, um investidor compra títulos da dívida no mercado secundário (que podem cair abaixo de 20% do seu valor nominal) e os cobra, no seu

valor nominal, em moeda nacional, por intermédio da compra de ações de empresas nacionais (Rasmussen 1988).

Em 1984, o Fundo Mundial para a Natureza propôs uma variação nesse mecanismo. Os *swaps* seriam utilizados para investimentos sociais de instituições sem fins lucrativos, nos campos de educação, cultura, esportes e ecologia. Como observa Francisco Racines, a diferença entre a primeira e a segunda proposta está em que as instituições sem fins lucrativos requerem uma *doação externa* em favor da instituição nacional que solicita a troca. Nessa modalidade de *swaps*, os doadores estrangeiros perdem o direito de propriedade, transferindo-o à instituição nacional (Racines 1991, p. 13). O Equador realizou, em 1987, uma troca de dívida externa, por intermédio da Fundação Natura, dentro dessa modalidade (doação).

Mas há, também nesse caso, prós e contras. Uns sustentam, entre outros argumentos, que trocar a dívida significa reconhecê-la e que a porcentagem trocada, nesses termos, é insignificante. Os que são a favor contra-argumentam que se a porcentagem da redução da dívida é pequena em termos nacionais, ela é grande para as instituições que se beneficiam.

Muitos dos que buscam criar alternativas de solução diante do impasse causado pela impossibilidade de pagar a dívida externa – entre eles entidades como a International Community Education Association (Icea) e o World University Service (WUS) e organizações das Nações Unidas, como Unesco e Unicef – estudam a possibilidade de converter a dívida em investimentos a fundo perdido (doações) em educação, saúde, saneamento, despoluição ambiental etc. Mas essa modalidade de conversão da dívida ainda não tem tido a devida ressonância entre os grandes credores e devedores, isto é, entre os bancos internacionais credores e os países devedores.

Atualmente, o debate da dívida gira em torno de quatro posições (Sabbi 1992, p. 79): a *econômica* (houve um negócio e devemos honrá-lo), a *política* (a dívida, independentemente de sua legitimidade, deve ser manejada politicamente pelos governos e deve ser paga conforme a

capacidade do país), a *jurídica* (sua ilegitimidade e sua ilegalidade tornam a dívida inaceitável; ela já foi paga, inclusive, a mais) e a *moral* (uma dívida que é paga por toda a sociedade deve ser legitimada socialmente).

A solução da crise deve partir do reconhecimento de que o peso atual da dívida tem que diminuir, porque nunca poderá ser pago, segundo os termos atuais. A crise da dívida é estrutural. Não há como pagá-la, mesmo que só trabalhemos para isso ou que a paguemos com o patrimônio público, com ações das estatais (privatização e desnacionalização).

O endividamento dos países latino-americanos constitui-se numa nova forma de dominação (Galeano 1979; Furtado 1983; Vizentini 1991) que agrava, criminosamente, as condições de vida de nossa população, provocando uma diminuição dos programas sociais: saúde, sistema previdenciário, transporte, habitação e oferta de instrução pública, reduzindo o padrão de vida e aumentando a desnutrição e o índice de mortalidade.

Impõe-se, por isso, conhecer e julgar as origens da dívida, denunciar sua alegada legitimidade e punir os responsáveis. Nossos povos não podem pagar com suas vidas uma dívida que não foi contraída por eles, mas por regimes militares ditatoriais, sabotando sua luta pela liberdade, pela democracia e pela justiça social, com a conivência dos prestamistas.

### Bibliografia

- ARIDA, Pérsio e ABREU, Marcelo Paiva. *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: O Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Mito e realidade na dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- BETING, Joelmir. *Os juros subversivos*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

- BOUCAS, Valentim Fernandes. *História da dívida externa*. Rio de Janeiro, Financeira, 1950.
- BRENTANO, Christina. "Acordos da dívida externa revelam dez anos de atraso nos países em desenvolvimento". In: *Almanaque Abril*. São Paulo, Abril, 1993, pp. 31-33.
- CARDOSO, Eliana A. e FISHLOW, Albert. *Macroeconomia da dívida externa brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- CASTRO, Fidel. *Dívida externa: Seleção temática*. Porto Alegre, L&PM, 1985.
- CAVALCANTI, Carlos Brandão. *Transferência de recursos ao exterior e substituição da dívida externa por dívida interna*. Brasília, Departamento de Economia da Universidade de Brasília, 1988.
- CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: A experiência brasileira dos anos setenta*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E POLÍTICOS (DESEP). *Revista Debate Sindical* nº 6. São Paulo, Desep, agosto de 1987.
- \_\_\_\_\_. *Revista Debate Sindical* nº 8. São Paulo, Desep, setembro de 1988.
- DEZELIN, Jacques. *Do embuste das dívidas externas ao absurdo dos privilégios às exportações*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987.
- D'INCAO, Maria Conceição. *O bóia-fria, acumulação e miséria*. Petrópolis, Vozes, 1975.
- DOWBOR, Ladislau. *Aspectos econômicos da educação*. São Paulo, Ática, 1986.
- FERNANDES, Santiago. *Ilegitimidade da dívida externa do Brasil e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, Nórdica, 1985.
- FURTADO, Celso. *Nova dependência: Dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. 8ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- GOLDESTEIN, Sérgio. *Dívida externa brasileira, 1964-1982: Evolução e crise*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1986.
- GRIFFITH-JONES, Stephany e SUNKEI, Osvaldo. *O fim de uma ilusão: As crises da dívida e do desenvolvimento da América Latina*. São Paulo, Brasiliense, 1990.
- HACBARTH, Rolf. "O mundo em blocos: Nova ordem econômica internacional marginaliza o Terceiro Mundo". In: *Informativo Dívida Externa* nº 27. Porto Alegre, Camp, jul./set. 1990, pp. 4-5.
- HINKELAMMERT, Franz J. *A dívida externa da América Latina: O automatismo da dívida*. Petrópolis, Vozes, 1989.
- JAGUARIBE, Hélio e outros. *Brasil 2000 para um novo pacto social*. São Paulo, Paz e Terra, 1986.
- KUCINSKI, Bernardo e BRANDFORD, Sue. *A ditadura da dívida: Causas e conseqüências da dívida latino-americana*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- NYLOR, R.T. *Dinheiro quente e a política da dívida*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1990.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Dívida externa: Crise e soluções*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- RACINES, Francisco. *El canje de deuda: Una alternativa para la educación popular comunitaria?* Quito, Icea-Andes, setembro de 1991.
- RASMUSSEN, V. W. *Dívida externa e a sua conversão em investimentos: Uma análise transacional dos procedimentos e a legislação do*

- processo de conversão da dívida externa. São Paulo, Aduaneiras, 1988.
- REIMERS, Fernando. "Trends of educational finance in Latin America: The impact of the external debt". Tese de doutorado. Cambridge, MA, Harvard University, 1988.
- \_\_\_\_\_. "Effects on external debt payments on educational expenditures in Latin America". *II Conferencia Internacional Crisis y Calidad de la Educación*. Universidade de Monterrey, México, out. de 1989, 35 pp. (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. "Education for all in Latin America in the XXI Century and the challenges of external indebtedness". *In: New Education* nº 2. 1990, vol. 12, pp.16-25.
- RETRATO DO BRASIL. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, julho de 1985.
- SABBI, Alcides Pedro. *O que é a questão da dívida externa*. São Paulo, Brasiliense, 1992.
- SINGER, Paul. "Mitos acerca da inflação: A dívida externa". *In: Folha de S. Paulo*, 17 de outubro de 1989.
- TEDESCO, Juan Carlos. "El impacto de la crisis en el sector educativo: Situación actual y perspectivas futuras". *In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* nº 161. Brasília, MEC-Inep, jan./abr. 1988, v. 69, pp. 9-54.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *Dívida externa e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1990.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. "Dívida externa governa a América Latina". *In: Informativo Dívida Externa* nº 30. Porto Alegre, Camp, mai./jun. 1991, pp. 6-7.

4  
DÍVIDA EXTERNA, EDUCAÇÃO E  
INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA\*

José Eustáquio Romão\*\*

*Introdução*

Neste final de século, assiste-se a dois movimentos díspares: de um lado, a explosão da auto-afirmação de nacionalidades (anteriormente silenciadas pela força), como a que vem ocorrendo no espaço deixado pelo esfacelamento de unidades artificialmente impostas (URSS, Iugoslávia, Tchecoslováquia etc.); e, de outro, a busca de integração concertada, como a que vem sendo tentada pelos países europeus. E ambos são exemplares. O primeiro, ainda que explicável para os povos que buscam

\* Este trabalho teve por base a palestra que proferi no Congresso Internacional de Cultura e Literatura Hispano-Americanas, VI Semana-93, realizada na Universidade Federal de Juiz de Fora, nos dias 28 a 30 de setembro de 1993, e publicada *in*: Pedro Pires Bessa (org.). *Integração latino-americana*. Juiz de Fora/Belo Horizonte, UFJF/Fapemig, 1993, pp. 12-26.

\*\* Da Universidade Federal de Juiz de Fora e do Instituto Paulo Freire.

sua identidade e sua liberdade, da forma como vem se processando, serve de alerta para uma violência não-justificável; o último, mesmo que os modelos do Primeiro Mundo nem sempre possam servir de parâmetro às soluções para os problemas do Terceiro, aponta caminhos para a integração pacífica, permitindo crer também na possibilidade da transformação da utopia de comunidades continentais em realidade.

Não é fácil abordar a questão da integração da América Latina, tanto por suas dimensões e diversidades quanto pelas dificuldades de comunicação e intercâmbio de idéias, próprias de países subdesenvolvidos, sem falar nos movimentos e pressões de outros atores que, em nome da “integração americana”, têm conseguido impedir a união e o reconhecimento da unidade subcontinental pelos países que a integram.

Nesse universo, a situação do Brasil é mais complicada: quase sempre de costas para o subcontinente, voltou-se para os paradigmas teóricos do norte e do Velho Mundo e, além disso, apresenta um passado *lumpen-colonialista* que não o recomenda aos demais países da América Latina, dificultando suas reais intenções de aproximação e integração.

Porém, o momento é outro. Hoje, assistimos, simultaneamente, à mundialização da economia e à afirmação das entidades regionais: só no ano de 1994, vimos a integração da Europa e a formação do mercado livre entre Estados Unidos, Canadá e México (Nafta); nos últimos anos, forma-se, gradativamente, o Grande Círculo Asiático, e a Europa do Leste e a Rússia reaproximam-se do *lar europeu*, de acordo com a expressão de Gorbachev.

Portanto, se lançamos mão de referenciais teóricos e experiências geradas em outras plagas, procuramos, ao mesmo tempo, sua adequação à realidade latino-americana, fugindo tanto dos provincianismos empobrecedores quanto dos colonialismos epistemológicos.

Se observarmos melhor o panorama mundial, verificaremos uma profunda e clara contradição na imposição, aos países endividados, de políticas de ajuste liberal ou neoliberal: no mundo desenvolvido, a

integração regional, o planejamento, as negociações e as soluções globais substituem, cada vez mais, a mão invisível do mercado e a lei das vantagens comparativas, rechaçando a possibilidade de concertação automática de interesses conflitantes.

Fica, por isso, cada vez mais explícita, nesta segunda metade do século, especialmente na década passada, a posição reservada à América Latina pelas economias dominantes, que resultou numa espécie de singularidade regional, a despeito das diferenças existentes entre os diversos países que a compõem: crise generalizada no campo econômico, projetando, para além dele, seqüelas políticas, sociais e culturais nunca antes conhecidas.

Parece não haver mais dúvida de que a *estagflação*, com todas as suas conseqüências — exacerbação da concentração da renda, desemprego, deterioração da oferta de serviços sociais básicos pelo Estado, miséria de grande parte da população, marginalidade e violência —, é estrutural e nasce da posição que lhe é reservada na globalização da economia mundial e dos “ajustes econômicos” impostos, individualmente, aos países devedores, minando-os em sua capacidade de desenvolvimento auto-sustentado, mesmo que conjunturas efêmeras de estabilidade dêem a impressão de que a cartilha dos “ajustadores” está certa.<sup>1</sup> E essa engrenagem infernal, aparentemente fatal, não pode ser revertida — a não ser na crença dos mais ingênuos — nem pela boa vontade dos credores, nem pelas iniciativas nacionais isoladas, mas por meio da busca da integração regional, para sua inserção soberana no concerto mundial.

Nenhuma proposta de desenvolvimento da região pode desconhecer a necessidade de sua integração subcontinental, como uma espécie de fase de transição para uma inserção independente na escala planetária.

1. Como foi o caso do México e está sendo o do Brasil. O primeiro, porém, com os problemas econômicos que vem sofrendo, serve de prova para a natureza estrutural da crise, que não pode ser superada com ajustes imediatistas apenas no setor econômico.

## *Integração latino-americana*

Vários têm sido os “sinais” nos últimos anos de uma conscientização sobre a necessidade da integração latino-americana, tanto para a construção de uma maior força de resistência às atuais pressões externas e a retomada do crescimento econômico quanto para resgatar a dívida social, mais especificamente educacional, que acumulou em relação a sua população.

Durante muito tempo, a propósito das tentativas de integração regional, os interesses imperialistas tentaram propagar a idéia de que ela é impossível, tanto porque a América Latina é um mosaico de países com características próprias e ritmos específicos de desenvolvimento quanto porque ela integra um conjunto mais amplo, este sim, uma unidade com identidade claramente configurada: o continente americano. Assim, desenvolveu-se a Doutrina Monroe, cujos objetivos pan-americanistas se estendem aos dias de hoje, por intermédio de organizações tipo OEA, e se revelam em afirmações como a de Henry Kissinger: “A América Latina é uma abstração”.

Com uma linha de raciocínio semelhante, concepções extra-americanistas tentam caracterizar, com “intenções mais generosas”, a impossibilidade da integração da região, desenvolvendo uma tese curiosa:

Se por muito tempo se pôde dizer que, atrelados às potências externas, os Estados do subcontinente não eram de forma alguma atores internacionais, mas antes sujeitos passivos, que tinham às vezes políticas estrangeiras mas não política internacional, pode-se hoje perguntar se alguns não começam a desempenhar um papel extra-regional e mesmo mundial que modifica profundamente a realidade das relações interamericanas. ( Rouquié 1991, pp. 315-316)

Ambos os raciocínios reforçam-se na história fracassada das tentativas integradoras que, partindo de Símon Bolívar, com o Congresso do Panamá (1826), estenderam-se por todo o restante do século XIX, no

que diz respeito à formação de federações dos países recém-libertados do jugo ibérico, e alcançam os dias de hoje, relativamente à constituição de uma comunidade subcontinental.

Conforme o autor citado, o princípio “a América para os americanos”, inicialmente, constitui-se numa *declaração circunstancial* que se inscreveu no quadro de uma *solidariedade antieuropeia ativa com as colônias espanholas em vias de emancipação*, que, posteriormente, com o “corolário Roosevelt” e outras doutrinas complementares, *lança as bases ideológicas do pan-americanismo*, dissimulando os interesses imperialistas norte-americanos na região.

Com a escalada da Guerra Fria, o tutor do norte desenvolve a teoria da “solidariedade geográfica” contra a ameaça comunista, para tanto criando o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), de caráter nitidamente militar, e a Carta da Organização dos Estados Americanos, para legitimação política do intervencionismo em todo o continente. Não é à toa que Fidel Castro batizou a OEA de “Ministério Norte-Americano das Colônias”.

Após o auge da tensão da Guerra Fria no continente, com o quase confronto aberto na questão dos mísseis russos em Cuba, os Estados Unidos passaram a usar uma política imperialista mais dissimulada e matreira: no governo Nixon, Kissinger desenvolve a teoria da insignificância do conjunto do subcontinente para os Estados Unidos, elegendo “países-chave” para uma aproximação.

Escolhido o Brasil como “país-chave” – e seu passado já não o recomendava, pelo papel *lumpen-imperialista* que desempenhara por época da hegemonia inglesa na região – vários protestos se fizeram ouvir nos céus latino-americanos, dificultando, mais uma vez, a aproximação, sem desconfianças, aos demais parceiros do subcontinente.

Carter, com sua aparentemente ingênua e humanitária, mas seletiva, “política de direitos humanos”, embora não endereçada às ditaduras do subcontinente, além de atingi-las em cheio, buscava amenizar a imagem imperialista construída nas contínuas intervenções militares norte-ameri-

canas, em várias partes do mundo, levadas a efeito pelos governos anteriores. Além disso, a manutenção do mínimo de imagem coerente acabou obrigando Carter a tomar atitudes inéditas na diplomacia norte-americana em relação aos vizinhos do sul do continente: reconhecimento da soberania panamenha sobre o canal, gestos em direção a melhorar as relações com Cuba, Jamaica e Guiana, não-sustentação da ditadura amiga de Somoza. O breve período do que parecia uma nova era no relacionamento dos países do continente foi logo interrompido, diante da nova refrigeração da Guerra Fria (crise dos reféns em Teerã, invasão do Afeganistão pela Rússia), especialmente manifesta na reação à ameaça de novos contágios cubanos na América Central (instauração do regime marxista em Granada, sandinismo antiianque na Nicarágua e guerra civil de El Salvador). Reagan retoma a política intervencionista, culpando, inclusive, seu antecessor, pela expansão comunista no continente. Porém, por mais contundente que fosse nas suas intenções conservadoras, tem de engolir determinados fatos consumados, pois a experiência piloto de Granada (invasão dos marines) não pôde ser estendida com a mesma explicitude a outros países da América Central.

Com a crise dos países do socialismo real, o intervencionismo norte-americano expandiu-se em escala planetária e o papel do subcontinente no tabuleiro da *Pax Americana* ainda é uma incógnita. Mesmo porque o senhor Clinton ainda não disse a que veio. No entanto, certamente os países do leste europeu e do Extremo Oriente se constituem em presas mais atraentes por causa de seu consumismo represado.

Cabe destacar que tanto os países do subcontinente que giraram na órbita dos Estados Unidos quanto os que viraram satélites de outras potências sempre tiveram muita dificuldade de construir a solidariedade do conjunto latino-americano. Os primeiros acabaram por fortalecer a OEA, cuja hegemonia ianque foi, desde sua criação, o grande obstáculo para que ela se transformasse no verdadeiro fórum do continente. Aliás, embora tenha servido aos interesses da nação do norte durante algum tempo, sua impotência nos conflitos intracontinentais, especialmente quando eles colocavam em jogo os interesses norte-americanos, parece condená-la, tanto para a primeira quanto para as demais nações do

subcontinente. Este é o preço que paga todo organismo que nasce para uma causa, mas que serve a outra, dissimulada na primeira. Os segundos, exatamente por estarem vinculados a outras hegemonias extracontinentais, por mais que essas lhes propiciassem sucesso nas lutas de libertação antiimperialismo ianque, mais dificuldades encontravam na busca de uma personalidade latino-americana, mesmo porque tinham sempre o poder de polícia do poderoso defensor da integridade americana em seu pé.

Tanto as investidas de relações bilaterais das potências hegemônicas com seus aliados latino-americanos quanto a pretensão pan-americana são manobras diversionistas à integração da região.

Hoje em dia, com mais sofisticação, desenvolve-se a tese de que até mesmo a “homogeneidade externa” está acabando. Isto é, “o fim da América Latina como conjunto de nações submetidas a constrangimentos semelhantes” (Rouquié *op. cit.*, p. 315) não mais justifica a busca de integração regional, mas de abertura ao resto do mundo, por estarem determinados países da região se transformando em “atores internacionais”. A tese, repetimos, busca evitar a constituição de uma comunidade subcontinental; esta sim, ameaçadora dos interesses da *homogeneidade dominada* ou da *inserção dependente*, que a atual fase do modo de produção capitalista tenta impor aos países do Terceiro Mundo, e, de modo especial, aos países da América Latina.

É sintomático que somente na década de 80 do século atual, a busca mais conseqüente de integração regional tenha superado uma nebulosa discussão sobre identidade cultural, sempre invocada nos esforços anteriores. Foi nesses anos que a homogeneização dos países latino-americanos em relação ao concerto econômico mundial se impôs, por força do endividamento externo e do papel que lhes foi reservado na atual fase de evolução do modo capitalista de produção.

A consciência latino-americana pode ser medida por iniciativas concretas, tanto de organizações que visam à cobertura de toda a região, como a Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (Cecla), quanto das que buscam integrar sub-regiões específicas, como o Mercosul.

Mais do que nunca, os latino-americanos precisamos resgatar a análise globalizante para, por meio dela, enxergarmos os determinantes mais poderosos dos processos recentes de estruturação ou desestruturação de nossas formações sociais.

E o destino do subcontinente não pode ser percebido fora da gênese e do desenvolvimento do modo de produção capitalista que, na sua última fase (capitalismo de organização),<sup>2</sup> tem imposto um “novo padrão de produtividade, configurado pela combinação de ciência, tecnologia avançada e grandes investimentos”, no espaço de um “mercado mundializado que a *Pax Americana* sustentou” (Schwarz 1993, pp. 10-11).

Ainda que não exclusiva da região, mas nela agravada, a situação dos países endividados tem se tornado cada vez mais crítica, dados a destruição de seus sistemas produtivos, o esvaziamento e o enfraquecimento de seus Estados e a redução dos espaços da cidadania para a maioria de suas populações, criando terreno fértil tanto para a marginalidade e a violência quanto para o programa das elites locais que, ora confundem liberdade com privatismo, ora sustentam mistificações salacionistas autoritárias.

Após um período de significativo crescimento econômico, os países latino-americanos passaram a sofrer, a partir dos inícios dos anos 80, uma regressão de seu nível de desenvolvimento equivalente a cerca de duas décadas. Quais as razões? Acidentes naturais estariam provocando quebra de safras agrícolas? Conflitos internos estariam exigindo redirecionamentos no sistema produtivo e diminuindo as possibilidades de investimento social? Ou seriam as mudanças profundas nas estruturas internas as responsáveis pela enorme dívida social? Ou, quem sabe, seriam fatores externos os grandes responsáveis pela crise?

2. Utilizamos aqui a denominação que Lucien Goldmann desenvolveu — *possibilidades de ação cultural através das mass-media* (Goldmann 1972, pp. 18-31) — ao tentar uma periodização analítico-crítica das fases do capitalismo.

Análises mais precipitadas e simplistas estabeleceram uma correlação entre crescimento econômico e processo de liberalização política, debitando, portanto, na conta dos atores e agentes político-sociais internos a responsabilidade pelos avanços e recuos dos níveis de vida nesses países. Cabe lembrar que o período de crescimento coincidiu com a implantação e a consolidação de governos de exceção na maioria deles, enquanto a fase de declínio tem coincidido com os processos de redemocratização.

Uma poderosa corrente de democratização percorreu o hemisfério sul do continente americano, a partir de meados da década passada, fazendo com que os regimes de exceção se tornassem, progressivamente, uma exceção. “Mas este fator positivo se inscreve num fundo de crise econômica, financeira e social generalizada”, fazendo com que “a América do Sul, desde 1982, figurasse no primeiro escalão dos países endividados do Terceiro Mundo” (Berg 1989, p. 967).

De acordo com o relatório de 1983 da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), o “crescimento com pobreza” das décadas anteriores (desde a Segunda Guerra) foi substituído pela *pobreza sem crescimento*. De fato, a partir de 1982, a pobreza não cessa de aumentar e o PIB, que crescera sempre em torno de 5,5% ao ano, nas três décadas precedentes, caía para 1% e -3,3% *per capita*, desencadeando falências, queda dos salários reais, inflação galopante, rupturas profundas no tecido social e um endividamento equivalente a 40% do PIB e a 60% das exportações de toda a região.

Ao que consta, nenhum país do subcontinente sofreu qualquer cataclismo natural que pudesse abalar sua estrutura econômica e, salvo alguns conflitos localizados, principalmente na América Central, nenhuma escalada belicosa desviou ou desorganizou o esforço produtivo de qualquer nação. Em relação ao Brasil — e o raciocínio se aplica à maior parte dos países endividados da região — se não conhecemos nenhum conflito interno, se não tivemos nenhuma turbulência natural, se, ao contrário, as condições atmosféricas têm sido benevolentes para com as atividades agrícolas, propiciando excelentes safras, se as exportações

ampliaram-se em mais de 25% e se os termos do intercâmbio melhoraram em mais de 5%, em 1988, como entender o problema?

O vertiginoso aumento da dívida externa, que tem asfixiado as sociedades latino-americanas, este sim tem sido a principal razão da crise. E quais são os fatores de seu aprofundamento? A crise fiscal norte-americana parece ter sido o pivô dos principais agentes que atuaram na reversão de sentido das economias latino-americanas. Sem dúvida, ela acabou por provocar a brutal elevação da taxa internacional de juros, a deterioração dos termos de troca, o protecionismo alfandegário dos países industriais e as imposições de ajustes econômicos aos países endividados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a um preço social interno não contabilizado, aprofundando ainda mais a dívida e a crise político-social.

Somente a imposição de *ajustamento* das economias nacionais pelo FMI pode explicar as, aparentemente, irracionais medidas tomadas pelos governantes dos países endividados – na verdade, elas obedecem a uma racionalidade *equilibradora*, com vistas ao pagamento da dívida externa, sem alterá-la – dentre as quais destacamos:

- a) maxidesvalorizações das moedas e estabelecimento de incentivos fiscais para estimular as exportações;
- b) redução dos gastos públicos, especialmente nos investimentos (é mais difícil conter despesas correntes), com elevação dos preços internos, dada a dependência à importação de insumos;
- c) compressão do consumo, tanto pela redução dos salários reais quanto pela necessidade crescente de produtos importados, pagos a preços elevados, já que a produção nacional volta-se para as exportações e não para o mercado consumidor interno;
- d) concentração da renda, visando ao estímulo à poupança;
- e) processo inflacionário como instrumento de concentração da renda, pois ele atua tanto na corrosão salarial quanto no aumento do

déficit público – a arrecadação fiscal é praticada sobre preços também erodidos, já que se aplica, costumeiramente, o princípio da anualidade na cobrança de tributos;

f) eliminação dos subsídios aos produtos de consumo da maioria da população, agravando ainda mais a concentração da renda.

Na verdade, o que o FMI tem imposto é um novo padrão de distribuição e alocação do produto social nacional, gerado sob um novo paradigma capitalista – processo produtivo *cientificizado* – que reserva para os países da periferia a *desindustrialização endividada*.<sup>3</sup>

E as medidas restritivas dos países centrais sobre os periféricos do capitalismo parecem estar surtindo os efeitos desejados, uma vez que se escoam, anualmente, cerca de 60 bilhões de dólares em capital e outros recursos, dos países pobres para as mais ricas nações do globo (The Inter-Agency Commission for the World Conference on Education For All, 1990, p. 2), sem que seja alterada a situação dos devedores em relação aos credores.

No exame das publicações, oficiais ou não,<sup>4</sup> sobre os indicadores de desenvolvimento da região, constata-se a recessão, acompanhada, na maioria das vezes, de inflação e desemprego. Portanto, não se trata de denúncia de opositores ideológicos ou de simples manifestações de “derrotados” descontentes;<sup>5</sup> são reais e brutais disparidades econômicas, impondo terríveis constrangimentos ao desenvolvimento e, consequen-

3. A expressão foi cunhada por Roberto Schwarz, *op. cit.*, p.13.

4. Até mesmo nas insuspeitas estatísticas de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

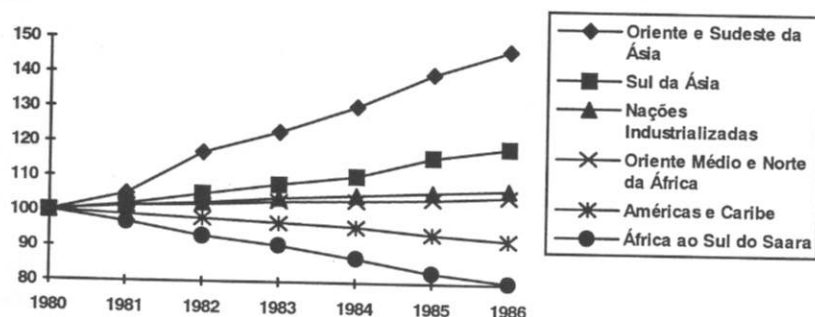
5. O atual governo brasileiro, em quem a população depositou suas mais vivas esperanças de resgate da dívida social e da soberania avassalada, tem reagido a qualquer manifestação crítica às suas políticas neoliberais com uma enraivecida exibição de arrogância eleitoral: *são os derrotados nas urnas que estão gritando!* Além disso, o presidente Fernando Henrique Cardoso, com um belo passado de compromisso com o social, tem perdido o equilíbrio emocional diante de simples perguntas sobre sua possível mudança de posição, do socialismo para o neoliberalismo. Os brasileiros temos, nos últimos meses, sentido na pele que talvez fosse melhor ser governado por um socialista arrependido do que por um neoliberal envergonhado.

temente, à construção de sociedades mais desenvolvidas, mais equânimes, mais pacíficas, mais democráticas enfim.

Evidentemente, dados agregados por região sempre escondem realidades sub-regionais ou nacionais, pois basta atentar para o fato de que, mesmo com a retomada do crescimento econômico em muitos países latino-americanos, nos anos de 1991 e 1992, *os dados de conjunto tendem a confundir, porque eles são pesadamente influenciados pelo (mau) desempenho do Brasil, o maior país da região, com quase 40% do PIB regional e que teve uma queda de 1% no total de sua produção e inflação acima de 1.100%, no ano passado (The World Bank 1993, p. 132).*

O gráfico a seguir, ainda que contenha as distorções próprias dos grandes números e das médias, permite, porém, uma melhor visualização do que está acontecendo nas diversas regiões do globo, em termos de tendências do crescimento econômico – que não devem ser confundidas com tendências do desenvolvimento, uma vez que este deve ser entendido no sentido mais amplo de crescimento econômico com justiça social.

Tendências Econômicas Regionais



Fonte: Banco Mundial

Pode-se constatar no gráfico que as regiões do mundo em que se encontram as nações endividadas foram as que mais sofreram com as

conseqüências da relativa estagnação dos países do Primeiro Mundo, num verdadeiro processo de transferência de crise; é observável também que os chamados *Tigres Asiáticos* alcançaram níveis de desenvolvimento econômico nunca antes conhecidos pela humanidade, certamente porque não tiveram de se submeter às cartilhas econômicas impostas.

Na primeira metade da década passada, o Produto Interno Bruto (PIB) caiu de 10 a 25% em muitos países da América Latina, agravando as disparidades internas e sua distância em relação aos países desenvolvidos.

Os países do oriente e do sudeste da Ásia aumentaram a renda *per capita* quase 50% no período; o sul da Ásia, aproximadamente, 20%; as nações industrializadas, quase 10%; e o Oriente Médio e o norte da África, mais de 5%; já a América Latina/Caribe e a África ao sul do Saara apresentaram uma queda, respectivamente, de quase 10 e 20%.

A situação não apresentou melhoria nos anos seguintes. O quadro abaixo dá uma melhor idéia de conjunto, em um período mais amplo.

Crescimento do Produto Interno Bruto *per capita*

Região	PIB 1991*	Pop. 1991**	1982/88	1989	1990	1991	1992
África Sul do Saara	178	489	-1,2	0,7	-1,5	-1,3	-1,2
Ásia Oriental	1.059	1.668	6,9	4,4	4,7	5,4	7,2
Sul da Ásia	335	1.153	3,1	2,9	3,4	0,3	2,8
Or. Médio e N. África	463	245	-2,8	-0,2	-0,4	-0,9	1,0
Europa e Ásia Central	1.335	501	2,0	1,4	-2,5	-9,2	-14,6
Am. Latina e Caribe	1.176	446	0,0	-1,0	-1,9	1,5	0,5

Fonte: Banco Mundial

\* US\$ bilhões

\*\* milhões

Assim, analisar hoje as políticas sociais públicas de qualquer país da América Latina, desconhecendo tanto a conjuntura global e os demais elementos do processo de estruturação da formação social específica, quanto o contexto internacional e as transformações estruturais por que passa o modo de produção capitalista é, no mínimo, ingenuidade e, no limite, intenção de quem quer transacionar com os agentes internacionais o próprio destino de sua nação.

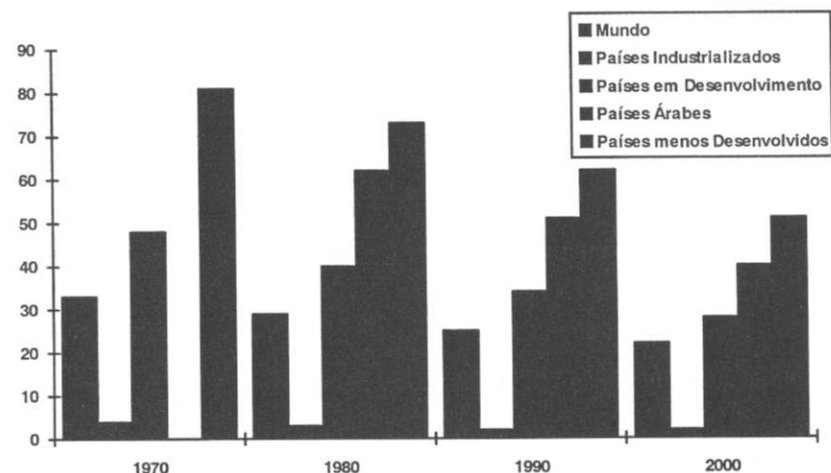
Por outro lado, pactuar parcerias e construir a solidariedade entre os países da região são condições *sine qua non* para a negociação soberana com outras forças internacionais.

O esforço em qualquer política social nacional, perdendo a perspectiva das dimensões e da abrangência do poderio da pressão internacional dos credores, nada mais será que paliativo, cuja potência mal arranhará a superfície dos problemas, como vem acontecendo nos últimos anos: mirabolantes planos nacionais, engavetados ou desmoralizados a curto prazo. Sem uma nova negociação da dívida externa pelos países devedores, em conjunto e em bases diferentes das estabelecidas atualmente, torna inviável qualquer esforço de retomada do desenvolvimento econômico com justiça social, ao mesmo tempo em que ameaça a governabilidade de qualquer país do Terceiro Mundo.

Estima-se que cerca de 170 milhões de latino-americanos continuarão vivendo em condições de miséria, se não se mudar o modelo de desenvolvimento econômico na maioria de seus países; e tal transformação não depende, certamente, do receituário do FMI, que apenas tenta evitar a inadimplência ou a suspensão (moratória) do pagamento dos serviços e do principal de suas dívidas.

Conforme demonstra o gráfico a seguir, o número de analfabetos declinará em todas as regiões do globo, mas continuará elevado nos países que compõem o elenco dos endividados, mantidas as atuais tendências, até o final do milênio.

Índices de Analfabetismo por Região (%)\*  
(Estimativas e Projeções)



Fonte: Unesco

\* Pessoas com 15 ou mais anos de idade

Aparentemente, não existe relação entre o baixo desempenho dos sistemas educativos e a dívida externa. No entanto, o caso do Brasil é emblemático: no Ano Internacional da Alfabetização (1990), somente o serviço da dívida externa brasileira equivaleu aproximadamente ao triplo de tudo que se aplicou no ensino fundamental público no país.<sup>6</sup> Por outro lado, tem sido demonstrada à exaustão a queda de investimentos na prestação de serviços sociais, particularmente nos sistemas educativos dos países endividados, pelas razões anteriormente apontadas, destacando-se, entre elas, a concepção do modelo vigente, que tenta convencer serem tais investimentos contrários ao desenvolvimento, porque colaboram para agravar o desequilíbrio das contas públicas e para impedir a acumulação de divisas.

6. Como demonstrou o chefe da delegação brasileira na Reunião Preparatória para a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Quito (v. Anexo I deste livro).

Embora os próprios detentores do sistema produtivo reconheçam que a exigência de qualificação visa hoje competências de longo prazo, compreendendo conhecimentos e atitudes, possibilidades de percepção e raciocínio, capacidade de comunicação e cooperação..., maior capacidade de abstração, de concentração e de exatidão e que, portanto, demandas seculares dos trabalhadores (educação geral e politécnica) são hoje bandeiras do capital (Paiva 1990, *passim*), os credores parecem não querer aplicar tais princípios aos países devedores, numa clara confirmação do destino que lhes é reservado: não ingressarão na era moderna – os que ainda não se industrializaram – ou serão *desindustrializados* – os que nela já estão.

É claro que considerar a educação apenas em relação a seu papel no sistema produtivo resulta de uma visão estreita; mas, mesmo mantendo-se nesta perspectiva, os detentores do capital dos países centrais parecem já estar dispensando os préstimos econômicos dos países dependentes para a preservação e a reprodução de seu processo de acumulação. Se, anteriormente, contaram com matéria-prima e mão-de-obra desqualificada e barata dos países periféricos, parecem estar agora dispensando-as, já que o modelo pós-industrial de desenvolvimento do capitalismo estaria a exigir apenas a qualificação das populações dos países centrais, pois estas, com a moderna tecnologia, seriam auto-suficientes diante da nova etapa desse modo de produção. Certamente é por essa razão que os programas de ajustes desconhecem totalmente as implicações sociais de sua concretização nos países devedores. E por mais que queiram nos inculcar que o subdesenvolvimento é uma etapa prévia necessária do desenvolvimento, não são poucos os autores<sup>7</sup> que nos fazem entender que ela é simultânea a este, pois é fator para que ele ocorra em outras plagas do mundo.

7. Roger Garaudy (1970), dentre outros, e, relacionando a questão do desenvolvimento com a educação, ver também Otaíza de Oliveira Romanelli (1978).

Para os que concebem a História como uma disputa, o atraso e a miséria da América Latina são o resultado de seu fracasso. Perdemos; outros ganharam. Mas acontece que aqueles que ganharam, ganharam graças ao que nós perdemos: a história do subdesenvolvimento da América Latina integra, como já se disse, a história do desenvolvimento do capitalismo mundial. (Galeano 1983, p. 14)

Quando os países da região são chamados à atenção pela diminuição dos investimentos nas políticas sociais, como se fosse possível aumentá-los no atual quadro de relações econômicas mundiais, debita-se na sua conta a responsabilidade exclusiva pelas seqüelas sociopolíticas internas, numa cínica transgressão de sua soberania, de sua inteligência e de sua integridade moral.

De fato, a atenção declinante quanto aos recursos a ser alocados no setor educacional, por exemplo, ainda que seja resultante de uma irresponsabilidade das elites locais, não o é pelo fato de elas não quererem explicitamente o desenvolvimento dos sistemas educativos, mas por terem antecipadamente *vendido a alma ao diabo*. O caso brasileiro é exemplar: ainda que a Constituição determine a vinculação de percentuais mínimos – 18, 25 e 25% da arrecadação de impostos devem ser aplicados na função ensino, respectivamente, pela União, pelos estados e pelos municípios –, as autoridades teimam em desrespeitá-los, numa clara infringência da lei. Mais: a mesma Constituição estabelece uma subvinculação datada – 50% do vinculado, durante dez anos, após a promulgação da Constituição de 1988 – para a universalização do ensino fundamental. Esta última disposição tem sido desrespeitada continuamente.

Para se ter uma melhor idéia do descompromisso com o setor, os dados do quadro abaixo demonstram os investimentos educacionais feitos pelos países latino-americanos nos sistemas educacionais e, particularmente, no ensino primário.

### Indicadores do “Esforço” Educacional

País	% do PIB*		% Gastos Governamentais		% na educação**		Custo <i>per capita</i> (US\$)**	
	1980	1987	1980	1987	1980	1987	1980	1987
Argentina	3,6	—	15,1	—	40,1	—	478,3	—
Bolívia	4,4	—	25,3	—	58,9	—	120,9	—
Brasil	3,5	4,5	—	17,7	—	—	—	—
Chile	4,6	4,4	11,9	15,3	42,7	51,0	228,1	155,2
Colômbia	1,9	2,7	14,3	22,4	44,4	39,9	61,4	85,1
Costa Rica	7,8	4,6	22,2	21,6	28,0	34,4	262,9	165,2
El Salvador	3,9	—	17,1	—	61,9	—	94,9	—
Equador	5,6	3,5	33,3	21,3	20,6	37,1	78,6	63,3
Guatemala	1,9	—	16,6	—	35,7	—	51,5	—
Haiti	1,5	1,9	14,9	20,6	59,3	56,8	15,8	26,0
Honduras	3,2	4,9	14,2	19,5	61,9	46,6	72,6	102,5
Jamaica	6,9	5,2	13,1	11,0	33,7	34,5	159,3	127,2
México	2,9	3,4	16,7	—	39,7	—	—	—
Nicarágua	3,2	6,2	10,4	12,0	44,7	36,7	54,5	112,0
Panamá	5,0	5,4	19,0	14,3	46,3	36,3	213,5	279,3
Paraguai	1,5	1,5	16,4	16,7	—	36,6	—	45,0
Peru	3,1	3,3	15,2	22,9	45,1	31,1	81,9	111,4
Rep. Dominicana	2,3	1,6	16,0	10,0	36,8	44,7	34,7	26,4
Trinidad e Tobago	4,0	5,8	11,5	—	46,9	47,5	504,5	1.051,5
Uruguai	2,2	3,1	10,0	15,0	48,4	36,1	309,7	213,6
Venezuela	4,4	5,4	14,7	21,3	17,5	—	177,8	—

Fonte: Inter-Agency Commission for the WCEFA (1990, pp. 116, 118 e 120)

(—) Faltam dados.

\* Aplicado na educação em geral

\*\* Aplicado no ensino primário (equivalente ao ensino fundamental no Brasil)

Os dados do quadro são muito ilustrativos, ainda que se refiram a um período limitado:

a) Apenas 50% dos países aumentaram a aplicação de recursos na educação, em relação ao próprio PIB.

b) Somente nove, no entanto, elevaram o percentual dos investimentos no setor educacional, em relação ao total de gastos dos respectivos governos.

c) Só oito aumentaram o percentual dos recursos para o ensino primário, tendo, conseqüentemente, elevado o custo *per capita* anual no mesmo grau.

Porém, comparar o custo médio/aluno/ano com o de outros países de outras regiões da Terra, excetuando o de Trinidad e Tobago, é tirar a prova de que a educação básica não tem se constituído em prioridade para a América Latina,<sup>8</sup> certamente por causa dos constrangimentos da dívida e da política de ajustes.

Se quadros semelhantes fossem construídos para as demais políticas sociais, certamente apontariam o mesmo descaso.

Ainda que encarados sob o estrito ângulo do crescimento econômico, os descendentes investimentos em educação representam um verdadeiro suicídio, uma vez que a queda de *produtividade* em todos os setores – e ela não pode ser confundida com *produção* – está estreita-

8. Ainda que não agrade a muitos, quando uma determinada política pública não é prioridade, de fato, de determinado governo, é porque ela também não se constituiu em prioridade da respectiva sociedade civil. O que vem acontecendo com a educação básica no Brasil é exemplar nesse sentido, pois, conforme destacamos anteriormente, ainda que presente em todos as intenções proclamadas, sua universalização não aparece, nas pesquisas de opinião pública, como uma necessidade primeira. Contraprova pode ser buscada na história recente do país, quando o governo não aceitou determinada política e a sociedade obrigou-o a executá-la (anistia e *impeachment* do presidente da República, por exemplo). Porém, é evidente que a “falta de vontade política” da sociedade para com a educação se constrói nas carências mais dramáticas e imediatistas da mera sobrevivência imposta pelos mecanismos das políticas de ajustes.

mente vinculada à qualidade da educação dispensada aos agentes do processo produtivo: mais instrução significa menor desperdício.

No Brasil, calcula-se que o desperdício na construção civil, por exemplo, é de cerca de 35%. “Com isso, um apartamento que poderia custar US\$ 50 mil sai por mais de US\$ 67 mil (Dimenstein 1993, p. 141).

Por outro lado, e ainda sob o ângulo estrito da funcionalidade da educação em relação ao sistema produtivo, a profunda transformação por ele sofrida nos últimos anos aponta para uma escolarização mais longa, cujos objetivos não podem se limitar ao adestramento em habilidades técnico-profissionais, mas que, pelo contrário, possibilitem uma maior flexibilidade no comportamento produtivo do trabalhador, isto é, oportunizem-lhe uma maior capacidade de perceber a linha de produção como um todo e que, conseqüentemente, o preparem para a polivalência.<sup>9</sup>

Numa outra linha de raciocínio, mas chegando a conclusões semelhantes, estão os autores que defendem a modernização do ensino fundamental pelo resgate da pedagogia socrática do *aprender a aprender*, “empalidecido através dos tempos pela didática do ‘ensino-aprendizagem’”, que mantém “o educando como objeto receptivo e domesticado” (Demo 1993, p. 211).

Na realidade, a “coincidência” entre as bandeiras do capital e as dos trabalhadores quanto à educação básica é uma convergência resultante da necessária evolução histórica do modo de produção capitalista, ao ponto de ela se dar, inclusive, quanto à qualidade da educação a ser dispensada. De fato, para que o processo de acumulação se reproduza, o capitalismo de organização tem de admitir uma educação que acaba por instrumentalizar a resistência à acumulação privada, na medida em que, contraditória e fatalmente, também tem de defender uma educação libertadora, porque propiciadora da competência baseada em conheci-

9. Vanilda Paiva, em um trabalho memorável, analisa as relações entre *produção e qualificação para o trabalho* in: Franco e Zibas (1990, pp. 95-122).

mentos gerais, portanto, recuperadora da categoria de totalidade, do espírito crítico, da comunicabilidade e do interesse pela qualidade.

#### *Dívida externa, educação para todos e desenvolvimento*

Ao final dos anos 80, o impacto dos resultados negativos do desenvolvimento econômico-social dos países subdesenvolvidos, com sérias repercussões até mesmo nos países do Primeiro Mundo, levou muitos analistas a considerá-los como a *década perdida*.

O setor educacional, em particular, apresentava os piores desempenhos, a despeito da notável expansão das matrículas no ensino fundamental que, em alguns países – como foi o caso do Brasil – chegou à quase universalização do acesso. O problema, porém, não estava na expansão quantitativa das vagas, mas na eficácia e na eficiência dos sistemas educativos. Dos matriculados, a maioria dos egressos da escola continuava à margem do sistema produtivo e da cidadania, porque, mesmo que eles obtivessem a titulação nesse nível e o domínio dos conhecimentos e das habilidades, não refletiam padrões tecnológico-culturais compatíveis com as exigências do novo processo produtivo, nem a consciência política e as posturas recomendavam-se a uma sociedade democrática e ética. Em suma, a escola não estava preparando as futuras gerações para desempenhos básicos cobrados pelas contemporâneas formações sociais. Mais do que universalizar o acesso, era necessário garantir a permanência da criança e do adolescente na escola, até a conclusão, com qualidade, de sua educação básica.

Logo surgiram os raciocínios que ligavam o subdesenvolvimento à falta de escolarização da maioria das populações dos países pobres, dando-se a impressão da ressurreição do *messianismo pedagógico* da década de 1960. De fato, duas décadas antes, a teoria do *capital humano* acabou por desencadear a idéia de que a escolarização era o

antídoto a quase todos os problemas individuais e sociais. A educação (...) também considerada instrumento de desenvolvimento econômico, de diminuição das diferenças econômicas entre indivíduos, de permeabilização das classes sociais dentro de cada sociedade e de estreitamento das distâncias entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (Rossi 1978, p. 17)

Logo veio a reação a esse otimismo pedagógico, por meio de uma espécie de niilismo crítico, expresso nas teorias reprodutivistas que contrapunham à fórmula *a educação pode tudo* o princípio de que *ela não pode nada*.

De qualquer forma, sem cair nas armadilhas maniqueístas que marcaram as décadas anteriores e associando-a a outros condicionantes do desenvolvimento e da equidade social, a educação escolarizada retorna à agenda das preocupações de todos os países e de todas as agências internacionais. A forma como tal preocupação se explicitou para todo o mundo é o que descrevemos a seguir, no processo que culminou com a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na Tailândia, em março de 1990 e, no caso brasileiro, com a Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília, em dezembro de 1994.

No nível internacional, o cenário era o seguinte:

1º) Em dezembro de 1987, a 42ª sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) proclamara, por meio da Resolução 42/104, 1990 como Ano Internacional da Alfabetização.

2º) A Unesco, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial (Bird) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), apoiados por vários países e por agências internacionais, resolveram promover a Conferência Mundial de Educação para Todos, a ser realizada em março de 1990, em Jomtien (Tailândia).

3º) Documentos, previamente preparados por essas agências, seriam submetidos aos diversos países, em reuniões preparatórias realiza-

das nos diversos continentes, para ser emendados, complementados e, finalmente, submetidos à deliberação da Conferência Mundial.

A reunião preparatória que interessava ao Brasil ocorreu no final de 1989, em Quito (Equador), na qual estiveram presentes todos os países da América Latina e do Caribe. Nela, a delegação brasileira formulou uma proposta que, embora aprovada, apareceu muito esmaecida no relatório final: os países, economicamente desequilibrados pela dívida externa, deveriam ter parte do débito, seja do principal, seja do serviço da dívida, revertida para seus próprios programas de alfabetização e educação básica. Imediatamente, os representantes do Banco Mundial e seus aliados colocaram-se ferozmente contra e, embora fossem derrotados em plenário, devem ter cuidado de amenizar a proposta no relatório que foi encaminhado à Conferência Mundial.

O confronto dos textos da proposta brasileira (Anexo I), do relatório final da Reunião Preparatória de Quito (Anexo II), do que foi proposto pela representação da América Latina em Jomtien (v. citação no texto de Fernando Reimers, neste livro) e da versão final da Declaração Mundial (Anexo III) demonstra o progressivo enfraquecimento e, por que não dizer, a descaracterização política da idéia original.

Em março de 1990, passando as dificuldades naturais de uma sucessão presidencial, o Brasil enviou uma delegação à Tailândia, composta de membros do governo que saía e da administração que tomava posse.

Infelizmente, na Tailândia, os membros da delegação brasileira receberam ordem expressa do governo para não tocar no problema da dívida externa, podendo, no máximo, votar pela proposta que formulara em Quito, se outro país a apresentasse.

Ora, se no ano de 1989, somente o serviço da dívida externa brasileira equivaleu a três vezes o montante de investimentos públicos do país no ensino fundamental, o não-estabelecimento de outras bases de negociação da dívida certamente inviabilizaria qualquer esforço adi-

cional dos países devedores – todos em situação semelhante à do Brasil – nos declinantes investimentos para o setor.

O Plano Decenal de Educação para Todos do Brasil é originário das primeiras mobilizações de 1988, voltadas para a sensibilização do Governo Federal, no sentido de que ele tomasse iniciativas que inserissem o país no circuito dos que já se organizavam para participar do Ano Internacional da Alfabetização (1990).

Finalmente, pelo Decreto nº 97.219, de 14 de dezembro de 1988, o presidente da República instituiu a Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização (CNAIA), composta de representantes de “instituições governamentais e não-governamentais e de personalidades com notórios e relevantes serviços prestados à causa da alfabetização” e encarregada de coordenar, em nível nacional, os programas e as atividades relativos ao Ano Internacional da Alfabetização.

Inicialmente presidida por Paulo Freire – a quem tive a honra de substituir, posteriormente, na presidência – a comissão estabeleceu, de pronto, alguns princípios:

1º) Não se limitaria a preparar uma série de festividades e comemorações relativas ao ano, mesmo porque não tínhamos qualquer razão para comemorar ou celebrar o triste espetáculo do analfabetismo brasileiro.

2º) Embora constituída por entidades e representantes com larga experiência no setor, rechaçou-se também, desde o início, qualquer formulação de programa de âmbito nacional (todos fracassaram até hoje), optando-se pela elaboração de um diagnóstico da situação do analfabetismo no país, de uma discussão das potencialidades e dificuldades a ser enfrentadas e de uma metodologia de mobilização social que culminasse na elaboração de uma Declaração Nacional de Princípios e Compromissos, acompanhada de um Plano de Ação a ser executado em dez anos.

Do trabalho desenvolvido em várias reuniões resultou o documento *Alfabetizar e libertar*, que se estruturava nos elementos antes descritos e que propunha a realização de uma Conferência Nacional de

Educação para Todos, com base na mobilização de escolas, municípios e estados. Na realidade, o eixo da metodologia de trabalho tentava inverter a praxe brasileira de planos governamentais, nascidos em gabinetes, impostos de cima para baixo, pretendendo uniformidades em um país tão grande e tão diversificado em suas realidades regionais e locais. A idéia central concretizar-se-ia numa “arquitetura democrática” de montagem da Declaração e do Plano:

a) escolas e instituições de educação básica realizariam assembleias e elaborariam seus próprios princípios, compromissos e planos;

b) no âmbito municipal, assembleias, constituídas de delegados escolhidos na fase anterior, elaborariam as declarações e os planos municipais de alfabetização e de educação básica, com base em consolidações do que fora elaborado e proposto nas escolas e nas instituições celulares da sociedade civil;

c) na fase estadual, também por intermédio de assembleias de delegados escolhidos nos municípios, cada Unidade da Federação elaboraria sua Declaração e seu Plano Decenal de Ação, consolidando os municipais de seu âmbito;

d) finalmente, na Conferência Nacional de Educação para Todos, ocorreria consolidação dos documentos estaduais em uma Declaração e num Plano nacionais, a ser apresentados à comunidade brasileira e à internacional.

A comissão visava não só quebrar a espinha dorsal do modo tecnocrático de planejar, como também oportunizar um processo de mobilização e organização da sociedade civil em torno das questões educacionais e buscar retratar os direitos, anseios, interesses, projeções e ideais de determinadas camadas da população brasileira que nunca são contempladas nas políticas sociais públicas.

Evidentemente, um Plano elaborado por essa metodologia teria muito mais credibilidade (interna e externa) e muito mais potencialidade de sucesso.

De março a setembro, a CNAIA tentou, em vão, junto às autoridades do Governo Federal, dar prosseguimento aos trabalhos: o documento *Alfabetizar e libertar* não foi assumido pelo ministério (embora seus representantes na comissão tivessem participado de sua elaboração), não sendo, conseqüentemente, divulgado ao país; nem o MEC, por intermédio de outro instrumento, buscou dar conseqüência aos compromissos assumidos na Tailândia, já que o Brasil se tornara signatário da *Declaração Mundial de Educação para Todos* e do *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Aliás, nem mesmo estes documentos foram traduzidos para a língua portuguesa para ser divulgados ao sistema educacional e à sociedade brasileira.

Somente em 11 de setembro de 1990, o governo Collor instituiu a Comissão do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (Pnac), presidida pelo ministro da Educação e secretariada pela Secretaria Nacional de Educação Básica.

Interesses alheios à educação básica e à alfabetização protelaram, indefinidamente, a realização da Conferência Brasileira de Educação para Todos, surgindo, a todo momento, choques entre os membros da nova comissão (a maioria dos constituintes da CNAIA tinha sido reconduzida) e o ministério, não só pelo autoritarismo da condução, como pelas surpresas cotidianas – surgiam projetos e programas nacionais, como o dos Ciacs, sem que tivessem sido discutidos na comissão, e as propostas dela eram desconhecidas pelas autoridades.<sup>10</sup> Mesmo assim, a comissão continuou tentando dar prosseguimento aos princípios da Conferência Mundial, numa verdadeira ginástica de convivência pacífica e resistência.

Com todas as dificuldades, mantivemos a mobilização nacional em torno das questões da alfabetização e da educação básica; mas, infelizmente, as centenas de planos enviados pelos estados e municípios continuavam enfeitando as prateleiras do MEC.

10. Alguns membros chegaram mesmo a interromper sua participação, por entender que estavam apenas legitimando decisões de um governo autoritário.

Os desmandos, a corrupção e a incompetência continuaram grassando no Governo Federal, até que veio o *impeachment* do presidente da República e o Pnac foi enterrado.

Passados três anos da Conferência Mundial e constatando que suas metas não seriam alcançadas até o ano 2000, a despeito dos esforços feitos pelos países signatários, as agências promotoras resolveram mudar de estratégia: congregar os esforços nos países mais populosos e com maior número de analfabetos.<sup>11</sup>

Em março de 1993, a China já realizava sua Conferência Nacional e convidava os demais companheiros de analfabetismo a presenciar o esforço por ela levado a efeito.<sup>12</sup> O que assistimos na China, apesar das dificuldades econômicas, étnicas, demográficas, lingüísticas e, principalmente, políticas, não nos inibe em reiterar o que dissemos às autoridades chinesas: “Se continuarem no ritmo em que se encontram os atuais esforços educativos, a China não será, a curtíssimo prazo, mais um *Tigre Asiático*; ela será o dragão da Ásia.”

De governo seminovo, o Brasil passou a ser instado a juntar-se aos outros oito países no esforço de universalizar a educação básica para todas as suas populações, realizando seu Plano Decenal de Educação para Todos, agora extensivo ao ano 2003.

Porém, passou a lidar com dificuldades internas muito agravadas: uma crise política, econômica, ética e educacional sem precedentes em sua história; uma crise de credibilidade, específica do setor educacional, principalmente por causa do esforço de mobilização nacional, recentemente dispendido e que ficou sem resposta, com o Pnac. Certamente tal situação exigiria profundos compromissos, dedicação, competência política e talento.

11. China, Índia, Paquistão, Bangladesh e Indonésia, na Ásia; Nigéria e Egito, na África; Brasil e México (infelizmente), na América.

12. Tivemos a oportunidade de estar presente em todos os eventos internacionais até agora mencionados, ora na qualidade de membro da delegação brasileira, ora na qualidade de observador.

Logo que foi escolhido o novo ministério, o da Educação sofreu uma série de ataques pelo desconhecimento da mídia sobre a pessoa do ministro, chegando mesmo a ser cognominado, pejorativamente por ela, de “mestre-escola”. Felizmente, o ministro recebeu as críticas com humildade e, passo a passo, foi, por sua competência, desmanchando a impressão inicial e se impondo como profundo conhecedor do *métier*.

No que diz respeito ao Plano Decenal, compareceu, inclusive, às reuniões técnicas internacionais, chamando a atenção das agências para o compromisso do governo brasileiro.<sup>13</sup> Coordenou a elaboração de um primeiro esboço do plano nacional — em articulação com as demais esferas de governo — que, após a reunião de Paris (julho de 1993), submeteu à Nação, para, só depois de incorporar as análises e sugestões que vinham de todos os cantos do país, apresentá-lo na Conferência de Nova Delhi, em dezembro do mesmo ano, como o Plano Decenal de Educação para Todos do Brasil.

No decorrer do ano de 1994, o Comitê Consultivo do Plano (em nível nacional) trabalhou assiduamente nos planos estaduais e municipais enviados ao MEC, no sentido de aperfeiçoar a consolidação já realizada e que o ministro levava a Nova Delhi, preparar a Conferência Brasileira de Educação para Todos e desencadear os desdobramentos e as conseqüências práticas do que o Plano já continha.

Embora o documento mencionado tivesse resultado de uma enorme quantidade de propostas oriundas de estados e municípios que,

---

13. E hoje podemos aquilatar melhor a dimensão desse esforço pelo relato do senhor ministro na última reunião do Comitê Consultivo do Plano Decenal de Educação para Todos: “As informações sobre a mobilização e os resultados dos trabalhos anteriores, tive-as do presidente da Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização, pois no próprio ministério não encontrara nos arquivos qualquer informação. Tanto é assim que, na China, participando como observador da Conferência Nacional daquele país, sentia-me em posição bastante desconfortável. Penso que saímos dessa posição para um patamar mais razoável — e o representante da Unesco aqui presente pode confirmar ou não essa nossa avaliação — nas reuniões internacionais posteriores, chegando mesmo o Brasil a assumir uma posição de destaque e, sem qualquer patriotada, até mesmo de liderança entre os nove países envolvidos no processo”.

apesar dos potencializadores de descrença imediatamente anteriores, elaboraram seus respectivos planos, reconheceu-se que o Plano Nacional ainda poderia ser enriquecido por uma nova rodada de discussões pelo país. É que se percebeu também, certamente por confusões de comunicação típicas de conjunturas semelhantes à que o país vivera na ocasião, que em determinadas regiões, mesmo naquelas em que se expressara uma forte mobilização nos municípios (como foi o caso do sul), alguns estados não tinham consolidado seus planos. Por outro lado, dadas as premências de tempo oriundas do calendário de eventos internacionais, o documento brasileiro apresentado em Nova Delhi originara-se de uma relativa inversão na metodologia de discussão e formulação originalmente proposta: não houvera a fase escolar, prevista já pela Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização, em 1989.

Sensível à necessária ruptura com o modo tradicional e tecnocrático-autoritário de se planejar no Brasil, o ministro enviou uma correspondência a todos os prefeitos do país, aos parlamentos dos diversos níveis, às entidades da sociedade civil, apelando para uma nova rodada de discussões, começando pelas escolas (40 mil receberam, diretamente do MEC, uma cópia do plano e um roteiro para discussão, devendo as demais serem mobilizadas pelos estados e municípios) e culminando com a Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília de 29 de agosto a 2 de setembro de 1994.

Na Conferência, com a presença de quase duas mil pessoas, delegações de todas as unidades da federal, de todos os níveis do sistema educacional, representando entidades governamentais e não-governamentais, discutiram, negociaram e se tornaram signatárias do *Acordo Nacional de Educação para Todos*.

Este sumário histórico da forma de elaboração do plano já aponta para uma primeira diferença em relação aos anteriores: não se trata de uma formulação de um grupo de iluminados nem de uma proposta do governo; é, ao contrário, a expressão da vontade educacional da sociedade brasileira. Já por essa razão, não será facilmente engavetado, se tal tentação passar

na cabeça de algum futuro administrador. Aliás, uma das provas históricas da sua vitalidade está no fato de que, com toda a má vontade dos ministros anteriores e com todas as dificuldades políticas do contexto, as idéias mestras da Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização permaneceram incólumes. Qual a principal explicação para esse fenômeno? Desde o início, os arquitetos do engajamento brasileiro no processo do Ano Internacional da Alfabetização propuseram ao Governo Federal que a Comissão Nacional, embora devesse congregiar representantes dos diversos órgãos públicos, incorporasse também membros das entidades representativas da comunidade educacional brasileira.<sup>14</sup>

Correndo o risco de ser reiterativo, caberá mais à sociedade civil do que ao próprio governo a continuidade e a implementação do Plano Decenal.

Quanto a seu conteúdo, evidentemente há uma diferença qualitativa astronômica em relação a planos anteriores, pois, por mais que estes se apresentassem tecnicamente mais perfeitos, o Plano Decenal de Educação para Todos contém o diagnóstico mais atualizado e consistente sobre a educação básica brasileira de todos os tempos, porque foi levantado diretamente por quem atua na ponta do sistema. Além disso, ele é a expressão mais fiel das frustrações, das projeções e dos ideais da sociedade em relação à educação básica, porque é a simples tradução do que as próprias pessoas manifestaram.

Contudo, esse otimismo não pode vendiar-nos os olhos para a necessidade de algumas iniciativas urgentes:

a) O país necessita da aprovação da Lei de Diretrizes e Base, em tramitação no Congresso Nacional há mais de cinco anos, com base no projeto democraticamente discutido com toda a comunidade educacional brasileira.

14. Cabe aqui um destaque para o Unicef que, todas as vezes em que a participação de segmentos não-governamentais ficava ameaçada por não contar com o próprio apoio do governo, por exemplo, nos eventos internacionais, não só "bancou" a indicação como criou as condições materiais necessárias para que ela se desse.

b) Os diversos níveis de governo têm de começar a cumprir a Constituição, no que diz respeito à aplicação dos percentuais mínimos da arrecadação de impostos nela previstos, e não forçar, no processo de revisão constitucional, a diminuição desses índices. Caso contrário, estaremos na contramão da História. Os países que mais se desenvolvem no mundo já perceberam que ultrapassamos a sociedade industrial e que o insumo básico do desenvolvimento, com justiça social, é o conhecimento universalizado.

c) Especificamente no setor educacional, é necessário definirem-se melhor os papéis e as responsabilidades dos diversos níveis de governo. As competências difusas e concorrentes têm desperdiçado recursos e dificultado a concretização de uma verdadeira "política de parcerias".

d) Cada vez mais, é necessário passar o controle das agências educativas para a sociedade civil, numa verdadeira descentralização do processo decisório e administrativo, para que sejam eliminadas as soluções de continuidade nas políticas. Dessa forma, há necessidade de uma luta premente pelo fortalecimento da escola como unidade pedagógica, administrativa e financeira; porém, caracterizada por uma gestão democrática.

e) Urgentemente, precisamos superar mitos e preconceitos cristalizados no sistema educacional brasileiro, tais como seriação, sistema de promoção e repetência e outros procedimentos, que visam atender mais à burocracia do que às necessidades dos educandos e à produtividade e à qualidade dos serviços dispensados.

f) Não há como continuar convivendo com as atuais condições salariais de trabalho dos corpos docentes, cujo engajamento e cuja competência são fundamentais para que qualquer plano ou projeto não fique, fatalmente, comprometido.

Aliás, é bom dizer que todas estas preocupações aparecem como verdadeiras precondições para que o Plano saia do papel e tenha vida longa. Em conclusão, a urgência de algumas medidas está sendo ditada

por uma conjuntura que se aproxima de um processo de desmonte governamental generalizado, após as eleições mais globais que tivemos nas últimas quatro décadas.

Infelizmente, no Brasil, a maioria dos governantes, certamente por uma concepção patrimonialista do Estado, interrompe as ações das administrações que os precederam e tenta “inventar a roda de novo”. Além disso, a não-coincidência das renovações administrativas em todos os escalões de governo tem provocado uma certa “disritmia”: quando as administrações municipais estão ganhando maturidade, mudam os governos Federal e Estadual; quando as primeiras estão sendo substituídas, os outros é que estão já com o controle das máquinas e deslançando suas políticas e planos mais conseqüentes. Por tudo isso é que vale a reiteração exaustiva da necessidade de mobilização e organização da sociedade civil, pois é ela que garantirá a continuidade das políticas públicas. Aliás, a tão decantada falta de vontade política dos governantes nada mais é que a falta de vontade política da própria sociedade organizada. Governante não tem vontade política. Numa sociedade democrática avançada, ele é apenas o administrador, na prática da vontade política da sociedade. Por isso, mais importante do que todas as medidas citadas anteriormente é a descentralização do processo decisório e da administração dos sistemas educacionais. E essa descentralização, se passa pela “estadualização” (“provincialização”) ou pela “municipalização”, deve culminar na “escolarização”, isto é, na autonomia da unidade escolar, controlada pela comunidade. Com o fracasso dos governos, é a vez da sociedade!

Contudo, as medidas internas que cada país tomar no sentido da racionalização dos seus sistemas educacionais serão inócuas, pois não é possível atingir as metas da *Declaração Mundial de Educação para Todos* e do *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem* – ambos documentos aprovados na Conferência da Tailândia e subscritos por quase todas as nações do mundo – se não houver alteração dos critérios de pagamento das dívidas externas dos países mais endividados, exatamente onde se concentra o maior número de

analfabetos. E, conforme já foi afirmado anteriormente, é ingenuidade de qualquer país querer enfrentar individualmente, com os credores, a questão de sua própria dívida externa.

Questionava-nos determinado ministro da Educação de um país da África, na Conferência da China, sobre a situação brasileira. Dizia ele não entender o porquê de o Brasil estar entre os nove países com mais problemas de analfabetismo no mundo, considerando que é um país que se inclui entre as dez maiores potências econômicas e com um pensamento e uma prática pedagógica que, muitas vezes, têm sido referência para os demais.

Lembramos ao ministro que, se estamos na raia dos campeões econômicos e pedagógicos, somos campeoníssimo em dívida externa...

### Conclusões

O esforço que vem se fazendo no Brasil pela descentralização das políticas públicas é exemplar no continente. O empenho de outros países sobre o mesmo tema é de natureza diversa – como o que ocorreu no México e o que ocorreu no Chile. Aliás, a experiência chilena, imposta pelo governo Pinochet, foi péssima referência para educadores nacionais contrários à descentralização, pois foram atribuídas ao movimento brasileiro semelhanças com o daquele país, cujas metas beneficiavam realmente o privatismo no ensino.

Cabe indagar, porém, que contribuição esse processo descentralizador, se estendido a outros países do continente, pode dar à integração latino-americana, à sua inserção independente no mundo e à construção de nações desenvolvidas, competitivas no nível internacional, com equidade interna e respeitando sua soberania?

Até hoje, as dificuldades de integração regional do Brasil com os demais países do subcontinente não se deveram a dificuldades ou preconceitos de suas populações, mas a interesses minoritários, de elites “extrovertidas”, isto é, articuladas com o exterior da latinidade americana.

Por outro lado, não é difícil perceber as convergências e semelhanças entre os traços culturais populares das diversas nações, certamente decorrentes das raízes nativas e africanas comuns.

Descentralizar o processo educacional, buscando a incorporação dos contextos culturais específicos nos componentes curriculares, certamente resgatará um substrato comum latino-americano ainda presente nos traços da cultura popular, além de recuperar o sentimento de solidariedade, próprio do universo simbólico das camadas da população oprimida.

Acresce-se a isso, conforme destacamos em outro trabalho (Romão 1992), que a descentralização da educação básica permitirá, dentre outras vantagens, as que se seguem.

a) O processo de universalização e qualificação da cidadania não se dá com aprendizagem teórica, mas com o próprio exercício, com a práxis cidadã – são as próprias pessoas que melhor conhecem os bens necessários ao seu próprio projeto de vida.

b) A participação nas decisões e na execução de políticas públicas é exercício pedagógico importante para a auto-afirmação da identidade e para o processo de maturação política, pois a exigência do respeito às próprias diferenças desencadeia o reconhecimento das diferenças alheias.

c) A tão decantada economia de escala dos processos administrativos centralizados não resiste à corrosão financeira, provocada pela lentidão burocrática, sem falar que ela implode a adequação de cronogramas de desembolso de recursos financeiros, de bens e de serviços para as escolas.

d) O modelo de desenvolvimento econômico de um país não pode estar mais entregue à responsabilidade de uma minoria comprometida com objetivos egoístas ou espúrios ao projeto da própria nação.

Nenhum país endividado externamente sairá da crise, enquanto essa saída estiver na dependência de ajustes econômicos impostos de fora e que só trazem vantagens à minoria dominante.

Por outro lado, os governos elitistas não têm uma base de apoio que alimente uma resistência soberana aos ajustes impostos.

Por isso, o processo educativo libertador há que nascer das próprias bases populares de cada nação, solidarizadas com suas co-irmãs sofredoras, e cuja situação seja componente curricular a ser desenvolvido na escola popular e democrática.

Nunca é demais lembrar que a redemocratização ocorrida recentemente em vários países da América Latina encaminhou processos de revalorização da participação, do poder e da cultura locais, na medida em que governos de exceção anteriores centralizaram-nos ou impediram-nos. Ao mesmo tempo, na proporção em que tais governos colocaram seus países em situações muito difíceis, exatamente porque se avassalaram aos interesses do capital estrangeiro – aliás a ascensão de quase todos eles não se deu sob o patrocínio deste? – e aprofundaram as respectivas dívidas externas, particularmente na década passada, acabaram por desencadear, nas oposições, uma identificação entre descentralização e democratização.

Nos anos 90 retoma-se, sob governos legalmente constituídos, o movimento de soerguimento das soberanias vilipendiadas, por intermédio dos movimentos cidadãos.

Muitos analistas têm destacado que os latino-americanos superestimamos a escola como meio de libertação e desenvolvimento nacionais, ainda que reconhecendo a inadequação da escolarização ao processo de realização pessoal e coletiva. E seu espanto resulta do não-entendimento de que nossas convicções se alicerçam na esperança quanto ao futuro, a despeito de todas as agressões que sofremos, a despeito de, muitas vezes, como agora, termos de levantar nossas nações da posição de joelhos, assim colocadas, diante do mundo, pelas recentes ditaduras.

As concepções centralizadoras do sistema educacional teimam em construir planos nacionais sem referência às particularidades locais e socioeconômicas da população, tornando o “nacional” uma abstração, e não a resultante de consolidações de propostas nascidas de baixo para cima. Daí suas fragilidades reiteradamente manifestas:

- a) escassa adaptação às realidades locais e sociais;
- b) deficiência de informações, com os corolários de desatualização e/ou mistificação de estatísticas;
- c) ocupação dos escalões superiores com todos os temas e problemas, inclusive com os de menor importância;
- d) lentidão nas decisões, na divulgação e na implementação de programas, com retorno, também lento, de informações sobre os resultados;
- e) solução de continuidade de políticas, nas trocas de governantes não há poder de pressão, nascido do enraizamento social das idéias, que sustente a continuidade do que é desejável para a maioria;
- f) utilização de modelos lineares, inadequados e intempestivos para realidades variadas no interior dos países;
- g) definição de prioridades em função de pressões corporativas;
- h) distribuição de recursos privilegiando as atividades-meio das caras estruturas centrais;
- i) conversão dos agentes intermediários em meros “meninos de recado”;
- j) elaboração de documentos academicamente sofisticados e de pouca aplicabilidade; e
- k) enfim, falta de legitimidade dos programas, planos e projetos.

Cabe indagar, por que alguém ou algum grupo de pessoas pode ter a veleidade de pensar que é o único competente para a realização dos projetos de vida individual das outras pessoas e dos projetos coletivos nacionais?

Certamente, as elites latino-americanas e seus aliados internacionais estão convencidos de que o lema “o povo unido jamais será vencido”, tão usado e tão contrariado na América Latina, é uma verdade que lhes revela a confortável conclusão de que o povo não é unido, porque tem sempre sido vencido.

A grande tarefa do educador latino-americano, neste final de século, é, com certeza, a de lutar pela mobilização e organização de nossas populações oprimidas, esclarecendo-as sobre a necessidade da união interna e subcontinental. Além disso, trabalhar pelo esclarecimento da população sobre a questão da dependência econômica via dívida externa – nova versão do imperialismo tão esquecida nos programas de educação popular – que tem sido o mais importante fator de todas as mazelas por ela sofridas. Mais ainda, defender a tese de que, a despeito dos ajustes administrativos, financeiros e pedagógicos que nossos sistemas educacionais devem sofrer, é na integração dos oprimidos da América Latina que está a possibilidade da superação da embaraçosa conclusão histórico-lógica de nossas revoluções abortadas e de nossas derrotas. Finalmente, alimentar a esperança de que, no limiar do milênio que se avizinha, o povo latino-americano unido e com educação básica vencerá sempre!

De acordo com o “Calendário Indicativo de Implementação para os Anos 90” do *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem* aprovado na Conferência Mundial, “em 1995-1996, os governos e as organizações procederão à avaliação do período intermediário de implementação de seus respectivos planos e, caso necessário, farão ajustes”. Além disso, “governos, organizações e agências de desenvolvimento deverão empreender também uma ampla revisão das políticas nos níveis regional e mundial” (Unicef 1991, p. 19).

Penso ser este ano um bom momento para uma reunião dos representantes dos países latino-americanos com o objetivo de analisar, não só os avanços obtidos como resultado de seu esforço próprio, mas também os impactos, positivos ou negativos, nos seus sistemas de educação básica, do comportamento que cada um adotou em relação à própria dívida externa. Será também oportuno examinar as iniciativas tomadas pelas agências internacionais promotoras das Conferências de Jomtien, especialmente as do Banco Mundial, em resposta à proposta que apresentaram na Tailândia sobre a questão da dívida. Afinal, mesmo esmaecida, a posição dos países devedores, aprovada na Conferência, ou tem eco nas ações concretas de quem tem peso na ordem econômica global, ou os documentos ali aprovados foram mais um exercício de mera retórica, ou, o que é pior, a Conferência foi uma encenação para encobrir uma agenda oculta.

#### Bibliografia

- BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Mito e realidade na dívida externa brasileira*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- BERG, Eugène. *La politique internationale depuis 1955*. Paris, Economica, 1989.
- CASTAÑEDA, Jorge G. *Utopia desarmada; Intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana*. São Paulo, Companhia das Letras, 1994.
- CHAUNU, Pierre. *História da América Latina*. São Paulo, Difel, 1964.
- DEMO, Pedro. *Desafios modernos da educação*. Petrópolis, Vozes, 1993.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *O cidadão de papel; A infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil*. São Paulo, Ática/Folha Educação, 1993.

- DONGHI, Halperin. *História da América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- FRANCO, Maria Laura e ZIBAS, Dagmar (orgs.). *Final do século; Desafios da educação na América Latina*. São Paulo, Cortez, 1990.
- FRANK, Andre Gunder. *Lumpenbúrguesia: Lumpendesarrollo*. 3ª ed., México, Era, 1978.
- FURTADO, Celso. *ABC da dívida externa*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. *La construcción interrumpida*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. 20ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- GARAUDY, Roger. *O pós capitalismo*. Fórum, Rio de Janeiro, 1970.
- GOLDMANN, Lucien. *A criação cultural na sociedade moderna*. São Paulo, Difel, 1972.
- GONIDEC, Pierre-François. *Relations internationales*. 2ª ed., Paris, Montchrestien, 1977.
- GONZÁLES, Silvia Senén. *Las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa en América Latina*. Buenos Aires, CFI, 1986.
- GRIFFITH-JONES, Stephany e SUNKEL, Osvaldo. *O fim de uma ilusão; As crises da dívida e o desenvolvimento da América Latina*. São Paulo, Brasiliense, 1990.
- HUBER, Siegfried. *O segredo dos incas*. Belo Horizonte, Itatiaia, 1958.
- KURZ, Robert. *O colapso da modernização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992 (Prefácio de Roberto Schwarz).
- LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *América Latina contemporânea*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

- LUCE, Maria Beatriz Moreira. "Sobre a educação no debate da integração latino-americana: Alguns pontos para reflexão". In: *Cadernos Cedes* nº 31. São Paulo, 1993, pp. 17-32.
- MADEIRA, Felícia Reicher e MELLO, Guiomar Namó de (coords.). *Educação na América Latina*. São Paulo, Cortez, 1985.
- MAHN-LOT, Marianne. *A conquista da América espanhola*. Campinas, Papirus, 1990.
- MAURO, Frédéric. *Nova história e novo mundo*. 3ª ed., São Paulo, Perspectiva, 1973.
- NAISBITT, John e ABURDENE, Patrícia. *Megatrends 2000*. São Paulo, Amana-Key, 1990.
- PAIVA, Vanilda. "Produção e qualificação para o trabalho". In: FRANCO, Maria Laura e ZIBAS, Dagmar (orgs.). *Final de século: Desafios de educação na América Latina*. São Paulo, Cortez, 1990, pp. 95-122.
- PENDLE, George. *História da América Latina*. Lisboa, Ulisséia, s/d.
- RODRIGUES, Marly. *A década de 80; Brasil: Quando a multidão voltou às praças*. São Paulo, Ática, 1992.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1978.
- ROMÃO, J.E. *Poder local e educação*. São Paulo, Cortez, 1992.
- ROSSI, Wagner Gonçalves. *Capitalismo e educação*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978.
- ROUQUIÉ, Alain. *O Extremo-Occidente: Introdução à América Latina*. São Paulo, Edusp, 1991.
- SANDRONI, Paulo. *Balanço de pagamentos e dívida externa*. São Paulo, Ática, 1989.

- SANTOS, Theotonio dos. *Economia mundial; Integração regional & desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, Vozes, 1993.
- SCHWARZ, Roberto. "Um livro audacioso". Prefácio a KURZ, Robert. *O colapso da modernização*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- TOURAINÉ, Alain. *Palavra e sangue; Política e sociedade na América Latina*. Campinas, Ed. da Unicamp, 1989.
- UNICEF. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Brasília, Unicef/Brasil, 1991.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. *A dívida externa tem solução?* Rio de Janeiro, Campus, 1990.
- WORLD BANK, The. *Annual Report 1993*. Washington, 1993.
- \_\_\_\_\_. *World Development Report 1993*. Oxford, 1993.
- WORLD CONFERENCE ON EDUCATION FOR ALL (WCEFA). *Background Document*. Nova York, Unesco, Unicef, Pnud, World Bank, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Final Report*. *Idem, ibid.*

ANEXO I  
REUNIÃO LATINO-AMERICANA DE CONSULTA PARA A  
CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS<sup>1</sup>

Senhor presidente,  
Senhores ministros,  
Senhores delegados,  
Senhoras e senhores,

As intervenções de ontem, reforçadas em suas linhas mais expressivas pelo pronunciamento feito hoje pelo professor García Huidobro, sublinham que os esforços educativos, ainda que conduzidos com o máximo interesse por parte dos governos e grupos mais representativos de nossos países, enfrentam obstáculos sobre os quais devemos refletir e tentar buscar estratégias comuns que nos ajudem a chegar ao final deste século com níveis de educação de boa qualidade para todos.

---

1. Discurso do chefe da delegação do Brasil, doutor Ubirajara Pereira de Brito, originalmente em espanhol. Tradução de José Eustáquio Romão.

Creio que esta reunião de consulta ressaltou, muito acertadamente, que, apesar de tudo, deve manter-se, nos próximos anos, um quadro onde se destaquem as seguintes características mais significativas:

a) A deterioração das relações econômico-comerciais nas quais os produtos da região perdem boas condições de preço e competitividade no mercado internacional;

b) A América Latina se transforma, “perigosa e progressivamente”, em uma região exportadora de capitais para os países mais ricos; e

c) A utilização cada vez mais intensa dos recursos financeiros, sejam nacionais ou captados de organismos internacionais, com o único objetivo de pagar os juros e o serviço da dívida externa.

O Brasil, apesar do quadro econômico adverso do momento, matriculou, na escola primária, um total de 24.500.000 alunos. Entretanto, isso não nos satisfaz plenamente, pois verificamos que ainda permanecem fora do sistema regular cerca de seis milhões de estudantes.

A satisfação das necessidades em um futuro próximo já está devidamente quantificada, mas encontra bloqueios para sua efetivação em um quadro econômico mais geral. Logo, gostaríamos de destacar que:

— A manutenção dos alunos da escola primária nas redes municipal, estadual e federal está custando, em 1989, algo em torno de cinco bilhões de dólares, incluindo-se neste montante a alimentação escolar para os 24 milhões e 500 mil alunos, mais sete milhões de crianças menores de sete anos, irmãos dos que já freqüentam as escolas.

— Os 5 bilhões de dólares gastos representam, assim, pouco menos da terça parte que nosso país deve pagar este ano como juros da dívida externa aos credores internacionais.

O Brasil está consciente da gravidade da situação e o presidente da República, juntamente com outros dirigentes de nações do continente,

advertiu sobre a dramaticidade do problema e sobre a necessidade urgente de se buscar caminhos que conciliem as necessidades humanas básicas com as aspirações de liberdade, democracia e justiça social para todos.

A alfabetização, e mais que ela, a educação, quando se concebe um quadro de valores que respeita a soberania, a diversidade e o direito de cada povo escolher livremente seus caminhos, nos obriga a pensar sobre estes fundamentos. Certamente, queremos educar nossos povos para a liberdade e para a democracia.

Em conclusão, senhor presidente, gostaria de exprimir que o Brasil está de acordo com as propostas já enunciadas, no sentido que tenhamos um programa educativo para toda a América Latina, que assegure o cumprimento das metas já fixadas por nossos países e recentemente destacadas no Projeto Principal Promedlac.

Como conseqüência desta realidade já exposta e conhecida, cremos que *a América Latina tem razões éticas e morais para exigir que parte da dívida externa seja utilizada para resgatar a dívida social*. Assim, estamos convencidos de que não se resolve a dívida social sem encontrar um caminho defensável e justo para eliminar a dívida externa, mesmo quando se destinam mais recursos para a implementação das políticas sociais públicas. *Em conclusão, a sugestão que ora endossamos recomenda que a América Latina deveria levar a Bangcoc<sup>2</sup> uma proposta concreta de utilização de parte da dívida externa em um amplo programa de Educação para Todos.*

Obrigado.

2. Não era claro para todos que a Conferência Mundial seria realizada em Jomtien, e não na capital da Tailândia. Nota do organizador.

ANEXO II  
UMA INTERPRETAÇÃO DOS CONSENSOS  
DA CONSULTA DE QUITO<sup>1</sup>

*Introdução*

“Livra-me, Senhor, dos meus inimigos que de meus amigos me livro eu.” Esta tem sido minha oração durante estes momentos em que, em 20 minutos, cabe-me interpretar para vocês os consensos básicos a que chegou esta Consulta. Estou pensando em meus amigos Carlos Tünemann, da Nicarágua, e Ernesto Sábato, da Argentina, que me meteram neste embrulho.

Digo interpretar, porque devo atender tanto ao dito como ao que não se conseguiu dizer, pelas restrições próprias de uma Conferência. Devo expressar de algum modo os consensos a que esta Assembléia tenha chegado, após ter usufruído do tempo para discutir a fundo esses

---

1. Relatório elaborado por Patrício Cariola, Sociedade de Jesus, originalmente em espanhol. Tradução de José Eustáquio Romão.

açssuntos. Apelo, portanto, para sua tolerância e compreensão. Uma versão mais objetiva, vocês a têm em suas mãos. É o produto de árduo trabalho dos redatores das Comissões.

Creio que antes das palavras estão os fatos, o fato de sua presença aqui. De todos os países, sem exceção alguma; das vertentes ideológicas mais diversas; de representantes de uma variedade de instituições que – atrevo-me a dizer – nunca se viu numa Conferência Latino-americana sobre Educação. Convocados com pouca antecipação e em uma data difícil,<sup>2</sup> creio que este fato respalda com força o que todos disseram sobre a importância do tema da “Educação para Todos” e a vontade que expressaram de articular um esforço substantivo, prático e que abarque todas as forças vivas da sociedade, para que o ano 2000 nos encontre em uma situação diferente relativamente à educação, particularmente no que se refere aos setores excluídos de nossas sociedades e, entre eles, especialmente as crianças e os analfabetos. O consenso fundamental é, portanto, que queremos somar-nos, sem reticências, a este chamado sem precedentes, formulado neste momento muito particular da história do mundo pelas quatro agências, cujos representantes aqui nos acompanham.

Mas queremos fazê-lo como latino-americanos: com base na nossa história e nas nossas experiências, com a consciência das particulares características de nosso desenvolvimento. A educação encarna, ao mesmo tempo, nossa angústia e nossa esperança.

Explicitemos em que consiste este dar nossa resposta a este chamado feito a todo o mundo para concentrarmo-nos na tarefa da Educação para Todos. Será como voar ao longo de nossa cordilheira dos Andes, fixando-nos em alguns maciços que se erguem entre os demais.

1. Cabe destacar, primeiramente, que é uma corrida morro acima. A crise econômica, o serviço de uma dívida externa que se transformou

2. A Reunião Preparatória de Quito ocorreu de 28 de novembro a 1º de dezembro de 1989. Nota do organizador.

em uma dívida social, que afeta médios e baixos e se transforma numa pedra de Sísifo<sup>3</sup> para nossos países. Algo tem de ser feito para que possamos alcançar as metas a que nos propomos. Um alívio da dívida não produzirá, por si só, melhor educação, mas sem alívio da crise será difícil, para não dizer impossível, dar um salto adiante. Não se pode omitir o cenário em que nos movemos.

2. Ao mesmo tempo, reconhecemos a necessidade de melhorar a eficiência de nossos sistemas, de dilatar a imaginação, de desenvolver novas formas e tecnologias educacionais.

Entretanto, queremos um reajuste com rosto humano, que faça parte integral das políticas econômicas, especificamente as educacionais. Cada vez que haja uma mudança econômica, que se atente para seus efeitos sobre os setores mais pobres e para a forma de aliviá-los.

3. Quanto às metas, compartilhamos plenamente a preocupação pelo sucesso de aprendizagens básicas efetivas para todos. Trata-se de construir as bases humanas para que cada homem e cada mulher possam contribuir e participar, em plenitude, do bens sociais, de obter efetivas competências para a vida e o trabalho, que permitam, enfim, seu desenvolvimento integral como pessoa. Como os muros de Sacsahuamán<sup>4</sup> sobre os quais se podiam construir arranha-céus.

Mas não os entendemos como limitantes, senão como fundamentos de desenvolvimentos ulteriores, na perspectiva de um desenvolvimento nacional sustentado e relativamente autônomo.

Daí a preocupação pela qualidade do ensino primário, particularmente nas zonas suburbanas e rurais e em setores indígenas.

3. Personagem da mitologia grega que, de acordo com a lenda, foi condenado ao suplício de rolar uma pedra até o cimo de um monte, de onde ela caía, devendo o condenado recomeçar incessantemente seu trabalho. Nota do organizador.

4. Aqui o autor do relatório faz uma referência ao sistema de muralhas incaico, construído nas proximidades de Cuzco, onde morreu Manco Capac, após encarniçada luta contra os espanhóis, representando a última resistência inca ao colonizador. Nota do organizador.

Creemos que estas competências, que deveriam permitir a todos a participação na emergente cultura mundial, se desenvolvam com base na história de nossos povos – indígena, cristã, ilustrada – em seu próprio idioma e de acordo com suas tradições e seus valores.

As competências, queremos-las efetivas, ligadas à ação e perpassadas de valores, de responsabilidade ante si mesmo, a sociedade e o próprio mistério da vida. Que reflita a solidariedade, a simplicidade, a alegria de viver, a familiaridade com a natureza de nossos povos. Que resista aos antivalores de uma pretensa cultura universal do consumo.

4. Estreitamente ligada a ela está a preocupação com a educação inicial e com tudo o que tem a ver com o desenvolvimento integral da criança, desde o momento da concepção. Foi um dos temas mais destacados nos dias que se passaram. Creio que não é necessário entrar em maiores detalhes. É substancial ao desenvolvimento de competências básicas.

Queremos que, até onde seja possível, essas competências sejam medidas e esses resultados se façam públicos para que este esforço educativo se torne transparente para a sociedade. Se, efetivamente, vemos em seu desenvolvimento o porvir econômico, político e humano de nosso mundo, deveríamos poder monitorar de algum modo os avanços e recuos nesse campo, e isso de modo sistêmico.

O Estado não tem de assumir todas as funções educativas; pelo contrário, tem de assegurar que as competências sejam conhecidas e alcançadas.

5. Outra preocupação, muitas vezes repetida nestes dias, foi a relativa à condição do pessoal docente, tanto em suas condições de vida como nas de sua profissionalização. Queremos exigir muito mais, mas também queremos criar as condições para que isso seja possível.

A explosão do crescimento e dos meios de comunicação, as novas tecnologias, a deterioração da formação criaram uma crise estrutural na profissão docente que precisa ser enfrentada.

6. As novas alianças. É um tema novo ou um modo novo de nomeá-lo. Não há saída possível, não há novos recursos, não haverá um mundo diferente se não houver um esforço concertado para o estabelecimento de alianças no interior dos setores do governo, das famílias e gerações, dos grupos e movimentos sociais, das igrejas, das confraternidades, do pessoal docente, da produção e meios de comunicação.

Isso implica uma mudança das relações entre o Estado e a sociedade civil. Uma nova liderança do Estado para estimular e articular essas alianças; uma nova maneira de a sociedade civil colocar-se diante do Estado.

Essa nova visão há de ser assumida, sustentada por novos tipos de instituições – a ser criadas – e divulgada por meios de informação e comunicação adequados.

Há muito que caminhar, em todos os pontos, mas em nenhum outro teremos de apressar o passo como nesse. Nenhuma instituição pode escapar da responsabilidade de dizer como se colocará na tarefa.

7. Movermo-nos na direção da Educação para Todos implica consensos políticos amplos e de longo prazo. Não significa extrair a educação da política, mas somente obter acordos fundamentais; não se trata de que as correntes ideológicas e os partidos políticos não tenham posições próprias; trata-se de que haja certas políticas fundamentais, permanentes, em que todos possam basear suas políticas específicas. Esta deve ser a base da mobilização. Há alguns anos, reunimos em nosso Centro ex-ministros e altos funcionários dos governos Frei, Allende e Pinochet para analisar políticas educacionais. Depois de uma discussão profunda e franca, um ex-ministro disse: – Ao fim e ao cabo, queiramos uma sociedade capitalista ou socialista, há algo em que estamos, certamente, de acordo: necessitamos cidadãos que, pelo menos, hajam cursado um ensino primário de qualidade.

8. Participação e comunicação. Não há tempo para elaborar estes pontos, mas são óbvios. Apesar de toda nossa cultura democrática, sabemos que só a participação ampla e democrática assegura os processos que queremos dinamizar.

De outro lado, que os meios de comunicação, que carregam tantos pecados, constituam uma realidade e possibilidade que só recentemente começamos a vislumbrar. Há que se encontrar as estratégias adequadas para que ocupem um lugar privilegiado e tenham oportunidade de reunir-se.

9. Finalmente, insinuou-se – e eu participo plenamente da idéia – que é necessário que invistamos em pesquisa, em inovações e, sobretudo, na difusão das mesmas.

### *Conclusão*

No começo de minha intervenção referi-me ao momento da história em que as quatro agências fazem o chamado à Educação para Todos com uma referência. Fato histórico, em si mesmo, pelo acordo básico pré-implicado entre essas agências.

O momento está carregado de tragédias e, ao mesmo tempo, de esperanças. Esta é a crise econômica que nos afeta tão diretamente; a dificuldade de afirmar nossas democracias, o problema da droga e – permitam-me uma referência um tanto pessoal – o brutal assassinato de seis irmãos de religião em El Salvador, de sua empregada e filha. “Uma morte previamente anunciada”.<sup>5</sup>

A morte de um homem, Ignacio Ellacuría, que deu a vida pela paz. Havia conseguido ser homem de confiança, tanto do presidente Cristiani quanto dos dirigentes da guerrilha; estava convencido de que ambos os lados queriam a paz: um porque não via possibilidades de triunfo militar e o outro porque não via como reconstruir a economia do país de outro modo. Tive o privilégio de escutar isso de seus próprios lábios durante uma recente visita sua ao Chile. Mas a morte é a porta da vida e a sua torna-se particularmente esperançosa.

5. De novo o relator usa uma metáfora, agora buscada na obra de Gabriel García Márquez, *Crônica de uma morte anunciada*. Nota do organizador.

Creio que o que caracteriza o momento em que surge o chamado à Educação para Todos é precisamente a esperança, uma esperança histórica. Ao abrir o jornal esta manhã, lemos que hoje o presidente Gorbachev se reúne com o Papa, e amanhã, com o presidente Bush; o M-19<sup>6</sup> se apresenta publicamente, pela primeira vez, como partido político; Itália e Rússia firmaram ontem 21 convênios culturais, um deles especificamente voltado para a educação.

Creio que, nesta perspectiva, podemos terminar com uma expressão de ontem: esta Conferência, e o processo que busca desencadear, deveria chamar-se não somente Educação para Todos, mas também “Todos pela Educação”.

### *Anexo aos consensos de Quito*

Como resultado da discussão em sessão plenária do corpo deste documento e da apresentação dos consensos, parece deprender-se:

1. Parece mais oportuno que o Documento Final tenha o caráter de “Declaração”, mais que “Carta”, por parecer ser o formato mais adequado e de mais fácil aprovação.
2. O Documento deve ser curto, claro, preciso, que se comunique bem.
3. A educação básica deve ser entendida como piso, não como teto, nas oportunidades educacionais de todos.

6. O relator refere-se aqui ao “Movimento 19 de Abril”, fundado na Colômbia por um grupo de antigos guerrilheiros castristas que tinham fracassado com organizações clandestinas e guerrilheiras anteriores, como a Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (Farc) e o Ejército de Liberación Nacional (ELN). O que mais chama atenção nesse movimento, com profundas ligações com Cuba e com o narcotráfico colombiano, foi sua capacidade de negociar com as autoridades a passagem da luta armada para a institucionalização em um partido. Em 1990, alcançou expressiva maioria na Assembléia Constituinte colombiana. Nota do organizador.

4. A educação superior e a pesquisa científica e tecnológica não só contribuem para formar professores de qualidade, como também, ao apoiar o desenvolvimento nacional em geral, tornam possível uma melhor educação.

5. É preciso situar o setor educacional em relação aos demais setores, com o objetivo de precisar seu papel no desenvolvimento nacional.

6. Há que se buscar uma articulação entre a educação formal e a não-formal.

7. O município não só é ator fundamental em matéria de alianças, como também na sua coordenação horizontal.

8. O professor é outro ator e articulador de alianças no nível da escola.

9. O Documento destaca o problema do acesso da mulher à educação. Na América Latina este não é tanto problema quanto a transmissão escolar de estereótipos em matéria de gênero, que afeta a imagem que a mulher tem de si mesma ante os estudos e o mercado de trabalho.

10. É preciso reforçar no Documento a atenção à família como unidade.

11. Torna-se conveniente aproveitar as estruturas regionais existentes, como o Projeto Principal da Unesco, para levar adiante os propósitos da Educação para Todos.

12. O conceito de alianças deve ser aplicado também ao trabalho das quatro agências, tanto em nível mundial como regional e na sua assessoria aos países. Todos apreciaremos uma maior coordenação entre elas, a partir desta experiência de trabalho conjunto, após a Conferência sobre Educação para Todos.

13. Parece oportuno formar um fundo mundial especial para apoiar o cumprimento das metas da Educação para Todos.

ANEXO III  
DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS:  
SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAGEM

*Preâmbulo*

*Ha mais de 40 anos, as nações do mundo afirmaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos que “toda pessoa tem direito à educação”. No entanto, apesar dos esforços realizados por países do mundo inteiro para assegurar o direito à educação para todos, persistem as seguintes realidades:*

- mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário;
- mais de 960 milhões de adultos – dois terços dos quais são mulheres – são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento;
- mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e

- mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais.

Ao mesmo tempo, o mundo tem que enfrentar um quadro sombrio de problemas, entre os quais: o aumento da dívida externa de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis, a violência; a morte de milhões de crianças que poderia ser evitada e a degradação generalizada do meio ambiente. Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação.

Durante a década de 1980, esses problemas dificultaram o avanço da educação básica em muitos países menos desenvolvidos. Em outros, o crescimento econômico permitiu financiar a expansão da educação mas, mesmo assim, milhões de seres humanos continuam na pobreza, privados de escolaridade ou analfabetos. E em alguns países industrializados, cortes nos gastos públicos ao longo dos anos 80 contribuíram para a deterioração da educação.

Não obstante, o mundo está às vésperas de um novo século carregado de esperanças e possibilidades. Hoje, testemunhamos um autêntico progresso rumo à distensão pacífica e a uma maior cooperação entre as nações. Hoje, os direitos essenciais e as potencialidades das mulheres são levados em conta. Hoje, vemos emergir, a todo momento, muitas e valiosas realizações científicas e culturais. Hoje o volume disponível de informações no mundo – grande parte importantes para a sobrevivência e o bem-estar das pessoas – é extremamente mais amplo que há alguns anos, e continua crescendo num ritmo acelerado. Esses conhecimentos incluem informações sobre como melhorar a qualidade

de vida ou como aprender a aprender. Um efeito multiplicador ocorre quando informações importantes estão vinculadas a outro grande avanço: nossa nova capacidade em comunicar.

Em conseqüência, nós, os participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, reunidos em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990:

*Relembrando* que a educação é um direito fundamental de todos, homens e mulheres, de todas as idades, no mundo inteiro;

*Entendendo* que a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, e a tolerância e cooperação internacional;

*Sabendo* que a educação, embora não seja condição suficiente, é de importância fundamental para o progresso pessoal e social;

*Reconhecendo* que o conhecimento tradicional e o patrimônio cultural têm utilidade e valor próprios, assim como a capacidade de definir e promover o desenvolvimento;

*Admitindo* que, em termos gerais, a educação que é hoje ministrada apresenta graves deficiências, que se faz necessário torná-la mais relevante e melhorar sua qualidade, e que ela deve estar universalmente disponível;

*Reconhecendo* que uma educação básica adequada é fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar um desenvolvimento autônomo; e

*Reconhecendo* a necessidade de proporcionar às gerações presentes e futuras uma visão abrangente de educação básica e um renovado compromisso a favor dela, para enfrentar a amplitude e a complexidade do desafio,

proclamamos a seguinte

*Declaração Mundial sobre Educação para Todos:  
Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*

Artigo 1 . Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem

1. *Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem.* Essas necessidades compreendem tanto instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas) quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo.

2. A satisfação das necessidades confere aos membros de uma sociedade a possibilidade e, ao mesmo tempo, a responsabilidade de respeitar e desenvolver a sua herança cultural, lingüística e espiritual, de promover a educação de outros, de defender a causa da justiça social, de proteger o meio ambiente e de ser tolerante com os sistemas sociais, políticos e religiosos que difiram dos seus, assegurando o respeito aos valores humanistas e aos direitos humanos comumente aceitos, bem como de trabalhar pela paz e pela solidariedade internacionais em um mundo interdependente.

3. Outro objetivo, não menos fundamental, do desenvolvimento da educação, é o enriquecimento dos valores culturais e morais comuns. É nesses valores que os indivíduos e a sociedade encontram sua identidade e sua dignidade.

4. A educação básica é mais do que uma finalidade em si mesma. Ela é a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanente, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação.

Artigo 2 . Expandir o enfoque

1. *Lutar pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos exige mais do que a ratificação do compromisso pela educação básica. É necessário um enfoque abrangente, capaz de ir além dos níveis atuais de recursos, das estruturas institucionais, dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino, para construir sobre a base do que há de melhor nas práticas correntes.* Existem hoje novas possibilidades que resultam da convergência do crescimento da informação e de uma capacidade de comunicação sem precedentes. Devemos trabalhar essas possibilidades com criatividade e com a determinação de aumentar a sua eficácia.

2. Este enfoque abrangente, tal como exposto nos artigos 3 a 7 desta Declaração, compreende o seguinte:

- universalizar o acesso à educação e promover a equidade;
- concentrar a atenção na aprendizagem;
- ampliar os meios e o raio de ação da educação básica;
- propiciar um ambiente adequado à aprendizagem;
- fortalecer alianças.

3. A concretização do enorme potencial para o progresso humano depende do acesso das pessoas à educação e da articulação entre o crescente conjunto de conhecimentos relevantes com os novos meios de difusão desses conhecimentos.

Artigo 3 . Universalizar o acesso à educação e promover a equidade

1. *A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos.* Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.

2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem.

3. A prioridade mais urgente é melhorar a qualidade e garantir o acesso à educação para meninas e mulheres, e superar os obstáculos que impedem sua participação ativa no processo educativo. Os preconceitos e estereótipos de qualquer natureza devem ser eliminados da educação.

4. Um compromisso efetivo para superar as disparidades educacionais deve ser assumido. Os grupos excluídos – os pobres; os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais; os nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais e lingüísticas; os refugiados, os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação – não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais.

5. As necessidades básicas de aprendizagem das pessoas portadoras de deficiências requerem atenção especial. É preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência, como parte integrante do sistema educativo.

#### Artigo 4 . Concentrar a atenção na aprendizagem

1. *A tradução das oportunidades ampliadas de educação em desenvolvimento efetivo – para o indivíduo ou para a sociedade – dependerá, em última instância, de, em razão dessas mesmas oportunidades, as pessoas aprenderem de fato, ou seja, aprenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores.* Em conseqüência, a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula, na freqüência aos programas estabelecidos e no preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. Abordagens ativas e participativas são particularmente valiosas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos esgotar plenamente suas potencialidades. Daí

a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho.

#### Artigo 5 . Ampliar os meios e o raio de ação da educação básica

*A diversidade, a complexidade e o caráter mutável das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos exigem que se amplie e se redefina continuamente o alcance da educação básica, para que nela se incluam os seguintes elementos:*

*A aprendizagem começa com o nascimento.* Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados seja por meio de estratégias que envolvam as famílias e comunidades seja por meio de programas institucionais, como for mais apropriado.

*O principal sistema de promoção da educação básica fora da esfera familiar é a escola fundamental.* A educação fundamental deve ser universal, garantir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, e levar em consideração a cultura, as necessidades e as possibilidades da comunidade. Programas complementares alternativos podem ajudar as necessidades de aprendizagem das crianças cujo acesso à escolaridade formal é limitado ou inexistente, desde que observem os mesmos padrões de aprendizagem adotados nas escolas e disponham de apoio adequado.

*As necessidades básicas de aprendizagem de jovens e adultos são diversas, e devem ser atendidas mediante uma variedade de sistemas.* Os programas de alfabetização são indispensáveis, dado que saber ler e escrever constitui uma capacidade necessária em si mesma, sendo ainda o fundamento de outras habilidades vitais. A alfabetização na língua materna fortalece a identidade e a herança cultural. Outras necessidades podem ser satisfeitas mediante a capacitação técnica, a aprendizagem de ofícios e os programas de educação formal e não-formal em matérias como saúde, nutrição, população, técnicas agrícolas, meio ambiente, ciência, tecnologia, vida familiar – incluindo-se aí a questão da natalidade – e outros problemas sociais.

*Todos os instrumentos disponíveis e os canais de informação, comunicação e ação social podem contribuir na transmissão de conhecimentos essenciais, bem como na informação e educação dos indivíduos quanto a questões sociais.* Além dos instrumentos tradicionais, as bibliotecas, a televisão, o rádio e outros meios de comunicação de massa podem ser mobilizados em todo o seu potencial, a fim de satisfazer as necessidades de educação básica para todos.

Estes componentes devem constituir um sistema integrado – complementar, interativo e de padrões comparáveis – e contribuir para criar e desenvolver possibilidades de aprendizagem por toda a vida.

#### Artigo 6 . Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem

*A aprendizagem não ocorre em situação de isolamento. Portanto, as sociedades devem garantir a todos os educandos assistência em nutrição, cuidados médicos e apoio físico e emocional essencial para que participem ativamente de sua própria educação e dela se beneficiem.* Os conhecimentos e as habilidades necessários à ampliação das condições de aprendizagem das crianças devem estar integrados aos programas de educação comunitária para adultos. A educação das crianças e a de seus pais ou responsáveis respaldam-se mutuamente, e esta interação deve ser usada para criar, em benefício de todos, um ambiente de aprendizagem onde haja calor humano e vibração.

#### Artigo 7 . Fortalecer as alianças

*As autoridades responsáveis pela educação nos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis:* entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educa-

cionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. É particularmente importante reconhecer o papel vital dos educadores e das famílias. Neste contexto, as condições de trabalho e a situação social do pessoal docente, elementos decisivos no sentido de se implementar a educação para todos, devem ser urgentemente melhoradas em todos os países signatários da Recomendação Relativa à Situação do Pessoal Docente OIT/Unesco (1966). Alianças efetivas contribuem significativamente para o planejamento, a implementação, a administração e a avaliação dos programas de educação básica. Quando nos referimos a “um enfoque abrangente e a um compromisso renovado”, incluímos as alianças como parte fundamental.

#### *Educação para todos: Os requisitos*

#### Artigo 8 . Desenvolver uma política contextualizada de apoio

1. *Políticas de apoio nos setores social, cultural e econômico são necessárias à concretização da plena provisão e utilização da educação básica para a promoção individual e social.* A educação básica para todos depende de um compromisso político e de uma vontade política, respaldados por medidas fiscais adequadas e ratificados por reformas na política educacional e pelo fortalecimento institucional. Uma política adequada em matéria de economia, comércio, trabalho, emprego e saúde incentiva o educando e contribui para o desenvolvimento da sociedade.

2. A sociedade deve garantir também um sólido ambiente intelectual e científico à educação básica, o que implica melhoria do ensino superior e desenvolvimento da pesquisa científica. Deve ser possível estabelecer, em cada nível da educação, um contato estreito com o conhecimento tecnológico e científico contemporâneo.

## Artigo 9 . Mobilizar os recursos

1. *Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos e privados ou voluntários.* Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país.

2. Um apoio mais amplo por parte do setor público significa atrair recursos de todos os órgãos governamentais responsáveis pelo desenvolvimento humano, mediante o aumento dos valores absolutos e relativos, das dotações orçamentárias aos serviços de educação básica. Significa, também, reconhecer a existência de demandas concorrentes que pesam sobre os recursos nacionais, e que, embora a educação seja um setor importante, não é o único. Cuidar para que haja uma melhor utilização dos recursos e programas disponíveis para a educação resultará em um maior rendimento, e poderá ainda atrair novos recursos. A urgente tarefa de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem poderá vir a exigir uma realocação dos recursos entre setores, como, por exemplo, uma transferência de fundos dos gastos militares para a educação. *Acima de tudo, é necessária uma proteção especial para a educação básica nos países em processo de ajustes estruturais e que carregam o pesado fardo da dívida externa.*<sup>1</sup> Agora, mais do que nunca, a educação deve ser considerada uma dimensão fundamental de todo projeto social, cultural e econômico.

1. O destaque é meu e demonstra o quão pálida ficou a proposta brasileira para a dívida externa, em relação às metas da educação básica para todos. Aliás, esta Declaração consagra neste período, embora considere-a "um pesado fardo", a responsabilidade dos países "devedores" para com a dívida e para com os ajustes estruturais. No item seguinte, a solução para a questão da dívida é proposta mediante uma espécie de voluntarismo. Nota do organizador.

## Artigo 10 . Fortalecer a solidariedade internacional

1. *Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem constitui uma responsabilidade comum e universal a todos os povos, e implica solidariedade internacional e relações econômicas honestas e equitativas, a fim de corrigir as atuais disparidades econômicas.* Todas as nações têm valiosos conhecimentos e experiências a compartilhar, com vistas à elaboração de políticas e programas educacionais eficazes.

2. Será necessário um aumento substancial, a longo prazo, dos recursos destinados à educação básica. A comunidade mundial, incluindo os organismos e as instituições intergovernamentais, têm a responsabilidade urgente de atenuar as limitações que impedem algumas nações de alcançar a meta da educação para todos. Este esforço implicará, necessariamente, a adoção de medidas que aumentem os orçamentos nacionais dos países mais pobres, ou ajudem a aliviar o fardo das pesadas dívidas que os afligem. Credores e devedores devem procurar fórmulas inovadoras e equitativas para reduzir este fardo, uma vez que a capacidade de muitos países em desenvolvimento de responder efetivamente à educação e a outras necessidades básicas será extremamente ampliada ao se resolver o problema da dívida.

3. As necessidades básicas de aprendizagem dos adultos e das crianças devem ser atendidas onde quer que existam. Os países menos desenvolvidos e com baixa renda apresentam necessidades especiais que exigirão atenção prioritária no quadro da cooperação internacional à educação básica, nos anos 90.

4. Todas as nações devem agir conjuntamente para resolver conflitos e disputas, pôr fim às ocupações militares e assentar populações deslocadas ou facilitar seu retorno a seus países de origem, bem como garantir o atendimento de suas necessidades básicas de aprendizagem. Só um ambiente estável e pacífico pode criar condições para que todos os seres humanos, crianças e adultos, venham a beneficiar-se das propostas desta Declaração.

Nós, os participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, reafirmamos o direito de todos à educação. Este é o fundamento de nossa determinação individual e coletiva – assegurar educação para todos.

Comprometemo-nos em cooperar, no âmbito da nossa esfera de responsabilidades, tomando todas as medidas necessárias à consecução dos objetivos de educação para todos. Juntos apelamos aos governos, às organizações interessadas e aos indivíduos, para que se somem a este urgente empreendimento.

As necessidades básicas de aprendizagem para todos podem e devem ser satisfeitas. Não há modo mais significativo do que este para iniciar o Ano Internacional da Alfabetização e avançar rumo às metas da Década das Nações Unidas para os Portadores de Deficiências (1983-1992), Década Internacional para o Desenvolvimento Cultural (1988-1997), Quarta Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1991-2000), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e Estratégias para o Desenvolvimento da Mulher, e da Convenção sobre os Direitos da Criança. Nunca antes uma época foi tão propícia à realização do nosso compromisso em proporcionar oportunidades básicas de aprendizagem a todos os povos do mundo.

Adotamos, portanto, esta *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, e aprovamos o *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*, com a finalidade de atingir os objetivos estabelecidos nesta *Declaração*.

SÉRIE "EDUCAÇÃO INTERNACIONAL"  
DO INSTITUTO PAULO FREIRE

- O SUJEITO IRREVERENTE  
*Adriano Nogueira*  
ISBN 85 308 0219-5 152 pp
- ESTADO E EDUCAÇÃO  
POPULAR NA AMÉRICA LATINA  
*Moacir Gadotti*  
*Carlos Alberto Torres*  
ISBN 85 308 0210-1 124 pp
- QUE (E COMO) É NECESSÁRIO  
APRENDER?  
*Rosa Maria Torres*  
ISBN 85 308 0256-X 2ª ed. 160 pp
- A MEDIAÇÃO PEDAGÓGICA:  
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA ALTERNATIVA  
*Francisco Gutierrez*  
*Daniel Pietro*  
ISBN 85 308 0272-1 168 pp
- EDUCAÇÃO COMUNITÁRIA  
NO TERCEIRO MUNDO  
*Cyril Poster*  
*Jürgen Zimmer (orgs.)*  
ISBN 85 308 0337-X 304 pp



P A P I R U S E D I T O R A

Impressão e acabamento  
Gráfica e Editora FCA  
Tel. (011) 419-0200

## Outros títulos da Papirus

### **Dilemas do ensino superior na América Latina**

Vanilda Paiva  
Mirian Jorge Warde (orgs.)

### **Educação e compromisso**

Moacir Gadotti - 5ª ed.

### **Escrito, o dito e o feito (O): Educação e partidos políticos**

Regina Vinhaes Gracindo

### **Etnografia da prática escolar**

Marli Eliza D.A. de André

### **Marx morreu: Viva Marx!**

Barbara Freitag  
Maria Francisco Pinheiro (orgs.)

### **Metodologia do ensino superior**

Neusi Aparecida N. Berbel

### **Política social, educação e cidadania**

Pedro Demo

### **Pós-graduação: Educação e mercado de trabalho**

Fátima Bayma

### **Relações de poder no cotidiano escolar**

Lúcia Maria G. de Resende

### **Violência e educação**

Regis de Moraes

### **Solicite catálogo**

Caixa Postal 736  
13001-970 – Campinas – SP

# DÍVIDA EXTERNA E EDUCAÇÃO PARA TODOS

Este livro trata de um dos temas mais contundentes para a educação na América Latina, neste século: o impacto da dívida externa nas políticas educacionais.

J.E. Romão procurou reunir, nesta coletânea, um grupo de autores que têm manifestado sua preocupação com a relação entre dívida externa, educação básica e integração dos países do continente através de estudos ensaísticos, de pesquisas de campo e de sua efetiva prática na gestão educacional.

Livro fundamental sobre o tema tanto pelas polêmicas que suscita quanto pelas soluções que aponta, uma vez que trata a educação como estrutura significativa integrante da totalidade que é a sociedade, com seus processos econômico, político, cultural e ético.



P A P I R U S E D I T O R A