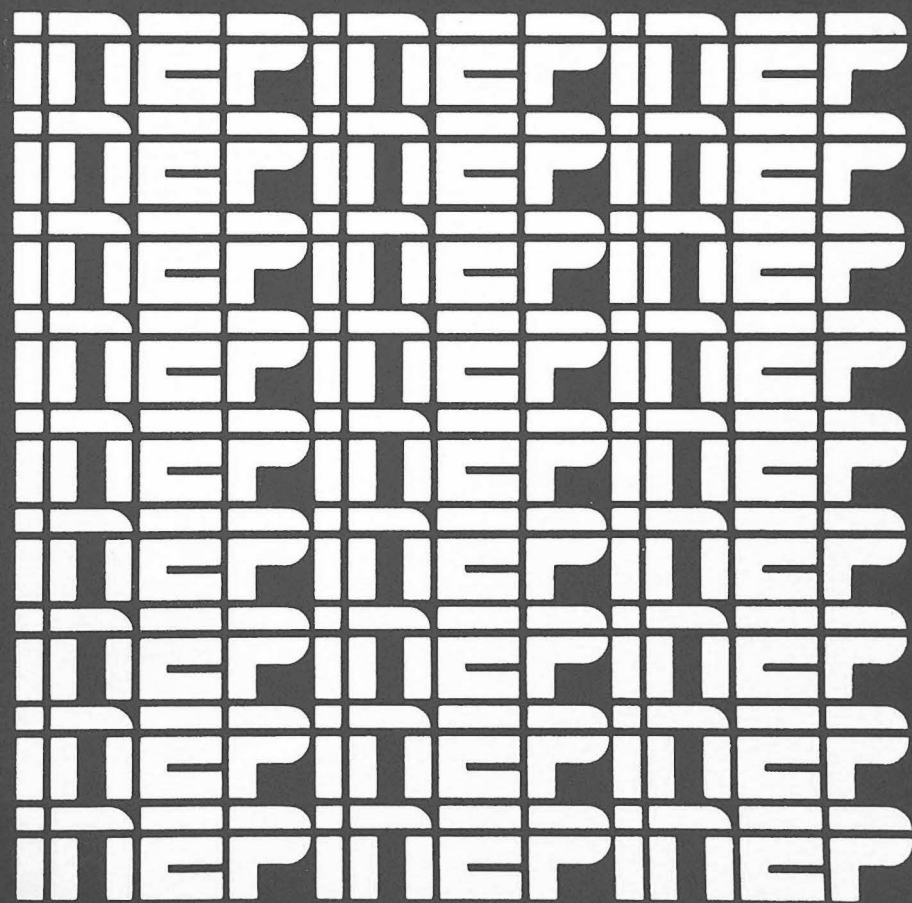


REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS

PEDAGÓGICOS

167-168-169



MEC

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

---

# REVISTA BRASILEIRA DE

# ESTUDOS PEDAGÓGICOS

---

# 169

---

## SUMÁRIO

---

### ESTUDOS

- Alfabetização e Educação Básica: ainda um Desafio  
Rose Neubauer da Silva e Yara Lúcia Espósito..... 93295 197
- A Questão da Creche: História de sua Construção na Cidade de São Paulo  
Maria M. Malta Campos..... 93296 212
- Deuda Externa y Desarrollo: Implicaciones para el Financiamiento  
de la Educación en América Latina  
Fernando Reimers..... 93297 232
- 

### SEGUNDA EDIÇÃO

- Mídia Constrói Perfil da Universidade Hoje  
Umberto Eco..... 93298 263
- 

### NOTAS DE PESQUISAS

- Formação de Educadores para Trabalhar com Crianças de Zero a Seis Anos  
de Idade em Creches e Escolas de Educação Infantil — Proposta Fundamentada  
em uma Concepção Sócio-Interacionista do Desenvolvimento Humano..... 267
- O Ensino de 2º Grau Noturno — um Estudo sobre seu Principal Protagonista:  
o Aluno..... 269
- 

- RESENHAS CRÍTICAS..... 271

- COMUNICAÇÕES E INFORMAÇÕES..... 277
-

# Alfabetização e educação básica: ainda um desafio\*

Rose Neubauer da Silva  
Yara Lúcia Espósito  
Fundação Carlos Chagas (FCC)

*Neste artigo apresentam-se propostas de reversão do quadro atual de analfabetismo no Brasil, a partir de uma exposição inicial do quadro mundial de analfabetismo. Consta-se que existe consenso ao se afirmar que o analfabetismo é determinado por um conjunto de fatores sociais indiretos, não personalizados, fatores estes estruturais (econômicos, culturais e políticos). Portanto, somente se houver a realocação de recursos econômicos, com a conseqüente retomada do crescimento, se poderá superar, até o final do século, os piores aspectos da pobreza e do analfabetismo. No Brasil, o diagnóstico apresentado mostra que em face da crise que se vive será preciso revolucionar o quadro atual do analfabetismo. Uma verdadeira revolução educacional só se fará com o objetivo claro de resolver pela base o problema do ensino, com a sua real democratização e melhoria de qualidade. Deverá haver também o rompimento com o modelo rígido de escola atual, por meio da mobilização de esquemas que ultrapassem o sistema regular de ensino, envolvendo em estratégias conjuntas as diferentes instâncias de governo.*

---

## Introdução

Ana Maria Poppovic, educadora bastante conhecida em nosso país na luta contra o analfabetismo, caracterizava-o como um problema muito complexo, à medida que reúne qualidades negativas em número assustador. Ela afirmava que o analfabetismo é antidemocrático devido à sua significativa incidência sobre a população pobre; é elitista, pois mantém afastados da escola os que mais precisam dela e, finalmente, é cruel e humilhante, pois estigmatiza o analfabeto como incapaz de atingir os padrões mínimos de desempenho propostos pelo mundo moderno, tecnológico e urbano no qual vivemos.

Nos anos 70, as instituições internacionais em nome da paz mundial e da construção de sociedades com maior justiça social enfatizaram a

---

\* Este artigo integra capítulo de livro a ser publicado pelas Editoras Cortez e Autores Associados (S. Paulo).

existência, principalmente nos países do Terceiro Mundo, de altas taxas de analfabetismo associadas a situações de pobreza e a condições precárias de saúde. A partir de várias reuniões e seminários promovidos por essas instituições, no início dos anos 80, com representantes da maior parte dos países do Terceiro Mundo, a eliminação do analfabetismo antes do ano 2000 tornou-se uma meta prioritária a ser atingida mundialmente. Estamos à beira do século XXI. Qual a situação atual do analfabetismo?

Propostas de reversão do quadro atual de analfabetismo no Brasil serão examinadas neste artigo, a partir de uma apresentação inicial do quadro mundial de analfabetismo e de seus determinantes.

Embora a nossa sociedade tenha-se sofisticado sobremaneira nos últimos 30 anos e estejamos vivendo hoje na era da eletrônica e da eletrotécnica, da expansão ilimitada dos meios de comunicação de massa, da conquista do espaço, dados fornecidos pela UNESCO, em março de 1989 (Sources UNESCO, 1989), mostram que existe atualmente no mundo cerca de um bilhão de analfabetos<sup>1</sup> entre as pessoas de 15 anos ou mais<sup>2</sup>.

Assim, independente dos esforços feitos nesta década pela maior parte dos países e do auxílio técnico-financeiro prestado por várias instituições, o analfabetismo continua muito presente entre nós, neste final de século (Figura 1).

Quadro 1 - Taxas de analfabetismo no mundo

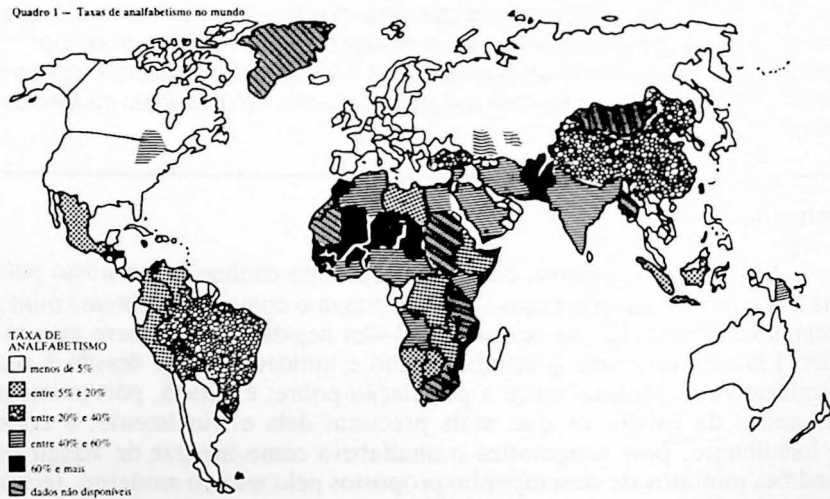


FIG. 1 - Taxas de analfabetismo no mundo

- 1 Analfabeto: pessoa incapaz de ler e escrever com compreensão um texto simples e breve sobre fatos relacionados à sua vida cotidiana (UNESCO).
- 2 A UNESCO apontava, em 1985, 889 milhões de analfabetos sobre uma população de 3 bilhões e 200 milhões de jovens e adultos com 15 anos ou mais. Ou seja, uma taxa de analfabetismo mundial da ordem de 27,7%.



O analfabetismo concentra-se basicamente nos países pouco desenvolvidos, ou em desenvolvimento (Figura 2). Os países desenvolvidos e industrializados possuem número bem menor de analfabetos, cerca de 20 milhões, aí incluídos o Japão, Israel, Nova Zelândia, Austrália e África do Sul.

A Ásia é a região que deverá enfrentar o maior desafio nessa área, pois possui 666 milhões de analfabetos<sup>3</sup>, ou seja, 75% do total mundial, seguida pela África com 162 milhões (18%) e pela América Latina com

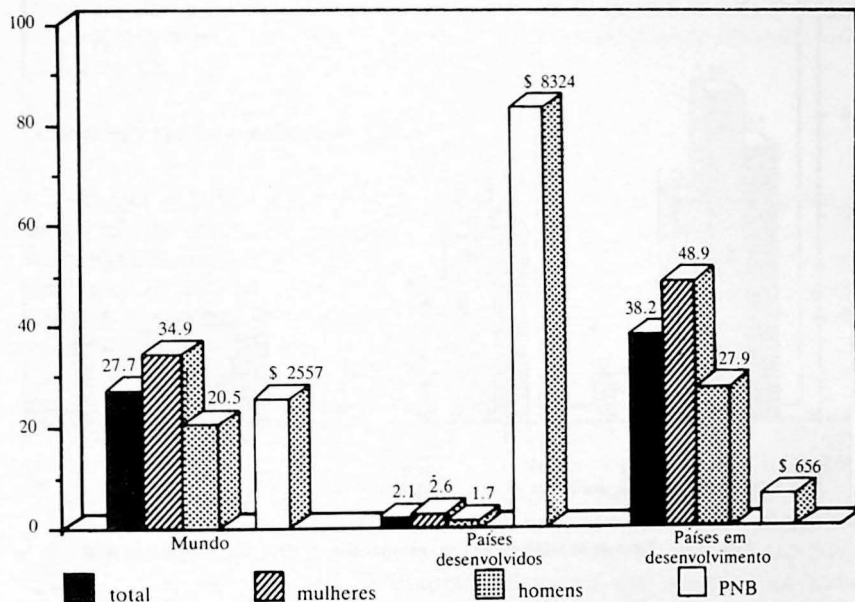


FIG. 2 — Taxa de analfabetismo (%) comparada ao PNB por habitante (1985)

5%, ou seja, com 44 milhões de analfabetos. O Brasil encontra-se entre os dez países que possuem os mais altos índices de analfabetismo.

Em todas as regiões do mundo, sejam elas desenvolvidas ou não, o analfabetismo apresenta alguns comportamentos sistemáticos. Em primeiro lugar, ele é sempre maior entre as mulheres. Esta diferença é gritante na África e na Ásia (em torno de 22%), devido naturalmente

<sup>3</sup> Os dez países com as maiores reservas de analfabetismo são Índia (264 milhões), China (229 milhões), Paquistão (39 milhões), Bangladesh (37 milhões), Nigéria (27 milhões), Indonésia (26 milhões), Brasil (19 milhões), Egito (16 milhões) e Irã (12 milhões).

ao fato de a mulher ser aí violentamente discriminada. Porém, ainda que menos significativa, a diferença (cerca de 1%) ainda se faz presente tanto na América Latina e no Caribe como nos países altamente desenvolvidos (Figura 3).

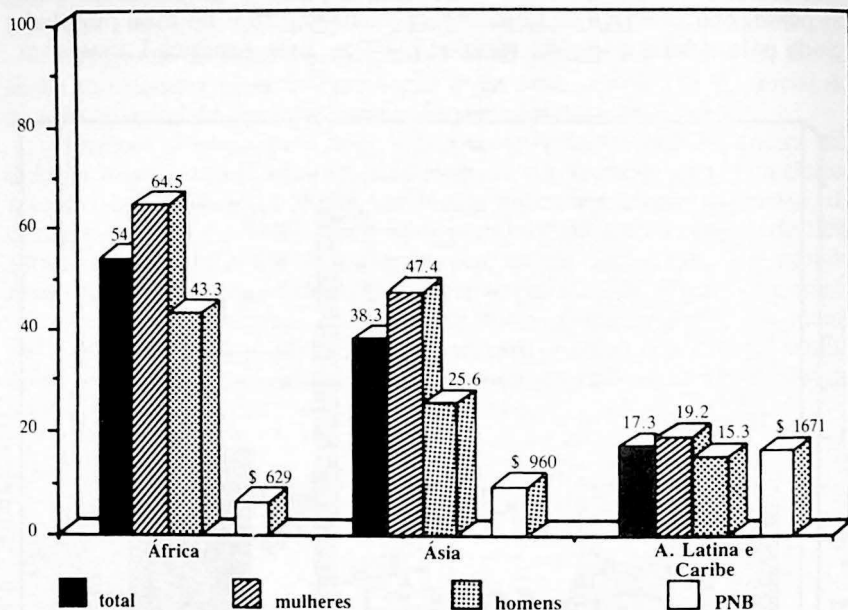


FIG. 3 — Taxa de analfabetismo (%) comparada ao PNB por habitante (1985)

Embora seja a Ásia o maior reservatório de analfabetos do mundo, a taxa de analfabetismo da sua população é bem menor que a da África, cuja taxa encontra-se em torno de 54%; melhor dito, a África possui uma taxa de analfabetismo maior que a média dos países em desenvolvimento (38,2%) e, coincidentemente, tem também um produto nacional bruto (629 dólares por habitante) que é menor do que o da média dos países em desenvolvimento (em torno de 656 dólares por habitante).

Em segundo lugar, o exame dos dados mostra que existe, sistematicamente, uma forte relação entre analfabetismo e pobreza. Assim, à medida que diminui o produto nacional bruto por habitante de um dado país, diminuem também as chances dos seus cidadãos aprenderem a ler e escrever.

---

Essa relação entre analfabetismo e pobreza não é sempre linear. Há exceções, embora raras, nas duas direções. É possível observar tanto países riquíssimos com altas taxas de analfabetismo, como é o caso dos Emirados Árabes Unidos, bem como encontrar outros, a exemplo da Etiópia, do Congo ou da Tailândia, que possuem taxas regionais de analfabetismo muito menores do que a média dos países em cuja categoria de desenvolvimento se encontram.

A situação atual, portanto, mostra que a meta colocada nos anos 70, de praticamente eliminar-se o analfabetismo até o ano 2000, está longe de ser atingida e só poderá ocorrer se os países envolvidos com essa problemática adotarem medidas radicais e de grande impacto para solucioná-la.

### **O analfabetismo e seus determinantes**

Existe atualmente consenso entre os educadores de que o analfabetismo não é um problema isolado e de que um indivíduo não escolhe voluntariamente ser analfabeto. O analfabetismo é determinado por um conjunto de fatores sociais indiretos, não personalizados. Conseqüentemente, alguém mantém-se analfabeto porque nasceu num lugar onde não havia escolas ou porque seus pais não tinham condições econômicas que lhes permitissem fazê-lo estudar, ou nível cultural que lhes possibilitassem apostar na importância da escola.

Mais tarde, este indivíduo não teve acesso à educação de adultos, ou viveu com pessoas que não o motivaram a estudar e, provavelmente, só conseguiu empregos que não lhe exigiram nenhuma instrução.

O analfabetismo e as carências educativas são problemas estruturais e estão profundamente relacionados com os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos. Os analfabetos e aqueles que abandonam muito cedo o sistema escolar encontram-se nos estratos mais baixos da sociedade, naqueles onde as pessoas, para satisfazer suas necessidades básicas, contam somente com sua própria força de trabalho e nada além disso, nem sequer educação. De modo geral, elas encontram-se desempregadas ou subempregadas, vivendo em situações de saúde, nutrição e habitação bastante precárias e com rendas familiares muito baixas (OEA, 1974; OREALC, 1981; UNESCO, 1979).

Alguns teóricos usam como critério central de análise do analfabetismo a idéia de correspondência entre a existência de analfabetos e a organização econômica. Esses teóricos afirmam que o analfabetismo coaduna-se com as características estruturais e com a forma de organização de determinadas sociedades, para as quais ele é, em certa medida, funcional, necessário.

Tais generalizações, porém, não são consideradas adequadas, uma vez que esta é uma relação bastante complexa, não linear e depende do modelo de organização adotado, num dado momento, por uma sociedade específica. Assim, o analfabetismo pode, numa dada sociedade, ser disfuncional para a adoção de novas tecnologias e ser funcional caso não se pretenda adotar nem estimular qualquer modelo de gestão participativa das empresas (Nagel e Rodrigues, 1982).

É preciso lembrar, porém, que o analfabetismo resulta de vários fatores estruturais (econômicos, culturais e políticos), que se reforçam mutuamente e fazem parte de uma realidade social global, cuja compreensão e transformação também deve ser global. Não há mais espaço para proposta de solução do analfabetismo, em qualquer país, de forma isolada e descontextualizada. Qualquer proposta implicará tomadas de decisão de grande envergadura, pressupondo, vontade política e intensa mobilização do conjunto da sociedade.

Estas considerações tornam-se mais críticas quando nos deparamos com dados recentes publicados pelo UNICEF (1989) que denunciam o crescimento dos níveis de pobreza nos países do Terceiro Mundo, devido à recessão econômica resultante do aumento dos ônus da dívida externa e da queda nos preços da maioria das matérias-primas (*commodities*) desses países.

Em relatório recém-publicado sobre a situação mundial da infância, o UNICEF afirma que grandes áreas mundiais estão voltando à pobreza e que para cerca de um sexto da população mundial, ou seja, 900 milhões de pessoas, a marcha do progresso está em retrocesso, o que vem ameaçar grande parte dos avanços obtidos na área social, na década anterior.

Sabemos que durante os anos 80 o desenvolvimento chocou-se com as forças da recessão internacional e manifestou-se, conseqüentemente, no crescente pagamento da dívida externa, na queda nas receitas de exportação, no aumento do custo dos alimentos, no declínio da renda familiar, na deterioração dos serviços de saúde e na diminuição das oportunidades educacionais.

Embora essa reversão do progresso e a possível anulação dos ganhos obtidos nas áreas sociais sejam quase imperceptíveis no mundo industrializado, elas já começam a disseminar miséria entre os países em desenvolvimento. Assim, o relatório do UNICEF (1989) denuncia que: “na maior parte da África e numa boa parte da América Latina as rendas médias caíram entre 10 e 25% durante a década de 80... Durante os últimos anos, nas nações mais pobres, os gastos com saúde *per capita* sofreram uma queda de 50% e, com educação, de 25%. Em quase metade dos países em desenvolvimento para os quais há dados disponíveis recentes,

---

observa-se uma redução na proporção de crianças entre 6 e 11 anos matriculadas no 1º grau". (Tabela 1).

A quase totalidade dos indicadores econômicos apresentados no relatório denuncia uma queda de desenvolvimento na maioria dos países da África, América Latina e Caribe. "O PIB *per capita* caiu, os pagamentos da dívida atingiram um quarto ou mais de toda a receita de exportação, a participação no comércio internacional diminuiu e a produtividade do trabalho registrou uma queda anual de um ou dois pontos percentuais, durante esta década". (UNICEF, 1989). (Tabela 2)

Os esforços feitos no passado em relação ao desenvolvimento das áreas sociais estão, atualmente, ameaçados, uma vez que o desaquecimento ou a reversão do progresso econômico tem levado, com frequência, muitas nações da África e da América Latina a um corte nos gastos com educação e saúde — que acabam não sendo consideradas áreas fundamentais ao desenvolvimento econômico, ou investimento básico na capacidade da próxima geração, mas consumo supérfluo só possível em tempos de abundância.

O problema do analfabetismo, portanto, faz parte de um contexto muito amplo e se insere num quadro de relações internacionais complexas e de disputas acirradas pela hegemonia econômica e política entre os países mais ricos e industrializados.

É preciso, pois, que todos os envolvidos e responsáveis pelas políticas públicas nas áreas sociais estejam alertas para esta situação e comprometidos com os desafios que ela coloca, principalmente nos países pobres que enfrentam os fantasmas da miséria e deseducação em massa.

A queda dos preços das matérias-primas desses países e o crescimento da sua dívida externa os forçaram a adotar no passado políticas rigorosas de ajuste econômico. Ainda assim, não houve retomada do crescimento e este está atrelado basicamente à solução da crise da dívida.

Portanto, somente se formos capazes de realocar os recursos já existentes — o que implica enxugar o Estado e não usar recursos para subsidiar atividades que só beneficiam os grupos mais ricos da população; reduzir paulatinamente o pagamento dos juros dos países com as maiores dívidas externas e aumentar os financiamentos externos — conseguiremos retomar o crescimento e superar os piores aspectos da pobreza e do analfabetismo até o final do século.

Em relação à ajuda externa, cabe destacar que ela não poderá ser feita de forma indiscriminada pelos países credores, nem usada desavergonhadamente pelos devedores. Ela deverá ser empregada para atingir um desenvolvimento real; isto é, para atender às necessidades essenciais dos mais pobres. Isto deverá ser objeto de interesse de todos os setores da sociedade, pois a retomada do crescimento com melhoria da qualidade

**Tabela 1 — Alguns avanços ocorridos nas áreas de educação e saúde nas últimas décadas****Medianas**

Grupo de países, classificados de acordo com o nível da taxa de mortalidade dos menores de cinco anos em 1987	PNB Per capita (US\$) 1986	Taxa de alfabetização de adultos				Taxa de matrícula do 1º Grau				Taxa de mortalidade dos menores de cinco anos (*)	
		1970		1985		1960(bruta)		1984-86 (líquida)		1960	1987
		masc	fem	masc	fem	masc	fem	masc	fem		
Muito alto (superior a 170)	265	25	8	43	22	30	14	52	39	313	209
Alto (no intervalo 95 a 170)	740	50	20	68	49	66	39	86	77	238	123
Médio (no intervalo 31 a 94)	1230	79	69	87	80	98	88	91	90	149	60
Baixo (inferior a 31)	7295	94	89	97	90	104	103	96	97	44	13

\* Para 1987 foi utilizada uma estimativa para a taxa de mortalidade.

Fonte: UNICEF — Situação Mundial da Infância, 1989

**Tabela 2 — Alguns indicadores básicos das condições atuais****Medianas**

Grupo de países, classificados de acordo com o nível da taxa de mortalidade dos menores de cinco anos em 1987	Taxa média anual de crescimento do PNB anos (1) Per capita (%)		Percentagem da população abaixo do nível de pobreza absoluta 1977-1986		Percentagem de matriculados na 1ª série que concluem o 1º grau 1980-1986	Esperança de vida ao nascer (anos) 1987	Serviço da dívida como percentual das exportações de bens e serviços		Percentagem da renda familiar dispendida com alimentação 1980-1985	
	1965-80	1984-90	Urbana	Rural			1970	1986	Alimentos	Cereais
	Muito alto (superior a 170)	0,8	-1,6	50			68	39	48	3,9
Alto (no intervalo 95 a 170)	2,6	0,5	32	44	45	59	7,1	21,3	41	13
Médio (no intervalo 31 a 94)	3,8	-0,6	20	34	67	67	9,8	20,6	35	9
Baixo (inferior a 31)	3,3	1,1	-	-	95	75	5,7	18,9	19	2

Fonte: UNICEF — Situação Mundial da Infância, 1989



---

de vida dos setores mais pobres terá repercussão na vida de todo o país que se beneficiará com a sua solução.

Conseqüentemente, a década de 90 deverá representar uma luta contra toda e qualquer forma de retrocesso nas áreas sociais, através de uma ampla mobilização das diferentes forças da sociedade e do uso de um amplo leque de recursos organizados, capazes de promover avanços significativos nos direitos fundamentais do ser humano, dentre os quais alfabetizar-se e ter acesso ao conhecimento têm lugar de especial destaque.

### **Pré-condições para reverter o atual quadro de analfabetismo**

Vivemos hoje, no Brasil, um momento que se caracteriza por uma grande mudança científico-tecnológica. No futuro, a inteligência e o domínio do conhecimento desempenharão um papel ainda mais decisivo nas atividades sociais e produtivas geradoras do desenvolvimento.

Com o desenvolvimento da informática e da tecnologia avançada, os indivíduos analfabetos e semi-alfabetizados estarão colocados em situação terrivelmente mais crítica e desvantajosa. Dessa forma, erradicar o analfabetismo tornar-se-á uma tarefa inseparável da educação básica para todos.

A alfabetização deverá ser acompanhada de medidas posteriores que demandem o uso da leitura e da escrita.

Entretanto, o diagnóstico apresentado mostra que em face da crise que ora vivemos será preciso encaminhar soluções novas que sejam capazes de revolucionar o quadro atual do analfabetismo. Essa revolução, muito mais do que o atendimento das metas e políticas indispensáveis, em cada grau de ensino, demandará vontade férrea da sociedade e do governo em gastar bem os recursos disponíveis, em aumentá-los e, sobretudo, em acabar com a burocratização e a ineficiência que caracterizam o sistema de ensino por quase todos os lados.

Entretanto, uma verdadeira revolução educacional só ocorrerá com a mobilização de todos os setores da sociedade. Sem mobilização e participação efetiva da sociedade, com o objetivo claro de resolver pela base o problema do ensino, não haverá sucesso em qualquer política educacional.

Conseqüentemente, será necessário, em primeiro, lugar, mudar radicalmente a direção da administração da educação, ou seja, eliminar o centralismo, o autoritarismo, e o descaso no uso dos recursos públicos.

Esse compromisso de democratização e de melhoria do ensino exigirá o abandono de antigos projetos já desgastados, que consistem na venda de ilusões para os grupos mais desinformados da população. Um exemplo disso são os CIEPs, a escola de tempo integral. Um compromisso de real democratização implicará elaborar uma política educacional que re-



sulte de uma ampla discussão do Congresso Nacional e do Governo Federal com a sociedade e uma articulação entre municípios, estados e União, para formular e implementar um Plano Nacional de Educação.

A esfera federal, portanto, deverá usar sua legitimidade e lideranças para comprometer os estados, os municípios e os diferentes setores da sociedade com a tarefa do ensino, em seus vários níveis, e assim, com base na política nacional de educação resultante implementar:

— formas democráticas de gestão dos sistemas públicos de ensino como um todo, e da escola pública em particular, que assegurem a participação de trabalhadores da educação, pais, alunos e setores interessados da sociedade, nas decisões, no controle e na avaliação do serviço público na área de educação;

— a descentralização de recursos e competências, de sorte que as instâncias regionais, estaduais e municipais tenham presença efetiva no processo de decisão, para formular e implementar a política nacional, de acordo com suas necessidades e peculiaridades;

— a observância do espírito e da letra do texto constitucional quanto ao financiamento do ensino;

— os mecanismos de fiscalização e controle dos gastos públicos em todas as instâncias de governo, inclusive com participação da sociedade;

— a revisão da sistemática de arrecadação, distribuição e prestação de contas do Salário Educação para garantir transparência e evitar desvios desses recursos.

No que concerne à problemática específica da erradicação do analfabetismo, é preciso lembrar que o Brasil possui atualmente 20 milhões de analfabetos entre as pessoas com 10 anos e mais, ou seja, 20% dessa faixa etária nunca foi à escola ou teve menos de um ano de escolaridade. Metade desses analfabetos encontra-se no Nordeste.

Será preciso, portanto, resgatar essa dívida social, uma vez que a leitura e a escrita são instrumentos fundamentais para a inserção do homem moderno na sua cultura e na participação dos destinos políticos de sua sociedade.

O exame dos dados mostra que dos 20.378.000 analfabetos, 17.322.000 têm 15 anos ou mais, e destes, 8.980.000 encontram-se na zona urbana. Logo, grande parcela desses analfabetos, está inserida no contexto mais moderno do país, ou seja, nas regiões com maior acesso a equipamentos escolares, comunicações, transporte, organizações comunitárias. Seu afastamento da escola denuncia uma falta de adequação da mesma às características de vida e trabalho dessa população<sup>4</sup>.

Conseqüentemente, uma revolução educacional neste setor deman-

4 Fonte: PNAD — 1988.

---

dará o rompimento com o modelo rígido de escola atual, com horários rígidos, período de atendimento predeterminados e locais oficiais.

Um compromisso político com a real erradicação do analfabetismo deverá levar a:

— pôr em prática o artigo 60 das disposições transitórias da Constituição Federal, que dispõe que, nos próximos 10 anos, o Poder Público deverá aplicar, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental;

— implantar formas completamente novas e flexíveis de atendimento a esses alunos, com professores-monitores que lhes possibilitem atendimento em horários adequados, bem como o uso de equipamentos e materiais mais modernos que garantam maior autonomia aos alunos-trabalhadores;

— mobilizar esquemas que ultrapassem o sistema regular de ensino. Empresas, indústrias, universidades, todos os setores deverão ser acionados e comprometidos, colocando seus recursos físicos e humanos à disposição da erradicação.

Ao Governo Federal caberá a tarefa primordial de gerenciar, liderar, bem como de criar incentivos e mecanismos de cobrança que levem a bom termo essa tarefa. Grande autonomia deverá ser dada aos municípios para que, de forma descentralizada, sejam os verdadeiros carros-chefes executivos dessa revolução. Só assim será possível enfrentar a problemática dos 8.342.000 analfabetos que se encontram na zona rural, onde a dispersão e falta de equipamentos físicos dificultam a erradicação do analfabetismo.

Os municípios deverão ser estimulados, incentivados a mobilizar cooperativas, sindicatos, associações agrícolas, ou seja, todos os setores regionais para a solução desta problemática.

Além disso, devido à complexidade e ao caráter estrutural dos problemas educativos, será preciso enfrentar o analfabetismo com estratégias conjuntas que garantam a participação dos grupos envolvidos e o comprometimento político das diferentes instâncias do Governo.

Sabemos que — particularmente no que respeita às populações-meta definidas como prioritárias (setores em situação de pobreza absoluta, marginais urbanos, populações rural e indígena) — as carências educativas estão relacionadas com carências semelhantes nas condições de emprego, nutrição, saúde e habitação. Neste caso, ações isoladas não terão êxito devido ao caráter parcial de seus enfoques. Um indivíduo adulto só se sentirá motivado a aprender a ler e escrever se acreditar que isso lhe possibilita transformar suas condições de vida.

Conseqüentemente, faz-se necessário evitar modelos autoritários e alienantes e garantir a participação dos grupos envolvidos nas ações pro-

postas, possibilitando-lhes desempenhar um papel relevante no seu próprio processo de alfabetização, bem como na adequação das estratégias propostas aos seus valores e peculiaridades. Caberá aqui a descentralização de recursos e competências, de sorte que as instâncias regionais e municipais tenham presença efetiva no processo de formulação e implementação das ações educacionais.

Em relação ao ensino de 1º grau, será fundamental repensá-lo, à medida que é ele que forma o cidadão, preparando-o para o exercício das funções sociais que dele são requeridas.

Temos atualmente 26.821.134 de crianças no 1º grau, o que constitui 85% da nossa população que frequenta a escola, ou seja, a grande maioria dos nossos alunos não vão além do 1º grau<sup>5</sup>.

Se considerarmos ainda que, atualmente:

— 4 milhões de crianças de 7 a 14 anos estão fora da escola (17% desta faixa etária);

— 43 milhões de jovens e adultos com mais de 10 anos são subescolarizados, ou seja, possuem 4 anos ou menos de escolaridade;

— 17 milhões de pessoas com 15 anos e mais são analfabetos, cerca de 50% da nossa população com mais de 7 anos é praticamente “deseducada”<sup>6</sup>.

Isto nos dá a medida da grandeza do problema a enfrentar para tornar a escola mais democrática e adequada à nossa população.

Neste quadro, revolução educacional aqui significará, antes de mais nada, levar o Governo Federal a exercer o papel de cumprir e liderar os estados e, principalmente, os municípios, para que cumpram a obrigação constitucional de aplicar nunca menos do que o percentual da receita de impostos legalmente previsto ao desenvolvimento do ensino (Art. 212 — da Constituição Federal), ou seja, 18% no caso da União e 25% para estados e municípios. Isto resultará certamente num aumento significativo de recursos para o nível de ensino fundamental.

Além de romper com as formas tradicionais de administração do ensino, dando-lhe maior liberdade e autonomia regional, será preciso, na organização do primeiro grau, incentivar:

— a conjugação de diversas modalidades de ensino regular e supletivo que propiciem flexibilidade no atendimento e estabelecimento de programas adequados às diferentes modalidades e clientela;

— a organização flexível dos anos letivos, com horários especiais e abertura para a continuidade dos estudos.

5 Este é um dado assustador, à medida que a média para a América Latina é de 65%. Ele demonstra quão seletivo é o ensino brasileiro, mesmo se comparado aos países do Terceiro Mundo.

6 Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Estatísticas Educacionais, Brasil — 1985/1988.

---

Vemos, pois, que o quadro brasileiro de analfabetismo e de subescolarização é bastante complexo e crítico. Revolucioná-lo implicará sacudir vigorosamente antigos preconceitos, ranços autoritários e pacotes centralizados que têm marcado a nossa educação e deteriorado a qualidade do nosso ensino. Será preciso buscar posturas inteiramente novas. Sem ousadia e coragem não seremos capazes de romper o marasmo educacional em que hoje nos encontramos.

#### Referências bibliográficas

- ALEXANDER, L., SIMMONS, J. **The determinants of school achievement in developing countries: the educational production function** international bank for reconstruction and development. [s.l.] : [s.n.]. 1975. mimeo.
- ANALPHABETISME: des chiffres alarmants. *Sources Unesco*, Paris, n.2, p.6-7, mars. 1989.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **El problema del financiamiento de la educación en América Latina**. Washington, 1979.
- DE LELLA, C. Educação de adultos: a desmistificação necessária. *ANDE*, São Paulo, v.6, n.12, p.33-38, 1987.
- DECLARACIÓN de Guatemala. Guatemala: [s.n.]. 1989. mimeo.
- NAGEL, J. A., RODRIGUES, F. E. Alfabetización: políticas y estrategias en América Latina y el Caribe. Santiago: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1982.
- ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **América en cifras 1974: situación cultural; educación y otros aspectos culturales**. Washington, 1974.
- POPPOVIC, A. M. et al. **Pensamento e linguagem: relatório**. São Paulo: [s.n.] 1986.
- UNESCO. **Alfabetización — 1972-1976: progreso de la alfabetización en los diversos continentes**. Paris, 1979.
- UNESCO. OREALC. **Dimensión cuantitativa de la situación del analfabetismo en América Latina y el Caribe**. Santiago, 1981.
- UNICEF. **Situação mundial da infância**. Brasília, 1989.

Recebido em 19 de dezembro de 1990

Rose Neubauer da Silva, Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

Yara Lúcia Espósito, Mestre em Psicologia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

---

*This article suggests for the reversion of the present situation of illiteracy in Brazil, based on an initial explanation of illiteracy world situation. It is stated that there is an agreement on the idea that illiteracy is determined by a reunion of indirect social factors, not individualized, that is to say, structural factors (economic, cultural and politic ones). So, only after a new distribution of funds, with consequent growing,*

---

*we will be able to overcome the worst aspects of poverty and illiteracy up to the end of the century. In Brazil, the diagnosis presented shows that, in the present crisis, an illiteracy revolution will soon be needed. A true educational revolution will only be carried out with the clear aim of solving the teaching problem from its basis, with true democratization and improvement of its quality. It is also essential to break with the inflexible model of the present school, adopting a plan that surpasses regular systems of teaching, involving in conjunct strategies different instances of the government.*

---

*Dans cet article il y a des propositions de retournement de la situation actuelle de l'analphabétisme au Brésil, à partir d'une présentation initiale du cadre mondial de l'analphabétisme. On constate un assentiment lorsqu'on affirme que l'analphabétisme est déterminé par un ensemble de facteurs sociaux indirects, non personnalisés, facteurs structureaux (économiques, culturels, politiques). Il sera possible surmonter jusqu' à la fin du siècle les plus grands aspects de la pauvreté et de l'analphabétisme seulement avec la redistribution des moyens économiques et la conséquente reprise de la croissance. Au Brésil, le diagnostic présenté met en évidence que devant la crise qu'on vive il faudra bouleverser le cadre actuel de l'analphabétisme. Une vraie révolution éducative pourra être faite seulement avec l'objectif clair de résoudre le problème d'enseignement par la base, avec une démocratisation réelle et l'amélioration de la qualité. Il y aura besoin aussi d'une rupture le modèle rigide de l'école actuelle, avec la mobilisation de schémas qui surpassent le système régulier d'enseignement, entourant les différentes instances de gouvernement en stratégies conjointes.*

---

*En este artículo se presentan propuestas de reversión del cuadro actual de analfabetismo en Brasil, partiendo de una exposición inicial del cuadro mundial de analfabetismo. Comprueba que exista consenso al afirmarse que el analfabetismo es determinado por un conjunto de factores Sociales indirectos, no personalizados, factores estos estructurales (económicos, culturales y políticos). Por lo tanto, solamente si hay la relación de recursos económicos con la consecuente retomada del crecimiento, se podrá superar los peores aspectos de la pobreza y del analfabetismo hasta el final de siglo. En Brasil, el diagnóstico presentado muestra que delante de la crisis que se vive será necesario revolucionar el cuadro actual del analfabetismo. Una verdadera revolución educacional solamente se hará con el objetivo claro de resolver*

---

*por la base el problema de la enseñanza, con su real democratización y mejoramiento de la calidad. Deberá haber también el rompimiento con el modelo inflexible de la escuela actual, por medio de la movilización de esquemas que ultrapasen el sistema regular de enseñanza, envolviendo las diferentes instancias del gobierno en estrategias conjuntas.*

---

# A questão da creche: história de sua construção na cidade de São Paulo\*

Maria M. Malta Campos  
Fundação Carlos Chagas (FCC)

*O artigo discute os resultados de uma pesquisa\*\*, realizada pela Fundação Carlos Chagas, que procurou reconstituir a expansão da rede de creches municipais de São Paulo, na década de 70. A investigação desdobrou-se em três partes, cada uma voltada para um tipo de protagonista: os movimentos de bairro, que reivindicavam as creches, os grupos e o Estado, no caso a Secretaria de Bem-Estar Social da Prefeitura. As principais fontes de dados foram depoimentos colhidos junto a pessoas significativas, documentos, folhetos, panfletos, jornais alternativos e noticiário da imprensa diária. A história revela que a implantação de uma rede de creches, diretamente administrada pela Prefeitura, a partir do final dos anos 70, resultou da pressão do movimento popular, que foi capaz de conferir prioridade a um projeto que já vinha sendo amadurecido no interior da Secretaria. O movimento feminista desempenhou um papel importante na formulação dessa demanda, negando o estigma tradicionalmente ligado às creches e reafirmando o direito das mulheres e das crianças a esse tipo de atendimento.*

---

## Introdução

Oszlak e O'Donnell (1976) discutem as políticas sociais de uma perspectiva bastante interessante para uma análise de interação entre o Estado e os movimentos populares.

Para eles, a política estatal (ou pública) constitui “um conjunto de ações e omissões que manifestam uma determinada modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que concita a atenção, interesse e mobilização de outros atores na sociedade civil”. (p. 21)

---

\* Trabalho apresentado no painel “Las demandas de la sociedad y el papel del Estado en la formulación de políticas educacionales”, no Seminário “Educación y Políticas Públicas”, realizado pela Comissão Latino-Americana de Ciências Sociais (CLACSO), em outubro de 1988, em Santiago-Chile.

\*\* Pesquisa “A expansão da rede de creches no município de São Paulo durante a década de 70”, coordenada por Maria M. Malta Campos e Fúlvio Rosemberg, com apoio do INEP e da Fundação Ford. Colaboraram no trabalho Sylvania Cavasin, Lenira Haddad e Elza Corsi de Oliveira.



Estas questões, ou “assuntos socialmente problematizados”, devem ser investigadas em seu “ciclo vital”, desde o período prévio ao seu surgimento, para que se identifique “quem a reconheceu como problemática, como se difundiu essa visão, quem, e baseado em que recursos e estratégias, conseguiu convertê-la em questão”. (p.19).

Os autores propõem, assim, uma estratégia de investigação que recupere a “história das questões” que compõem, num determinado momento, a “agenda de questões” de que se ocupam as políticas sociais estatais. A partir dessa história é que seria possível explicar e recuperar o significado dessas políticas.

Uma série de perguntas são então sugeridas para a reconstrução dessa história, as quais são extremamente sugestivas para o tema que aqui nos ocupa. São elas (Oszlak e O'Donnell, 1976, p. 30-32):

— em que momento da história da questão se produz a primeira tomada de posição por parte do Estado?

— como define ele a questão nesse momento?

— como sua posição influi na dos demais atores sociais?

— como esses atores se relacionam com o Estado?

— qual seu poder relativo, o grau e o tipo de acesso que conseguem ter junto a ele?

— que processos burocráticos, diferenciações internas e organizações institucionais geram?

— que segmentos do processo burocrático oferecem maior abertura para a influência dos atores “privados”?

— que conflitos e alianças se formam?

— em que arenas?

— quais os ciclos de atenção provocados pela questão?

— que mudanças produzem na sociedade e no Estado?

— que lições cada ator tira dessa história?

Ao considerar as questões como “assuntos socialmente problematizados”, os autores tomam as demandas como necessidades que são definidas por “classes, frações de classe, organizações, grupos ou inclusive indivíduos estrategicamente situados” (p.18), como algo sobre o qual se pode fazer alguma coisa. Scott Mainwaring (1987) também chama atenção para esse aspecto, ao argumentar que na mediação entre as condições objetivas de vida e a formulação de reivindicações atuam vários fatores, pois a definição de necessidades é um processo social. (p.128-141).

Por outro lado, as perguntas propostas por Oszlak e O'Donnell baseiam-se numa concepção de Estado muito mais próxima de um Poulantzas da última fase<sup>1</sup> do que de uma visão anterior, que concebia o

<sup>1</sup> Carnoy (1986) identifica como da primeira fase de Poulantzas o livro *Poder político e classes sociais*, de 1968, no qual o autor vê o Estado como dominado pelos interesses da classe dominante. No seu último

Estado capitalista como totalmente submetido aos interesses do capital. Ou seja, ao supor que alguns setores do aparato estatal estejam mais abertos a negociações e a novas questões trazidas por grupos da sociedade civil, que a própria organização burocrática possa ser modificada para fazer face a estas questões, que alianças possam ser realizadas entre setores do Estado e os grupos portadores de reivindicações, os autores aproximam-se das concepções que historicizam o Estado, procurando analisar como ele vai tomando forma, não só a partir da determinação mais estrutural de um sistema de dominação, mas também como fruto dos conflitos de classe e do impacto das lutas sociais resultantes.

Não é o caso aqui de retomar toda a polêmica a respeito do significado do Estado nas sociedades capitalistas, que vem ocorrendo nos últimos anos, não só entre os marxistas, mas também em outras correntes de pensamento (Carnoy, 1986). A questão importante a ser considerada é que, na evolução das posições a respeito do tema, os estudos sobre movimentos sociais, tanto nas economias desenvolvidas como na América Latina<sup>2</sup>, acabaram desempenhando um papel ao ressaltar que, historicamente, a configuração das políticas sociais responde também às pressões das camadas dominadas da sociedade e não pode ser explicada somente pela funcionalidade que elas possam ter para a acumulação do capital e a hegemonia política de seus detentores.

Entretanto, formuladas sob a pressão das contradições sociais, essas políticas são, elas mesmas, contraditórias de várias maneiras. Régis de Castro Andrade (1980) caracteriza a política social adotada pelo regime militar, no país, como reflexo de uma contradição entre o papel "disciplinador" do Estado, frente aos interesses dominantes, e seu papel de "manenedor" do sistema. De acordo com sua interpretação, dessa contradição resulta a precariedade e descontinuidade dos serviços que o Estado consegue efetivamente prestar e de seu caráter insatisfatório frente às necessidades da população. Dessa forma Andrade explica o motivo da contestação popular voltar-se, num primeiro momento, contra o Estado: "contra o Estado ineficiente, contra o Estado violento, contra o Estado mediador onipresente". (p.113).

Ou seja, como já afirmei em outro trabalho (Campos, 1982, p.78-79); "o próprio sistema econômico que é estimulado e garantido pelo Estado produz conseqüências na população que acabam por pressionar esse mesmo Estado, às vezes de forma insustentável (...). A pressão popular

---

livro, *O Estado, o poder e o socialismo*, de 1978. Poulantzas confere maior espaço para a luta de classes no interior dos aparelhos de Estado (Carnoy, 1986, p.130-164).

2 A denominação movimentos sociais urbanos começou a ser utilizada principalmente a partir dos trabalhos de Manuel Castells, incluindo uma gama ampla de movimentos urbanos ligados à esfera da reprodução, com uma base de classe muitas vezes heterogênea. (Castells, 1975). Ver, também, Borja, 1975; Lojkin, 1980; Moisés, 1978; Singer e Brant, 1980; Tilman e Evers, 1982, entre outros.

por atendimento tende a crescer numa velocidade maior do que aquela que caracteriza a atuação da chamada política social (...). Na medida em que a pressão dos mal-atendidos e dos não-atendidos tem oportunidade de se manifestar e de se exercer, é provável que seja acirrada, dentro do Estado, a contradição entre seu papel de 'mantenedor' e de 'disciplinador' do sistema econômico".

No entanto, a experiência e as análises mais recentes mostram que a capacidade do Estado brasileiro em conviver com estas contradições e formular estratégias de protelamento, confundindo demandas, cooptando lideranças, reformulando propostas, e até mesmo voltando a reprimir os movimentos, é bastante grande. É inegável que, nesse processo, os movimentos conseguem algo em troca, acumulando conquistas importantes. No caso brasileiro, entretanto, o confronto ou a negociação com o Estado expõe, muitas vezes, a fragilidade dos grupos mobilizados frente ao aparato técnico e burocrático dos órgãos oficiais.

Em alguns casos, a colaboração de técnicos do Estado comprometidos com os interesses populares torna-se crucial para que a interação não se estabeleça em termos tão desiguais, fato que tem sido ressaltado em muitas análises. (Cf. Santos, 1981).

No caso do Estado de São Paulo, alguns órgãos, em particular, são importantes para a história das organizações populares sediadas nos bairros. Um diagnóstico publicado pela Prefeitura (COGEP, 1979, p.29-34) demonstra como esta foi, ao longo do tempo, se instrumentalizando para lidar com as reivindicações locais. A regionalização da administração municipal, a partir de 1965, faz com que os administradores regionais desempenhem um papel de contenção, canalizando as demandas dos bairros até o prefeito. Em 1968, constitui-se a Coordenação das Administrações Regionais, que estabelece uma certa barreira entre essas reivindicações e a administração central. A atuação das administrações regionais junto às sociedades amigos de bairro confere um papel político importante aos administradores e influi no estilo de atuação adotado por estas entidades ao longo do período de maior repressão.

Processo semelhante ocorre, um pouco mais tarde, com a Secretaria de Bem-Estar Social da Prefeitura, que também é descentralizada. Neste caso, a tradição de trabalho dos profissionais de serviço social e os vínculos que muitos deles possuem com os movimentos populares fazem com que as conseqüências da descentralização sejam bastante diversas.

Esses desdobramentos chamam atenção para o papel dos agentes situados nas diversas esferas de poder e setores do Estado. Poulantzas (1980) reflete sobre essa questão ao analisar a posição do pessoal do Estado. Para ele, na medida em que "as lutas de classe atravessam e constituem o Estado", as contradições sociais ali se inscrevem também através "das divisões internas no seio do pessoal do Estado em sentido

**amplo**". (p.187, grifo do autor). Estas divisões devem-se, em primeiro lugar, à posição de classe ocupada no interior da burocracia, que corresponde à divisão de trabalho tal como ela ali se cristaliza. Além disso, as lutas populares afetam o pessoal que pertence à pequena burguesia, produzindo cisões entre eles e as altas esferas. As reivindicações próprias desse pessoal contribuem para essa divisão.

Uma questão importante levantada por Poulantzas nessa análise é o papel desempenhado pela ideologia dominante reproduzida pelo Estado, segundo a qual ele é neutro, funcionando como um árbitro, a favor dos interesses gerais, acima das classes. Essa ideologia muitas vezes é recuperada por setores do pessoal do Estado "como a expressão de seu papel no estabelecimento da justiça social e da 'igualdade de oportunidades' entre os cidadãos (...). As lutas populares, que forçosamente desvelam a natureza real do Estado aos olhos dos agentes já prediados, por sua pertinência de classe, a ver mais claro, acentuam também as divisões, contradições e diferenciações no seio do pessoal do Estado. Ainda mais quando esta luta freqüentemente se articula com as reivindicações próprias deste pessoal". (p.189).

As considerações de Poulantzas são úteis para a análise que se fará em seguida, pois articulam os interesses populares, externos ao Estado, à posição internamente ocupada pelos seus agentes, principalmente no que se refere aos seus interesses pela continuidade (e expansão) do Estado, como frisa o autor (p.191). Poulantzas identifica nesses interesses um dos limites à politização do pessoal do Estado, o que o leva a propugnar por sua transformação radical e não apenas pela ilusão de "um mero deslocamento para a esquerda de uma parte do pessoal do Estado". (p.191).

Todos esses aspectos apontam para a necessidade de se adotar uma perspectiva de análise que contemple a interação, conflitiva ou não, que se estabelece entre movimentos e Estado. Vários autores, como Jacobi (1987), Borja (1981) e Cardoso (1983 e 1987) têm procurado criticar os estudos anteriores sobre movimentos sociais urbanos que passaram ao largo desta questão e apontar para dimensões importantes desse confronto, a serem levados em consideração. Ruth Cardoso (1983) chama atenção para o fato de que as mobilizações conseguem provocar mudanças no aparato estatal, citando como exemplo as mudanças nos planos para o abastecimento de água em São Paulo. As políticas públicas mudam de orientação e, por sua vez, "têm um efeito indutor de reivindicações". (p.229). A autora considera que os movimentos reivindicativos possuem um duplo caráter ao lutar tanto pelo reconhecimento de seus direitos, como também pela viabilização concreta de suas demandas e, portanto, praticam um jogo duplo nas negociações com o Estado.

Jacobi e Borja chegam a discutir propostas políticas de relacionamento entre o Estado e os movimentos. Jordi Borja (1981), partindo da constatação do alto grau de aceitação que os movimentos obtêm, apesar de sua relativa ineficácia política, propõe formas de organização que estabeleçam vínculos mais permanentes com o Estado, os partidos e os sindicatos, alargando os espaços democráticos na sociedade, com grande ênfase para o poder local. Os últimos trabalhos de Castells (1983) apontam para direção semelhante, ultrapassando suas primeiras análises, mais centradas na oposição entre movimentos e Estado.

Todas essas questões comportam, evidentemente, inúmeros desdobramentos e supõem discussões teóricas mais aprofundadas, que não encontrariam espaço nesta comunicação. Procuramos somente mencionar os aspectos que estão presentes de forma mais acentuada no material coletado pela pesquisa, comentado a seguir.

## **Reconstruindo a história da questão**

### **A Evolução da Questão no Órgão Técnico Municipal**

Embora a creche tenha se agregado à agenda de questões socialmente problematizadas, na cidade, somente em meados da década de 70 é que ela se constituiu em preocupação para alguns grupos sociais.

No início do século, algumas indústrias incluíam nos benefícios oferecidos aos seus trabalhadores, a creche. Nessa época, as próprias empresas procuravam garantir os serviços necessários à reprodução de sua força de trabalho, como por exemplo construindo vilas operárias, escolas, etc. A legislação trabalhista de 1934 define a obrigação das empresas contarem com local apropriado para funcionárias amamentarem suas crianças; essa lei é pouco cumprida e voltou a ser objeto de discussão mais recentemente.

Durante a mesma década de 30, a Prefeitura de São Paulo cria os "parques infantis", com o propósito de recreação e guarda para os filhos de trabalhadores. As poucas creches existentes continuavam a ser mantidas por entidades filantrópicas, com algum apoio público.

A atuação direta do Estado junto a essa faixa etária continua a ser discutida dentro da prefeitura, sendo que alguns prefeitos preocupam-se especificamente com a creche. Faria Lima, eleito em 1965, constrói 13 creches para crianças de 0 a 4 anos de idade (os parques infantis aceitavam crianças a partir de 4 anos), conveniando-as com entidades assistenciais particulares. (Sposati, 1988, p.192).

A criação de creches é preconizada pelo Plano Urbanístico Básico, terminado em 1969, último ano de gestão de Faria Lima. Durante seu mandato, outros dois fatos importantes ocorrem: a criação das Administrações Regionais e da Secretaria do Bem-Estar Social, que sucedia a

Divisão de Serviço Social, criada em 1955, a partir de uma Comissão instituída em 1951: a prefeitura aparelha-se, técnica e politicamente, para lidar com a “questão social” no município.

Algumas dessas medidas já haviam sido indicadas por estudo técnico anterior, elaborado por equipe coordenada pelo dominicano Padre Lebre, diretor do grupo francês Economia e Humanismo, contratado pela prefeitura em 1956. A influência do pensamento social católico se fazia presente também, desde essa época, na formação das assistentes sociais que atuavam na prefeitura, como relata Ignarra (1985).

Nas administrações posteriores, com prefeitos nomeados pelo governo militar, os gastos com serviços sociais decrescem. (Sposati, 1988). A preocupação específica com creches, porém, tem continuidade no âmbito da Secretaria do Bem-Estar Social, que adota, no início dos anos 70, a concepção de educação compensatória.

A política de convênios é cada vez mais incentivada: sob a administração direta permanecem, circunstancialmente, apenas 3 ou 4 creches (conforme o período), retomadas após problemas constatados em sua operação. Após 1974, os convênios são ampliados para múltiplas formas de atendimento, o que acabou incentivando as iniciativas comunitárias que surgiam, muitas delas ligadas aos movimentos sociais emergentes nos bairros.

No entanto, no interior do órgão técnico, começa a ganhar corpo a proposta da implantação de uma rede municipal de creches diretamente geridas pelo Estado. Esse fato mostra-se, no período seguinte, fundamental, no sentido de conformar o tipo de resposta que o Estado vai dar aos movimentos de reivindicação.

A descentralização da Secretaria a partir de 1976, transformada em Coordenadoria de Bem-Estar Social em 1977, favorece a interação dos assistentes sociais com os movimentos sociais nos bairros, contribuindo para dar forma à reivindicação que surgia.

Voltando às perguntas de Oszlak e O'Donnell, pode-se dizer que a questão vinha sendo gestada no interior do órgão técnico antes de irromper como reivindicação através dos movimentos sociais. Embora a necessidade sentida pela população fosse anterior à década de 70, a passagem de uma necessidade à formulação de uma demanda socialmente explicitada não é automática e comporta muitas mediações, como se verá a seguir.

## Caminhos na Formulação da Reivindicação

Os outros dois protagonistas identificados na história da luta por creche na cidade, a saber, o movimento popular nos bairros e o movimento feminista, vão se somar, a partir do final da década, dando origem ao



---

Movimento de Luta por Creches. Cada um desses parceiros vai contribuir para a formulação da questão que fundamenta a pauta de reivindicações comum. Essa contribuição traz consigo a marca da história dos vários grupos envolvidos, de suas diferenças e contradições.

Os movimentos sociais urbanos, que vinham ganhando força a partir do início da década de 70, aglutinavam os moradores dos bairros populares da cidade, em torno de reivindicações ligadas às suas condições de vida: transporte, habitação, saneamento básico, iluminação pública, segurança, calçamento de ruas, serviços básicos de saúde e educação. Como principais protagonistas dessas mobilizações, que diziam respeito aos problemas enfrentados no seu cotidiano de donas-de-casa e mães, as mulheres trouxeram para esse rol de reivindicações uma nova demanda: a creche.

Para que esta nova demanda, que reflete uma necessidade de contar com um lugar onde as mães que trabalhavam fora pudessem deixar seus filhos, fosse formulada como reivindicação específica por creche, contribuíram vários fatores.

No plano local, a interação com representantes de grupos políticos, com técnicos de diversos órgãos públicos e com movimentos ligados à igreja católica já havia, em alguns casos, permitido que a nova demanda tomasse forma e se expressasse como uma reivindicação, inédita até então, que se adicionava à longa lista de necessidades dos bairros populares.

Em uma fase posterior, a articulação entre os vários grupos dispersos pela cidade e os grupos feministas e “femininos” que se formaram principalmente após 1975 — Ano Internacional da Mulher<sup>3</sup> — foi fator decisivo para o surgimento do Movimento da Luta por Creches como movimento amplo que integrava as lutas dos diferentes bairros. Esta articulação, concretizada no Congresso da Mulher Paulista, organizado anualmente a partir de 1979, foi fundamental não só para que houvesse um suporte organizativo para o movimento, mas também para que esta nova demanda ganhasse uma orientação ideológica mais nítida.

Por outro lado, quando começam a se tornar mais freqüentes os contatos e as negociações com o Estado — no caso a Prefeitura de São Paulo — a contribuição de técnicos da então Coordenadoria de Bem-Estar Social — COBES, que ajudaram a adequar a nova reivindicação ao modelo de creche que já vinha sendo discutido dentro do órgão há alguns anos, foi também extremamente significativa.

Os depoimentos indicam que a reivindicação por creche começa a ser formulada a partir dos grupos que atuavam na zona sul da cidade;

---

<sup>3</sup> O ano de 1975 foi definido pela ONU como Ano Internacional da Mulher. Este fato contribuiu para que o movimento de mulheres eclodisse no Brasil, ainda numa fase em que a repressão do governo militar se fazia sentir duramente. (Moraes, 1985).



nas zonas leste e norte as mobilizações apresentam características semelhantes, começando a ganhar visibilidade um pouco depois.

Procurando entender como confluíram, na formação desse novo sujeito político, identificado nos movimentos sociais da década de 70, as influências de três “matrizes discursivas” — a Igreja, os grupos de esquerda e o novo sindicalismo — Eder Sader (1988) aponta para o papel dos espaços de convívio e organização criados no âmbito da igreja, entre os quais se destacam, ao lado das comunidades eclesiais de base (CEBs), os clubes de mães.

É a partir desses pequenos grupos, dispersos nos bairros, os quais, na zona sul, chegam a se organizar em escala regional, que se constitui o Movimento do Custo de Vida, um dos primeiros espaços públicos amplos no qual se expressa a reivindicação por creche.

“Somos mães de família em desespero e mais do que ninguém sentimos os preços dos alimentos, remédios, escola, roupas, sapatos, condução e aluguel de casa. Estamos cansadas dessa exploração”. Assim começava a Carta das Mães às autoridades, lida em Assembléia do Movimento do Custo de Vida, em junho de 1976, na presença de quatro mil pessoas. Após relatar os resultados de pesquisas realizadas nos bairros por 70 clubes de mães, a Carta reivindicava “controle do custo de vida, melhores salários, creches e escolas”.

A posição da creche junto às demais questões era, no entanto, objeto de disputas e divergências. No âmbito dos bairros muito participantes já se percebia a resistência da igreja em aceitar a proposta de creches; argumentava-se que, se os salários fossem mais altos, as mulheres não teriam motivos para sair de casa para trabalhar. Havia uma desconfiança em relação à creche, vista como algo ameaçador para a família. À medida que o Movimento do Custo de Vida se ampliava, ganhando mais adesões e apresentando uma organização mais complexa, os grupos de mulheres dos bairros perdiam espaço e com elas a reivindicação por creche, que passou para um segundo plano.

Esta demanda encontrará seu lugar privilegiado no movimento de mulheres, onde tanto o discurso da igreja como o discurso da esquerda tradicional estavam sendo questionados.

Para as mulheres dos bairros populares, a necessidade de creche era sentida de forma muito premente no cotidiano. Assim é que, ao mesmo tempo em que participavam de mobilizações que encaminhavam essa demanda ao Estado, passaram a organizar suas próprias creches ou “escolinhas” comunitárias, aproveitando os espaços de paróquias, sociedades amigos de bairro ou construindo pequenos barracões. Muitas dessas iniciativas encontraram apoio na Secretaria de Bem-Estar Social, que havia modificado seus critérios para o estabelecimento de convênios, procurando subsidiar também as pequenas entidades.

A experiência de gerenciar e trabalhar nas creches comunitárias colaborou para amadurecer, no seio de muitos grupos, uma discussão sobre o tipo de educação que se queria para aquelas crianças e o obstáculo que representavam as dificuldades materiais que essas "escolinhas" enfrentavam para a concretização desses projetos educativos. Ganhava força, junto aos grupos, a proposta de creches diretamente administradas pelo município, que deveriam contar com boas instalações, quadro de pessoal adequadamente remunerado, material pedagógico, alimentação balanceada etc. Ou seja, a demanda popular encaminhava-se na direção da proposta que já existia, e que agora já era hegemônica no próprio órgão oficial; até que ponto a interação com técnicos da prefeitura, que ocorria em certos casos, contribuiu para isso, é difícil avaliar<sup>4</sup>.

Nesse processo há registro de posições divergentes, principalmente nos grupos mais ligados a igreja, no sentido de uma preferência por creches "autônomas", conveniadas com o estado. Essa postura vai se expressar, mais tarde, na constituição do Movimento de Creches Conveniadas.

O contato com mulheres vinculadas a grupos feministas, muitas das quais eram também ligadas a grupos políticos de esquerda, reforça a opção pela reivindicação por creche direta e ajuda a conformar ideologicamente a questão.

Nesse caminho, a creche, de necessidade da mãe moradora da periferia, passa a ser vista como infra-estrutura para a mulher trabalhadora, ainda sem uma preocupação específica com a educação dessa criança.

A interação entre feministas e movimentos de bairro dá-se de várias maneiras: militantes que atuam nos bairros, ligadas a grupos de esquerda, começam a integrar grupos feministas; feministas, muitas universitárias, procuram contato com grupos populares; eventos públicos são organizados com a participação de grupos diversificados; os dois jornais criados em 1976, **Brasil Mulher** e **Nós Mulheres**, circulam pelos bairros e veiculam suas notícias.

Dessa forma, a organização do Primeiro Congresso da Mulher, realizado em março de 1979, culmina um processo mais longo, marcado pelos acontecimentos da "abertura" política no país: eleições parlamentares em 1978, com campanhas vitoriosas de muitos candidatos "populares" de oposição, greve dos metalúrgicos e o crescimento dos movimentos sociais nos bairros.

Por outro lado, os anos anteriores também haviam assistido a debates e conflitos de posições no encaminhamento de questões por parte dos grupos feministas, que tentavam se afirmar tanto em relação a seus interlocutores de esquerda, como em face das possibilidades que existiam para

---

<sup>4</sup> Essa interação ocorria tanto através da supervisão técnica, como informalmente, por meio da militância de alguns técnicos junto aos movimentos populares.

a ampliação do movimento junto a camadas mais diversificadas da população.

Enquanto outras reivindicações, como o aborto, por exemplo, eram julgadas inoportunas na tentativa de se aproximar dos grupos populares ligados à igreja, a questão da creche aparecia cada vez mais como uma questão que unia gregas e troianas, uma bandeira consensual: fazia parte da proposta feminista de socialização dos serviços domésticos e de guarda das crianças e respondia às necessidades concretas vividas pelas mulheres moradoras de bairros populares.

Nesse momento estabelece-se também uma articulação com movimentos sindicais, o que leva à escolha da palavra de ordem do movimento que surgia: creches nos locais de trabalho e moradia.

Com o suporte dos grupos que haviam participado do Primeiro Congresso é lançado, pouco depois, o Movimento de Luta por Creches na cidade. A possibilidade de trocar experiências, de somar forças, traz novo alento às mobilizações populares, que começam a se expressar através de barulhentas e animadas manifestações junto à prefeitura. O confronto passa a se dar com o Estado.

## **O Estado enquanto interlocutor**

No período imediatamente anterior à constituição do Movimento de Luta por Creches, a prefeitura já havia dado sinais de que voltava a dar prioridade para a questão. Declarações de autoridades municipais divulgaram, pelos jornais, planos de ampliação do número de convênios e construção de algumas “minicreches”.

Com a posse do novo prefeito nomeado — Reynaldo de Barros —, que surgia de uma composição do Governador Paulo Maluf com seu antecessor, a pressão popular encontraria uma situação mais favorável para seus propósitos.

Logo após o lançamento do movimento, em ato público realizado em outubro de 1979, com a presença de 3.000 pessoas, uma reunião na prefeitura definia a meta de instalação de 500 creches na cidade. Esse número seria objeto de disputas, a partir desse momento, com o movimento puxando-o para cima e a prefeitura ajustando-o para baixo.

O fato importante é que, pela primeira vez, a prefeitura assumia o compromisso de instalar uma rede de creches construída e diretamente mantida por ela. As discussões que seguiram diziam cada vez mais respeito a aspectos funcionais, localização e acabamento das unidades, contratação de pessoal, participação da comunidade na creche e assim por diante.

Iniciava-se, ao mesmo tempo, um processo de reorganização interna do órgão de bem-estar responsável pelas creches. Esta reestruturação, que conferia maior espaço para a participação dos técnicos dos vários

escalões nas decisões da secretaria, e canais de comunicação entre os núcleos regionais e o órgão central, abriu, nessa mesma medida, um espaço de manobra e negociação, e até mesmo de colaboração, para o movimento popular. A implantação da rede de creches diretas seria, assim, acompanhada de perto pelos grupos de bairro e pelo movimento como um todo, o que não excluía, evidentemente, os conflitos e divergências.

O aspecto importante é que esse confronto passava a ser, de alguma forma, legitimado pelo próprio Estado. Além disso, é preciso considerar que, dados os diversos tipos de ligações que existiam entre os grupos mobilizados, o movimento e muitos técnicos, esse foi também um espaço de alianças, de tentativas de manipulação, de manifestação de interesses corporativos e assim por diante. Ou seja, a expansão da rede de creches, vista do interior mesmo da máquina administrativa, foi um processo talvez mais político (no sentido amplo) que tecnocrático, do qual, surpreendentemente, o partido da situação via-se excluído.

Durante esta administração, a Secretaria de Bem-Estar Social da prefeitura funcionou sob duas coordenações. A primeira caracterizou-se pelo processo de democratização interna do órgão, como já foi indicado. No entanto, as dificuldades práticas encontradas na implantação das novas unidades e as urgências do prefeito, que então assumia a candidatura para o governo do Estado, levou-o a escolher um jovem assessor para o cargo de secretário. Os conflitos com o movimento passam a ser administrados mais "pragmaticamente", mas seu espaço de influência junto ao órgão é mantido.

Nessa fase o movimento organizava-se de forma flexível, com uma coordenação geral, coordenações regionais e bastante autonomia para os grupos locais, que formavam as comissões de creche. Multiplicavam-se as caravanas à prefeitura; panfletos, boletins e jornaizinhos eram publicados.

Quem estava ligado à organização do movimento recorda-se dessa época como um tempo de muita sobrecarga de trabalho. Era preciso ir até os grupos locais para explicar e discutir todos os aspectos das negociações com a prefeitura, as questões tornavam-se cada vez mais especializadas e nem todo mundo conseguia entendê-las.

Justamente nessa etapa, a presença das feministas era cada vez mais rara. Os diversos grupos voltavam-se para suas próprias questões, entre as quais a creche passava para segundo plano. Problemas como a violência, o controle do próprio corpo, ganhavam prioridade, e as dificuldades de cunho mais prático enfrentadas pelo Movimento de Luta por Creches desinteressavam muitas feministas. Os conflitos acirravam-se entre partidárias de tendências políticas diferentes, e os dois congressos realizados em 1980 e 1981 expressaram eloqüentemente essas divisões.

Estas refletiam as cisões ocorridas na oposição, principalmente a partir da formação do Partido dos Trabalhadores. Os movimentos locais, que tinham dificuldade em acompanhar todos os desdobramentos e o significado dessas divergências, começavam a se ressentir de seus efeitos. Aumentavam, assim, as pressões junto à coordenação do movimento.

Por outro lado, na definição das formas de funcionamento das creches que começavam a ser inauguradas, ganhava destaque o papel desempenhado pelos técnicos do órgão responsável. Na ausência de uma proposta educativa articulada, por parte do movimento social, e sem o apoio das feministas, era previsível que o projeto técnico defendido pelos grupos que atuavam dentro da secretaria se impusesse.

A concretização do objeto reivindicado adquiria a forma já prevista pela secretaria. As pressões do movimento tinham o papel de quebrar resistências internas, encontradas em outros órgãos municipais, reforçando a concepção defendida pelos técnicos da Secretaria de Bem-Estar Social. Lutava-se por melhoria nos padrões de construção e equipamento, pela localização das unidades nos bairros, pelo modelo de organização, pela contratação de moradores comprometidos com o movimento, para trabalhar nas novas creches.

Nas sete primeiras creches da zona sul, o processo de seleção foi realizado em conjunto, por integrantes do movimento e técnicos da prefeitura. Muitas lideranças transformavam-se, assim, em funcionários públicos, o que teve conseqüências para a organização do movimento.

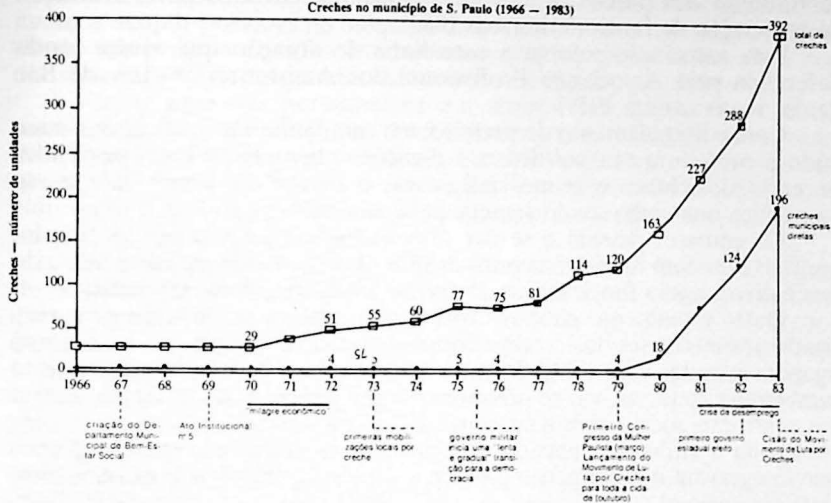
As demais creches, inauguradas a seguir, contaram com pessoal selecionado através de concurso; as diretoras, entretanto, eram nomeadas pelo prefeito, o que foi objeto de disputas, enfrentamentos e também alianças.

No final desse governo, com a aproximação das primeiras eleições para governador, em 1982, a situação das creches na cidade estava consideravelmente mudada. A rede municipal era uma realidade, apesar de muito menor do que o anunciado previamente. Por outro lado, houve um crescimento e melhoria de condições nos convênios com as creches de entidades não-governamentais (veja-se Quadro I). O impacto do movimento social não podia ser negado. A questão da creche estava legitimada, dentro e fora do aparelho de Estado; o direito à guarda e educação da criança pequena consolidava-se de fato, apesar das leis nada preverem sobre ele: a história havia andado mais rápido que os legisladores.

### **Novos problemas, novas lutas, novas arenas**

“(...) essa palavra de ordem ‘o povo unido jamais será vencido’, ela é uma palavra de ordem para uma sociedade sem canais de organização, na minha opinião (...). Com canais de organização da sociedade, o povo, ele nunca está unido porque o povo não é unido nos seus interesses.”

Creches no município de S. Paulo (1966 — 1983)



\* Não inclui creches para clientela de classe média

FONTE: CCHS, 1985, p.159. Alguns números não conferem com aqueles obtidos diretamente do órgão municipal, como refere o capítulo 3 deste relatório.

Assim, essa militante — que pertenceu ao grupo ligado ao jornal **Brasil Mulher**, atuou junto a grupos de bairro e na organização do movimento — inicia sua explicação sobre os motivos das dificuldades crescentes encontradas pelo Movimento de Luta por Creches, que levariam ao posterior refluxo.

O ano que antecedeu as eleições de 1982 trouxe problemas novos, tornando cada vez mais complicadas as questões enfrentadas pelo movimento.

Muitas pessoas, tanto na coordenação como nos bairros, envolviam-se com a campanha eleitoral, dividindo-se pelos partidos de oposição — PMDB e PT — e pelas diversas facções políticas no interior de cada um. Isso fazia com que muitos grupos locais se sentissem um pouco “abandonados”, logo agora que as questões a enfrentar eram muito mais complexas, com o início de funcionamento da primeira leva de creches.

Apesar da opinião contrária de muitos depoentes, o fato de as mulheres mais atuantes de cada bairro estarem agora trabalhando como funcionárias de creche, fazia com que a perspectiva segundo a qual os problemas eram vistos se deslocasse de fora para dentro das unidades, dificultando a quem permanecia na condição de mera clientela se organizar de forma autônoma.

Não por acaso, fortaleciam-se os movimentos de mobilização de funcionários no interior da secretaria, ligados principalmente às condições



de trabalho das pajens de creche, colocando as bases para a criação da associação de funcionários, em 1983.

Esta associação reforçava uma linha de atuação que vinha sendo defendida pela Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo, reativada em 1979.

Com o licenciamento do prefeito, em campanha eleitoral, havia assumido a prefeitura um político com ligações clientelistas com entidades de caridade, clubes e grupos religiosos, o que levou a um retrocesso na política que vinha sendo seguida pela secretaria.

Os embates passam a se dar principalmente no interior do órgão, muitas vezes com as mesmas pessoas que haviam anteriormente militado nos bairros, agora funcionários de creche, liderando os confrontos.

Outro movimento ganhava força, também nesse final de governo, ligado aos interesses das creches conveniadas. Este grupo, no início com ligações estreitas com o Movimento de Luta por Creches, tendo surgido também na zona sul, vai se posicionando de forma a, mais tarde, entrar em confronto aberto com a proposta de creches diretas.

Com a vitória do partido da oposição nas eleições, muitos grupos que integravam o movimento passam a ocupar cargos nos governos estadual e municipal.

A divisão partidária apressa o refluxo do movimento, a luta espalha-se em muitas direções e muitos grupos de bairro são dissolvidos.

A questão da creche, entretanto, não morre. Ganha novos espaços no país, integra-se a discussões mais amplas, envolve outras categorias profissionais. Anos após, a Constituinte reconhecerá o direito da criança pequena à educação, definindo explicitamente a obrigação do Estado em oferecer creches para a população.

## **Pensando sobre a história da questão**

“Que lições cada ator tira dessa história?”, nos perguntam Oszlak e O'Donnell.

Os seminários realizados com todos os depoentes da pesquisa revelaram que, do ponto de vista dos militantes de bairro e das feministas, o peso da avaliação vai com grande força sobre sua própria atuação; a autocrítica é severa e inclui o texto do relatório de pesquisa.

Tal como no momento dos depoimentos, a realidade presente de desesperança e desmobilização marca as recordações. Ao mesmo tempo, há uma nostalgia dos momentos em que a união não estava ameaçada e das emoções e vitórias vividas.

Os dois grupos procuram recuperar a concepção de educação que defendiam; algumas pessoas reconhecem que ela não chegou a ser articulada e sistematizada. As avaliações negativas sobre o tipo de trabalho que se realiza nessas creches hoje leva a um reconhecimento de que esse aspecto é fundamental. A criança ganha seu espaço, onde antes predominava apenas o espaço da mãe-mulher.



Por seu lado, os técnicos do órgão municipal, muitos dos quais continuam a ocupar posições na máquina da prefeitura, avaliam mais positivamente sua própria atuação. Interessam-se por recuperar influências, por definir como foi se formando a concepção de creche que defendem.

Várias questões permanecem em aberto: por que a proposta de participação da comunidade na creche optou pela contratação das pessoas do bairro e não pela constituição de Conselhos de Pais, nos moldes do que o Movimento de Saúde conquistou para os postos de saúde do Estado? Não teria sido isso um erro, contribuindo para o refluxo do movimento no âmbito dos bairros?

A definição pela creche direta, no entanto, foi reafirmada. A história do movimento em São Paulo, diferentemente de outras cidades, mostrava que o amadurecimento da proposta de creche, no interior do órgão, havia sido fundamental para dirigir a resposta do Estado ao movimento social. Em Belo Horizonte, por exemplo, onde isso não ocorreu, o Movimento de Luta por Creches conseguiu apenas uma expansão e pequenas melhorias nos convênios com as creches comunitárias.

No entanto, os governos municipais que se sucederam revelaram que a manutenção da expansão da rede e das condições mínimas de funcionamento das creches encontraram obstáculos poderosos no momento da definição de prioridades. Apesar de tudo, a rede ainda hoje se mantém, assim como a creche continua a fazer parte da agenda de questões socialmente reconhecidas como legítimas, como revelou a última campanha eleitoral para a prefeitura.

## Referências bibliográficas

- ANDRADE, Regis de Castro. Política social e normatização institucional no Brasil. In: MAIRA, L. et al. *América Latina, novas estratégias de dominação*. Petrópolis: Vozes, 1980. p.87-114.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Incômodos hóspedes? Notas sobre a participação da Igreja e partidos políticos nos movimentos sociais urbanos em Fortaleza. In: MOVIMENTOS sociais: para além da dicotomia rural urbano. João Pessoa: Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, 1985.
- BORJA, Jordi. *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Planteos, 1975.
- . *Movimientos urbanos y cambio político*. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v.43, n.4, p.1341-1369, Oct./Dic. 1981.
- BOSI, Ecléa. *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.
- BRANT, Vinicius Caldeira. Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo. In: SINGER, P., BRANT, V. C. (Orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980. p.9-27.
- BRUSCHINI, Cristina. *Mulher e trabalho*. São Paulo: Nobel, 1985.
- BUENO, Belmira Amélia de Barros Oliveira. *As Associações de Pais e Mestres na escola pública do Estado de São Paulo, 1931-1986*. São Paulo: USP, 1987. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1987.

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **A política dos outros: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos.** São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CAMPOS, Maria Machado Malta. Dados novos sobre trabalho. **Mulherio**, São Paulo, v.3, n.12, p.22, mar./abr. 1983.
- . **Escola e participação popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo.** São Paulo: USP, 1982. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1982.
- . **A luta por creches.** São Paulo: Brasiliense, 1980. (Almanaque, 11).
- CARDOSO, Fernando Henrique. Partidos políticos. In: SINGER, P., BRANT, V. C. (Orgs.). **São Paulo: o povo em movimento.** Petrópolis: Vozes, 1980. p.177-205.
- CARDOSO, Ruth C. L. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.1, n.3, p.27-37, fev. 1987.
- . Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B., TAVARES, M. H. T. (Orgs.). **Sociedade e política no Brasil pós-64.** São Paulo: Brasiliense, 1983. p.215-239.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** Campinas: Papirus, 1986.
- CASTELLS, Manuel. **The city and the grassroots.** Berkeley: University of California Press, 1983.
- . **Luttes urbaines.** Paris: Maspéro, 1975.
- CASTELLS, Manuel et al. **Crise du logement et mouvements sociaux urbains.** Paris: Mouton, 1978.
- DELLA CAVA, Ralph. A Igreja e a abertura, 1974-1985. In: KRISCHKE, P., MAINWARING, S. (Orgs.). **A Igreja nas bases em tempo de transição, 1974-1985.** Porto Alegre: LPM, 1986. p.13-45.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Movimentos sociais, a construção da cidadania. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.10, p.24-30, 1984.
- ESCOLA MUNICIPAL. São Paulo, Secretaria Municipal de Educação, v.18, n.13, 1985.
- EVERS, Tilman et al. Movimentos de bairro e estado: lutas nas esferas da reprodução na América Latina. In: MOISÉS, J. Álvaro et al. **Cidade, povo e poder.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Classes populares, periferia urbana e movimento social urbano: o movimento das Sociedades Amigos de Bairro em São Paulo.** São Paulo: USP, 1979. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Educação, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1979.
- GRAGNANI, Adriana Maria Carbonell et al. Creche e berçários em empresas privadas paulistas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.57, p.39-54, maio/1986.
- . **A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo.** Petrópolis: Vozes, 1985.
- IBGE. **Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil: aspectos sócio-econômicos da mortalidade infantil em áreas urbanas.** Rio de Janeiro: IBGE/UNICEF, 1986.
- . **Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil: características sócio-demográficas, 1970-1977.** Rio de Janeiro: IBGE/UNICEF, 1982.
- IGNARRA, Regina Maria. **Histórias da vida de um grupo: análise micropolítica num órgão público.** São Paulo: [s.n.], 1985.
- INGRAO, Pietro. **Massa e potere.** Roma: Riuniti, 1977.
- JACOBI, Pedro R. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: SADER, Emir (Org.). **Movimentos sociais na transição democrática.** São Paulo: Cortez, 1987. p.11-23.
- KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **A pré-escola em São Paulo: das origens a 1940.** São

- Paulo: USP, 1986. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1986.
- KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.1, n.3, p.38-50, fev.1987.
- KRISCHKE, Paulo J. As CEBs na "Abertura": mediações entre a reforma da Igreja e as transformações da sociedade. In: KRISCHKE, P. J., MAINWARING, S. (Orgs.). *A Igreja nas bases em tempo de transição, 1974-1985*. Porto Alegre: LPM, 1986. p. 185-207.
- \_\_\_\_\_. Movimentos sociais e transição política: contribuições da democracia de base. In: SCHERER — WARREN, Ilse, KRISCHKE, Paulo J., (Org.). *Uma revolução no cotidiano?* os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LEME, Maria Cristina da Silva. *Planejamento em São Paulo: 1930-1969*. São Paulo: USP, 1982. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1982.
- LOJKINE, Jean. *Il marxismo, lo stato e la questione urbana*. Milano: Franco Angeli, 1980.
- A LUTA das mães por um Brasil melhor. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n.58, p.19-27, nov./dez. 1978.
- MAINWARING, Scott. Urban popular movements, identity and democratization in Brazil. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills, v.20, n.2, p.131-159, 1987.
- MOISÉS, José Álvaro. *Classes populares e protesto urbano*. São Paulo: USP, 1978. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1978.
- \_\_\_\_\_. Contradições urbanas, Estado e movimentos sociais. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v.1, n.1, p.27-34, 1979.
- MORAES, Maria Lygia Quartim de. *Mulheres em movimento*. São Paulo: Nobel, 1985.
- OSZLAK, Oscar, O'DONNELL, Guillermo. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES/G.E. CLACSO, 1976. mimeo.
- POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. 3.ed. México: Siglo Veintiuno, 1980.
- QUE HISTÓRIA é essa? Clubes de mães e grupos de mulheres. *Rede Mulher*, São Paulo, n.6, out. 1985.
- RETRATO dos clubes de mães e grupos de mulheres da zona leste de São Paulo. *Rede Mulher*, São Paulo, n.3, jun. 1985.
- ROSEMBERG, Fúlvia et al. *Creches e pré-escolas*. São Paulo, Nobel, 1985.
- SADER, Eder S. *Quando novos personagens entraram em cena: experiência, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. São Paulo: USP, 1987. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1987.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Política global de desenvolvimento urbano e melhoria da qualidade de vida*. São Paulo: COGEP, 1979.
- SARTI, Cynthia Andersen. *É sina que a gente traz: ser mulher na periferia urbana*. São Paulo: USP, 1985. Tese (Mestrado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1985.
- SILVA, Luis Antonio Machado da. A respeito de movimentos sociais: rápida incursão sobre problemas teóricos na produção brasileira. In: MOVIMENTOS sociais: para

- além da dicotomia rural-urbano. João Pessoa: Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, 1985.
- SINGER, Paul. Movimentos de bairro. In: SINGER, P., BRANT, V. C. (Orgs.). São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes, 1980. p.83-107.
- . **Repatrição da renda: pobres e ricos sob o regime militar.** Rio de Janeiro: Zahar, 1986.
- SINGER, Paul, BRANT, V. C. (Orgs.). São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes, 1980.
- SOUTO, Anna Luisa Salles. Movimentos populares e suas formas de organização ligada à Igreja. **Ciências Sociais Hoje**, Rio de Janeiro, n.2, p.63-95, 1983.
- SPOSATI, Aldaíza. **Vida urbana e gestão da pobreza.** São Paulo: Cortez, 1988.
- SPÓSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola.** São Paulo: Loyola, 1984.
- VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências; rumo à construção de um projeto educativo.** Belo Horizonte: UFMG, 1986. Dissertação (Mestrado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 1986.

Recebido em 2 de abril de 1990

Maria M. Malta Campos, Pós-Doutora em Educação pela University Stanford (USA), é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

---

*This article discusses the results of a research, carried out through Fundação Carlos Chagas aiming to trace back the expansion of the day nursery system in the municipality of São Paulo in the seventies. The research was developed in three parts, each one focussing a certain aspect: district appeal for nursery schools; Groups and the State, represented by the Welfare Secretary of the City of São Paulo. The main data sources were expressive statements, documents, booklets, pamphlets, alternative newspapers and the daily press. History reveals that the establishment of a day nursery system, directly administered by the municipality, at the end of the 70', was due to the popular pressure, strong enough to claim priority to a project already maturing in the Welfare Secretary. Feminism played an important roll in this request, denying the traditional stigma linked to day nurseries and reaffirming women's and children's right to this kind of care.*

---

*L'article met en question les résultats d'une recherche, réalisée par la Fondation Carlos Chagas, laquelle a cherché à reconstituer l'expansion du réseau de crèches municipales de São Paulo, pendant les années soixante-dix. L'enquête s'est dépliée en trois parties, chacune d'elles tournée vers un type de protagoniste: les mouvements de quartier, qui demandent les crèches, les groupes et l'Etat, en ce cas le Secrétariat*

---

*du Bien-Etre Social de la Préfecture. Les sources principales de données ont été les témoignages recueillies, des documents, pamphlets, journaux alternatifs et nouvelles de la presse du jour. L'histoire révèle que l'implantation d'un réseau de crèches sous la responsabilité directe de la préfecture depuis la fin des années soixante-dix a été le résultat de la pression du mouvement populaire, lequel a été capable de conférer priorité à un projet qui était déjà en procès de maturation à l'intérieur du Secrétariat. Le mouvement féministe a joué un rôle très important à la formulation de cette demande, refusant le stigmate habituellement lié aux crèches et reaffirmant le droit des femmes et des enfants à ce type d'égard.*

---

*El artículo discute los resultados de una investigación, realizada por la Fundación Carlos Chagas, que busca reconstituir la expansión de redes de cunas maternas — municipales de São Paulo, en la década del 70. La investigación se desdobló en tres partes, cada una volcada para un tipo de protagonista: los movimientos del barrio, que reivindicaban las cunas maternas, los grupos y el Estado, en el caso de la Secretaría de Bienestar Social de la Prefectura. Las principales fuentes de datos fueron declaraciones recogidas entre personas importantes; documentos, folletos, panfletos, periódicos alternativos y el noticiero de la prensa diaria. La historia revela que la implantación de una red de cunas maternas, directamente administrada por la prefectura resultó de la presión del movimiento popular, que fue capaz de conferir prioridad a un proyecto que ya venía amadureciendo en el interior de la Secretaría, esto ocurría al final de los años 70. El movimiento feminista desempeñó un papel important en la formulación de esa demanda, negando el estigma tradicionalmente unido a las cunas maternas y reaffirmando el derecho de las mujeres y de los niños a ese tipo de atendimento.*

---

# Deuda externa y desarrollo: implicaciones para el financiamiento de la educación en América Latina\*

Fernando Reimers

Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.

*Examina o impacto do endividamento externo e os programas de ajuste estrutural no gasto público em educação na América Latina. A importância desta pesquisa deriva de que o problema da dívida tem demonstrado não ser um problema a curto prazo, porque os novos cenários de política macroeconômica desenhados para promover o ajuste configuram um novo quadro para o planejamento e a administração da educação.*

---

Una tesis básica de este trabajo es que los sistemas educativos pueden responder de dos formas a este nuevo escenario de reducciones en el gasto público en educación: 1) respuestas rápidas de corto plazo; 2) reforma planeada. Sostengo que de estas opciones la reforma planeada tiene más chance de preservar la eficiencia y la equidad en la educación.

Las respuestas rápidas de corto plazo son la antítesis del cambio planeado. Más, aún, pueden llevar a ajustes que responden más a intereses de los grupos más poderosos que a consideraciones sobre eficiencia y equidad.

Inspirado en el trabajo de Hewton (1986) en Inglaterra, propongo que el reconocimiento de este nuevo escenario de recursos públicos disminuidos para la educación (debidos a una crisis de la deuda que deja de ser crítica y se hace ya crónica) necesariamente antecede a cualquier esfuerzo de reforma educativa. Es importante que quienes diseñan políticas educativas reconozcan la profundidad y alcance de los cambios en el patrón de financiamiento público de la educación para impulsar reformas **sistémicas** en educación.

Hewton (1986), en un análisis de las reducciones en el gasto educativo en Inglaterra, desarrolla el concepto de 'culturas de opciones de políticas',

---

\* Por América Latina me refiero a los países de la Región que comporten una herencia histórica e institucional, es decir los países hispanohablantes más Brasil y Haití.



---

para referirse al clima organizacional en el que se toman decisiones de política pública. Este autor propone que las reducciones en recursos fiscales requieren avanzar de una 'cultura de crisis' (que carece de dirección y tiene una visión de corto plazo) a una 'cultura de cortes' (que trata de controlar las reducciones manteniendo perspectiva de los objetivos de eficiencia y equidad).

“Una cultura de cortes no está asociada con el cierre... o con la reducción del tamaño de la organización. Antes bien, es una cultura que se asocia a períodos extendidos de contracción marginal. En algunos aspectos se asemeja a una cultura de crisis excepto que la incertidumbre no está ya acompañada de un tiempo de decisión breve. Pueden ocurrir crisis en la cultura de cortes, pero aún así, hay tiempo para la reflexión, análisis, evaluación y negociación. El futuro puede parecer sombrío, pero al menos hay la oportunidad de prepararse para el” (Hewton, 1986, p.127. traducción mía).

Hewton sostiene que el surgimiento de una cultura de cortes ocurre en tres etapas: 1) defensa (y negación de la crisis), 2) ajuste pragmático (cortar donde pueda) y 3) reforma, cuando los diseñadores de políticas se dan cuenta de que el ajuste de corto plazo ha resultado en sacrificios en la equidad y eficiencia (Hewton, 1986, p.128-143).

“Para resumir las características principales de una cultura de cortes emergente diríamos que, con certidumbre creciente sobre la incertidumbre, las autoridades tienen mayor oportunidad de planificar las reducciones de una forma más positiva que en una cultura de crisis. Su tarea, sin embargo, es difícil, y la cultura confronta conflicto originado en las fuerzas opuestas entre quienes tratan de mantener el *status quo*. y quienes buscan reformas más radicales. Entre estos dos grupos, se encuentran los pragmatistas tratando de mediar, quienes a su vez están en conflicto entre preservar y cambiar — pero alguien tiene que hacer el trabajo. En un sentido, la cultura de cortes funcionaría mas efectivamente si los reformadores ganaran más poder que los defensores del *status quo*. Si esto ocurre, varias metodologías analíticas pueden utilizarse para definir las metas y procedimientos y para cuestionar viejas normas y estándares profesionales.” (Hewton, 1986, p.143; traducción mía).

La crisis financiera Latinoamericana ha probado ser suficientemente prolongada para requerir el paso de una 'cultura de crisis' a una cultura

de reformas en la que los niveles reducidos de gasto público en educación serán parte del nuevo escenario de planificación y administración de la educación. Este trabajo sostiene que esta crisis se ha desarrollado a lo largo de esta década, lo que justifica empezar a considerarla crónica más que crítica, que ha tenido un impacto desproporcionado en el gasto público en educación y que exige reformas sistémicas del sector educativo.

## **Educación y endeudamiento en América Latina**

América Latina es, tragicamente, el mejor lugar para examinar la hipótesis de que el servicio de la deuda puede deprimir el desarrollo educativo. Por una parte es una región en la que la educación se expandió vigorosamente en los años sesenta y setenta, por otra parte, es la región más seriamente afectada por endeudamiento externo en el mundo. De hecho 11 de los 17 países más endeudados del mundo están en América Latina (World Bank, 1988, p.xviii).

En los años 50 los sistemas educativos en Latinoamérica comenzaron un proceso de notable expansión cuantitativa<sup>1</sup>. Los últimos 30 años se caracterizaron por la formulación de metas optimistas y por la consolidación de la importancia de la educación en los programas de desarrollo de los gobiernos latinoamericanos. Un resumen de ese desarrollo se observa siguiendo las Conferencias Regionales de Ministros de la Educación.

La primera conferencia (que se llamó la Conferencia de Educación Gratuita y Obligatoria) en Lima (Perú), en 1956, trazó los lineamientos para la impresionante expansión cuantitativa que seguiría en todos los países. Como resultado de esa reunión, UNESCO adoptó ese mismo año el "Proyecto principal para la extensión y mejoramiento de la educación primaria en América Latina", a ser culminado en 1966.

La siguiente conferencia (Santiago — Chile — 1962) fue una reunión conjunta de ministros de educación y de finanzas en la que se reconoció la contribución de la educación al desarrollo económico. Esta conferencia estableció metas para la universalización de la educación primaria en los países más avanzados para 1965. Un año después, sin embargo, en la reunión regional de Bogotá (Colombia), esta meta fue pospuesta para 1975. La conferencia de Buenos Aires (Argentina), en 1966, reiteró las conclusiones adoptadas en Santiago de que la educación era una forma de inversión en el desarrollo económico. Los sistemas educativos recibieron estímulo de estas reuniones y todos los países de la región se expandieron notablemente. Esto era particularmente evidente en la conferencia regional de 1971, llevada a cabo en Caracas (Venezuela). Entre 1960

<sup>1</sup> Esta discusión está basada en Avalos (1978), UNESCO (1976) y Blat (1981).

y 1970 el total de la población escolarizada en la región había aumentado a una tasa anual de 6,1% (UNESCO, 1976, p.21), lo que excedía el crecimiento de la población en edad escolar en ese período. Esta expansión cuantitativa no habría sido posible sin esfuerzos mayores en el financiamiento de la educación. El gasto público en educación aumentó notablemente, como porcentaje del producto nacional bruto de 2,8% en 1960 (UNESCO, 1976, p.93) a 3,4% en 1976 (Blat, 1981, p.70). En este contexto de desarrollo cuantitativo la conferencia de Venezuela y la siguiente en México trazaron metas para el mejoramiento cualitativo de los sistemas educativos.

En 1979 una visión retrospectiva al pasado reciente educativo parecía justificar mayores aspiraciones para el futuro. Por ejemplo, la conferencia de México sugería aumentar el gasto público en educación a una nueva meta de 7-8% del producto doméstico bruto. El supuesto de estas nuevas aspiraciones era que el desarrollo económico que había contribuido a financiar la expansión educativa en el pasado continuaría. Sin embargo, las economías latinoamericanas habían ya comenzado un proceso de rápido deterioro en esa fecha. De hecho, solo tres años después de la conferencia en educación en México, este país anunció su inhabilidad para servir su deuda externa. Como veremos en seguida México no era el único país a entrar en la crisis de la deuda externa.

El Cuadro 1 resume los aumentos en los niveles de endeudamiento de América Latina. Podemos observar que el nivel de pagos en el servicio de la deuda pública externa como porcentaje de las exportaciones aumentó sustancialmente entre 1970 y 1987, promediando 4% de incremento interanual desde 1970 (promedio no ponderado). Solo Haití y Panamá tienen menores niveles de servicio de su deuda externa en relación a las exportaciones en 1987 que en 1980; todos los demás países experimentan aumentos en dichos niveles (5% anual en promedio si se excluyen Haití y Panamá). Los aumentos en estos niveles de endeudamiento son más significativos después de 1975.

El crecimiento promedio (no ponderado) de los niveles de servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones aumentaron de menos de 2% anual entre 1970-75, a 5% entre 1975-80 y a 6,5% entre 1980-87.

En mecanismo por el que la deuda externa influye en el gasto público en educación son los programas de ajuste estructural implementados en respuesta a las dificultades en las balanzas de pago. El ajuste estructural implica reducciones en el gasto público como una forma de reducir la demanda interna agregada. Los gobiernos pueden implementar programas de ajuste voluntariamente o bajo presión de instituciones financieras internacionales con el objetivo de recibir más créditos (condicionalidad).

Una vez confrontados con la necesidad de reducir el gasto público,

**Cuadro 1 — Cambios en los niveles de servicio de la deuda pública como porcentaje de las exportaciones en América Latina**

País	Servicio de la Deuda como % de exportaciones				Crecimiento anual (%) en el servicio como % export			
	1970	1975	1980	1987	70-75	75-80	80-87	70-87
Argentina	21,6	22,0	16,6	45,3	0,37	-5,48	15,42	4,45
Bolivia	11,3	15,3	27,9	22,1	6,25	12,77	-3,27	4,02
Brasil	12,5	17,9	34,6	26,7	7,45	14,09	-3,64	4,57
Chile	19,2	27,2	21,9	21,1	7,21	-4,24	-0,53	0,56
Colombia	11,6	10,8	8,9	30,7	-1,42	-3,80	19,35	5,89
Costa Rica	10,0	10,7	16,8	12,1	1,36	9,44	-4,58	1,13
Ecuador	8,6	4,4	18,9	20,7	-12,54	33,84	1,31	5,30
El Salvador	3,6	9,0	3,3	19,4	20,11	-18,18	28,79	10,42
Guatemala	7,4	1,8	2,4	24,9	-24,63	5,92	39,68	7,40
Haití	16,7	4,6	4,9	5,1	-22,73	1,27	0,57	-6,74
Honduras	2,8	4,7	10,1	23,0	10,91	16,53	12,48	13,19
México	23,6	24,9	32,1	30,1	1,08	5,21	-0,91	1,44
Nicaragua	10,5	12,0	16,0	10,9 <sup>a</sup>	2,71	5,92	-6,20	0,23
Panamá	7,7	5,9	6,0	6,5	-5,19	0,34	1,15	-0,99
Paraguay	11,8	9,3	10,2	21,3	-4,65	1,86	11,09	3,54
Perú	11,6	25,6	31,1	12,5	17,15	3,97	-12,21	0,44
Rep. Dom.	4,1	4,7	10,3	16,3 <sup>a</sup>	2,77	16,99	7,95	9,01
Uruguay	21,7	41,2	12,4	24,4	13,68	-21,35	10,15	0,69
Venezuela	2,9	5,3	13,3	22,4	12,82	20,20	7,73	12,76

<sup>a</sup> Estas cifras son para 1986.

Derivado de: WORLD BANK **World debt tables**. Washington, 1988.

la siguiente decisión de los gobiernos es cuales sectores recortar y la proporción de recortes para cada sector.

Aunque existe acuerdo sobre la necesidad de estudio sistemático de los efectos de la deuda en el gasto educativo (IDB, 1989, p.60; World Bank, 1986b, p.20; De Vries, 1986, p.66; Wionczek, 1985, p.xi), pocos estudios han examinado esta relación empíricamente.

Lewin ha desarrollado un modelo teórico amplio sobre las fuerzas que influyen en el gasto educativo; este autor sugiere que la deuda y la condicionalidad, así como las reducciones en el comercio mundial y en asistencia internacional son algunas de las fuerzas que reducirían la habili-

dad de los gobiernos de financiar la educación (Lewin, 1986, 1987). Partiendo de un análisis conceptual de estos factores, Lewin deduce siete proposiciones hipotéticas en relación al impacto de la austeridad: 1) "en períodos de austeridad los presupuestos educativos tienen mayor posibilidad de recibir una buena parte del peso del ajuste", 2) "con presupuestos estables o contraídos hay más chance de que ocurran cambios estructurales en su distribución" en detrimento de los gastos de inversión, 3) "el gasto, al menos en términos de costo unitario, al nivel primario será más afectado que al nivel secundario, el cual a su vez sufrirá menos que a nivel terciario", 4) "la provisión de educación formal probablemente sea menos vulnerable que educación pre-escolar, o no formal fuera del aula o post-escolar", 5) reducciones en los gastos corrientes resultarán en reducciones en calidad, 6) aumentará la importancia de la recuperación de costos y 7) aumentará la dependencia de la ayuda internacional para la innovación y el desarrollo curricular (Lewin, 1986, p.223-225). El análisis que este autor ofrece para sostener estas proposiciones es consistente teóricamente y proporciona una base para un rango de opciones con las que los planificadores educativos pueden enfrentar esas presiones. La evidencia empírica ofrecida por este autor, sin embargo, se limita a examinar cambios en indicadores selectos de financiamiento educativo y no investiga empíricamente su relación con los factores presuntamente responsables por los cambios.

Hicks y Kubisch (1984) investigaron, en 32 países, la vulnerabilidad de distintos sectores a cortes presupuestarios cuando el presupuesto total del gobierno era reducido. Estos autores concluyen que los gastos sociales y de defensa son menos vulnerables a cortes que gastos en infraestructura y en producción (Hicks y Kubisch, 1984, p.38).

UNICEF produjo una serie de reportes sobre el impacto de la recesión en la infancia, con énfasis especial en salud y con evidencia parcial en educación. Los estudios de caso contenidos en el informe de UNICEF no encontraron evidencia de que la recesión hubiese aumentado la tasa de mortalidad infantil en cuatro países latinoamericanos: Brasil, Chile, Costa Rica y Cuba (UNICEF, 1984, p.156). Sin embargo, estos estudios de casos fueron hechos en 1982 y 1983 y el mismo reporte sugiere que pueden existir demoras en el impacto de las nuevas condiciones económicas y las tasas de mortalidad infantil.

Otro estudio analizó los efectos sociales de la deuda en México, concluyendo que la educación fue una de las áreas más fuertemente afectadas. En un solo año, entre 1982 y 1983, después de que México declaró su incapacidad de continuar pagando el servicio de la deuda, los gastos educativos disminuyeron de 5,5% a 3,9% del producto doméstico bruto y de 9,3% a 7,9% del gasto total de gobierno (Dieguez, 1986, p.16).

Un estudio similar para Costa Rica concluye que "Durante la crisis [de 1981-82] las tasas de deserción aumentaron y las tasas de matrícula disminuyeron" (Vedova, 1986, p.7; traducción mía).

Psacharopoulos y Steir (1986) examinaron directamente la hipótesis de que altos pagos en servicio de la deuda resultaban en reducciones de gastos de gobierno en inversiones sociales de largo plazo tales como educación y salud. Utilizando datos de 125 países para el período 1975-1985 obtuvieron regresiones múltiples de gastos en educación, salud e inversión en función del servicio de la deuda como porcentaje del gasto de gobierno.<sup>2</sup> Estos autores concluyen que en todas las regiones ha habido una disminución en los gastos de inversión, pero que esta reducción ha sido mayor en Latinoamérica donde el servicio de la deuda es mayor. Además, concluyen que las reducciones en educación como porcentaje del gasto de gobierno en Latinoamérica se relacionan con el aumento del gasto de gobierno en servicio de la deuda.

"La proporción de la educación en el gasto público ha disminuído claramente en el caso de Latinoamérica, mientras que en las otras regiones ha permanecido más o menos constante. Los gastos de salud no muestran un patrón uniforme. Latinoamérica es la única región en la que los gastos en seguridad social aumentaron marcadamente entre 1975 y 1985. También en Latinoamérica, el gasto en servicios económicos, en su mayoría infraestructura, muestra la reducción más significativa" (Psacharopoulos y Steir, 1986, p.3; traducción mía).

Otro estudio examinó el impacto de niveles de endeudamiento en el gasto público en educación (Reimers, 1988c, 1990a), encontrando que el aumento en los niveles de endeudamiento se asocia con disminución en los niveles de gasto educativo.

En resumen, la evidencia en relación al impacto de la deuda en la educación es limitada y ofrece resultados contradictorios. Entre los pocos estudios que existen, algunos indican que la educación declina como prioridad de gobierno mientras la deuda aumenta, y otros estudios indican que el "gasto social" (incluyendo a la educación) está especialmente protegido. Las razones para las contradicciones en los resultados posiblemente se deben a los diferentes métodos utilizados para agregar datos y para analizarlos, así como a los distintos indicadores de educación y deuda utilizados.

<sup>2</sup> El foco de este estudio era por región del mundo, por lo tanto los datos fueron agrupados por región y país.



## El efecto de los programas de ajuste en el gasto público en educación

¿Cual ha sido el resultado de los programas de ajuste implementados en la década pasada en el gasto público en educación? El Cuadro 2 muestra que la tasa anual de crecimiento del gasto constante en educación es sustancialmente mayor antes de 1980 que después. En todos los países examinados, el gasto educativo creció en promedio (promedio simple entre todos los países, no ponderado) 6,99% al año entre 1970 y 1979. Después de 1980, sin embargo, este crecimiento se hizo negativo, disminuyendo 0,01% al año en promedio.

**Cuadro 2 — Cambios en el Gasto en Educación del Gobierno Central (a precios constantes de 1980 en moneda nacional) antes y después de 1980**

País	Gasto Público Educación				Crecimiento Anual (%)	
	Año	Pre 79	1979	Post 80	Pre 79	Post 80
Argentina	1976-86	330,00	415,66	376,49	8,00	-0,01
Bolivia	1972-84	2,35	5,30	5,51	12,32	0,01
Brasil	1970-86	46,00	107,86	145,34	9,93	0,04
Chile	1972-86	10,00	44,08	38,75	23,60	-0,02
Costa Rica	1972-86	1.103,63	2.516,00	2.122,24	12,49	-0,02
Ecuador	1973-85	5.339,10	7.913,00	12.142,60	6,78	0,07
El Salvador	1970-87	183,47	292,60	149,77	5,32	-0,08
Guatemala	1972-79	99,00	109,33	109,34	1,43	
Honduras	1972-79	114,55	182,52	182,53	6,88	
México	1972-87	46,65	119,21	81,94	14,34	-0,05
Nicaragua	1972-80	565,06	498,65	734,00	-1,77	
Panamá	1973-86	137,39	163,60	225,85	2,95	0,05
Paraguay	1972-86	4.486,57	7.003,67	6.544,72	6,57	-0,01
Perú	1972-82	152,93	107,17	169,90	-4,95	
Rep. Dominic.	1973-86	122,25	154,49	123,01	3,98	-0,03
Uruguay	1972-86	1.705,88	1.784,31	1.412,04	0,64	-0,03
Venezuela	1970-86	4.082,80	9.863,90	10.908,30	10,30	0,01

Derivado de: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK. Washington: IMF, varios volúmenes.

La tercera columna (Pre 79) indica el gasto al comienzo de la serie indicado para cada país en la segunda columna (Año); la cuarta columna (1979) contiene el gasto en 1979; la quinta columna (Post 80) contiene el gasto al final de la serie indicada en la segunda columna. La sexta columna (Crecimiento anual pre 79) es el crecimiento promedio compuesto del gasto entre el comienzo de la serie y 1979. La última columna es el crecimiento promedio compuesto del gasto entre 1979 y el fin de la serie.

Las cifras están dadas en las siguientes unidades:

Argentina: Miles de Australes; Bolivia: Miles de Bolivianos; Brasil: Millones de Cruzados; Chile: Miles de Millones de Pesos; Costa Rica: Millones de Colones; Ecuador: Millones de Sucres; El Salvador: Millones de Colones; Guatemala: Millones de Quetzales; Honduras: Millones de Lempiras; México: Miles de Millones de Pesos; Nicaragua: Miles de Cordobas; Panamá: Millones de Balboas; Paraguay: Millones de Guaraníes; Perú: Millones de Intis; República Dominicana: Millones de Pesos; Uruguay: Millones de Nuevos Pesos; Venezuela: Millones de Bolívares.

Con poblaciones crecientes, esta disminución en la tasa de crecimiento del gasto se traduce en reducciones en gastos por persona. El Cuadro 3 presenta el gasto educativo por persona.

Entre 1970 y 1980 el gasto por habitante en educación disminuyó en términos reales solo en Paraguay. En contraste, entre 1980 y 1988 el gasto por habitante disminuyó en términos reales en 15 de los 19 países estudiados. El promedio no ponderado de gasto por habitante en educación del gobierno central aumentó en un 3,38% anual en la década de los setenta y disminuyó en 2,39% anual en la década de los ochenta.

Estas reducciones en el gasto educativo han sido desproporcionadas en relación al total del gasto público, de manera que el gasto educativo como porcentaje del gasto público ha disminuído sustancialmente.

**Cuadro 3 — Gasto del Gobierno Central en Educación por habitante en dolares constantes de 1988, por país, 1970-1988**

País	Gasto per capita (dolares US de 1988)			Tasas Anuales de Crecimiento (porcentajes)		
	1970	1980	1988	1970-80	1980-88	1970-88
Argentina	30.75	63.82	37.20	7.58	-6.52	1.06
Bolivia	25.35	37.35	13.11 <sup>56</sup>	3.95	-16.00	-4.04
Brasil	16.46	17.36	37.07 <sup>56</sup>	0.54	13.47	5.20
Chile	87.20	100.30	62.95	1.42	-5.66	-1.79
Colombia	20.29 <sup>71</sup>	36.68	39.99	6.80	1.09	4.07
Costa Rica	62.05	148.40	87.16	9.11	-6.44	1.91
Ecuador	25.31	83.79	42.83	12.72	-8.05	2.97
El Salvador	29.92	38.25	26.81 <sup>55</sup>	2.48	-6.86	-0.73
Guatemala	28.44 <sup>72</sup>	33.58	32.85 <sup>57</sup>	2.10	-0.31	0.97
Haití	2.92	3.86	3.35 <sup>55</sup>	2.83	-2.78	0.93
Honduras	25.80	28.62	38.29	1.04	3.71	2.22
México	35.56 <sup>71</sup>	89.03	73.13 <sup>55</sup>	10.73	-3.86	5.28
Nicaragua	34.38	40.14	30.30	1.56	-3.45	-0.70
Panamá	84.71	133.70	145.50 <sup>57</sup>	4.67	1.22	3.24
Paraguay	14.89	6.44	15.10 <sup>57</sup>	-8.03	12.93	0.08
Perú	49.72	51.48	38.60 <sup>55</sup>	0.35	-5.59	-1.67
Rep. Dominic.	26.72 <sup>71</sup>	31.43	15.09	1.82	-8.77	-3.31
Uruguay	63.55 <sup>72</sup>	64.42	59.78	0.17	-0.93	-0.38
Venezuela	153.10	193.30	165.30 <sup>55</sup>	2.36	-2.57	0.48
Tasa promedio anual de crecimiento				3.38	-2.39	0.83

Derivado de BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO **Economic and Social progress in Latin America 1989 Report** Washington D C 1989

El Cuadro 4 resume los cambios en el gasto educativo como porcentaje del total del gasto público del gobierno central. La tasa anual de crecimiento es negativa en la mayoría de los países, con un promedio de  $-2,72\%$ , y alcanzando  $-7,32\%$  anual en el caso de Bolivia.

**Cuadro 4 — Cambios en el gasto educativo como porcentaje del total del gasto público**

País	Año	Educación como % del Gasto Público		Crecimiento Anual* %
Argentina	1970-86	10,19	6,03	-3,23
Bolivia	1972-84	30,45	12,23	-7,32
Brasil	1970-86	6,72	3,33	-4,29
Chile	1972-86	14,28	12,53	-0,93
Costa Rica	1972-86	28,29	16,22	-3,90
Ecuador	1973-85	27,48	24,45	-0,97
El Salvador	1970-87	22,29	17,08	-1,55
Guatemala	1972-79	19,43	12,56	-6,04
Honduras	1972-79	22,34	17,80	-3,19
México	1972-88	16,56	7,43	-4,89
Nicaragua	1970-80	17,60	11,59	-4,09
Panamá	1973-86	20,69	15,90	-2,01
Paraguay	1972-86	12,12	12,23	0,06
Perú	1972-82	22,68	18,47	-2,03
Rep. Dominic	1973-85	14,24	12,84	-0,86
Uruguay	1972-86	9,47	7,11	-2,03
Venezuela	1970-86	16,49	19,55	1,07

\* Crecimiento anual calculado como porcentaje compuesto

Fuente: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK. Washington: IMF. varios volúmenes.

Las mismas reducciones se observan con cifras **nacionales** del gasto educativo. El Cuadro 5 resume los cambios en el gasto total en educación como porcentaje del gasto público a nivel nacional. Puede observarse que en la mayoría de los países hay reducciones que promedian más de  $1\%$  anual entre los países de la Región. La magnitud del cambio es similar a la que se observa con cifras de gasto del gobierno central en el caso de Argentina, Ecuador, Panamá y Paraguay. Las reducciones son menores a nivel nacional que a nivel central en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú. Por otra parte, las reducciones son mayores a nivel nacional que a nivel central en Chile, El Salvador, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Solo Brasil y México mues-

tran aumentos en los gastos a nivel nacional y disminuciones a nivel central.

El Cuadro 6 resume los cambios en el nivel del gasto educativo nacional como porcentaje del Producto Nacional Bruto. En 12 de los 19 países hay reducciones y en uno de ellos no hay crecimiento. Dado que la mayoría de los países experimentaron reducciones en la tasa de crecimiento de su Producto Bruto, la reducción de este porcentaje indica también una reducción en el crecimiento del gasto absoluto.

**Cuadro 5 — Cambios en los niveles de gasto educativo como porcentaje del total de gasto público**

País	Período	Gasto educativo como % del gasto público		Crecimiento Anual %
Argentina	1970-86	14,40	7,50	-4,00
Bolivia	1970-83	28,40	21,30	-2,19
Brasil	1970-85	10,60	17,20	3,28
Chile	1970-85	22,00	15,30	-2,39
Colombia	1970-86	13,60	24,70	3,80
Costa Rica	1970-86	31,80	20,40	-2,74
Ecuador	1970-85	23,20	20,60	-0,79
El Salvador	1970-82	27,60	8,50	-9,35
Guatemala	1970-84	17,50	12,40	-2,43
Haití	1976-85	7,90	16,50	5,03
Honduras	1970-86	18,40	16,40	-0,72
México	1970-85	8,50	16,20	4,39
Nicaragua	1970-86	18,10	12,60	-2,24
Panamá	1970-86	22,10	14,30	-2,68
Paraguay	1970-85	15,30	16,70	0,59
Perú	1970-86	18,80	15,70	-1,12
Rep. Dominic.	1970-86	15,90	10,00	-2,86
Uruguay	1970-86	26,10	14,50	-3,61
Venezuela	1970-85	22,90	21,30	-0,48

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO. Paris: UNESCO. 1970-1988. Varios volúmenes.

Pero el impacto del ajuste no se limita a reducciones desproporcionadas del total del gasto educativo. Se producen también transformaciones importantes en la estructura del gasto que no pueden justificarse en términos de eficiencia o de equidad.

El Cuadro 7 muestra que hay aumentos en la proporción del gasto educativo destinada a gastos corrientes. Se observa que ese crecimiento

**Cuadro 6 — Cambios en los niveles de gasto educativo como porcentaje del Producto Nacional Bruto**

País	Período	Educación como % del PNB		Crecimiento Anual %
Argentina	1970-86	1,90	1,80	-0,34
Bolivia	1970-84	3,30	0,50	-12,61
Brasil	1970-85	2,90	3,30	0,87
Chile	1970-85	5,10	4,50	-0,83
Colombia	1970-86	1,90	2,90	2,68
Costa Rica	1970-86	5,20	5,20	0,00
Ecuador	1970-86	4,20	3,40	-1,31
El Salvador	1970-84	2,90	3,00	0,24
Guatemala	1970-85	2,00	1,80	-0,70
Haití	1970-86	1,30	1,20	-0,50
Honduras	1970-86	3,10	5,00	3,03
México	1970-86	2,40	2,10	-0,83
Nicaragua	1970-86	2,30	6,60	6,81
Panamá	1970-86	5,50	5,00	-0,59
Paraguay	1970-85	2,20	1,50	-2,52
Perú	1970-86	3,40	1,70	-4,24
Rep. Dominic.	1970-86	2,90	1,60	-3,65
Uruguay	1970-86	3,60	3,10	-0,93
Venezuela	1970-85	4,70	6,80	2,49

Fuente: ANUÁRIO ESTADÍSTICO Paris: UNESCO. Several issues.

es mayor en años recientes que entre 1970-75 o entre 1975-80. El número de países en los que el porcentaje del gasto corriente en educación aumenta de 7 entre 1970-75 y 1975-80 a 14 en 1980-86. El crecimiento anual promedio (no ponderado) del gasto corriente va de un crecimiento negativo entre 1970-75 y 1975-80 (lo que refleja aumento destinado a edificaciones escolares) a un crecimiento negativo del gasto corriente de 1% anual, lo que es una medida alta considerando los altos niveles de la base a la que este porcentaje se refiere. Por ejemplo, un aumento anual de menos de 1% anual de una base de 95% del gasto educativo destinado a gastos corrientes, implica que esta cifra alcanza 99,6% em 5 años, como es el caso en Chile. Esto sugiere que en los años recientes de la fase de ajuste ha habido menos recursos para desarrollar la planta física en educación.

Una vez establecido que el ajuste ha implicado un aumento en la proporción del gasto educativo destinada a gasto corriente, la siguiente

**Cuadro 7 — Gasto corriente educativo como porcentaje del total del gasto educativo**

País	Gasto Corriente como % del total del gasto				Crecimiento anual % del gasto corriente			
	1970	1975	1980	1986	70-86	70-75	75-80	80-86
Argentina	90,7	93,8	84,5	87,7	-0,21	0,84	-2,07	0,62
Bolivia	99,7	99,9	96	99,6 <sup>a</sup>	-0,01	0,05	-0,79	0,92
Chile	88,8	94,4	94,9	99,6 <sup>a</sup>	0,77	1,54	0,11	0,97
Colombia	78,6	85,4	93,3	93,4	1,08	2,10	1,79	0,02
Costa Rica	96,1	93,5	91,3	91,4	-0,31	-0,68	0,48	0,02
Cuba			89,5	93,9 <sup>a</sup>				0,96
Ecuador	78,4		94	90,7	0,91			-0,59
El Salvador	93,7	91,7	94,1	87,3 <sup>b</sup>	-0,50	-0,54	0,52	-1,86
Guatemala	88,3	91,7	95,5 <sup>c</sup>	97,8 <sup>c</sup>	0,73	0,95	0,68	0,60
Haiti	93,7	88,7	80,1	99,8 <sup>d</sup>			-2,02	4,50
Honduras	95,3		91	97,7	0,16			1,19
México	89,9	89,5	91,7	92,7	0,19	-0,11	0,49	0,18
Nicaragua	98,7	79,8	87,5	99,3	0,04	-5,18	1,86	2,13
Panamá	92,3	93,6	93,7	97,6	0,35	0,35	0,02	0,68
Paraguay	88,8			81,4 <sup>a</sup>	-0,58			
Perú	96,7	96,4	94,4	96,3 <sup>a</sup>	-0,03	-0,08	-0,42	0,40
Rep. Dominic.	93,1	82,4	75,4 <sup>d</sup>	96,9 <sup>c</sup>	0,29	-3,01	-2,20	6,47
Uruguay			94,7	94,6				-0,02
Venezuela	94,3	95,8	95,1	95,9 <sup>c</sup>	0,12	0,40	-0,15	0,21

<sup>a</sup> Estas cifras corresponden a 1985

<sup>b</sup> Estas cifras corresponden a 1984

<sup>c</sup> Estas cifras corresponden a 1981

<sup>d</sup> Estas cifras corresponden a 1976

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO Paris UNESCO. Varios volúmenes.

pregunta es en qué? El Cuadro 8 examina los cambios en la distribución del gasto en sueldos, materiales educativos y becas, las tres categorías principales del gasto corriente. No se observa un patrón único en los cambios en el porcentaje del gasto corriente destinado a salarios, entre 1980 y 1986; mientras esta proporción aumenta en algunos países, en otros disminuye. Se observa mayor consistencia en el gasto destinado a Materiales Escolares. En todos los países excepto Ecuador y Venezuela hay reducciones significativas, hasta el punto de que hacia 1986 la mayoría de los países gastan menos del 1% de su presupuesto corriente en materiales educativos; la tasa de reducción de este indicador es 10% anual en promedio para todos los países. En relación a la proporción del presupuesto corriente destinado a becas se observan también variaciones. De los 8 países para los que tenemos datos en este renglón, la mitad muestran reducciones y la mitad muestran aumentos. Esta variabilidad está, desde luego, limitada, dado que las becas eran una muy pequeña porción del gasto corriente ya en 1980.



**Cuadro 8 — Cambios en la distribución del gasto corriente educativo**

País	Sueldos de Docentes		Cambio Anual %	Materiales		Camb	Becas		Cambio.
	1980	1986		1980	1986		1980	1986	
Argentina		57,1		7,9	0,5	-36,87	5	1,7	
Bolivia	75,7	93,3	11,02				0,2	0,1	
Brasil									
Chile	76,8			5,1					
Colombia									
Costa Rica	50,2	53,5	1,07						
Cuba	38,8	50,5 <sup>a</sup>	5,41	6,6	0,8 <sup>a</sup>	-34,43	2,5	1 <sup>a</sup>	-16,74
Ecuador		62,3		0,8	2,6	21,71	0,2	0	
Guatemala	69,1	70,4 <sup>b</sup>	0,47	0,5	0,3 <sup>b</sup>	-11,99	0,6	0,7 <sup>b</sup>	3,93
Haiti	66,9	52,2 <sup>c</sup>	-4,84	2,2	1,3 <sup>c</sup>	-9,99	1,2	1,9 <sup>c</sup>	9,63
Honduras	71,1	60,2 <sup>c</sup>	-7,98	2,6	1,3 <sup>c</sup>	-29,29	1,6	1,3 <sup>c</sup>	-9,86
México	56,6	68,7	3,28		0,9		0,2	0,2	0,00
Nicaragua	69,7	52,3	-4,67	2,2	2,2	0,00	0,7	3,3	29,49
Panamá	65,3	61,6	-0,97	1,8	0,9 <sup>a</sup>	-12,94	3,8		
Perú	59,4	55,2 <sup>a</sup>	-1,46	0,9	0,3 <sup>a</sup>	-19,73			
Rep. Dom.	62,2	62,9	0,19				2	0,9	-12,46
Uruguay	56,9	44,7	-3,94	0,9	0,3	-16,7			
Venezuela	60,7	60 <sup>b</sup>	-0,29	1	4,5 <sup>b</sup>	45,65	7,4	4,5 <sup>b</sup>	-11,69
			-0,21			-9,51			-0,96

<sup>a</sup> Estas cifras corresponden a 1985

<sup>b</sup> Estas cifras corresponden a 1984

<sup>c</sup> Estas cifras corresponden a 1982

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO Paris UNESCO, 1988

Los Cuadros 9, 10 y 11 presentan el porcentaje del gasto corriente por nivel educativo. Nótese que no hay un patrón uniforme para todos los países de la región. Hay más países en los que los niveles relativos de gasto en educación primaria disminuyen desde 1970 que países en los que esos niveles aumentan; el número de países en los que la educación primaria disminuye aumenta en años recientes. Correspondientemente, hay más países en los que los niveles relativos del gasto en educación superior aumentan desde 1970 que países en los que esos niveles disminuyen. Entre 1970-86, 11 países aumentaron el porcentaje de gasto educativo destinado a educación superior, mientras que estos niveles disminuyen en solo 5 países. Al comparar las tasas de crecimiento anuales en cada país del gasto en educación primaria vs. el gasto en educación superior, entre 1980-86, se observa que en 10 países la educación primaria sufrió más que la educación superior, mientras que hubo solo 5 países en los que la educación superior sufrió más que la educación primaria.

**Cuadro 9 — Porcentaje del gasto corriente en educación primaria**

País	Gasto Porcentual				Cambio Anual en % del gasto			
	1970	1975	1980	1986	70-75	75-80	80-86	70-86
Argentina	30,4	27	40,1	37,7 <sup>b</sup>	-2,34	8,23	-1,53	1,55
Bolivia	62,1	62,5	58,9	71,9 <sup>c</sup>	0,13	-1,18	10,49	1,23
Brasil	7,5	62,7	44,8	45,9 <sup>a</sup>	52,91	-6,50	0,49	12,84
Chile		34,9	44,6	51 <sup>a</sup>			2,72	
Colombia	36,5		44,4	39,2 <sup>a</sup>			-2,46	0,48
Costa Rica	51,2	37,2	28	37,8	-6,19	-5,52	5,13	-1,88
Cuba			24,4	20,7 <sup>a</sup>			-3,24	
Ecuador	45,9		20,6	48,5			15,34	0,34
El Salvador	57,9	57,5	61,9		-0,14	1,49		
Guatemala	55,2	51,3			-1,45			
Haití	65,1	63	59,3	51 <sup>a</sup>	-0,65	-1,20	-2,97	-1,61
Honduras	64,2		61,9	48,5			-3,98	-1,74
México	47,7	42,9	39,7	27,4	-2,10	-1,54	-5,99	-3,41
Nicaragua	57,9	55,1	44,7	37,8	-0,99	-4,10	-2,76	-2,63
Panamá	38,9	39,1	46,3	40,7	0,10	3,44	-2,13	0,28
Paraguay	64,8			36,6 <sup>a</sup>				-3,74
Perú	39,8	40,7	45,1	35,6 <sup>a</sup>	0,45	2,07	-4,62	-0,74
Rep. Dom.	41,1		36,8	44,4			3,18	0,48
Uruguay	45,1		48,4	36,5			-4,59	-1,31
Venezuela	38,3	22,1	22,1	28,2 <sup>b</sup>	-10,41	-0,92	7,52	-2,16

<sup>a</sup>. Estas cifras corresponden a 1985

<sup>b</sup>. Estas cifras corresponden a 1984

<sup>c</sup>. Estas cifras corresponden a 1982

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO Paris. UNESCO. Varios volumenes.

## La dinámica del impacto del ajuste en educación en Costa Rica

La razón principal para escoger a Costa Rica como un caso para examinar la dinámica del impacto del ajuste es que éste es un país altamente endeudado en el que la educación fué una prioridad important en la agenda de todos los gobiernos.

Com 2,6 millones de habitantes y un ingreso per capita de 1,610 dólares (US) em 1987, Costa Rica es uno de los países latinoamericanos que tradicionalmente ha asignado más importancia a la educación. Un análisis de la historia de la educación en Costa Rica concluye que el Estado ha considerado la educación un mecanismo de formación de consenso y por lo tanto "una piedra angular del modelo político e ideológico consensual adoptado por nuestros estadistas" (Fischel, 1989, p.34; traducción mía). Desde 1953 Costa Rica ha tenido gobiernos democráticos de

**Cuadro 10 — Porcentaje del gasto corriente en educación secundaria**

País	Porcentaje del gasto				Crecimiento anual del gasto (%)			
	1970	1975	1980	1986	70-75	75-80	80-86	70-86
Argentina	30,3	30,5	25,6	27,4 <sup>a</sup>	0,13	-3,44	1,71	-0,72
Bolivia	12,8	7,3	11,4	13 <sup>c</sup>	-10,62	9,32	6,79	0,13
Brasil	11,1		7,1	7,7 <sup>a</sup>			1,64	-2,41
Chile		13,5	18	19,5 <sup>a</sup>			1,61	
Colombia	16,9		27	30,8 <sup>a</sup>			2,67	4,08
Costa Rica	18,9	22,4	21,5	21,6	3,46	-0,82	0,08	0,84
Cuba			40,8	42 <sup>a</sup>			0,58	
Ecuador	41		20,6	33,6			8,50	-1,24
El Salvador	11,8	6,6	6,2		-10,97	-1,24		
Guatemala	16,9	15,5			-1,71			
Haití	17,8	17,5	20,4	18,1 <sup>a</sup>	-0,34	3,11	-2,36	0,11
Honduras	15,4		17,9	17,1			0,76	0,66
México	27,2	31,1	18,8	16,2	2,72	-9,58	-2,45	-3,19
Nicaragua	17,6	22,4	25,1	18,3	4,94	2,30	-5,13	0,24
Panamá	18,7	23,5	22	25,3	4,68	-1,31	2,36	1,91
Paraguay	17,1			29,7 <sup>a</sup>				3,75
Perú	20,8	20,8	19,9	20,5 <sup>a</sup>	0,00	-0,88	0,60	-0,10
Rep. Dom.	18,3		22,9	18,4			-3,58	0,03
Uruguay	30,4		33,2	27,8			-2,92	-0,56
Venezuela	20,6	18,4	15	6,5 <sup>b</sup>	-2,23	-4,00	-18,87	-7,91

<sup>a</sup>. Estas cifras corresponden a 1985

<sup>b</sup>. Estas cifras corresponden a 1984

<sup>c</sup>. Estas cifras corresponden a 1982

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO Paris UNESCO. Varios volúmenes

fuerte orientación social democrata. Un anécdota simbólica del compromiso del gobierno con la educación es que en 1949, cuando el ejército costarricense fué abolido, las llaves de las principales barracas le fueron entregadas al Ministro de Educación.

Esta prioridad sostenida de la educación ha producido una de las tasas de alfabetización más altas de la región (93%) y altas tasas de participación escolar en todos los niveles. Ya en 1965 las tasas brutas de matrícula en la escuela primaria eran 100%, en la escuela secundaria aumentaron de 24% en 1965 a 42% en 1986, y en la educación superior aumentaron de 6% en 1965 a 24% en 1986 (World Bank, 1989b, p.221).

La distribución del ingreso en Costa Rica es también mejor que en la mayoría de los países latinoamericanos como puede verse en el Cuadro 12. El 20% de los hogares con menor ingreso reciben 3,3%

**Cuadro 11 — Porcentaje del gasto corriente en educación superior**

País	Porcentaje del gasto				Crecimiento anual del gasto %			
	1970	1975	1980	1986	70-75	75-80	80-86	70-86
Argentina	21	30,2	22,7	19,2 <sup>b</sup>	7,54	-5,55	-4,10	-0,64
Bolivia	10,9	15	17,1	3,2 <sup>c</sup>	6,59	2,66	-56,74	-9,71
Brasil	59,3		18,9	19,6 <sup>a</sup>			0,73	-7,11
Chile		25,2	33,2	20,3 <sup>a</sup>			-9,37	
Colombia	23,9		24,1	22,2 <sup>a</sup>			-1,63	-0,49
Costa Rica	10,5	24,4	26,1	39,7	18,37	1,36	7,24	8,67
Cuba			6,9	12,9 <sup>a</sup>			13,33	
Ecuador	9,9	15,6		15,2				2,72
El Salvador	21,4	23,7	14,2		2,06	-9,74		
Guatemala	13,1	19,9			8,72			
Haití	9,1	11,4	9,6	10,8 <sup>a</sup>	4,61	-3,38	2,38	1,15
Honduras	12,2		19,3	20,7			1,17	3,36
México	10,4	12,6	26,5	31,8	3,91	16,03	3,09	7,24
Nicaragua	10	16,5	10,5	21,2	10,53	-8,64	12,42	4,81
Panamá	10,8	12,6	13,4	21,6	3,13	1,24	8,28	4,43
Paraguay	16,5			23,8 <sup>a</sup>				2,47
Perú	1,9	1,8	3,1	2,7 <sup>a</sup>	-1,08	11,49	-2,73	2,37
Rep. Dom.	20,7		23,9	19,7			-3,17	-0,31
Uruguay	19		16,1	24,2			7,03	1,52
Venezuela	25,5	37	39,2	43,4 <sup>b</sup>	7,73	1,16	2,58	3,87

<sup>a</sup>- Estas cifras corresponden a 1985

<sup>b</sup>- Estas cifras corresponden a 1984

<sup>c</sup>- Estas cifras corresponden a 1982

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO. Paris UNESCO. Varios volúmenes.

del total del ingreso (lo cual es superior a los demás países para los que tenemos datos, con excepción de Argentina, El Salvador y Venezuela).

Es precisamente por la continua importancia de la educación, a todos los niveles, en la agenda de todos los gobiernos de Costa Rica, éste es un buen caso para examinar el impacto de la crisis de la deuda y el ajuste en el financiamiento público de la educación.

### La Crisis Económica en Costa Rica y la Presión para Reducir el Gasto Público

Los orígenes inmediatos de la crisis económica en Costa Rica se encuentran en la caída de los precios del café (el principal producto

**Cuadro 12 — Grupos percentiles por porcentaje de ingreso de viviendas**

País	Año	20% con menos ingresos	20% con más ingresos
Costa Rica	1971	3,3	39,5
Argentina	1970	4,4	35,2
Brasil	1972	2,0	50,6
El Salvador	1976	5,5	29,5
Panamá	1973	2,0	44,2
México	1977	2,9	40,6
Perú	1972	1,9	42,9
Venezuela	1970	3,0	35,7

Fuente: WORLD BANK **World development report**. Washington, D.C., 1989 p.222-223

de exportación de Costa Rica) en 1978, el choque de los precios del petróleo en 1979 y la reducción en la demanda del Mercado Común Centroamericano para productos industriales a fines de 1970 como consecuencia de los conflictos políticos en la región (BID, 1982, p. 229). La deuda pública externa aumentó rápidamente como una forma de compensar este deterioro en los términos de intercambio. Además las presiones inflacionarias y tasas de interés negativas estimularon la fuga de capitales. Las reservas internacionales se agotaron hacia 1980 y en agosto de 1981 el gobierno suspendió los pagos de la deuda. Desde entonces el gobierno ha adoptado programas de ajuste ligados a negociaciones del pago de la deuda con los acreedores privados y con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos programas han incluido, entre otros objetivos, la reducción del déficit público. Por ejemplo, en 1983:

“La política económica del gobierno se basaba en un programa de estabilización que formaba parte del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El acuerdo fué firmado en Diciembre 1982 y los recursos fueron desembolsados a fines de 1983. Este programa fijó un número de metas fiscales. Una meta fué reducir el déficit global del sector público a 4,5%.” (BID, 1984, p. 271).

La presión para continuar reduciendo el gasto público se sostuvo en los siguientes acuerdos con el FMI (en 1985, 1987) los cuales eran:

“Una condición para renegociar la deuda externa y para obtener recursos adicionales del Banco Mundial y de la banca privada internacional” (BID, 1986, p. 246-247).

**Reducción de la Prioridad de la Educación en Relación a Otras Áreas del Gasto Público.**

El proceso de ajuste cambió la prioridad de la educación en relación a otros sectores del gasto público. El Cuadro 13 muestra que el gasto público total (del gobierno central) disminuyó en términos reales en 1981 y 1982, recuperándose en los años siguientes. El total del gasto público aumentó, en promedio, 4% al año entre 1980 y 1986. Durante los dos años en que el gasto se redujo (1981 y 1982) todos los sectores sufrieron reducciones netas (excepto seguridad social en 1981), pero éstas reducciones fueron compensadas por aumentos en los años siguientes. Hacia 1986 la mayoría de los sectores gastaban más en términos reales que en 1980, con la excepción de educación, salud y los servicios económicos. Los gastos en educación en 1986 eran 83% de su nivel en 1980. Los gastos en salud representaban 85% de sus niveles en 1980. Los servicios económicos también se habían reducido a 85% de su nivel en 1980 hacia 1986. El gasto educativo se redujo a un promedio de 3% al año y el gasto en salud a un promedio de 2,7% al año. Los servicios económicos se redujeron también un 3% al año. Todos los demás sectores del gasto público aumentaron; éste aumento fué mas evidente en seguridad social y vivienda. En 1986 los gastos públicos generales eran 40% más que en 1980, los gastos de defensa 8% más (una paradoja en un país sin ejército), los gastos en seguridad social aumentaron 3 veces y media, los gastos en vivienda más de 4 veces, los gastos en recreación se doblaron. El aumento en gastos de vivienda (aparentemente a costa del gasto en educación y en salud) sugiere un cambio en la importancia política de éste sector. Como candidato presidencial Oscar Arias hizo campaña prometiendo un nuevo énfasis en vivienda "Tomando en cuenta que nuestro país ha alcanzado importantes logros en las áreas de salud pública y educación, Arias pensó que había llegado el momento de dar prioridad a otras necesidades y demandas de la sociedad costarricense" (Fischel 1989, p. 32; traducción mía).

### Cambios en la Estructura del Gasto Educativo y Otras Distorsiones como Resultado del Ajuste

El impacto del ajuste fué mayor en los niveles más bajos del sistema. El gasto educativo para educación básica disminuyó en términos reales a un promedio de 4,78% por año entre 1980 y 1987, mientras que el gasto para la educación universitaria disminuyó a una tasa anual de 0,25% durante el mismo período.

Como porcentaje del gasto educativo total, el gasto en educación básica disminuyó de 63% en 1980 a 54% en 1987, mientras que el gasto en educación superior aumentó de 34% a 40%.

Aunque los gastos por alumno en términos reales disminuyeron en todos los niveles educativos, las reducciones fueron mayores en educación



**Cuadro 13 — Gasto total del gobierno central en millones de colones a precios constantes de 1980 y crecimiento anual de gastos por sector 1980-1986**

Año	Total	Gener.	Defensa	Educ.	Salud	Seg. Soc	Viven	Recr.	Econ.	Otros
1978	9032	1007	259	2321	2295	729	180	196	1295	930
1979	10154	912	277	2517	2539	776	262	193	1872	974
1980	10369	922	265	2549	2980	736	229	212	1900	1157
1981	8749	793	231	2070	2602	899	204	144	1330	921
1982	6886	706	203	1555	2256	772	201	117	1029	798
1983	8822	775	268	1709	1984	1275	235	451	1778	907
1984	9614	904	295	1768	2358	1076	558	251	1819	1053
1985	9691	932	270	1817	2222	1409	181	228	1678	1109
1986	13083	1290	286	2122	2530	2516	974	428	1605	1516
Crecimiento anual en gastos por sector en términos reales										
1979	12,43	-9,39	6,96	8,41	10,63	6,45	45,34	-1,50	44,60	4,65
1980	2,11	1,10	-4,25	1,27	17,37	-5,16	-12,59	10,17	1,48	18,82
1981	-15,62	-14,03	-12,84	-18,77	-12,69	22,13	-11,13	-32,31	-29,99	-20,38
1982	-21,29	-10,90	-12,27	-24,91	-13,30	-14,14	-1,21	-18,56	-22,62	-13,42
1983	28,12	9,64	32,38	9,94	-12,06	65,18	17,02	285,38	72,80	13,74
1984	8,98	16,64	9,76	3,45	18,88	-15,59	137,17	-44,35	2,29	16,08
1985	0,80	3,19	-8,29	2,74	-5,75	30,91	-67,62	-9,36	-7,71	5,31
1986	35,00	38,37	6,03	16,82	13,85	78,62	439,19	88,04	-4,36	36,72
Crecimiento compuesto de 1980 a 1986 (Porcentaje)										
	3,95	5,75	1,30	-3,00	-2,69	22,74	27,29	12,38	-2,77	4,61
Proporción de gasto en 1986 en relación a 1980										
	1,26	1,40	1,08	0,83	0,85	3,42	4,25	2,01	0,85	1,31

Derivado de: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK 1989. Washington, D.C. IMF, 1989.

primaria (7% anual, en promedio) y menores en educación superior (2% anual, en promedio). En 1986 el gasto por alumno en educación primaria representaba 65% de su equivalente en 1980, para educación secundaria 74% y para educación superior 90%.

Los salarios promedios de los maestros sufrieron reducciones netas entre 1980 y 1986 a nivel primario y secundario. Mientras que los sueldos de los maestros de primaria aumentaron un promedio de 10,27% al año entre 1975 y 1980, disminuyeron un promedio de 6,71% al año entre 1980 y 1986. En 1986 los salarios de los maestros de primaria eran 66% de su equivalente en 1980 "En comparación, en el resto de la economía, los salarios en términos reales, luego de una reducción de 30% en 1981-82, habían recuperado sus niveles pre-recesionarios hacia 1987" (World Bank, 1989a, p. 7).

**Cuadro 14 — Gasto por nivel educativo a precios constantes de 1978**

	1980	1982	1984	1986	Crecimiento	
					1987	Anual
Básica	1.189	533	633	825	847	-4.78%
INA*	69	34	79	107	103	
Superior	639	382	480	628	628	-0.25%
Total	1.897	949	1.192	1.560	1.578	
Porcentaje gastado por nivel educativo.						
Básica	62.68	56.16	53.10	52.88	53.68	
INA*	3.64	3.58	6.63	6.86	6.53	
Superior	33.68	40.25	40.27	40.26	39.80	

\* INA. Instituto Nacional de Aprendizaje.

Derivado de: COSTA RICA. **Memorias de la Contraloría General de la República.** [s.l.] : [s.n.], [19--].

**Cuadro 15 — Gasto por alumno por nivel en términos reales (colones de 1978)**

	1980	1986	Crecimiento		Proporción de 86 a 80
			Anual		
Primaria	1.629	1.064	-6,85%		0,65
Secundaria General	2.218	1.642	-4,89%		0,74
Secundaria Técnica	4.055	3.122	-4,26%		0,77
Superior	12.629	11.375	-1,73%		0,90

Derivado de WORLD BANK. **Costa Rica:** public expenditure Investment Review. Educación. Washington. 1989 mimeo.

El salario mínimo legal era 15% mayor en términos reales en 1985 que en 1980 (Vedova, 1986, Cuadro 16).

La crisis tuvo un impacto desproporcionado en infraestructura. La proporción del presupuesto del Ministerio de Educación para gastos cor-

**Cuadro 16 — Salario promedio de los maestros (colones de 1975)**

Año	Educación Salario	Primaria Crecim.	Secundaria Salario	General Crecim.	Secundaria Salario	Técnica Crecim.
1975	1.840		2.398		2.361	
1980	3.000	10,27%	3.042	4,87%	2.945	4,52%
1986	1978	-6,71%	1.804	-8,34%	1.761	-8,21%
Tasa	1986-80 0,66		0,59		0,60	

Derivado de: SANGUINETTY, J. **La educación general en Costa Rica.** San José: (Development Technologies, 1988). p. 18.

rientes aumentó de 77% en 1975, a 96% en 1980 y a 99% en 1987 (World Bank, 1989a, p. 6).

Estas distorsiones en el financiamiento de la educación como consecuencia del ajuste, en interacción con otros efectos del ajuste en el contexto mayor de vida de los estudiantes (por ejemplo, reducción en el ingreso de sus hogares, lo que podría aumentar el costo de oportunidad de asistir a la escuela y de otras contribuciones de los padres a la educación de sus hijos) condujo a reducciones en la eficiencia y equidad (en la medida en que dichas reducciones afectan desproporcionadamente a los grupos más pobres). Por ejemplo, el Cuadro 17 muestra que entre 1980 y 1986 el número de maestros en educación primaria y secundaria disminuyó a una tasa anual de 1% y 1,7%, respectivamente, mientras que para la educación superior el número de maestros aumentó a un promedio de 2,93% al año. El número de estudiantes en educación secundaria disminuyó 2,79% al año en promedio, aunque ésto podría reflejar reducciones reales en el número de niños del grupo de edad correspondiente durante esos años, también puede reflejar que más jóvenes se incorporaron al mercado de trabajo para contribuir al ingreso familiar. Entre 1979 y 1982 "la participación laboral de trabajadores que no eran jefes de

**Cuadro 17 — Número de instituciones, maestros y alumnos por nivel en Costa Rica, 1975-1986**

Año	Preescolar			Primaria			Secundaria		Superior	
	Esc.	Maest.	Alumn.	Esc.	Maest.	Alumn.	Maest.	Alumn.	Maest.	Alumn.
1975	318	500	15608	2770	12429	361303	4929	111538		32794
1980	370	673	21857	2936	12596	348674	7157	135830	4382	47340
1981	424	739	23969	2944	10556	348616	6955	133909	4317	
1982	450	752	27584	2971	10312	342373	7307	130337	4343	
1983	483	841	31008	2993	10316	343800	7107	122836		47234
1984	492		29220	3035		350658		117412		47305
1985	536	1302	36356	3091	11526	362877		112531		50047
1986	568	1184	38705	3107	11785	380384	6469	114655	5211	50033

Crecimiento anual compuesto (porcentaje)

75-80	3,08	6,12	6,97	1,17	0,27	-0,71	7,74	4,02		7,62
80-81	14,59	9,81	9,66	0,27	-16,20	-0,02	-2,82	-1,41	-1,48	
81-82	6,13	1,76	15,08	0,92	-2,31	-1,79	5,06	-2,67	0,60	
82-83	7,33	11,84	12,41	0,74	0,04	0,42	-2,74	-5,76		
83-84	1,86		-5,77	1,40		1,99		-4,42		0,15
84-85	8,94		24,42	1,85	5,70	3,48		-4,16		5,80
85-86	5,97	-9,06	6,46	0,52	2,25	4,82	-3,09	1,89	4,66	-0,03
80-86	7,40	9,87	9,99	0,95	-1,10	1,46	-1,67	-2,79	2,93	0,93

Derivado de ANUARIO ESTADISTICO. Paris UNESCO. Varios volúmenes.

familia aumentó de 57,3% a 63,5% en los hombres y de 23,6% a 26,7% en las mujeres. Como resultado, en 1981 y 1982, la fuerza laboral tenía el doble de personas buscando empleo por primera vez que en 1979 y 1980" (Fields, 1985, citado en Vedova, 1986, p. 7, traducción mía).

También hay evidencia de reducciones en las tasas de eficiencia durante el ajuste. Mientras que en 1980 el 90% de los estudiantes de primaria eran admitidos al grado siguiente, en 1986 esta cifra se redujo a 85,6%, para la educación secundaria esta disminución fué de 66,2% a 54,4% (World Bank, 1989a, p. 8). Solo 66% de los niños que comienzan la escuela primaria alcanzarán el 6º grado. Solo 41% de ellos lo harán sin repetir (ibid).

## Conclusiones

Esta investigación sostiene que la prioridad de la educación en América Latina, expresada en los niveles relativos de gasto público, ha disminuído en la década de los ochenta como resultado de los programas de ajuste estructural con que los países latinoamericanos han respondido a la crisis de la deuda. Es importante destacar, sin embargo, que los niveles de endeudamiento en los años ochenta se hicieron muy altos, no solo en términos absolutos, sino principalmente en relación a los ingresos por concepto de exportaciones de América Latina. También debe decirse que la 'crisis' es el resultado no solo de los niveles relativos de deuda en sí mismos, sino de la interacción entre esos niveles y un escenario financiero internacional que redujo la oferta y aumentó la condicionalidad de los créditos. En este sentido, al hablar del 'impacto de la crisis de la deuda', nos referimos en realidad a un complejo conjunto de temas que incluyen factores estructurales así como de corto-plazo que limitan la habilidad de Latinoamérica de continuar el servicio de la deuda con recursos propios.

Los aumentos en los niveles de endeudamiento en América Latina están asociados con reducciones en los niveles del gasto educativo. Se notan reducciones en la proporción del gasto público destinada a la educación, en algunos países esto expresa reducciones netas del gasto total en educación, mientras que en otros refleja reducciones en la tasa de crecimiento del presupuesto educativo en relación a la tasa de crecimiento del gasto público total.

De especial importancia en esta asociación entre la deuda externa y el gasto educativo es el papel de la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional en esta década. Esta observación está reforzada también por otro estudio que examina las dinámicas socio-políticas del proceso de ajuste en seis países de la Región (Reimers 1988, 1990a). Esta condicionalidad, unida al clima de los mercados crediticios de los ochenta, en

los que la Banca privada exige el sello aprobatorio del FMI de las políticas de ajuste del país antes de otorgar créditos adicionales, constituye la esencia del proceso a través del cual la deuda influye la educación. En la mayoría de los países, por tanto, el 'impacto de la deuda en la educación' es un fenómeno de la década de los ochenta.

El tipo de políticas de ajuste implementadas en los ochenta en muchos países cambiaron la estructura de la relación entre la deuda y el gasto educativo, llevando al impacto negativo en los ochenta discutido anteriormente.

Antes de la implementación de dichas políticas, por otra parte, en muchos países los niveles de deuda no tenían impacto negativo en el gasto educativo, y en muchos casos había una relación positiva entre endeudamiento y expansión del gasto. Esto sugiere que el gasto global del gobierno se expandió, financiado con endeudamiento externo. Esto redujo la necesidad de que los gobiernos hicieran escogencias entre distintos sectores o grupos de la sociedad; los nuevos límites en la capacidad de continuar financiando déficits presupuestarios con créditos han obligado a los gobiernos a *escoger* entre sectores. En este sentido hay que destacar que, confrontados con las presiones del FMI para ajustar el déficit público, la escogencia última sobre qué sectores recortar es una escogencia soberana de cada gobierno.

La implicación inmediata de este impacto de la deuda en la educación es una disminución de la expansión educativa en cada país<sup>3</sup>. Dado que la población en edad escolar continua aumentando y dado que la expansión cuantitativa de los últimos 20 años tuvo una contraparte cualitativa, la implicación es la misma: la deuda ha 'congelado' la capacidad del sistema educativo para mantener la oferta educativa, en términos tanto cuantitativos como cualitativos.

Los dinamismos del ajuste son principalmente a través de presupuestos educativos que no mantienen paridad con las tasas de inflación. Varios estudios han mostrado que un de los correlatos desestabilizadores de la deuda en América latina son los procesos inflacionarios que ha desatado (Dornbusch, 1987; Mallon, 1988; Sachs, 1986). Como resultado de la inflación el gasto real en educación disminuye, mientras el gasto nominal aumenta. A corto plazo, los niveles de oferta educativa pueden parecer no afectados, en la medida en que no hayan despididos masivos de trabajadores de la enseñanza; pero el impacto se sentirá en la forma de límites a nuevas contrataciones y en la calidad de la educación que sueldos de poder disminuído a los maestros producen. Por ejemplo, datos

3 A no ser que la educación privada substituyera las reducciones en la educación pública. Schiefelbein (1986, p. 34-42), sin embargo, ha notado una contracción de la educación privada en América Latina, la que atribuye al hecho de que la Iglesia Católica (quién auspicia unas tres cuartas partes de las escuelas privadas) ha cambiado su énfasis de actividades educativas a actividades pastorales.

de Costa Rica muestran que los sueldos de los maestros de escuela primaria *aumentaron* en términos reales a una tasa anual de 10% entre 1975 y 1980, mientras que *disminuyeron* a una tasa anual de 6,71% entre 1980 y 1986 (Sanguinetti, 1988, p. 18). En 1986, los salarios de maestros primarios eran 66% de su valor real en 1980. "En comparación, en el resto de la economía, los salarios reales, después de una disminución del 30% en 1981-82, habían recuperado sus niveles pre-recesivos hacia fines de 1987" (World Bank, 1989a, p. 7). En Costa Rica, el salario real mínimo era 15% más alto en términos reales en 1985 que en 1980 (Vedova, 1986).

En México los sueldos de maestros de escuela primaria disminuyeron en términos reales un 34% entre 1983 y 1988, y los sueldos para los directores de escuela disminuyeron un 40% en el mismo período; las reducciones salariales son mayores para maestros con mayores niveles de educación (Prawda, 1989, p. 197). Aún si maestros de la misma calidad continúan siendo atraídos a la profesión (por la falta de opciones más atractivas debido a la recesión), la necesidad de complementar sus ingresos con trabajos adicionales puede limitar seriamente la calidad de su docencia. En una revisión de las implicaciones para la política educativa de los estudios internacionales de rendimiento escolar (International Education Achievement Studies), Husén (1987) concluye que el *tiempo* del docente es una variable crítica en la calidad de la enseñanza. Los maestros necesitan tiempo para preparar sus clases, para corregir tareas, para atender a los alumnos. Otras ocupaciones compiten directamente con ese tiempo necesario para la calidad docente. Otro impacto del ajuste analizado en este trabajo son reducciones en la inversión en edificaciones escolares y en las porciones 'blandas' del presupuesto educativo, es decir, aquellas no protegidas por obligaciones contractuales con los sindicatos de maestros. El análisis del cambio en la estructura del gasto educativo sugiere que la proporción destinada a edificaciones escolares ha disminuído, así como la proporción destinada a materiales escolares.

Este análisis sugiere también que la educación primaria ha sufrido más fuertemente el proceso de ajuste que la educación universitaria. Esto no es sorprendente dadas las tendencias del desarrollo educativo de América Latina en los últimos 20 años, pero es preocupante dada la mala distribución del ingreso en los países de la Región. El desafío para los planificadores de la educación es sobrevivir el proceso de ajuste manteniendo la contribución de la educación al desarrollo económico, político y social, lo que implica afinar las conexiones entre la educación y el trabajo y la productividad, reestructurar el financiamiento de la educación y aumentar la eficiencia en la administración educativa. Esto implica la necesidad de reformas educativas que busquen preservar la eficiencia



---

y la equidad en el nuevo escenario del ajuste. He desarrollado los planteamientos sobre los contenidos de estas reformas en otro lugar (Reimers, 1990b).

La crisis de la deuda en América Latina constituye un freno importante al desarrollo educativo. Dado que las perspectivas de esta crisis no son de recuperación significativa a corto plazo, es factible que este freno aumente su peso sobre el sector en el futuro. Esto se traduce en un cuello de botella para el desarrollo de la Región. A menos que se implementen reformas sustantivas de política educativa, las reducciones en la oferta educativa serán uno de los costos de la deuda externa. Estas reducciones obstaculizarían el desarrollo de una mano de obra calificada necesaria para el desarrollo económico que permitiría a la región liberarse del peso de la deuda. Las reducciones del gasto público en educación posiblemente afecten más a aquellos grupos que necesitan más de la asistencia del Estado para continuar teniendo acceso a la educación (es decir los grupos menos favorecidos). Hay que destacar sin embargo que limitar el acceso de esos grupos a la educación es una *escogencia* de los gobiernos, que no es inevitable. Las nuevas restricciones financieras pueden estimular nuevas formas de pensar y administrar el desarrollo educativo. Un ejemplo positivo en este sentido es el Congreso Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo Education organizado por la UNESCO y la Secretaría de Educación Pública en Ciudad de México en Marzo de 1990. Un tema principal de éste encuentro fué la discusión de nuevas formas de gestión apropiadas al nuevo contexto de recursos financieros para la educación.

La crisis de la deuda ha cambiado el escenario de la planificación educativa. Este cambio ha resultado en una disminución del respaldo financiero y político para la educación. ¿Porque ha resultado este escenario en cambios en la prioridad de la educación frente a otros sectores y a cambios en la estructura del presupuesto educativo? Esta pregunta puede analizarse a varios niveles. A un nivel estos cambios son el resultado de dinámicas organizacionales en la preparación del presupuesto. Uno de los efectos de la década del ajuste estructural es que ha fortalecido al gabinete económico dentro del gabinete en su conjunto, lo que a disminuído la capacidad de negociación del sector social. El gabinete económico (el presidente del Banco Central, Ministros de la Economía) tiene una visión intrínsecamente de corto plazo, su preocupación inmediata es estabilizar la balanza de pagos y reducir el déficit fiscal. En la década de los 60 en cambio, los Ministerios de Planificación tenían más poder de negociación, el horizonte de discusión era de más largo plazo. Otro elemento organizacional son las deficiencias del sector educativo para justificar y defender su presupuesto en un lenguaje y con argumentos convincentes al gabinete económico. Los Ministerios de Educación tiene rara-

mente los sistemas de información y unidades de análisis que permitan al Ministro explicar a sus colegas en el gabinete el costo social y el costo en disminuciones en la productividad de la mano de obra de reducciones en el presupuesto educativo. Similares diferencias en la capacidad de argumentación técnica existen entre distintos niveles educativos; el sector universitario tiene generalmente más capacidad de análisis de política para justificar su presupuesto que la escuela básica (las oficinas de planeación del sector universitario). Garcia a caracterizado así la falta de capacidad de gestión del sector educativo:

“En verdad el sector educación es considerado en el juego político como un sector debil, desarticulado, facilmente manipulable, y es relegado por lo tanto a un papel menor a la ora de las descisiones políticas, tanto por los hombres que asumen el poder como por los partidos que lo detentan. Esto ocurre en todas las instancias, dejando en claro que el poder de la educación cuenta poco cuando está confrontado con las cuestiones financieras, institucionales, etc.” (Garcia, 1987, p. 16).

A otro nivel, estos cambios pueden interpretarse en términos de economía política. La deuda y los programas de ajuste parecen haber cambiado las reglas por las que los gobiernos latinoamericanos resuelven conflictos de intereses entre distintos grupos sociales. El estilo consensual, acomodacionista y asimilador característico de muchos regímenes en Latinoamérica en los años 1950, 1960 y 1970 es más adecuado a una época de crecimiento económico que a una de crecimiento negativo. Es más fácil evitar confrontaciones administrando recursos crecientes que distribuyendo recortes presupuestarios. Con presupuestos educativos crecientes es posible mantener el nivel real destinado a distintos grupos, aún cuando el crecimiento del gasto sea mayor para ciertos grupos. Pero con presupuestos decrecientes en términos reales, es imposible beneficiar a unos grupos sin perjudicar a otros. La pregunta final es a cuales grupos escogerá servir el Estado en Latinoamérica en ésta hora de administrar recortes.

### Referências bibliográficas

- ANUARIO ESTADISTICO. Paris: UNESCO, 1970-1988.
- AVALOS, B. *Educational change in Latin America: the case of Peru*. Wales: University College Cardiff, 1978.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Economic and social progress in Latin America*. Washington, [19--]. Vários volumenes.
- BLAT, J. *La educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del siglo XX*. Paris: UNESCO, 1981.
- COOMBS, P. *The world crisis in education: the view from the eighties*. New York: Oxford University, 1985.

- DE VRIES, B. Future capital flows: critical improvements and the role of coordination. In: CLAUDON, M. (Ed.). *World debt crisis*, Cambridge: Ballinger, 1986.
- DIEGUEZ, H. *Social consequences of the economic crisis*. Mexico: [s.n.], 1986. mimeo.
- DORNBUSCH, R. *Inflation stabilization with incomes policy support*. New York: Group of thirty, 1987.
- FISCHEL, A. *Understanding educational reform in international context: the dialectic of human agency, ideology, economy and the state*. Montreal: [s.n.], 1989. Trabajo presentado en el Congreso Mundial de Educación Comparada, Montreal, junio 1989.
- GARCIA, W. *Crisis de la gestión educativa: el caso de Brasil*. Caracas: Cinterplan, 1987.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK. Washington: International Monetary Fund, 1975 a 1988.
- HEWTON, E. *Education in recession*. London: Allend & Unwin, 1986.
- HEYNEMAN, S., WHITE, D. (Eds.). *The quality of education and economic development*. Washington: World Bank, 1986.
- HICKS, N., KUBISCH, A. Cutting government expenditures in LDCs. *Finance & Development*, Washington, p. 37-39, Sept. 1984.
- INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Economic and social progress in Latin America*. Washington: 1989.
- INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS YEARBOOK. Washington: International Monetary Fund, 1975 a 1988.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *International financial statistics supplement on government finance*. Washington: 1986.
- . *A manual on government finance statistics*. Washington, 1986.
- LEVIN, J. The management of public debt in developing countries. *Finance & Development*, Washington, v.7, n.2, p.29-37, 1970.
- . *Education in austerity: options for planners*. Paris: UNESCO-IIEP, 1987. (Fundamentals of educational planning series, 36).
- . Educational finance in recession. *Prospects*, Paris, v.16, n.2, p.231-241, 1986.
- MALLON, R. *Foreign debt and the international economic relations of Latin America*. Buenos Aires: [s.n.], 1987. Presentado en el seminario sobre América Latina y la Economía Mundial en el Instituto de Integración Latinoamericana, Buenos Aires, 1987.
- . *Uncertainty and police flexibility in Argentina*. Cambridge: Harvard Institute for International Development, 1988. (Development discussion paper, 265).
- PFEFFERMANN, G. *Public expenditure in Latin America: effects on poverty*. Washington: World Bank, 1987. (World Bank discussion paper, 5).
- PRAWDA, J. *Logros, inequidades y retos de futuro del sistema educativo mexicano*. México: Grijalbo, 1989.
- PSACHAROPOULOS, G., STEIER, F. *Foreign debt and domestic spending: an international comparison*. Washington: World Bank, 1987.
- REIMERS, F. El costo educativo de la deuda externa: unificaciones para la planificación educativa en América Latina. *La Educación*, Washington, n.105, dic. 1989a.
- . *Education and structural adjustment in Latin America*. Cambridge: Harvard Institute for International Development, 1989b.
- . *El impacto de la deuda externa latinoamericana en el financiamiento de la educación*. Santiago: UNESCO, 1990a.
- . *A new scenario for educational planning and management in Latin America: the impact of the external debt*. Paris: International Institute of Educational Planning, 1990b.

- 
- \_\_\_\_\_. The role of organization and politics on government financing of education: adjusting to structural adjustment in Latin America. *Comparative Education*, New York, v.26, n.3, nov. 1990c.
- \_\_\_\_\_. **Trends of educational finance in Latin America: the impact of the external debt.** Cambridge: Harvard University, 1988. Tesis (Doctoral).
- SACHS, J. **The Bolivian hyperinflation and the economic stabilization program of the Paz Estenssoro government.** Cordoba: [s.n.], 1986. Presentado en la Reunion de la Sociedad Latinoamericana de Econometria, Cordoba, 1986.
- SANGUINETTY, J. **La educación general en Costa Rica: la crisis y sus posibles soluciones.** San Jose: Development Technologies, 1988.
- SCHIEFELBEIN, E. **Education costs and financing policies in Latin America: a review of available research.** Washington: [s.n.], 1986. mimeo.
- UNESCO. **Evolución reciente de la educación en América Latina.** México: Sep Setentas, 1976. v.2.
- UNICEF. **The state of the World's children 1984.** New York, 1984. cap. 4: the impact of world recession on children.
- VEDOVA, M. **Economic recession in Costa Rica and it consequences on the poor.** Costa Rica: Prodesarrollo, 1986.
- WIONCZEK, M. (Ed.). **Politics and economics of external debt crisis: the Latin American experience.** Boulder: Westview, 1985.
- WORLD BANK. **Costa Rica: public expenditure investment review-Education.** Washington, 1989a. mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Financing education in developing countries.** Washington, 1986a.
- \_\_\_\_\_. **Poverty in Latin America: the impact of depression.** Washington, 1986b.
- \_\_\_\_\_. **World debt tables.** Washington, 1974-1988.
- \_\_\_\_\_. **World development report.** Washington, 1989b.
- ZUCKERMAN, E. **Adjustment programs and social welfare.** Washington: World Bank, 1989.

Recebido em 8 de agosto de 1990

Fernando Reimers, Doutor em Educação, é professor associado do Harvard Institute for International Development, autor de **Impacto de la deuda externa latinoamericana en el financiamiento de la educación**, Santiago, UNESCO/OREALC, 1989.

---

*This paper investigates external debt and structural adjustment program in education public expenditure in Latin America. The importance of this research derives from the fact that the external debt problem has proved to be a long term problem because the new macroeconomic political views, designed to promote the adjustment, are shaping a new frame for education planning and administration.*

---

*L'article analyse l'impact de la dette extérieure et les programmes d'arrêté de compte dans la dépense publique en éducation en Amérique Latine. L'importance de cette investigation a l'origine sur la question que le problème de la dette extérieure démontre qu'il n'est pas un*

---

*problème à court délai, parce que les nouvelles situations de politique macroéconomique dessinées pour promouvoir l'arrête de compte présentent un cadre nouveau pour la planification et l'administration de l'éducation.*

---

*Examina el impacto de la deuda externa y los programas de ajuste estructural del gasto público en educación en América Latina. La importancia de esta investigación deriva de que el problema de la deuda no es un problema de corto plazo, porque los nuevos escenarios de la política macroeconómica diseñados para promover el ajuste configuran un nuevo cuadro para la planificación y la administración de la educación.*

## Mídia constrói perfil da universidade hoje\*

*O texto abaixo, de Umberto Eco, serviu como base para sua conferência "A universidade e a mass media", proferida na Universidade Complutense de Madri em dezembro de 90. Na ocasião, o escritor recebeu da universidade o título de doutor honoris causa.*

Umberto Eco\*\*

É impossível pensar no futuro e no presente da instituição universitária sem refletir sobre um fato: a universidade contemporânea vive num universo dominado pelos meios de comunicação de massas. Assim, é impossível que não se veja até certo ponto condicionada, ou pelo menos influenciada. Perguntar-se o que é a universidade hoje significa também (ou principalmente) questionar-se sobre qual é a condição da universidade na civilização da *mass media*.

Se esse tema fosse exposto com má-fé, minha intervenção duraria poucos minutos. Eu diria que a *mass media* é o veículo da banalidade, da diversão superficial, fim em si mesma. Diria que procura o novo pelo novo, que se nutre da divulgação e procura produzir o consenso das massas. Diria que a universidade é, pelo contrário, o lugar da pesquisa original, da reflexão sisuda e sofrida, que mantém uma ligação direta com a tradição, que desconfia das novidades e do fácil, que quer produzir uma contínua revisão crítica do saber e busca o consenso de uma elite.

Se fizesse essa colocação, não apenas mobilizaria estereótipos fáceis, como esqueceria que a *mass media*, ou seja, os instrumentos de comunicação de massas, são também os livros. A comunicação de massas não é uma comunicação frente a frente. Aquele que transmite não sabe com quem vai falar e decide adequar seu discurso próprio a um interlocutor, de quem não pode receber um *feedback* imediato.

É preciso reconhecer à instituição universitária o fato de haver sabido enfrentar, mesmo que com muitas resistências, o primeiro estudo sistemático da civilização das comunicações de massas, dedicando escolas e departamentos ao fenômeno. A universidade estuda a *mass media* e contribui para difundir atitudes de resistência crítica, inclusive entre o grande públi-

\* Publicado na Folha de S. Paulo, São Paulo, 3 fev. 1991, p.8 Cidades.

\*\* Escritor italiano, autor de, entre outras obras, *O nome da rosa*, *Tratado geral de semiótica*, *O pêndulo de Foucault*.



co. Existem nas universidades do mundo inteiro centros que treinam os estudantes para trabalhar segundo o padrão vigente nos jornais, nas redes de televisão e nas editoras. Não é uma coisa estranha, em princípio, dado que a universidade ensina como se chega a ser advogado, médico ou tabelião. No entanto, estas últimas profissões nasceram junto com as escolas que as ensinavam, e tais escolas puderam ensinar ao mesmo tempo o ser e o dever ser.

Os jornais, a publicidade, o cinema e a televisão, pelo contrário, nasceram antes das escolas que teriam podido definir suas condições ideais. Assim se dá o paradoxo de que numa mesma universidade o departamento de técnica da comunicação ensina uma prática que os departamentos de ciências políticas ou de filosofia criticam como ilícita.

Pode-se pensar que a universidade possa viver sob essa pluralidade de pontos de vista. Os estudantes de ciências da informação aprendem a ser jornalistas segundo o critério vigente. Os estudantes de filosofia aprendem a criticar o jornalismo como uma perversão do dever da busca da verdade. Ambas as perspectivas podem coexistir nobremente no ordenamento acadêmico, mas as duas linhas de pensamento vão influenciar duas diferentes classes de cidadãos.

Embora muitos de seus representantes se obstinem em ignorá-lo, a universidade usa a *mass media* para bem ou para mal. Podemos fingir ignorar o fato, mas o mundo universitário utiliza os meios de massa como instrumento de pressão nas disputas entre escolas e correntes. A *mass media* inclusive já imiscuiu a universidade no *star system*, de maneira que às vezes nos perguntamos se a fama de um professor está realmente vinculada a seu pensamento ou à imagem que dele constroem a televisão e os jornais. O *star system* consegue transformar em notícia não apenas a petulância de quem aparece todo dia nas telas da televisão, como inclusive a retração de quem vive retirado. O *star system* transforma em notícia inclusive a ausência. Não apenas é notícia quem publica um livro por ano, senão inclusive e sobretudo quem nunca publica nenhum livro.

Igualmente constrangedora é a influência da *mass media* sobre os estudantes. A revolta estudantil de 1968 foi influenciada pela intervenção da *mass media*, que favoreceu sua reprodução quase contemporânea em países diferentes com situações análogas. Mas, se no caso de 1968 pode-se falar de um fenômeno que teria explorado igualmente a causa da necessidade histórica, são diferentes as reflexões pedidas no caso de muitas reproduções de 1968 em formato reduzido. Às vezes estas nasceram apenas porque grupos estudantis tendiam a uniformizar-se com a imagem que os meios de comunicação de massa transmitiam dos estudantes. Che Guevara foi um homem que acreditava no que fazia e que pagou por suas próprias convicções com a vida. Mas a imagem de Che, reproduzida até o limite da caricatura por jovens de crenças muito mais fracas e

---

inclinadas ao arrependimento quase instantâneo, foi um produto da *mass media*.

Há pouco tempo vi pela TV, à noite, que estavam ocorrendo violentas manifestações dos estudantes de nível médio em Paris. Na manhã seguinte, como tinha que ir a um congresso do outro lado da cidade, resolvi me levantar uma hora antes. Sabia que o centro da cidade estaria bloqueado pelas manifestações dos estudantes milaneses e o táxi teria problemas para atravessá-las. Eu sabia que a notícia dos movimentos parisienses teria convencido os estudantes italianos a fazer algo parecido. Os problemas pelos quais os estudantes italianos poderiam protestar eram igualmente reais e existiam há tempo, mas eles só protestariam quando a *mass media* os convencesse de que era possível — e pitoresco — fazê-lo.

Finalmente, a *mass media* tende a espetacularizar a vida universitária. O anúncio de uma pesquisa é apresentado como um descobrimento, uma experiência prudente se populariza como a conquista de uma panacéia universal. É inútil dizer que o pesquisador sério tratará de afastar essas espetacularidades. Mas será em todo caso sua vítima, mais ou menos consentida, e o será tanto mais quanto mais tenha procurado manter-se distante do círculo dos meios de comunicação de massas, ignorando as ciladas. (Este texto foi publicado pelo jornal "El País". Tradução de Clara Allain.)

## Formação de Educadores para Trabalhar com Crianças de Zero a Seis Anos de Idade em Creches e Escolas de Educação Infantil — Proposta Fundamentada em uma Concepção Sócio-Interacionista do Desenvolvimento Humano.

**Pesquisadora:** Zilma de Moraes Ramos de Oliveira (coordenadora)

**Instituição:** Universidade de São Paulo (USP)

**Fonte financiadora:** INEP/MEC

---

### Introdução e objetivos

Um dos pontos fundamentais para reverter o quadro assistencialista que historicamente tem caracterizado o atendimento a crianças de famílias de baixa renda em creches e pré-escolas consiste na formação de educadores para trabalhar nessas instituições. A maioria dos educadores atualmente em serviço não teve formação especializada em educação infantil, mesmo os que completaram a habilitação Magistério a nível de 2º grau.

A compreensão dos processos de desenvolvimento da criança é fundamental para a elaboração de propostas educacionais orientadoras de trabalho em creche e escolas de educação infantil, voltadas para a construção do conhecimento e da subjetividade pelas crianças matriculadas nessas instituições. Programas de formação de educadores, de uma perspectiva sociointeracionista inspirada em Mead, Vygotskii e Wallon, devem discutir as interações adulto-criança e criança-criança como condição essencial para o desenvolvimento infantil. Devem

aprofundar a sensibilidade dos educadores para o processo interacional que se estabelece nas creches e escolas de educação infantil, de modo que a definição do papel do adulto como interlocutor básico da criança, como parceiro privilegiado na mediação da relação da criança-mundo, seja compreendida. Tal compreensão deve gerar modificações fundamentais na prática daqueles educadores.

O desafio está em como apresentar essas concepções aos educadores nos cursos de formação, como trabalhar os conceitos de interação, interlocução, matriz dialógica, pensamento discursivo, tomada do papel do outro, fusão e diferenciação na relação eu-outro e de brincadeira infantil.

O projeto envolve três objetivos:

1. Organização de um arquivo de dados de interação criança-criança de zero a seis anos.
2. Realização de um vídeo sobre interação criança-criança de zero a seis anos.
3. Elaboração de um livro-texto sobre interação criança-

criança e de uma proposta educacional para creches e escolas de educação infantil.

Limitações no financiamento do projeto nos levaram a nos concentrar no 3º objetivo, que deverá estar concluído no 1º semestre de 1991.

### **Realização do projeto**

Realizamos gravação em vídeo de episódios de interação criança-criança de seis a dezoito meses na Creche Municipal Jardim do Abril — São Paulo — e na Creche Carochinha da USP — campus de Ribeirão Preto. Fizemos ainda gravações em vídeo de interação de crianças de 5 a 6 anos na Creche Municipal de Vila Praia. Coordenamos, além disso, gravações em áudio (40 minutos em média) de situações de aprendizado de conceitos, envolvendo professor e alunos de 16 pré-escolas públicas e privadas da cidade de São Paulo.

Tal material gravado veio se juntar aos dados de estudo realizado anteriormente (Oliveira, 1988), envolvendo 32 sessões, de 15 minutos cada, de brincadeiras de crianças de 21 a 56 meses, gravadas em vídeo durante um ano, na Creche Municipal de Vila Praia, São Paulo.

Fizemos uma “edição de trabalho” de interações de crianças de 21 a 45 meses denominada “Crianças, faz-de-conta & Companhia” cujo “copião” foi apresentado para discussão a 26 grupos de professores, pajens, diretores e supervisores de creches e de escolas de educação infantil. Tais discussões possibilitam a construção do livro-texto proposto, com uma linguagem, uma seqüência de apresentação dos conceitos, uma problematização de interações e uma exemplificação de episódios adequados ao público-alvo.

Presentemente trabalhamos no livro-texto: redação de capítulos, escolha de exemplos e ilustrações, planejamento gráfico.

---

## O Ensino de 2º Grau Noturno — Um Estudo sobre seu Principal Protagonista: o Aluno.

**Pesquisadores:** Leda Scheibe (coordenadora), Vera Lúcia Bazzo, Maria das Dores Daros Amorim, Zenir Maria Koch e Olga C. D. Mussoi.

**Instituições:** UFSC, UDESC e Secretaria de Educação.

**Fonte financiadora:** INEP/MEC

---

Este projeto vem sendo desenvolvido interinstitucionalmente por pesquisadores da UFSC, UDESC e SE, desde março de 1990, como forma de continuar trabalhando a questão do ensino de 2º grau.

Durante este período, embora com poucos recursos, conseguimos dar conta, em parte, do primeiro objetivo estabelecido no projeto, qual seja o de fazer uma caracterização geral do ensino regular noturno de 2º grau no Estado de Santa Catarina, destacando a região da Grande Florianópolis, usando dados secundários da SE e UCRES.

A segunda parte da pesquisa, mais qualitativa, e que objetiva investigar o perfil sócio-cultural dos estudantes da escola noturna da Grande Florianópolis, vem demandando estudos de caso. Entramos, pois, inicialmente, em três escolas: duas públicas estaduais e uma da rede cenequista, visando conhecer seu cotidiano.

Apesar das grandes dificuldades, primeiro de conseguir chegar e fazer contatos, depois a obrigatoriedade parada de uma greve longa, fizemos várias entrevistas com diretores e outras figuras relevantes para a história da escola em questão e assistimos a alguns momentos importantes da vida dessas escolas

(reuniões pedagógicas, conselhos de classe e reuniões mais gerais com presença de alunos, inclusive).

Todo esse material, no entanto, está ainda bruto para ser explorado. O que pretendemos fazer na continuidade do trabalho.

Mesmo assim, podemos fazer alguns comentários sobre o que já vimos.

Da matrícula geral do 2º grau no Estado de Santa Catarina, aproximadamente 67% dos alunos encontram-se nas escolas noturnas.

Foi este índice, aliado à percepção da grave situação do ensino noturno, que nos despertou para a importância do estudo de sua problemática. Ficaram evidenciadas, pelos resultados da pesquisa anterior a que nos dedicamos — “O Ensino de 2º Grau em Santa Catarina: Caracterização e Perspectivas” — as precárias condições de funcionamento, tanto no que diz respeito à estrutura física, como ao baixo nível na qualidade do ensino ministrado. Muitas são as mazelas da escola noturna catarinense, mas nem por isso diminui sua importância para os jovens que, cada vez mais, a procuram. Aumenta o índice de matrícula, numa demonstração clara de que sua clientela em potencial percebe o movimento de elevação do

grau de credencial escolar exigido para o exercício das mais variadas ocupações (Singer, 1988).

Em Santa Catarina, aproximadamente 77% da população matriculada no 2º grau pertence à faixa etária de 15 a 19 anos, o que dá a este nível de ensino a característica de ser freqüentado por pessoas bastante jovens. É o jovem catarinense o aluno dos cursos noturnos (67%). São, portanto, jovens trabalhadores, que, por força das circunstâncias, vivem num mundo mais adulto. O que buscam na escola esses jovens? Apenas o credencial escolar, como parece o óbvio? Por que, então, uma taxa de evasão tão alta? Ou, além disso, **ir à escola**, mesmo a noturna, faz parte da tentativa de se identificar com o ser jovem? (Madeira, 1986). São algumas das interrogações que norteiam nossa investigação.

Uma pesquisa recente feita com adolescentes catarinenses (Batista Neto, 1990) mostra que cerca de 55% deles aliam trabalho ao estudo, **por necessidade de manter-se (20,34%)** e **para reforçar a renda familiar (17,30%)**.

A maioria desses jovens, portanto, não vive a adolescência como período intermediário entre a criança e o adulto, mas assume responsabilidades do mundo adulto. Essa ambigüidade lhes dá características peculiares que determinam de uma forma ou de outra o seu ser aluno.

O que pensa, a que aspira, o que faz esse jovem? Que papel joga a escola no seu imaginário e concre-

tamente? Seria a escola o seu espaço para ser adolescente, já que em grande parte de seu dia a dia lhe exigem comportamentos adultos, de trabalhador?

Ainda segundo a pesquisa citada (Batista Neto, 1990), o jovem catarinense (68%) é otimista com relação ao seu futuro. O que querem dizer com isso não fica claro, mas pode estar relacionado à constatação de que, segundo Madeira (1986), um setor importante da população jovem brasileira, a partir da década de 70, pode participar de forma mais moderna da sociedade, mediante o trabalho, a escola e o lazer.

Isso acentua-se a partir dos anos 80. Apesar do sistema educacional brasileiro não corresponder ao nível de modernização da economia do país, vem aumentando consideravelmente a escolaridade dos jovens e, entre eles, os jovens trabalhadores, crescendo o índice dos que combinam escola e trabalho.

Pela importância e desafio que significam essas questões, ainda apenas visualizadas, pretendemos, a partir das representações desses jovens, estudantes ou não, examinar suas relações com a família, com o trabalho, com o lazer, com a cultura e, finalmente, com a escola.

Os resultados dessa investigação deverão se constituir em matéria-prima para publicações que ajudem a dar transparência ao que hoje é a escola noturna de 2º grau e, principalmente, sobre quem é o seu protagonista principal: o jovem trabalhador.



DEMO, Pedro. **Pesquisa, princípio científico e educativo**. São Paulo: Cortez, 1990.

---

A educação brasileira vive hoje uma das mais profundas crises de sua história. Se esta crise não for enfrentada com determinação e urgência teremos mais um setor social a contribuir para o fracasso, talvez definitivo, do projeto de modernização da sociedade brasileira. Sabemos que para alcançar uma transformação qualitativa, uma verdadeira mudança de rumo, não bastam medidas cosméticas. É indispensável uma clara e corajosa opção política que valorize a educação, priorize a alocação de recursos e canalize todos os esforços para a restauração do sistema nacional de ensino. Infelizmente, em nenhum momento da história de nosso País houve tal vontade política, seja a nível federal, ou estadual. Priorizar a educação não significa crer na educação como panacéia para todos os males da sociedade. Nenhum setor social pode arrastar atrás de si todos os outros como a locomotiva arrasta atrás de si os vagões de um trem. Contudo, a educação, como também a saúde, é prioritária porque, além de imprescindível ao desenvolvimento, é um direito fundamental dos cidadãos e a condição *sine qua non* para a participação de todos.

Embora esta opção política a favor da educação seja pressuposto essencial para mudanças mais profundas, não podemos esperar por ela de braços cruzados, deixando

que as coisas aconteçam e se detoriem ainda mais. Juntamente com a luta por uma consciência maior e medidas mais amplas que visem a instaurar uma política educacional séria, é necessário melhorar a educação que temos. É irresponsável apostar na política do “quanto pior melhor” porque, além de sacrificar gerações, a história nos mostra que ela tem o efeito de inversão que se imaginava.

Um dos problemas mais nefastamente presente, não apenas na educação formal, mas na vida de modo geral, é o do comportamento passivo e conformista. De um lado, estão aqueles que sabem ou podem, sejam eles professores ou outras “autoridades”, e, de outro, os que não sabem, que ouvem, que aprendem ou simplesmente obedecem. Este é o lema do livro de Pedro Demo, um autor que já não precisa ser recomendado aos leitores. Faz a crítica do comportamento passivo e conformista em educação, indicando caminhos alternativos. Seu enfoque concentra-se na questão da “pesquisa” que, no contexto do livro, não deve ser entendida na sua acepção técnica, como a forma de aquisição sistemática e controlada de conhecimentos, mas como uma postura de vida ativa e participativa. Trata-se de um trabalho que, mesmo ciente da inserção dos problemas educacionais no quadro geral da sociedade e das pendências que

daí decorrem, não se satisfaz com a crítica reivindicativa que reclama soluções mais amplas, mas se propõe a discutir, analisar e procurar caminhos alternativos.

O subtítulo do livro esclarece bem o que o leitor pode esperar. Não se trata de um trabalho técnico sobre pesquisa, mas de uma reflexão sobre a pesquisa enquanto princípio científico e educativo. A pesquisa, assim entendida, não se limita a nenhum nível de escolaridade e nem mesmo a uma determinada idade. É antes uma postura diante a realidade: a forma de adquirir conhecimentos, formar opiniões, conhecer o mundo e participar de sua transformação. Fundamentando uma "proposta de teoria e de prática da pesquisa que ultrapasse os muros da academia e da sofisticação instrumental" (p.9), o autor quer embasar uma nova postura de aquisição e produção de conhecimentos que, para além do processo ensino-aprendizagem, se torne uma atitude de vida. Neste sentido, não é uma questão que afeta apenas a escola mas que alcança o comportamento individual e social como um todo. É este o aspecto propriamente novo que o texto traz. E não estamos diante de uma questão menor. Os modernos meios de comunicação, que em grande parte substituem o que antes era tarefa exclusiva da educação familiar ou escolar, nos fornecem a melhor prova disso. Com suas técnicas sedutoras e imagens coloridas, eles ditam as normas do ser e do pensar, do comportamento e das idéias. Quando, por-

tanto, as crianças chegam à escola, elas já estão acostumadas a um determinado tipo de comportamento, marcado pela passividade e repetitividade, que apenas terá seqüência nos bancos e livros escolares. Fecha-se o cerco que impede as crianças e os jovens de buscar o conhecimento e de formar suas opiniões por esforço e vontade próprios. A dissidência torna-se anátema e deve ser levada a ajustar-se à racionalidade comum e homogênea. O consenso imposto destrói a característica fundamental da razão que é o princípio ativo que lhe confere autonomia no assimilar, pensar e divergir. É com essa educação amordaçante que Pedro Demo quer romper e em torno dessa temática se concentra todo o seu livro.

O texto desenvolve-se em torno de três teses principais: a) É preciso reelaborar o conceito de pesquisa, superando a idéia de que pesquisa é algo muito complexo, acessível apenas a um pequeno grupo de especialistas que dominam os conhecimentos, os códigos e as sofisticadas técnicas que sua execução exige. Pesquisa, ao contrário, deve ser entendida como o esforço permanente de elaboração própria do conhecimento. Neste sentido, não se restringe à academia e a uns poucos cientistas; b) Assim entendida, a pesquisa deve ser o motor principal de toda a aprendizagem não somente no nível superior, mas também nos demais níveis de escolaridade, inclusive na pré-escola. Mais que isso, pesquisa deve tornar-se uma postura de vida. A repetição e a imi-

tação devem ser substituídas pelo aprender a aprender, pela vontade e pelo interesse na elaboração própria do saber; c) A pesquisa não pode distanciar-se da prática, limitar-se ao âmbito do meramente teórico. A teoria que não tiver esta orientação para a prática é vazia e, portanto, destituída de sentido. A incorporação e a elaboração de conhecimentos encontram sentido na sua dimensão prática, inclusive na contribuição que podem oferecer para a transformação do real.

Não é preciso dizer que este esquema representa uma simplificação da riqueza do texto e serve apenas para dar ao leitor uma idéia muito geral. Ao contrário, o autor transmite permanentemente a impressão de que tem muito mais a dizer sobre os assuntos tratados do que comportam as páginas do seu livro. Repetidas vezes são pequenos excursos que servem para abrir janelas que permitem entrever aspectos especiais, formando, dessa forma, um quadro rico, repleto de elementos que estimulam a discussão.

Estruturalmente, o texto está organizado em quatro grandes blocos ou capítulos: o primeiro faz a crítica do próprio conceito de pesquisa; o segundo analisa a pesquisa enquanto princípio científico da prática universitária; o terceiro busca definir a pesquisa como princípio educativo nos demais níveis de ensino; por último, acrescenta-se um apêndice que relata a experiência pedagógica realizada no Instituto de Educação Superior do Pará, onde foi instalada uma faculdade alterna-

tiva para a formação de professores para pré-escola, embasada nos princípios desenvolvidos no livro.

A primeira parte do livro empreende uma desmitificação do conceito de pesquisa com a intenção de desfazer seu caráter hermético que a torna acessível a poucos especialistas os quais têm à sua disposição complexos laboratórios e sofisticados equipamentos. A pesquisa, segundo o autor, não deve ser entendida apenas como busca do conhecimento científico mas como princípio educativo/político. Neste sentido, "não é ato isolado, intermitente, especial, mas atitude processual de investigação diante do desconhecido e dos limites que a natureza e a sociedade nos impõem". (p. 16). A pesquisa não é uma tarefa legada a alguns escolhidos mas é vocação de todos. Para que esta vocação possa ser assumida, há que ser modificado profundamente o processo educativo que, do ponto de vista do professor, é autoritário-impositivo e, do ponto de vista do aluno, receptivo-domesticador. É necessário transformá-lo num processo participativo. Sugere-se que todos sejam de alguma forma pesquisadores, superando a passividade e participando ativamente do processo de aquisição e produção de conhecimentos.

A entusiasmada convicção com que o autor defende estas teses, sem dúvida corretas, levam-no a enfatizar tanto algumas críticas que elas podem parecer injustas em algumas situações, sobretudo se, por um momento, esquecermos os prin-

cípios e fixarmos nossa atenção na realidade educacional brasileira. Refere-se, p.ex., aos professores que praticam o ensino tradicional como “reles ensinadores” ou “intermediários parasitas” (p.85-86). Ora, em muitos casos, esta crítica pode ser justa e até mesmo amenas, em muitos outros, dura demais. Devido à extrema precariedade de tantas situações sócio-educativas, o “mero ensinar”, condenável do ponto de vista de justos princípios teóricos, pode ser o historicamente possível e, portanto, aceitável, até que se alcance algum avanço. Embora seja correto esperar que o professor seja capaz de “apresentar aos alunos textos próprios de geografia, interpretação própria de obra literária, exercício próprio de matemática” (p.86), não podemos esquecer que, infelizmente, ainda temos regiões onde a maioria dos professores rurais sequer concluíram o 1º grau.

Quando se trata do ensino superior, Demo concentra o foco de sua análise na defesa da indissociabilidade entre ensino e pesquisa. De fato, as universidades brasileiras estão muito distantes de realizar o princípio segundo o qual a pesquisa deveria ser a razão do ensino e o ensino a razão da pesquisa. Assim, por exemplo, uma das manifestações que afetam gravemente a maioria das universidades brasileiras é a separação e o distanciamento entre a graduação e a pós-graduação. Nos cursos de graduação se ensina e nos de pós-graduação se pesquisa. Os professores mais expe-

rientes, aqueles que fizeram mestrado e doutoramento e, portanto, são os mais habilitados pesquisadores, dedicam-se à pós-graduação e os demais à graduação. Isto comprova que até na universidade a pesquisa é tida como tão sagrada que os alunos de graduação são considerados indignos dela. É apenas a ponta do problema da passividade do processo de aprendizagem que o autor detecta em todos os níveis de ensino, agravando-se mais nos níveis iniciais. A cura deste mal evidentemente exige uma terapia abrangente e de longo prazo. A crítica que torna manifesto o problema e a proposta de dessacralizar o conceito de pesquisa é um primeiro e importante passo nessa direção.

Contudo, e isto posto, é preciso não perder de vista a especificidade de cada uma destas atividades e as diferenças que entre elas existem. Não se trata de voltar atrás e deixar um argumento pendente para a justificativa do ensino autoritário e da pesquisa elitista. Simplesmente ambas não são a mesma coisa, até porque nem toda a pesquisa original está ligada à docência e nem toda a docência à pesquisa original. Ainda assim, esta pesquisa não é necessariamente elitista ou a docência necessariamente autoritária. A aprendizagem envolve a incorporação de um grande número de conhecimentos básicos, já reconhecidos como patrimônio de cada área de saber. Além disso, a aprendizagem supõe uma abrangência que a pesquisa, via de regra bastante pontual, não pode cobrir. Até do ponto de

vista da prática docente (um professor geralmente ministra várias disciplinas) há que se reconhecer que nem toda a docência pode estar diretamente ligada à pesquisa, realizada pelo docente. É utópico supor que o professor esteja realizando pesquisas em todas as áreas que leciona. Mesmo assim, permanece de pé a tese da indispensável relação entre ensino e pesquisa, em todos os níveis escolares, pois, e creio ser esta a intenção do autor, ensino e pesquisa não se ligam de modo pontual, momento a momento, mas na forma de inserção num processo. O conhecimento é histórico, portanto, construído no tempo: surge, desaparece, ressurgue de modo novo, avança. O aluno deve ser introduzido nesta dinâmica, aprender a participar ativamente desse movimento.

A elitização da pesquisa poderia ainda ser analisada a partir de uma outra ótica, a da competência com que é realizada. Esta competência não abrange somente a sua qualidade técnica mas também sua relevância sócio-cultural e suas formas de divulgação. A docência é uma destas formas de divulgação sendo que há outras igualmente importantes. Há pesquisas que se destinam a um público especial, que são veiculadas por órgãos especializados. Neste sentido, pode ser apressado afirmar que toda a pesquisa não diretamente ligada à docência é elitista.

A indissociabilidade entre ensino e pesquisa não é mecânica. Em outras palavras, o empenho de esta-

belecer laços entre docência e pesquisa não pode apagar as diferenças que entre elas existem. Se não atentarmos para estas peculiaridades, poderemos estar causando sérios prejuízos, tanto para o ensino nos níveis iniciais quanto para a pesquisa no nível superior. O ensino não deve estar descolado da pesquisa e vice-versa, mas esta não é uma relação mecânica. A pesquisa deve alimentar constantemente a docência e a docência a pesquisa. Este relacionamento envolverá os alunos num processo dinâmico que os levará, paulatinamente, da condição de aprendizes (sem nunca superá-la totalmente), à de produtores do conhecimento.

Por causa de sua grande atualidade, gostaria de destacar, uma vez mais, as considerações críticas que o autor tece, ao longo de grande parte do texto, a respeito da universidade. Não é de hoje que sabemos que o ensino e a pesquisa enfrentam sérias dificuldades em nossas instituições universitárias. Contudo, o presente momento é sobretudo importante porque a crise e a crítica alcançaram a maturidade necessária para a transformação. A crise agudizou-se por conta de fatores internos e externos. Internamente discute-se a qualidade da pesquisa e da docência e externamente cobra-se responsabilidade social da universidade. A solução da crise passará necessariamente por estes dois vetores. Demo concentra estes dois focos problemáticos nos binômios ensino/pesquisa e teoria/prática. A grande dificuldade (que é esperança

também) para uma análise que se propõe ser abrangente é o quadro heterogêneo e não unívoco das universidades brasileiras. As universidades apresentam características tão diferentes e desníveis tão marcantes que se torna virtualmente impossível emitir juízos genéricos sobre "a universidade brasileira". Se temos algumas instituições que não merecem o nome de universidade, temos outras que são verdadeiros centros de excelência. Assim sendo, parece mais recomendável dar um tratamento distinto ao invés de falar indiscriminadamente da universidade brasileira.

O aspecto mais positivo das críticas de Pedro Demo é que elas assumem o tom de uma crítica madura, interessada em vislumbrar novos horizontes e não parar no ritual de autoflagelação que vem se tornando um hábito acadêmico bastante disseminado. Este procedimento é lenha na fogueira daqueles que pretendem queimar a universidade pública e gratuita sob a acusação, indiscriminada, de ser cara e inútil.

No seu texto, Pedro Demo não apenas faz a defesa do princípio da união entre teoria e prática mas dá

uma demonstração concreta de como isto é possível, concluindo com um capítulo que relata a experiência da organização de uma faculdade a partir dos princípios que defende. O exemplo, além de corroborar convincentemente os postulados do livro, tem a grande virtude de demonstrar como é possível sintonizar os interesses acadêmicos, a formação de profissionais e as expectativas sociais no campo de competência da instituição. Fica demonstrado que atender aos compromissos sociais não significa apenas estabelecer um elo entre aquilo que a academia faz e a realidade que está lá fora, mas um revolvimento total dos objetivos, estrutura curricular, elaboração de horários, critérios de avaliação, etc. Diria, é um novo modo de viver, seu modo próprio mas ambientado no meio em que está inserido.

O texto, em muitas passagens, é apaixonado, tenso, provocador. Cheio de tensão e compromisso. Não se cria na placidez.

Pedro Georgen  
Universidade Estadual de Campinas  
(UNICAMP)



## Convenção sobre os Direitos da Criança

A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada unanimemente pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Ela foi aberta à assinatura dos países, na sede das Nações Unidas, no dia 26 de janeiro de 1990, data em que o Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas firmou este instrumento internacional em nome do governo brasileiro.

Entretanto, para que ela adquirisse caráter coercitivo para o Brasil, não bastou a sua simples assinatura pelo representante brasileiro. Para isto, impôs-se que ela fosse aprovada por Decreto Legislativo do Congresso Nacional, ao qual foi submetida por meio de mensagem do Sr. Presidente da República em 31 de maio de 1990. Somente depois disto ocorreu o último passo para sua vigência definitiva no Brasil: o depósito do instrumento de ratificação junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

A Convenção sobre os Direitos da Criança é composta de 64 artigos, dando destaque à proteção de todos os direitos da criança. Dois longos artigos, os de n.ºs 28 e 29, tratam explícita e diretamente da educação da criança, incluindo seu acesso ao ensino superior "com base na capacidade e por todos os

meios adequados". Ela considera "como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade" (Art. 1).

Em trabalho realizado com o apoio da UNICEF, em maio de 1990, "Criança e Adolescente: A Convenção da ONU e a Constituição Brasileira", João Gilberto Lucas Coelho descreve três escolas básicas em torno do direito do menor: 1 — a Doutrina do Direito Penal do Menor, uma corrente em fase de superação, pela qual a criança e o adolescente são vistos sob a ótica do Direito Penal; 2 — a Doutrina da Situação Irregular, uma posição intermediária, que vê a criança e o adolescente como objeto de direito especial, quando apresentam conduta desviada definida em lei; 3 — e a Doutrina da Proteção Integral, que se fundamenta nos direitos de **todas** as crianças e adolescentes. A Convenção em pauta pressupõe, prevalentemente, a terceira escola, a Doutrina da Proteção Integral, com "contribuições da Doutrina da Situação Irregular".

O Brasil foi elogiado pela UNICEF por seu pioneirismo no que diz respeito a esta Convenção, ao dispor internamente sobre o assunto através do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. É considerado que nosso País soube traduzir adequadamente e em tempo recorde esta Convenção para a legislação interna.



## Instruções aos colaboradores

A Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos publica artigos inéditos – resultantes de estudos, pesquisas e experiências relacionadas à educação e áreas afins –, informes parciais de pesquisas em desenvolvimento, resenhas críticas de lançamentos recentes e notas relativas a eventos e fatos atuais da educação brasileira. Publica também, em reedição, trabalhos relevantes que se caracterizem como fundamentais à compreensão da evolução histórica da educação ou ligados a aspectos de educação comparada, desde que, para isto, haja autorização expressa do editor original.

A publicação de qualquer matéria está subordinada à prévia aprovação do Comitê Editorial do INEP e ao atendimento das condições abaixo especificadas:

- 1) Originais datilografados em espaço 2, com 30 linhas por lauda e extensão máxima de 30 laudas. Trabalhos mais extensos poderão ser aceitos mediante justificação prévia.
- 2) As ilustrações devem ser limitadas à compreensão e elucidação do texto. Fotos, gráficos, desenhos, mapas e listagens de computador somente serão aceitos se em condições de fiel reprodução.
- 3) Os artigos deverão ser acompanhados de resumo em português com 15 linhas no máximo (meia lauda) e, se possível, das respectivas versões em inglês, francês e espanhol.
- 4) As referências bibliográficas devem ser completas e elaboradas, preferencialmente, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) – NB-66.
- 5) Devem constar do trabalho informações quanto à titulação acadêmica do autor, instituição outorgante, atividades que desempenha e instituição a que está vinculado.
- 6) Textos para reedição deverão ser apresentados na forma originalmente publicada, de modo a ficar assegurada a indicação da fonte primitiva. No caso de tradução ou forma fotocopiada, anexar cópia da folha de rosto da publicação original.
- 7) As colaborações deverão ser encaminhadas à Coordenadoria de Editoração e Divulgação do INEP, através da Caixa Postal 04/0366 – 70312 – Brasília, DF.