

**EDUCAÇÃO PARA TODOS: OS RELATÓRIOS DA UNESCO E SUAS
ANÁLISES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DO GOVERNO BRASILEIRO NA
ÁREA DA EDUCAÇÃO¹**

Maria José de Rezende
Universidade Estadual de Londrina - Brasil
E-mail: mjderezende@gmail.com

Trabalho de natureza teórica

Resumo: Ainda que os Relatórios de Monitoramento Global das Metas denominadas Educação para Todos (REPTs) tenham dados e discussões sobre o planeta todo, é possível circunscrever as análises destes documentos a países e continentes. Neste artigo serão verificadas as considerações contidas nos REPTs encampados pela Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação e a Cultura) acerca de como o Brasil está dando sinais de que está empenhado em alcançar as metas pactuadas internacionalmente, desde o início da década de 1990, na área da educação. Esta é uma análise documental voltada para compreender uma agenda de proposta e de esforços reveladora de uma multiplicidade de jogos políticos que dependem de um número expressivo de ações de governantes, da sociedade civil e de organizações internacionais.

Palavras-chave: Educação para todos. Governo. Agenda pública. Políticas públicas.

Introdução

São muitos os objetos de análises e problemas sociológicos que podem ser construídos a partir desses documentos. Todavia, este artigo tem como fonte os destaques dados pelos formuladores dos REPTs às ações, às práticas e aos procedimentos do governo brasileiro na área educacional. O objeto deste estudo são as motivações socioeconômicas e políticas que têm levado os relatórios a dar um enorme destaque às ações governamentais e da sociedade civil, no Brasil, como impulsionadoras das metas estabelecidas pelo pacto mundial denominado “Educação para Todos”².

As motivações socioeconômicas são de natureza material e não material. Ou seja, muitos dos elogios, destaques e aspectos positivos assinalados nos relatórios têm de ser lidos em vista do objetivo dos produtores dos relatórios (REPTs) de monitoramento global de angariar fundos

¹ Pesquisa desenvolvida no âmbito das atividades do OBEDUC/Ciências Sociais/UEL.

² Sobre as metas ver: MARCO Regional de Ação de Santo Domingo (2000); Declaração Mundial Educação para Todos (1990); EDUCAÇÃO para Todos: o compromisso de Dakar, 2000.



financiadores de programas educacionais em países extremamente pobres. O Brasil aparece, inúmeras vezes, no relatório como um caso economicamente exitoso no contexto internacional, o que permitiria ao país ajudar, na área de financiamento educacional, outras nações detentoras de menores recursos e de uma grande quantidade de pessoas sem acesso aos bancos escolares³.

Além deste elemento, há também um entendimento de que os programas sociais brasileiros (o Bolsa-família, por exemplo) têm ajudado os mais pobres a alcançar possibilidades de um melhor aprendizado. No entanto, os destaques dados, pelos documentos, ao Brasil, no campo educacional têm ainda motivações imateriais que se expressam nas expectativas e perspectivas de que o país possui todas as condições para lidar, de forma mais adequada, com as diversas formas de exclusão. A *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (1990) propõe, no seu artigo 1, que a satisfação das necessidades básicas de aprendizado se oriente pela possibilidade de que os diversos grupos étnicos, raciais e culturais tenham seus hábitos, costumes, língua, religião e valores respeitados. Detecta-se que os relatórios de monitoramento da UNESCO parecem, ainda que não explicitamente, contar que o Brasil dê muitas indicações de que o ambiente escolar não seja clivado por discriminações e preconceitos irreversíveis.

O problema sociológico que orientará esta análise é o seguinte: De quais elementos socioeconômicos e políticos os relatórios que monitoram os avanços globais das metas estabelecidas no pacto mundial denominado “Educação para Todos”⁴, lançam mão, desde o ano de 2002, para atestar a positividade das experiências, propostas, ações, e procedimentos, na área educacional, de governantes e de setores da sociedade civil, no Brasil? Estes pressupostos têm

³ Em quase todos os REPTs (2012; 2011; 2010; 2009; 2007; 2002) constam argumentos sólidos sobre a necessidade de fortalecer as doações de recursos que venham possibilitar que os países mais pobres possam alcançar as metas denominadas *Educação para Todos*. Há, ainda, uma constante insistência na necessidade de que países como o Brasil, a Índia e a China incrementem suas ajudas aos países mais pobres do planeta.

⁴ As metas são as seguintes: Acesso a educação para todas as crianças de 03 a 06 anos, universalização do ensino primário, ampliação das possibilidades dos jovens e adultos obterem conhecimento, alcançar a equidade entre os sexos no acesso à educação básica, melhoria continuada na qualidade educacional, dedicar mais e mais esforços para que a alfabetização de adultos alcance mais e mais pessoas.



revelado, ao longo de 10 anos (2002-2012) quais tipos de motivações socioeconômicas e políticas?

Assinale-se, então, que essa é uma análise documental na qual os REPTs são tomados como expressão de práticas sociais. São documentos de acesso livre (SCOTT, 1990) cujo objetivo é colocar na agenda pública um apelo para que todos os países, através dos governantes e da sociedade civil, se empenhem em ampliar urgentemente as oportunidades educacionais. Considera-se que documentos desta natureza “têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo [...]. Eles nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais de uma época” (MAY, 2004, p. 203). A análise, empreendida neste texto, situa-se no leque das abordagens denominadas de hermenêuticas, nas quais “o documento pode ser localizado em um contexto político e social mais amplo. A seguir, os pesquisadores examinam os fatores que cercam o processo de sua produção, assim como o contexto social. [...] O que as pessoas decidem registrar é informado pelas decisões que, por sua vez, relacionam-se aos ambientes sociais, políticos e econômicos dos quais são parte” (MAY, 2004, p. 213).

1 Em busca de sinais de melhorias educacionais, de novos doadores e de novas formas de lutar contra a marginalização socioeducacional

Um sinal de melhorias educacionais pode ser reconhecido quando é possível conter a evasão escolar. Os relatórios de monitoramento global das metas denominadas “*Educação para Todos*” trazem uma discussão importante a respeito dos efeitos da pobreza e da miserabilidade sobre o aumento da evasão, principalmente, mas não só, de meninos. Os seus formuladores destacam que as exigências de consumo, de os garotos serem bem sucedidos e de obterem reconhecimento dos pares afetam-nos de modo muito forte. Quando vivenciam experiências de extrema pobreza, estes, geralmente, evadem da escola em busca de recursos financeiros que amenizem a sua condição de exclusão e pobreza, já que, mergulhados nesta situação, recebem sinais constantes de que são inferiores.



A sensação de inferioridade – a qual se experimenta em diversos âmbitos da vida social - impede a construção de um espaço propício ao aprendizado. Isso leva a processos contínuos de evasão. Conter esta última é um excelente sinal de melhorias no campo educacional, uma vez que isso indicaria que estariam em curso dois processos simultâneos: o de combate às condições de pobreza extrema que geram humilhações e desestímulos ao aprendizado e o de combate à evasão.

A pobreza intensifica ainda mais a situação de inferioridade em que vivem os garotos jovens. Mediante a repentina queda de renda de um lar pobre, é possível que a reação da família seja tirar o jovem do ensino secundário para que se dedique a ganhar dinheiro. No Brasil, é mais provável que os meninos adolescentes abandonem a escola devido à necessidade de ingressar no mercado laboral⁵ (REPT, 2012, p.134).

Verifica-se que os formuladores dos REPTs parecem estar motivados a buscar os sinais de melhorias educacionais em países como Brasil, México, entre outros, por várias razões. Entre elas estão aquelas que, do ponto de vista político, possibilitam verificar que os compromissos firmados no pacto internacional denominado “Educação para Todos” estão sendo, ao menos em parte, cumpridos. Assim, todo esforço feito nas últimas décadas por organizações como a UNESCO, o UNICEF e outras entidades estaria dando algum resultado porque os governantes e a sociedade civil estão se empenhando para cumprir uma agenda de medidas e ações. Por outro lado, há ainda outra motivação. Os monitoradores dessas metas estão em busca de novos doadores para aqueles países extremamente pobres. O Brasil aparece, em muitos momentos dos relatórios, como um potencial doador nas próximas

⁵ “La pobreza intensifica aún más la situación de inferioridad que viven los varones jóvenes. Ante la repentina caída de los ingresos de un hogar pobre, es posible que la reacción de la familia sea sacar al joven de la enseñanza secundaria para que se dedique a ganar dinero. En el Brasil, es más probable que los varones adolescentes abandonen la escuela debido a la necesidad de ingresar al mercado laboral” (REPT, 2012, p.134). Versão em português feita pela autora.



décadas⁶. Mas para o país figurar entre aqueles que terão de ajudar as nações menos desenvolvidas (da África, da Ásia, da Oceania, por exemplo) é preciso que haja indicações contínuas de melhorias na educação fundamental e média.

Ainda que não tenha afetado tanto como se temia os orçamentos da educação dos países de rendas baixas e médias, a crise econômica tem afetado os orçamentos de ajuda dos países mais ricos. Alguns têm reagido reduzindo a importância da educação em suas carteiras de ajuda. Como serão amortizados os crescentes déficits de financiamento? É previsível que a ajuda do Brasil, China, e Índia aumente, mas é pouco provável que seja um complemento muito maior do que o já disponível a curto prazo⁷(REPT, 2012, p.41).

Entende-se que é essa uma das razões que permite compreender o motivo pelo qual os elaboradores dos REPTs parecem em busca de todos os sinais indicadores da possibilidade de atestar que o Brasil está muito melhor do que já esteve no passado na área educacional. Esse modo de construir os relatórios acaba também por favorecer os governantes que têm suas políticas destacadas como merecedoras de crédito no âmbito internacional.

É interessante notar que, motivados pela necessidade de encontrar respaldos no Brasil para financiar a educação nos países mais pobres, os formuladores do REPTs de 2010 insistem num raciocínio que pode ser, grosso modo, apresentado da seguinte maneira: o país possui regiões mais pobres que outras, as quais possuem altas taxas de analfabetismo e precariedades educacionais nos diversos níveis de ensino. A equipe produtora do relatório de 2010 pergunta: Neste caso, o que o Brasil tem feito? Tem criado mecanismos de ampliação da ajuda para os estados mais afetados por um processo

⁶ Começa-se a falar mais de novos doadores como o Brasil, a China e a Índia. Mas estes não proporcionam ainda ajuda em quantidade importante, e tampouco consideram como uma prioridade a ajuda à educação básica para os países de baixa renda (REPT, 2012, p.12).

⁷ “Aun si la crisis económica no ha afectado tanto como se temía los presupuestos de educación de los países de ingresos bajos y medianos, ha afectado los presupuestos de ayuda de los países más ricos. Algunos han reaccionado reduciendo la importancia de la educación en sus carteras de ayuda. ¿Cómo se enjugarán los crecientes déficits de financiación? Se prevé que la ayuda del Brasil, China y la India aumente pero es poco probable que sea un complemento importante de lo que ya está disponible a corto plazo” (REPT, 2012, p.41).
Versão em português da autora.



educacional deficitário. No entanto, não se pode imaginar que os problemas se resolvam inteiramente, pois, ainda que haja ajuda do poder público federal, os estados mais pobres continuam em séria desvantagem. A equipe do relatório de 2010 diz que no Brasil há uma tentativa de responder aos desafios oriundos da

grande disparidade de riqueza que há entre os estados federados. [...] E como as receitas fiscais dependem muito do grau de riqueza, sua quantia reflete as desigualdades econômicas entre os estados. As receitas estatais e municipais se complementam com transferências procedentes do orçamento nacional. [...] Em 2008, se encontravam nesta situação nove estados situados nas regiões pobres do Norte e Nordeste, que se caracterizam por ter renda média baixa, altos níveis de pobreza e alguns dos piores índices do país em matéria de educação. O apoio regional seletivo tem incrementado significativamente o gasto público em educação em alguns dos estados mais pobres. A conclusão final é que os estados mais atrasados em matéria de educação são os que dispõem de menos recursos para recuperar seu atraso em relação aos estados mais prósperos⁸ (REPT, 2010, p.240).

Observa-se que os elaboradores dos REPTs tentam difundir, de forma, às vezes, implícita, este mesmo raciocínio para convencer a todos que os governantes brasileiros - assim como criou uma série de mecanismos de ajudas internas cujo intento é melhorar a educação das regiões que acumulam mais problemas nesta área – deveriam pensar seriamente em ajudar a criar fundos para financiar a educação básica nos países extremamente pobres da África, Ásia e Oceania. Sugerem os elaboradores dos REPTs que as ajudas de países como Brasil, China e Índia aos países em situação precária, nas áreas

⁸ “Mediante las reformas del presupuesto de educación nacional se ha tratado de abordar las desigualdades derivadas de la gran disparidad de riqueza que se da entre los Estados federados. (...) Y como los ingresos fiscales dependen muy estrechamente del grado de riqueza, su importe refleja las desigualdades económicas entre los Estados. Los ingresos estatales y municipales se complementan con transferencias procedentes del presupuesto nacional. (...) En 2008, se hallaban en esta situación nueve Estados situados en las regiones pobres del Norte y el Nordeste, que se caracterizan por tener ingresos medios bajos, altos niveles de pobreza y algunos de los peores índices del país en materia de educación. El apoyo regional selectivo ha incrementado significativamente el gasto público en educación en algunos de los Estados más pobres. La conclusión final es que los Estados más atrasados en materia de educación son los que disponen de menos recursos para recuperar su retraso con respecto a los Estados más prósperos”. (REPT, 2010, p.240). Versão para o português da autora.



educacionais, sejam ampliadas consideravelmente. As expansões econômicas, as melhoras na balança de pagamentos, nesses últimos países acima mencionados, produzem a expectativa de que haja “uma expansão duradoura da ajuda proporcionada” (REPT, 2010, p.261) aos países mais pobres do planeta.

Cruzam-se, assim, múltiplas motivações políticas que atravessam todos os relatórios. Pode-se, até mesmo dizer que, pelo fato de serem documentos de monitoramento, eles acabam tendo um caráter bastante pragmático. Isso é visível no modo deles estarem voltados tanto para identificar os não-avanços e os avanços quanto para mapear as soluções que se vão delineando no horizonte como capazes de resolver os muitos impasses (na área econômica, política, social, cultural) educacionais que se colocam, em diversas partes do mundo.

Entre as muitas dificuldades econômicas para alcançar as metas internacionais chamadas “*Educação para Todos*”, sistematizadas desde 1990, os construtores dos REPTs dão destaque a algumas razões indicativas do modo como se processa a própria lógica econômica atual assentada na busca, pelas empresas que comandam as novas tecnologias, daqueles países de renda média possuidores de algum investimento em educação que possibilite a existência, ao menos em parte, de uma mão-de-obra já qualificada. O risco que parece em evidência na atualidade para o cumprimento das metas seria o abandono à própria sorte daquelas populações mais pobres que vivem nos países não atrativos para as empresas que comandam as novas tecnologias. Parece, então, que os países de renda média como o Brasil, a Índia, o México, entre outros, devem ater-se não somente as suas condições, mas também às dos países que vivenciam uma situação de “marginalização” no sistema econômico global.

Note-se que os REPTs estão ressuscitando a noção de marginalização e dando-lhe um sentido que tanto reitera, em alguns aspectos, a forma como esta concepção foi usada nas décadas de 1960 e 1970, quanto inova na sua forma de aplicabilidade. Reitera porque coloca em pauta o modo como uma dada lógica econômica atual exclui diversos grupos do acesso ao trabalho, à



renda, ao aprendizado, etc. Por esse caminho a marginalização sistêmica continua existindo, mas ela não pode obstar à busca de soluções de inclusão, seja no campo da renda, seja no da educação e da política. Este tipo de convicção está pautado na ideia de Sen (2010, p.123), de conformidade com a qual é “importante distinguir conceitualmente a noção de pobreza, como inadequação de capacidade, da noção de pobreza, como baixo nível de renda”.

Esse modo de conceber a marginalização como algo, ainda que somente em parte, solucionável dentro das condições sociais vigentes está explícito não só nos REPTS, mas também em outros documentos como os RDHs do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A pergunta é: No que a noção de marginalização empregada nos REPTs inova? Pode-se dizer que inova ao buscar situar a condição de marginalização no modo como se processam as diferenças de acesso ao conhecimento, à aprendizagem, à escolarização. As pessoas mergulhadas na pobreza extrema vivenciam muitas formas de marginalização que devem ser, segundo os elaboradores dos REPTs, superadas. Veja-se como a noção de marginalização é empregada:

Medir a marginalização na educação é uma empreitada intrinsecamente difícil. Não se têm estabelecido elementos, semelhantes aos utilizados para avaliar a pobreza extrema de renda, de referencia para fazer comparações entre países. Frequentemente, as estatísticas nacionais não são suficientemente detalhadas de modo a permitir a identificação dos grupos marginalizados. [...] Em qualquer escala global, o fato de haver cursado menos de quatro anos de estudos – o tempo mínimo para adquirir o conhecimento básico de leitura, de escrita e de cálculo elementar – constitui um sinal de extrema desvantagem. O tempo passado na escola é somente um dos aspectos da marginalização. No aproveitamento escolar também se dão diferenças muito marcantes que guardam relação com a situação socioeconômica. No Brasil e no México, as crianças pertencentes aos 25% das famílias mais abastadas da população obtêm, em média, pontuações em matemática que são entre 25% e 30% mais altas que as das crianças pertencentes às famílias mais pobres⁹ (REPT, 2010, p.9-11).

⁹ “Medir la marginación en la educación es una empresa intrínsecamente difícil. No se han establecido elementos de referencia para hacer comparaciones entre países, semejantes a los utilizados para evaluar la pobreza extrema de ingresos. A menudo, las estadísticas nacionales no son lo suficientemente detalladas como para permitir la identificación de los grupos marginados. (...) A cualquier escala global, el hecho de haber cursado menos de cuatro años

Assinale-se que, ao destacarem que os programas sociais para combater a pobreza extrema são aportes fundamentais para atacar a marginalização no que diz respeito à oportunidade de aprendizado, os produtores dos REPTs estão insistindo que a geração de um suporte econômico, ainda que não livre os indivíduos da pobreza, proporcionaria, a médio prazo, possibilidades de as crianças e jovens irem rompendo com um nível total de marginalização. Lê-se ainda nos REPTs que a desnutrição e as péssimas condições de saneamento, abastecimento de água e de moradia são também elementos essenciais de marginalização. Isto porque elas destroem a possibilidade do jovem e da criança terem um ambiente adequado ao aprendizado.

Muitas das medidas necessárias para superar a marginalização na educação se situam no ponto de intersecção entre a política de educação e as estratégias de reforma mais vastas. A redistribuição do gasto público é um dos elementos essenciais para tornar extensivos os direitos e ampliar a oferta de oportunidades. Como a marginalização na educação está unida à pobreza, as regiões mais pobres frequentemente são as que têm menos capacidade para mobilizar recursos. O programa de transferências de recursos financeiros, aplicado com resultados positivos no Brasil pelo governo federal, é um exemplo ilustrativo do propósito de reduzir os importantes déficits de financiamento da educação nos estados federados¹⁰ (REPT, 2010, p.14).

de estudios – el tiempo mínimo para adquirir el conocimiento básico de la lectura, la escritura y el cálculo elemental – constituye un signo de extrema desventaja. (...) El tiempo pasado en la escuela es solamente uno de los aspectos de la marginación. En el aprovechamiento escolar también se dan diferencias muy acusadas que guardan relación con la situación socioeconómica. En Brasil y México, los niños pertenecientes al 25% de las familias más acomodadas de la población obtienen, por término medio, puntuaciones en matemáticas que son entre un 25% y un 30% más altas que las de los niños pertenecientes al 25% de las familias más pobres” (REPT, 2010, p. 9-11). *Versão para o português feita pela autora.*

¹⁰ “Muchas de las medidas necesarias para superar la marginación en la educación se sitúan en el punto de intersección entre la política de educación y las estrategias de reforma más vastas. La redistribución del gasto público es uno de los elementos esenciales para hacer extensivos los derechos y ampliar la oferta de oportunidades. Como la marginación en la educación va unida a la pobreza, las regiones más pobres suelen ser las que tienen menos capacidad para movilizar recursos. (...) El programa de transferencias de recursos financieros, aplicado con resultados positivos en Brasil por el gobierno federal, es un ejemplo ilustrativo del propósito de reducir los importantes déficits de financiación de la educación en los Estados federados”. (REPT, 2010, p.14). *Versão para o português feita pela autora.*



As equipes que estão confeccionando os relatórios de monitoramento das metas conhecidas como “Educação para Todos” chamam a atenção para o fato de que a superação da falta de oportunidade que as crianças e jovens vivenciam no âmbito educacional só será possível se as ações de todos os grupos sociais forem unânimes na busca incessante da justiça social e dos direitos humanos. A marginalização ganha mais e mais terreno em situações de indiferença para com a vida dos mais pobres. Por essa razão, os REPTs dão várias indicações de que consideram essencial que o mundo todo volte a sua atenção para a exclusão que muitas crianças e jovens vivenciam no campo do conhecimento, da aprendizagem.

É interessante assinalar que os REPTs não associam os parâmetros estruturais¹¹ (concentração de renda, de terras, de poder, de recursos) de um dado país aos bloqueios educacionais refletidos na perpetuação da injustiça social. Não há dúvida sobre a importância da educação, todavia, é necessário verificar como a possibilidade de cumprimento das metas educacionais de atingir, de fato, todos, pode ser implodida pelo alto grau de concentração da renda que atinge vários países, incluindo-se o Brasil.

“Para que os pobres alcancem a habilitação de que fala Amartya Sen (2006; 2008; 2010; 2011), precisam ter acesso a meios que lhes assegurem certa renda. Ora, esta só é assegurada, tanto na Índia como em parte do Brasil, por meio de uma reforma patrimonial” (FURTADO, 2002, p.17). Pode-se dizer, então, que: “o que está bloqueado em certas sociedades é o processo de habilitação” (FURTADO, 1999, p.11).

¹¹ “(...) Durante muito tempo a sociedade civil, particularmente ali onde floresceram as organizações sindicais, desempenhou o papel de contrapeso do poder do capital, o qual foi se metamorfoseando em poder financeiro. Esse processo evolutivo, baseado num equilíbrio de forças, levou a modificações importantes na distribuição da renda social, sem contudo afetar de forma significativa o conteúdo das estruturas produtivas. Foi de grande importância o papel desempenhado pelo Estado nacional na configuração das sociedades capitalistas modernas. Esse processo evolutivo abriu espaço para a concentração do poder econômico e para a emergência das estruturas transnacionais. [Estas últimas] debilitam progressivamente os Estados nacionais, suporte das forças que operam no sentido de reduzir as desigualdades sociais. Prevalece a doutrina de que a estrutura social é legitimada pela aceitação de riscos. Presenciamos um processo de concentração de renda e poder sob o comando de grandes empresas desligadas de compromissos com a sociedade civil. O agravamento das tensões sociais leva a pensar que pode estar se preparando uma crise de grandes dimensões, cuja natureza nos escapa. Ainda não sabemos como enfrentá-la”(FURTADO, 2002, p.9-10).

É evidente que os formuladores dos REPTs traçam um caminho que dá indicações de que estão motivados simultaneamente pôr dois processos difíceis de enfrentar: a indiscutível necessidade de por na agenda pública a universalização das oportunidades educacionais e a inegável concentração de rendas, recursos, poder e oportunidades no mundo atual. Ao afirmarem que a superação da “marginalização na educação” (REPT, 2010, p.14) somente será possível se os direitos humanos e a justiça social estiverem na agenda pública, as equipes que produzem os relatórios estão sinalizando para a necessidade de pensar as desigualdades sociais como eixos de tais processos. Mas, aí reside todo problema, porque são construídas muitas proposições que deixam evidenciadas as dificuldades de enfrentamento das desigualdades definidas pelos parâmetros estruturais. Percebe-se que os REPTs estão desafiados pelos mesmos problemas apontados a seguir por José Eli da Veiga:

Não se percebe [hoje] qualquer propensão a encarar as necessárias ‘grandes transformações estruturais das economias e das sociedades’. Isto é, as transformações globais e nacionais de caráter redistributivo que nenhum setor da ONU¹², da OCDE¹³, do FMI¹⁴ ou do BIRD¹⁵ ousaria sugerir ou aconselhar. Afinal esse é o maior tabu das relações internacionais, apesar das evidências de que as desigualdades atrofiam o bem-estar (VEIGA, 2011, p.3).

Todos os destaques dados pelos REPTs aos benefícios trazidos pelo programa Bolsa Família estão sendo desafiados, constantemente, por duas questões: de um lado está posta a necessidade de gerar um ambiente mais favorável ao aprendizado dos mais pobres, por isso ter alguma renda é melhor do que não ter nenhuma; por outro, ao situar-se o debate numa luta diuturna contra a pobreza extrema e a miserabilidade que impedem o desenvolvimento educacional, acaba-se por não se enfrentar, de modo suficiente, até que ponto as dificuldades de cumprimento das metas *Educação para Todos* não estão

¹² Organização das Nações Unidas.

¹³ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

¹⁴ Fundo Monetário Internacional.

¹⁵ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento que compõe o Banco Mundial.



mais profundamente arraigadas nas extremas desigualdades de renda e de poder que vigoram em várias partes do mundo.

Agarrar-se aos programas de transferência de renda como o caminho mais eficaz para melhorar os níveis educacionais dos mais pobres significa exatamente o quê? Pode significar várias coisas, mas entre elas pode-se dizer que as posições expressas nos REPTs estão tentando algumas saídas, para os segmentos mais pobres, sem quebrar os bloqueios estruturais (concentração patrimonial e da renda, por exemplo) que impedem a habilitação. É nítido que se trata, exatamente disto. Ou seja, os elaboradores dos relatórios parecem convencidos da quase impossibilidade de quebrar a concentração de renda e do poder; e, em sendo assim, a única possibilidade seria reafirmar a solução de que fala Sen, segundo a qual, grosso modo, a saída para os problemas sociais seria, hoje, “não pelo lado negativo, ou seja, diminuindo a riqueza dos ricos” (SEN, 2001, p.6), mas pelo lado positivo, aumentando os recursos dos mais pobres através da geração de habilidades e capacidades.

Esse modo de conceber os processos sociais atuais dá o norte político não somente aos REPTs, mas também a muitos outros documentos, tais como os *Relatórios do Desenvolvimento Humano* (RDHs)¹⁶, a *Declaração do Milênio* (2000), entre outros. Não se supõe, no entanto, que as ações e as práticas sugeridas nos REPTs estejam motivadas por um cálculo de favorecimento dos detentores da riqueza e do poder. Parece que há uma quase convicção de que, na prática, é isso que se pode tentar fazer: colocar na agenda pública a necessidade de um amplo envolvimento de todos com as metas educacionais.

As posturas presentes nos REPTs se inscrevem tão solidamente no âmbito do entendimento de que se devem ressaltar os elementos e intentos positivos como forma de gerar expectativas acerca da possibilidade de operar com mudanças educacionais que levem ao cumprimento das metas básicas de educação para todos que, ao mencionarem o Brasil, fica claro que há, no interior dos relatórios, uma quase palidez das discussões sobre o modo como a

¹⁶ Os RDHs têm sido editados desde 1990. Entre eles, ver: (RDH, 2000; 2001; 2003; 2005; 2010).



inexistência de saneamento básico detona a vida de milhões de crianças, todos os anos. E, obviamente, isso implode suas chances escolares. Metade da população no país não possui “esgotamento sanitário. Não usufruem desse direito básico 56% da população total do país” (VEIGA, 2011, p.3). E de que modo os REPTs, ao destacar vários aspectos da melhoria da situação brasileira, têm tratado desse problema que destrói a vida de uma parte expressiva de brasileiros? Afirma José Eli da Veiga

Falta de esgoto impacta a inteligência das pessoas por causa de infecções parasitárias na infância. [...] O cérebro é o órgão do corpo humano que mais consome energia: 87% no recém-nascido, 44% aos cinco anos, 34% aos dez. As infecções parasitárias desviam energia para ativar o sistema imunológico. Repetidas diarreias até os cinco anos roubam do cérebro as calorias necessárias a seu desenvolvimento, comprometendo a inteligência para sempre. É pura ilusão, portanto, supor que não sejam pobres pessoas que padecem dessa catastrófica privação que é o permanente risco de contrair parasitose, só porque [têm] renda superior a x reais (VEIGA, 2011a, p.3).

É visível que, no seu conjunto, os relatórios de monitoramento global do cumprimento das metas denominadas Educação para Todos não deram tanta atenção, quanto deram a alguns outros fatores, ao fato de que a ausência de saneamento e de água potável destrói a possibilidade de existir um ambiente propício ao aprendizado. Pode-se dizer que essa questão aparece no REPT de 2012, mas com um tipo de enfoque, para o Brasil em especial, bastante equivocado, uma vez que passa a ideia de que o país avançou enormemente na implantação do esgotamento sanitário. Pode-se dizer que houve, sem dúvida, algumas melhoras, mas elas são ainda insuficientes para gerar uma melhoria no ambiente do aprendizado para uma parte expressiva das crianças e jovens mais pobres. “O número de moradias insalubres diminuiu dez pontos entre 1995 e 2002 (de 59,1% para 49,5%), e mais cinco entre 2003 e 2008 (de 48,3% para 43%). Mantidos tais níveis de desempenho, a universalização do esgoto com tratamento só ocorreria em 2060¹⁷.” (Veiga, 2011a, p.3).

¹⁷ Sobre as políticas de saneamento básico no Brasil nas décadas de 1990 e 2000 e as dificuldades de universalização desses serviços, ver: Salles (2009).

No entanto, ao invés de pegar o caminho da exaltação da necessidade de o Estado brasileiro investir cada vez mais recursos no processo de saneamento, a equipe que produziu o REPT de 2012 opta por exaltar os feitos dos últimos anos nessa área. Sabe-se que é essa uma estratégia argumentativa que busca pinçar alguns indicadores de melhoria dos problemas sociais para, assim, atestar que alguns países, mais do que outros, estão seguindo no caminho certo. É interessante assinalar que o Brasil ganha destaque em razão de algumas estratégias argumentativas dos REPTs que visam dar solidez aos propósitos da UNESCO de incentivar os países a seguir alguns caminhos na área educacional¹⁸. Note-se como são estruturados os argumentos favoráveis ao Brasil, conquanto seja uma das áreas de pior desempenho do país, a de esgotamento sanitário. Com referência a

Atenção e educação da primeira infância, no caso do Brasil considera-se que a expansão da escolarização primária (o que melhorou a educação das mães), os serviços de saúde materno-infantil e, em menor medida, a melhoria dos sistemas de abastecimento de água e saneamento são as principais razões que explicam este resultado impressionante, somadas ao crescimento equitativo¹⁹ (REPT, 2012, p.52).

Em menos de dois decênios, o Brasil tem logrado eliminar as disparidades em matéria de má nutrição entre zonas rurais e urbanas, graças a uma combinação de medidas como a melhora da educação das mães, o acesso a serviços de saúde materno-infantil, o abastecimento de água e saneamento e transferências sociais para beneficiários específicos²⁰ (REPT, 2012, p.1).

¹⁸ Para Miltos Liakopoulos (2012, p.219) “o objetivo da análise da argumentação é documentar a maneira como afirmações são estruturadas dentro de um texto discursivo, a avaliar sua solidez”.

¹⁹ “Atención y educación de la primera infancia en el caso del Brasil se considera que la expansión de la escolarización primaria (lo que mejoró la educación de las madres), los servicios de salud materno infantil y, en menor medida, la mejora de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento son las principales razones que explican este resultado impresionante, sumadas al crecimiento equitativo” (REPT, 2012, p.52). *Versão para o português feita pela autora.*

²⁰ “En menos de dos decenios, el Brasil ha logrado eliminar las disparidades en materia de malnutrición entre zonas rurales y urbanas, gracias a una combinación de medidas como la mejora de la educación de las madres, el acceso a servicios de salud materno-infantil, el abastecimiento de agua y saneamiento, y transferencias sociales para beneficiarios específicos” (REPT, 2012, p.01). *Versão para o português feita pela autora.*

Se a preocupação central dos formuladores dos REPTs é com a constituição de um ambiente favorável ao aprendizado, não há dúvida de que o desenrolar da vida das crianças e dos jovens privados de moradia adequada, de saneamento e de água potável é, inteiramente, desabonador de um processo de aprendizado capaz de deixá-los esperançosos de sair da miséria e da pobreza. Não há como expandir as capacidades de mudar suas possibilidades de intervir no plano socioeconômico e político. Isto porque a igualdade de capacidade deve ser entendida como uma igualdade capaz de dotar os indivíduos, de modo efetivo, de instrumentos para intervir, eficazmente, a favor de si mesmos e da sociedade como um todo. A expansão das capacidades, conforme diz Sen (2010), deve promover a equidade e a justiça social.

2 Os REPTs e as políticas educacionais do governo brasileiro desde 2000: governança para superar as dificuldades no campo educacional

Os formuladores dos REPTs estão motivados, ainda, a convencer a sociedade civil e os governantes de que a governança é o melhor caminho para vencer as dificuldades educacionais. Formas compartilhadas de atuação em prol das metas educacionais seriam, então, a melhor saída para resolver muitos problemas que, sozinho, o Estado não teria como resolver. Daí a necessidade de mobilizar os diversos segmentos e organizações sociais para formar novos arranjos em favor dos avanços nessa área. Tais arranjos deveriam, segundo os relatórios, ser feitos tanto na área de financiamento quanto na de planejamento de ações capazes de desdobramentos, de longo prazo, capazes de encadear, segundo os REPTs, parcerias duradouras entre o setor público e o setor privado. É interessante que também nesses aconselhamentos sobre a importância do estabelecimento de parcerias para atingir as metas, o Brasil é destacado como exemplo positivo. Dizem eles, “No Brasil, por exemplo, uma das características do sistema assenta-se no fato de



que a federação de empresários é um provedor importante de serviços educativos”²¹ (REPT, 2010, p.7).

Tais elogios feitos ao Brasil vêm acompanhados de algumas críticas à não-ampliação, em vários países, de parcerias financiadoras de ações que combatam os *déficits* educacionais. Motivados, sobretudo, pela intenção de encontrar doadores públicos e privados nas diversas partes do mundo, os formuladores dos relatórios comissionados pela UNESCO, chamam a atenção, em vários momentos, para o fato de que, em algumas regiões do mundo, toda e qualquer parceria é muito custosa e difícil de vingar. No entanto, deve-se ressaltar que, em muitas ocasiões, se destaca que a defesa das parcerias não significa, de modo algum, dispensar o papel dos governantes no processo de financiamento da educação. Significa, sim, que é necessário não deixar tudo por conta do governo, o qual deve priorizar a educação e aperfeiçoar, mais e mais, a sua capacidade de obter receitas fiscais.

As contribuições das fundações e empresas privadas são muito reduzidas [...] e não estão dirigidas aos países que mais necessitam de apoio. Deve-se fortalecer a função da Aliança Mundial para a Educação como mecanismo de coordenação que canalize os recursos para áreas onde eles terão maior impacto. Os governos devem continuar dando prioridade à educação e ir melhorando a arrecadação²² (REPT, 2012, p.41).

A participação dos setores privados no processo de financiamento da educação daria resultados que beneficiariam a todos, é o que diz a equipe produtora do REPT de 2012, pois, além de contribuir para a melhoria educacional como um todo, tornaria também as pessoas mais habilitadas e aptas para colaborar com o aumento da produtividade em geral. Por isso

²¹ “En Brasil, por ejemplo, una de las características del sistema estriba en el hecho de que la federación de empresarios es un proveedor importante servicios educativos” (REPT, 2010, p.7).

²² “Las contribuciones de las fundaciones y empresas privadas resultan demasiado reducidas para revestir una importancia significativa y no van dirigidas a los países que más apoyo necesitan. Se debe fortalecer la función de la Alianza Mundial para la Educación como mecanismo de coordinación que encauce los recursos adonde pueden tener mayor repercusión. Los gobiernos deben seguir asignando prioridad a la educación y mejorar la recaudación de ingresos” (REPT, 2012, p.41)

é necessário (...) que o setor privado invista mais no desenvolvimento de competências, [...] porque é o primeiro a sair ganhando, caso disponha de uma força laboral qualificada e capaz de aumentar a produtividade e a competitividade, como tem experimentado as indústrias na Alemanha e Suíça, as quais têm organizado o aprendizado no local de trabalho para os jovens²³ (REPT, 2012, p.25).

Esse apelo para que os setores privados se empenhem em contribuir para o cumprimento das metas educacionais, financiando e participando do processo de fomentar o seu desenvolvimento, parece estar percorrendo, de modo direto e/ou indireto, uma parte expressiva dos argumentos dos formuladores dos relatórios. Observe-se que essa postura política tem o mérito de revelar o acoplamento das posições constantes nos relatórios àquelas que têm tomado corpo no interior de outros documentos (RDHs/PNUD/ONU, por exemplo): a necessidade de expansão de processos de associação de diversos agentes políticos que visem solucionar os problemas sociais mais candentes.

O REPT de 2006, ao discutir os projetos de formação de alfabetizadores, ressalta que existe uma premente necessidade de que haja diversos segmentos envolvidos nesse processo, desde Organizações Não-Governamentais (ONGs) até empresas privadas de vários ramos do setor de produção e de serviços. Há sempre a insistência de que o Estado tem um papel preponderante, principalmente na gestão de tais projetos. Todavia, as equipes dos REPTs parecem obstinadas em demonstrar que o modelo de financiamento inteiramente público está ultrapassado. Não havendo mais a possibilidade de qualquer país em desenvolvimento, ou extremamente pobre, mantê-lo.

As organizações doadoras ganham, assim, um peso extraordinário, o que acaba por levar os formuladores dos relatórios a advogarem a ampliação

²³ “Es necesario (...) que el sector privado invierta más en el desarrollo de competencias, (...) porque es el primero en salir ganando si dispone de una fuerza laboral cualificada capaz de aumentar la productividad y la competitividad, como han experimentado las industrias en Alemania y Suiza que han organizado el aprendizaje en el medio laboral para los jóvenes” (REPT, 2012, p.25).



das doações e do envolvimento de um número cada vez maior de empresas²⁴ e de países tanto com a ampliação das doações quanto com a administração dos recursos oriundos desse processo de angariação dos valores destinados à educação. Não basta arrecadar verbas, é preciso ainda criar as condições para que esse dinheiro chegue aos países com mais dificuldades de cumprir as metas denominadas “Educação para Todos”. Está subentendido nos relatórios encomendados pela UNESCO que o debate sobre financiamento dos programas de melhoria educacional tem de ser acompanhado de um debate político sobre a importância de cada país, dos mais ricos aos mais pobres, nessa tarefa de ampliação das oportunidades educacionais²⁵.

Em vista dessa preocupação com as formas de financiamento dos programas propostos no pacto internacional chamado Educação para Todos, os produtores do REPTs de 2009 destacaram algumas visíveis incapacidades de gerenciar corretamente os fundos internos e externos que deveriam ser direcionados aos programas educacionais, e as dificuldades estão até mesmo

²⁴ O REPT de 2006 mostra quais são os principais agentes envolvidos em programas de alfabetização para todos. “En la región del Pacífico, por ejemplo, algunas organizaciones como la UNESCO —por conducto de su Oficina Regional Principal para Asia y el Pacífico (PROAP) y del Centro Cultural de Asia y el Pacífico para la UNESCO (ACCU), el Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana de Educación de Adultos (IIZ-DVV) y el Fondo Fiduciario de Japón cubren una gran parte de los gastos de formación, aunque los gobiernos suelen contar con presupuestos para esta actividad. En la República Democrática Popular Lao son las ONG las que financian la formación, en Brasil son las empresas de los sectores del petróleo, el caucho o la telefonía móvil, en Irlanda las loterías y organizaciones caritativas, y en Sudáfrica diversas empresas. En algunos países, las comunidades locales y los alfabetizadores en formación financian las actividades de formación, mientras que los gobiernos y las ONG proporcionan personal suyo en calidad de formadores” (REPT, 2006, p.255).

²⁵ Os formuladores do REPT de 2006 destacam que as sondagens feitas no Brasil no decorrer da primeira década de 2000 sobre o nível de alfabetização são importantes para conhecer a efetividade dos programas educacionais postos em prática. Eles dizem: “En Brasil, se llevan cabo encuestas sobre el nivel de alfabetización de la población en el marco del estudio denominado Indicador Nacional de Alfabetización Funcional (INAF). Para fomentar un debate y un compromiso público en pro de la alfabetización, los resultados de las encuestas anuales del INAF sobre los hogares se difunden desde 2001. (...) Hasta ahora se han realizado cuatro encuestas: dos sobre la lectura y dos sobre las matemáticas. Además de las pruebas para evaluar las competencias, se han distribuido cuestionarios detallados sobre la práctica de la lectura en distintos contextos: el hogar, el mundo laboral, la vida religiosa, las actividades comunitarias y la formación continua. El INAF tiene un concepto global de la alfabetización y entiende por ésta: el conjunto de competencias necesarias para el manejo del lenguaje escrito y el cálculo por parte de personas, grupos sociales y sociedades; el uso social efectivo de esas competencias en la práctica social; y el significado que atribuyen las personas y grupos interesados al desarrollo de esas competencias y de su utilización social” (REPT, 2006, p.196).



no modo de manusear os recursos e, também, de verificar se tais valores estavam, ou não, sendo usados adequadamente (REPT, 2009, p.149). O controle sobre o gerenciamento das verbas e até mesmo a verificação sobre as condições de equidade dos gastos depende, consta no REPT de 2009, de decisões políticas e de estabilização de políticas públicas voltadas para uma melhor distribuição de recursos. O Brasil é destacado, entre os vários países, como um caso exitoso nos últimos anos, já que passou de um país de um padrão extremamente não-equitativo nos gastos públicos para um país que tem procurado redefinir padrões mais equitativos.

Os padrões de gasto não são irremovíveis. Mudam com os padrões de escolarização e como resultado de decisões de política pública. Durante o decênio de 1990, o Brasil tinha um dos padrões mundiais de gasto público mais injusto. O gasto por aluno nos estados mais pobres do Nordeste era quase a metade do gasto nos estados mais ricos do sudeste. Mais recentemente, o programa de financiamento redistributivo tem mudado drasticamente este panorama. Muitos governos estão tentando corrigir, de forma direta, a desigualdade social em educação por meio de novos enfoques na designação de recursos econômicos, atribuindo mais peso, às modalidades de designação de recursos, aos grupos e regiões desfavorecidos ou a programas especiais²⁶ (REPT, 2009, 153).

Ao discutir o gasto público em educação, os elaboradores dos Relatórios de Monitoramento Global da UNESCO parecem unânimes na defesa de políticas voltadas para aqueles grupos imersos na situação de privação absoluta que impede um acesso contínuo e duradouro aos bancos escolares. Todavia, eles não deixam de ressaltar a importância de programas que atingem não somente os que vivem em situação de privação extrema, mas também a todos os pobres de modo geral.

²⁶ “Los patrones de gasto no son inamovibles. Cambian con los patrones de escolarización y como resultado de decisiones de política pública. Durante el decenio de 1990, Brasil presentaba uno de los patrones mundiales de gasto público más inequitativos. El gasto por alumno en los Estados más pobres del Nordeste representaba casi la mitad del gasto en los Estados más ricos del Sudeste. Más recientemente, el programa de financiación redistributiva ha cambiado drásticamente dicho panorama. Muchos gobiernos están intentando corregir, de forma directa, la desigualdad social en educación por medio de nuevos enfoques en la asignación de recursos económicos, acordando más peso, en las modalidades de asignación de recursos, a los grupos y regiones desfavorecidos o a programas especiales” (REPT, 2009, p.153). Versão para o português da autora.



Consta no REPT de 2009 muitos elogios aos propósitos que geraram o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), o qual é tido como aquele voltado a “mitigar as desigualdades nacionais no gasto por aluno” (REPT, 2009, p.154). O documento ressalta que é um modelo inovador este que faz com que estados e municípios repassem um montante daquilo que é arrecado para o FUNDEF e este administra os recursos de modo a devolver um valor mais equitativo para os diversos municípios. Assim, as regiões mais pobres podem obter recursos que cubram um patamar mínimo para cada aluno (REPT, 2009, p.154-160). Os formuladores do relatório de 2009 consideram essa experiência do FUNDEF muito exitosa por conseguir democratizar, através de uma política pública, as oportunidades.

No caso da educação, muito depende de como os governos utilizam as disposições financeiras para lograr maior igualdade de oportunidades e melhorar a prestação de serviços nas zonas pobres. Do ponto de vista da equidade, a pergunta realmente importante não seria se há que descentralizar ou não, mas sim como e o que descentralizar²⁷ (REPT, 2009, p.159-160).

Verifica-se que a motivação política das equipes produtoras dos relatórios se estende para além do território brasileiro. Os elogios efusivos ao modo de atuar do FUNDEF podem ser lidos como um modelo desejado para o mundo. Nos 10 relatórios produzidos desde 2002, nota-se que há uma constante tentativa de colocar na agenda pública mundial a necessidade de construção de fundo voltado para viabilizar o cumprimento das metas *Educação para Todos*²⁸. Os diversos organismos, associações, países,

²⁷ “En el caso de la educación, mucho depende de cómo los gobiernos utilizan las disposiciones financieras para lograr una mayor igualdad de oportunidades y mejorar la prestación de servicios en las zonas pobres. Desde el punto de vista de la equidad, la pregunta realmente importante no sería si hay que descentralizar o no, sino cómo y qué hay que descentralizar” (REPT, 2009, p.159-69). Versão para o português da autora.

²⁸ As equipes que produzem os relatórios da UNESCO de monitoramento das metas intituladas *Educação para Todos* tendem a ressaltar que, muitas vezes, faltam, em muitos países, dados acerca das deficiências tanto no processo de aprendizado quanto na infraestrutura educacional (quantas escolas são necessárias para atender a todas as crianças e jovens? Quantas creches? Etc.). Elas dizem que no Brasil, por exemplo, durante a década de 1990 não havia



organizações privadas, etc., deveriam ajudar, através de doações, construir uma massa de recursos coletivos para serem distribuídos aos países e grupos mais pobres. Essa seria uma forma de criar, mundialmente, políticas de acesso educacionais mais equitativas.

Assim, o direito universal à educação básica não deveria estar condicionado à capacidade de arrecadação de países e regiões diversos. Tal direito deveria ser posto, no entendimento dos REPTs, ao alcance de todos. Percebe-se que o norte básico que direciona todos os documentos é o que tenta questionar a condenação de uma parte enorme da população do planeta à privação educacional em razão da precariedade de recursos existentes em seus países. Note-se que os relatórios têm dificuldade de enfrentar, de modo mais contundente, as concentrações de renda, recursos e poder existentes naqueles países que condenam suas populações à miserabilidade e ao não-acesso à saúde e à educação.

Não há dúvida que o aporte de recursos disponíveis para as áreas da educação e da saúde é muito desigual nas diversas partes do mundo, e isto tem sim de ser colocado na agenda pública internacional, mas é necessário também, para que haja o cumprimento das metas denominadas *Educação para Todos*, enfrentar as condições de desigualdades no interior de cada país. Como afirma Celso Furtado²⁹ (1967), o modo como cada nação canaliza os recursos gerados socialmente é, significativamente, responsável pela perpetuação das desigualdades e iniquidades. Há muitos países que possuem

um sistema de dados disponível para os técnicos do Ministério da Educação e Cultura (MEC) conceberem políticas de atendimento das necessidades educacionais na primeira infância (0 a 6 anos). Somente em 1996 as creches passaram a ser integradas ao MEC. Dessa forma, no ano seguinte (1997) foi realizado um censo escolar que levantou também dados sobre a situação da educação para crianças de 0 a 6 anos, relacionados a creches e pré-escolas. Somente a partir daí passou-se a fazer um planejamento de implantação de políticas para atingir as crianças na primeira infância. Somente com os dados nas mãos foi possível definir as prioridades (REPT, 2002). “Falta por ver si este sistema mejorado de datos conducirá a una política integral de acceso en el caso de Brasil. Pero el planteamiento parece haber dado ya resultado en la medida en que el Ministerio quiso incluir la primera infancia más allá de la educación preprimaria, e incorporó así este grupo de edad y sus servicios relacionados al debate político.” (REPT 2002, p.40). (grifo constante no relatório).

²⁹ As formas de apropriação e de utilização desse excedente estão na base dos sistemas de organização social e de estruturação do poder. É no controle das estruturas de poder – assim como na apropriação e utilização do excedente – por grupos cujas motivações não se relacionam de forma principal com a atividade produtiva, que devemos procurar os obstáculos ao desenvolvimento (...)” (FURTADO, 1967, p.124).



classes dirigentes e dominantes viciadas a práticas políticas altamente concentradoras de riqueza e poder que impossibilitam o surgimento de qualquer projeto coletivo favorável aos mais pobres. E o fazem porque levam vida nababesca em meio à miséria e à privação extrema de parte expressiva da população. Pode-se perguntar então: Sem políticas que diminuam as desigualdades sociais internas é possível cumprir as diversas metas atuais, tais como os ODMs³⁰ (Objetivos do Desenvolvimento do Milênio) e *Educação para Todos*?

Talvez esteja aí um dos principais desafios que se antepõem ao cumprimento das metas *Educação para Todos*. Se já é muito difícil fazer com que as metas pactuadas internacionalmente sejam cumpridas, mais difícil ainda é mudar o padrão de utilização da riqueza social em favor da ampliação de um processo educacional que, de fato, seja capaz de habilitar e capacitar os mais pobres não só profissionalmente, mas também politicamente. Isto porque os REPTs procuram correlacionar, em alguns momentos, educação e participação política. O REPT de 2006 traz a seguinte afirmação:

A correlação entre a educação e a participação política é um fenômeno sobradamente comprovado. Em certa medida, as pessoas instruídas mostram mais inclinação a votar e a preconizar valores democráticos e atitudes mais tolerantes [...]. Também é evidente a existência de uma correlação entre os programas de alfabetização de adultos e o aumento da participação em atividades sindicais e comunitárias, assim como na vida política nacional, sobretudo quando a realização da autonomia é um elemento chave na concepção dos programas de alfabetização³¹ (REPT, 2006, p.148).

³⁰ Os ODMs (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) foram metas acordadas entre 189 países no ano 2000. Tais metas são: erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater doenças tais como o HIV/AIDS, a malária, a tuberculose; garantir sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (Declaração do Milênio, 2000).

³¹ “La correlación entre la educación y la participación política es un fenómeno sobradamente comprobado. En cierta medida, las personas instruídas se muestran más proclives a votar y preconizar valores democráticos y actitudes más tolerantes (Hannum y Buchmann, 2003). También se há puesto de manifiesto la existencia de una correlación entre los programas de alfabetización de adultos y el aumento de la participación en actividades sindicales y comunitarias, así como en la vida política nacional, sobre todo cuando la consecución de la

Tem havido muitas polêmicas sobre a possibilidade ou não de associar fortemente a escolarização com a ampliação da participação política, uma vez que, na América Latina, por exemplo, nem sempre tem havido uma correlação entre ter maior grau de instrução e maior interesse pelo bem público, por projetos de melhorias coletivas. Todavia, neste caso pode-se invocar o que tem sido dito por Amartya Sen (1999; 2006; 2008; 2011). Ou seja, se os indivíduos escolarizados não participam da vida política da comunidade local ou nacional, eles o fazem por opção, enquanto que as pessoas privadas de escolarização não têm como fazer essa escolha. Por isso, é necessário que todos tenham acesso aos bancos escolares para terem as condições de fazer suas opções. Uma vez instruídas, as pessoas podem considerar vantajoso participar da vida política. Podem chegar a esse entendimento por compreenderem melhor as condições e o funcionamento da vida social³².

Considerações finais

Observe-se que a educação básica é apresentada, na Declaração Educação para Todos de 1990, como a viga mestra do desenvolvimento humano³³, “sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e

autonomía es un elemento clave em la concepción de los programas de alfabetización” (REPT, 2006, p.148). Versão para o português da autora.

³² O conceito de funcionamentos é chave neste debate de Amartya Sen. Ele diz que a abordagem das “Necessidades Básicas” visa “dar às pessoas os meios para realizar certos funcionamentos básicos. (...) É possível defender a concepção de pobreza como uma deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis. Os funcionamentos relevantes para esta análise podem variar desde os físicos elementares como estar bem nutrido, adequadamente vestido e abrigado, evitar doenças que podem ser prevenidas etc., até realizações sociais mais complexas tais como tomar parte na vida da comunidade, ser capaz de aparecer em público sem [se] envergonhar, e assim por diante. Estes são funcionamentos bem gerais (...), mas a forma específica que suas realizações podem assumir tende a variar de sociedade para sociedade” (SEN, 2008, p.173).

³³ “A ligação entre investimento social e o fim da pobreza é muito forte. Funciona direta e indiretamente. (...) [O] que quero enfatizar [é] que, quando se gera mais educação, mais saúde, isso em si é uma eliminação da pobreza, pois pobreza não é apenas baixa renda, [é], também analfabetismo, [é], também não ter tratamento médico quando necessário. E ao [se] dar isso, contribui-se diretamente para a eliminação da pobreza. Em segundo lugar, com a expansão da educação e (...) maior empregabilidade de pessoas com mais educação, [com] alfabetizados, em vez de analfabetos, [com] segundo grau, em vez de primário, [com] educação superior, em vez de segundo grau, [com] todos esses níveis, (...) pode[-se] aumentar a qualidade dos recursos humanos envolvidos [e] contribuir não apenas com o crescimento econômico, mas



tipos mais adiantados de educação e capacitação” (DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990). Verifica-se, então, que a ADH (Abordagem do Desenvolvimento Humano) já estava, em 1990, embasando as metas denominadas *Educação para Todos*. Havia um movimento simultâneo, a partir de 1990, que atingia as muitas propostas defensoras da inseparabilidade entre desenvolvimento e educação. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs), encomendados, anualmente, pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a partir de 1990, também vão ter como um de seus nortes principais a correlação entre educação, desenvolvimento humano e direitos humanos (REZENDE, 2012; 2012a).

As recompensas do desenvolvimento humano [...] vão muito além da melhora direta da qualidade de vida, e incluem também sua influência sobre as habilidades produtivas das pessoas e, portanto, sobre o crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada (SEN, 2010, p.191).

Pode-se indagar de que modo estes fóruns, conferências e marcos regionais de ação influenciam os governantes e a sociedade civil? Observe-se que não há uma medição exata do grau de influência, mas não se duvida, no entanto, do amplo empenho da UNESCO em tornar os documentos resultantes desses encontros mundiais e/ou regionais “acessíveis a um número maior de pessoas e instituições públicas e privadas” (EDUCAÇÃO, 2000, p.5).

No que tange às melhorias educacionais, o REPT de 2006 insiste na necessidade de participação da sociedade civil nos processos de implantação e desenvolvimento de políticas educacionais. Desse modo, é fundamental que as pessoas que vão se instruindo tenham o desejo, a disposição e a possibilidade de se inteirar e de contribuir com os avanços educacionais. De forma bastante otimista, o relatório de 2006 destaca que está havendo alguns progressos nesta direção na América Latina, “por exemplo, no Brasil e em El

também com um sistema mais compartilhado de crescimento econômico. Se as oportunidades econômicas forem mais compartilhadas, os frutos do crescimento econômico também [o] serão” (SEN, 2001, p.12).



Salvador, onde as organizações da sociedade civil (OSC) participam na supervisão do gasto público em educação³⁴ (REPT, 2006, p.82-83).

É interessante observar que o REPT de 2006 está extraíndo essa informação de um documento elaborado pela própria UNESCO, referente à ampliação dos controles da sociedade civil sobre as políticas públicas (SCHNUTTGEN³⁵; KHAN, 2004). Mas, se for examinada detidamente essa informação, é necessário relativizá-la e muito, pois, no caso do Brasil, especificamente, se está muito longe de um processo de participação efetiva da sociedade civil no que diz respeito ao controle dos gastos educacionais.

Assinale-se, no entanto, que o próprio relatório de 2006 procura destacar a fragilidade da participação, em muitas partes do mundo, da sociedade civil na definição de políticas educacionais. Os elaboradores do REPT de 2006 afirmam que algumas vezes os dirigentes permitem participações somente parciais, outras permitem consultas sobre alguns temas educacionais, mas não há diálogos consistentes e duradouros sobre os caminhos que as políticas educacionais devem seguir. Um sinal de participação importante é, segundo eles, quando os sindicatos e associações de docentes são ouvidos sobre as políticas educacionais estabelecidas (REPT, 2006, p.149).

Referências

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-aEduca%C3%A7%C3%A3o>

DECLARAÇÃO do Milênio. Nações Unidas. 2000. Disponível em: www.undp.org/hdr2001 Acesso em: 20 dez. 2012.

EDUCAÇÃO para Todos: o compromisso de Dakar. Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação, Dakar, Senegal, 26 a 28/04/2000. Disponível em:

³⁴ “Se observan también progresos en América Latina, por ejemplo en Brasil y El Salvador, donde las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participan en la supervisión del gasto público en educación (Schnuttgen y Khan, 2004), o en el África Subsahariana, especialmente en África Occidental, donde la Campaña Mundial por la Educación está iniciando actividades, y en países como Malawi, Uganda, la República Unida de Tanzania y Zambia, donde las OSC están supervisando los presupuestos y resultados relativos a las políticas de reducción de la pobreza, en particular las que guardan relación con la educación” (REPT, 2006, p.82-3).

³⁵ Susana Schnuttgen é da UNESCO e Maria Khan é da ASBAE (Ásia Pacific Bureau for Adult Education).



ReLePe



**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em 12 out. 2013.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Cia Nacional, 1967.

FURTADO, C. A reconstrução do Brasil. **Praga**, São Paulo, Hucitec, n.8, p.9-13, ago.1999.

FURTADO, C. **Em busca de novo modelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HANNUM, E.; BUCHMANN, C. The consequences of global education expansion. Cambridge, Academia Americana de Letras y Ciencias Sociales, 2003. In: REPTS (2006) - **RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos: Alfabetización**. UNESCO. 2006. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em: 24 nov. 2013.

LIAKOPOULOS, M. Análise argumentativa. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2012. p.218-243.

MARCO Regional de Ação de Santo Domingo (2000) In: **EDUCAÇÃO para Todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO/CONSED/Ação Educativa, 2001

MAY, T. **Pesquisa social**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

RDH (2000) - **Relatório do Desenvolvimento Humano: Direitos Humanos e Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2000/download/pt>. Acesso em: 11 mar. 2013.

RDH (2001) - **Relatório de Desenvolvimento Humano: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano**. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2001/download/pt>. Acesso em: 11 mar. 2013.

RDH (2003) - **Relatório de Desenvolvimento Humano: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana**. Disponível em <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2003/download/pt>. Acesso em: 11 fev. 2013.

RDH (2005) - **Relatório de Desenvolvimento Humano: Cooperação internacional numa encruzilhada**. PNUD/ONU, 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2005/download/pt> Acesso em: 08 jul. 2013.

RDH (2010) - **Relatório de Desenvolvimento Humano**: A verdadeira riqueza das nações: caminhos para o desenvolvimento humano. PNUD/ONU. 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2010/download/pt.>> Acessado em: 11 jun. 2013.

REPTS (2002) - **RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos**: La EPT: ¿Va el mundo por el buen camino? UNESCO. 2002. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em: 18 nov. 2013.

REPTS (2006) - **RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos**: Alfabetización. UNESCO. 2006. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em: 24 nov. 2013.

REPTS (2007)- **RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos**: Primeira infância. UNESCO. 2007. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em: 16 nov. 2013.

REPTS (2009) - **RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos**: Marginalização. UNESCO. 2010. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em: 20 nov. 2013.

REPTS (2010)- **RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos**: Marginalização. UNESCO. 2010. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em: 16 out. 2013.

REPTS (2011) - **RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos**: “Una crisis encubierta: conflictos armados y educación”. UNESCO, 2011. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em: 20 out. 2013.

REPTS (2012)- **RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos**: Jovens, competências e trabalho. UNESCO, 2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em: 16 out. 2013.

REZENDE, M. J. de. As metas educacionais como eixos articuladores dos Relatórios do Desenvolvimento Humano da ONU. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 28, n.04, p.289-318, 2012a.

REZENDE, M. J. de. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano e a ampliação do acesso à educação aos grupos mais pobres: em pauta o debate sobre



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

capacidades, habilitações e igualdade de oportunidades. **Interacções**, Lisboa, n.21, p.124-151, 2012.

SALLES, M. J. **Política nacional de saneamento**: percorrendo caminhos em busca da universalização. Tese (Doutorado Ciências) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.arca.fiocruz.br> Acesso em: 18 nov. 2013.

SCHNUTTGEN, S.; KHAN, M. In: Working document for the fifth EFA – Working group Meding: Civil Society. **EFA in the post-Dakar period: a self-reflexive review**. July 2004. Disponível em: <http://portal.unesco.org/education/file> Acesso em: 24 nov. 2013.

SCOTT, J. **A matter of Record**: documentary sources in social research. Cambridge, Polity, 1990.

SEN, A. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

SEN, A. **Entrevista programa Roda Viva da TV Cultura**. Memória Roda Vida. 2001. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br>. Acesso em: 02 jan. 2012.

SEN, A. **El valor de la democracia**. Madrid: El Viejo Topo, 2006.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Cia das Letras, 2010.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

VEIGA, J. E. Metas antipobreza. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p.3, 08 jun. 2011a.

VEIGA, J. E. Osso muito duro de roer. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p.3, 01 jan. 2011.