

Maria José de Rezende*

OS RELATÓRIOS DA UNESCO DE MONITORAMENTO DAS METAS DENOMINADAS EDUCAÇÃO PARA TODOS (REPT) E OS DESTAQUES DADOS ÀS AÇÕES DO GOVERNO BRASILEIRO

RESUMO

Por meio de uma pesquisa documental que tem como fonte os *Relatórios de Monitoramento da Educação Para Todos (REPTs)*, encomendados desde 2002 pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura), este artigo ressaltará, entre muitas outras dimensões que poderiam ser exploradas no interior de suas centenas de páginas, o modo como os REPTs vêm, ao longo de mais de uma década, se empenhando em construir uma visão otimista e positiva acerca das ações do governo federal brasileiro no campo educacional. Neste caso especificamente, serão selecionados os debates sobre o Brasil no que tange, exclusivamente, ao modo como os procedimentos governamentais, na área educacional, são retratados pelas equipes produtoras destes documentos que tentam pôr na agenda pública alguns encaminhamentos na área educacional.

Palavras-chaves: Educação; pobreza; desigualdades.

ABSTRACT

Through documentary research that has as its source the Monitoring Reports of the Education For All, Commissioned since 2002 by UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), this article will highlight, among many other dimensions that could be explored within its hundreds of pages, how the EAF Global Monitoring Reports have been, over more than a decade, striving to build an optimistic and positive view about the actions of the Brazilian Federal Government in the education field. In this case specifically, the debates on Brazil will be selected in relation solely to how government procedures, in the educational field, are portrayed by the producing staff of these documents, who try to insert into the public agenda some referrals in this field.

Keywords: Education, poverty, inequalities.

*Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Sociologia na Universidade Estadual de Londrina desde 1987. Membro de Programas de Pós-Graduação na UEL (Mestrado em Ciências Sociais e Especializações em Ensino de Sociologia e Comunicação Popular e Comunitária). Membro do LENPES (Laboratório de Ensino, pesquisa e Extensão da UEL). Coordenadora, na atualidade, de projeto de pesquisa sobre os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs/PNUD/ONU). Autora de diversos artigos publicados em revistas internacionais e nacionais. E-mail: mjdere-zende@gmail.com



RÉSUMÉ

Par le biais d'une recherche documentaire dont la source est les Rapports de suivi de l'éducation pour tous (REPTs), commandé dès 2002 par l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation et la culture), cet article dégagera, parmi beaucoup d'autres dimensions qui pourraient être explorées à l'intérieur de ses centaines de pages, la façon dont les REPTs ont construit depuis plus d'une décennie, une vision optimiste et positive des actions du gouvernement fédéral brésilien dans le domaine de l'éducation. Dans ce cas particulier, les débats sur le Brésil seront sélectionnés uniquement en ce qui concerne les procédures gouvernementales, dans le domaine de l'éducation. Ils sont présentés par les propres équipes de production de ces documents qui tentent de mettre à l'ordre du jour des procédures dans le domaine éducatif.

Mots-clés: éducation; pauvreté; inégalités.

Maria José de Rezende

*OS RELATÓRIOS DA UNESCO DE MONITORAMENTO DAS METAS DENOMINADAS EDUCAÇÃO PARA TODOS (REPT) E OS DESTAQUES DADOS ÀS AÇÕES DO GOVERNO BRASILEIRO*¹

Os *Relatórios de Monitoramento das metas denominadas Educação Para Todos (REPT)*, encomendados desde 2002, pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura) são publicações confeccionadas por inúmeras equipes oriundas de organizações, instituições e governos diversos. As posições e posturas divulgadas em seu interior podem ser estudadas sob os mais variados aspectos, desde os debates sobre qualidade educacional, competências, déficit orçamentário e financeiro para a educação, desigualdade de aprendizagem, nutrição e dificuldade de aprendizado, dificuldades de universalização do ensino para meninos e meninas, até as discussões sobre evasão escolar, educação e pobreza, profissão docente, inclusão e exclusão, entre outros.

Note-se que essas metas vêm sendo aprimoradas, há algumas décadas, em fóruns mundiais e regionais, tais como a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, de 1990, em Jomtien (Tailândia); o *Marco Regional de Educação para Todos nas Américas*², de 2000, em Santo Domingo (República Dominicana) e

- 1 UNESCO Monitoring Reports of the Goals called Education for all (EFA Global Monitoring Reports) and the highlights given to the actions of the Brazilian government.
- 2 As diretrizes dessa conferência regional de Santo Domingo foram publicadas em: *Marco Regional de Ação de Santo Domingo in Educação para todos*, 2001.



o *Fórum Mundial de Dakar Educação para Todos*³, em 2000, no Senegal⁴. Entre as metas que ganharam destaque desde 1990 estão as seguintes: 1) estender a um número cada vez maior de crianças, de 3 a 6 anos, o acesso à educação; 2) universalizar o ensino primário; 3) ampliar a oportunidade de jovens e adultos obterem conhecimento; 4) alcançar equidade entre os sexos no acesso à educação básica; 5) melhorar a qualidade educacional e 6) envidar esforços para a alfabetização de adultos.

A *Declaração Mundial de Educação (1990)*, aprovada na *Conferência Mundial de Educação para Todos (1990)*, em Jomtein, na Tailândia, é o suporte para os processos de acompanhamento dos avanços e/ou dos não-avanços das metas educacionais. Isso porque elas constituem um plano de ação para melhorar a aprendizagem não somente de leitura, escrita, cálculo, expressão oral, mas também de habilidades, valores e atitudes. Há um norte fundamental neste documento, pactuado por diversos países, que se assenta na necessidade de reconhecer que o aprendizado exige um conjunto de condições sociais, culturais, econômicas e políticas.

Sem um ambiente adequado, no plano macrosocial e no plano microssocial, não há possibilidade de tornar a aprendizagem atrativa. Países em constante situação de guerra, de conflito, de tensão, de fome, de violência, de instabilidade econômica e política, de privação e de miserabilidade não desenvolvem ambientes propícios para

3 A íntegra desse documento pode ser encontrada tanto impressa quanto *on line*. Ver: (Educação para Todos, 2000; 2001)

4 Desde o Fórum Mundial da Educação de Dakar, a “educação na primeira infância, [a] universalização do ensino primário, [a] igualdade entre os sexos, [a] redução do analfabetismo, e a busca por uma educação de boa qualidade passaram a ser monitoradas e um prazo para atingi-los foi estabelecido: o ano de 2015. A responsabilidade pela coordenação do programa e monitoramento da situação dos países foi delegada à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). No entanto, é bastante claro que o comprometimento deveria partir dos governos nacionais. [O Fórum de] Dakar disse (...) ser ‘inaceitável que em pleno terceiro milênio haja mais de 113 milhões de crianças sem acesso a um ensino de qualidade e 880 milhões de adultos analfabetos, que ainda haja discriminação entre os gêneros nos sistemas de educação e a aquisição de valores humanos e competências estejam tão distantes das aspirações e necessidades dos indivíduos e das sociedades’” (Página Avulsa, 2008).

crianças, jovens e adultos aprenderem os mais diversos conteúdos e habilidades. Tanto que há equipes encarregadas de elaborar os relatórios (UNESCO/PEPT, 2010; 2011) do monitoramento das metas denominadas *Educação para Todos* que ressaltam as dificuldades de ensino e aprendizagem em circunstâncias de guerras, conflitos, violências de modo geral e privações diversas.

O aprendizado depende também da existência, no plano microsocial, de um ambiente favorável, como resalta a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990)*. Se as pessoas vivem, no cotidiano, situações de intolerância, discriminação, injustiça e desprezo no âmbito da casa, da vizinhança, da escola e do trabalho, há muitas dificuldades de expansão de uma atitude voltada para um aprendizado que leve ao “desenvolvimento humano permanente” (Declaração Mundial sobre Educação para Todos, 1990).

1. Os REPT/UNESCO e o combate à pobreza no Brasil como núcleo central das melhorias educacionais e da ampliação dos direitos

Verifica-se que os elaboradores dos REPT – encomendados pela UNESCO, há aproximadamente, uma década – estão motivados e dispostos a fazer uma correlação estreita entre pobreza e inadequação das condições básicas de aprendizado e entre privação e inobservância dos direitos humanos. Não se deve supor, no entanto, que essa disponibilidade de associação entre privação econômica e condições desfavoráveis ao aprendizado seja algo inaugurado por essas equipes que têm assumido a tarefa de redigir os documentos referentes aos processos de impulsão da educação no mundo atual. Ao analisarem-se os documentos que, desde 1990, (tais como as declarações, as resoluções, os marcos regionais de ações e os fóruns mencionados anteriormente) têm tentado pôr na agenda pública as metas denominadas *Educação para Todos*, constata-se que a associação entre pobreza e falta de acesso à educação ganhou força desde a *Declaração Univer-*

sal dos Direitos Humanos (1948),⁵ adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas logo após o final da Segunda Guerra Mundial. Tanto que o preâmbulo da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (1990, p.1) inicia-se da seguinte maneira: “Há mais de quarenta anos as nações do mundo afirmaram, na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que ‘toda pessoa tem direito à educação’”. Assim, as metas do pacto denominado *Educação para Todos* foram ganhando terreno ao longo da segunda metade do século XX, o que permitiu que as privações de renda, de moradia e de liberdade fossem cada vez mais entendidas como impeditivas de garantir o direito à instrução, à escolarização.

Indivíduos mergulhados na “pobreza e privados de escolaridade ou analfabetos” estão no centro das preocupações dos REPT. Nestes, todavia, consta que pessoas submetidas a várias formas de exclusão, violência, discriminação, oriundas não somente da situação de miserabilidade, mas também de pertencimento a determinados grupos culturais, étnicos, religiosos e raciais, têm suas condições de aprendizado agravadas. Por isso, os relatórios vão tentar cobrir um leque significativo de impedimentos que não permitem alcançar as condições adequadas de aprendizado. Não possuir condições adequadas de aprendizado é um atentado aos direitos humanos.

Também na questão das discriminações, o REPT de 2006 faz elogios ao Brasil e a sua política de combate às desigualdades raciais no campo educacional. “No Brasil, o desenvolvimento da educação tem trazido consigo uma diminuição das desigualdades raciais na maioria dos ofícios, mas não em profissões liberais nem nos empregos de

5 O artigo XXVI da referida declaração afirma: “Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos”. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948)

escritórios, onde essas desigualdades têm aumentado (Telles, 1994)⁶ (UNESCO/REPT, 2006, p. 149).

No que diz respeito ao combate à pobreza como núcleo central das melhorias educacionais, constata-se que os REPT consideram que o Brasil tem dado passos importantes na construção de melhores condições de aprendizagem ao envidar esforços para melhorar a nutrição de crianças e mães. A desnutrição aparece no centro da impossibilidade de satisfazer as condições básicas de aprendizado⁷. O relatório destaca a necessidade de que os governantes implantem políticas de melhorias das condições de saneamento, abastecimento de água, instrução das mães e de ampliação do acesso a serviços de saúde da criança. Todavia, uma das razões mais destacadas como exitosas na melhoria das condições de aprendizado são as “transferências sociais [de renda] para beneficiários específicos” (UNESCO/REPT, 2012, p.1).

Os formuladores do relatório de 2010 fazem a seguinte afirmação:

Milhões de crianças ingressam na escola com suas capacidades de aprendizagem irremediavelmente deterioradas como resultado da má nutrição e a carência de micronutrientes. A má saúde da mãe e os riscos durante a gravidez e o parto são fatores que contribuem, em grande medida, para essa situação. Um fracasso das políticas públicas no âmbito da nutrição e da atenção médica e sanitária para com a mãe e a criança não só se traduz em sofrimentos humanos inúteis, mas também diminui

6 “En Brasil, el desarrollo de la educación ha traído consigo una disminución de las desigualdades raciales en la mayoría de los oficios, pero no en las profesiones liberales ni en los empleos de oficinas, donde esas desigualdades han aumentado (Telles, 1994)” (UNESCO/REPT, 2006, p.149).

7 “El éxito logrado en la lucha contra la malnutrición infantil varía en gran medida según la región y el país. Existen notables diferencias en lo que han avanzado tres de los cinco países más poblados, el Brasil, China y la India, todos ellos con impresionantes logros en materia de crecimiento económico en el último decenio” (UNESCO/REPT, 2012, p.51-2)

os benefícios dos investimentos em educação e os progressos na escolarização das crianças⁸ (UNESCO/REPT, 2010, p.54).

E pode-se observar que, ao dar ênfase ao programa de transferência de renda, desvia-se da dificuldade de atestar que há melhorias significativas, no Brasil, em áreas como na do saneamento básico.

Fica evidenciado nos REPT, entretanto, que seus formuladores destacam que as ações de combate à má nutrição no Brasil ocorreram a partir de meados da década de 1990 (REPT, 2012). Transparece nos documentos que os programas (Bolsa Escola; Bolsa Família) de transferências condicionadas de renda estão no centro do que os elaboradores dos relatórios consideram medidas fundamentais para combater a pobreza extrema e, assim, gerar melhorias no ambiente social que envolve a criança e o jovem de modo geral, o que propiciaria a geração de possibilidades educacionais para todos. Estar mais bem nutrido, por exemplo, além de ser um direito da criança, favorece o cumprimento de seu direito ao aprendizado⁹.

Não obstante, é relevante destacar que as equipes produtoras dos REPT parecem exaltar, de modo exagerado, os benefícios nutricionais proporcionados pelos poucos recursos do programa Bolsa Família. Veja-se o que está registrado no documento *BRASIL em desenvolvimento* (2009, p.529) produzido pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), órgão ligado ao governo federal: “Em termos dos resultados referentes à condição nutricional das crianças beneficiadas pelo programa, não há indícios de efeito significativo do PBF (Programa Bolsa Família), nem no nível nacional nem nas regiões”.

8 “Millones de niños ingresan en la escuela con sus capacidades de aprendizaje irremediavelmente deterioradas como resultado de la malnutrición y la carencia de micronutrientes. La mala salud de la madre y los riesgos durante el embarazo y el parto son factores que contribuyen en gran medida a esa situación. Un fracaso de las políticas públicas en el ámbito de la nutrición y de la atención médica y sanitaria a la madre y el niño no sólo se traduce en sufrimientos humanos inútiles, sino que además merma los beneficios de la inversión en educación y los progresos en la escolarización de los niños”(UNESCO/REPT, 2010, p.54). Versão para o português feita pela autora.

9 *A Declaração Universal dos Direitos da Criança* (1959) afirma no Princípio IV que “A criança terá direito a alimentação, habitação, recreação, e assistência médica adequadas”.

A UNESCO, ao longo da década de 1990 e da de 2000, tem ressaltado os benefícios que os programas sociais de transferência condicionada de renda têm trazido para o país no campo nutricional e educacional. O REPT de 2011 traz a seguinte afirmação:

Os programas de transferências, em dinheiro, apresentam várias vantagens: funcionam, são relativamente pouco custosos e dão resultados. Ainda que as somas transferidas frequentemente sejam muito pequenas, para os mais pobres podem ter uma importância decisiva. Ademais, como sua entrega está subordinada à frequência das crianças na escola, elas constituem um incentivo em favor da educação¹⁰ (UNESCO/REPT, 2011, p.128-9).

Como a pobreza extrema é amenizada por meio desses programas de transferência de renda condicionada, ter-se-ia, então, segundo a equipe formuladora do REPT de 2011, a indicação de uma maior acessibilidade aos bancos escolares e às condições de aprendizado¹¹. Tal melhoria era creditada, muitas vezes, aos programas (o Bolsa escola, por exemplo, posto em andamento no Governo de Cristovam Buarque entre 1995 e 1998 no Distrito Federal) que tendiam a diminuir a gravidade da pobreza e a potencializar as possibilidades de melhoria do desempenho escolar (WERTHEIN¹²; KAYAYAN, 1998, p.14).

Em muitos momentos os relatórios de monitoramento global, comissionados pela UNESCO, trazem passagens que exaltam as medi-

10 “Los programas de trasferencias de dinero en efectivo presentan varias ventajas: funcionan, son relativamente poco costosos y dan resultados. Aunque las sumas transferidas suelen ser muy pequeñas, para los más pobres pueden tener una importancia decisiva. Además, como su entrega está supeditada a la asistencia de los niños a la escuela constituyen un incentivo en favor de la educación” (UNESCO/REPT, 2011, p.128-9). Versão para o português pela autora.

11 O desenvolvimento da primeira infância exige que a criança seja nutrida, tenha assistência médica e educação, diz o REPT de 2012. “No Brasil, os estudantes da quarta série do ensino fundamental que haviam frequentado os centros (...) de atenção infantil ou os Jardins da Infância obtiveram qualificações mais altas em matemáticas” (UNESCO/REPT, 2012, p.56-7).

12 Jorge Werthein era, no início da década de 2000, o representante da UNESCO no Brasil.

das e as ações postas em prática no Brasil. Ao se ler o material, fica-se com a impressão de que o Brasil está, muitas vezes, sendo tomado como um exemplo de procedimentos favoráveis ao cumprimento das metas acordadas em Dakar. A equipe que produziu o REPT de 2010 faz a seguinte afirmação:

No Brasil, um aumento mais equitativo na elaboração do orçamento nacional tem sido um pilar básico das estratégias nacionais encaminhadas para romper os nexos entre a pobreza, a desigualdade e a marginalização educativa. O programa ‘Bolsa Família’, uma das iniciativas de proteção social mais importantes dos países em desenvolvimento, transfere entre 1% e 2% da renda nacional bruta do Brasil para os 11 milhões de lares mais pobres da nação. O subsídio médio é ao redor de 35 dólares¹³. A maior parte desta soma se gasta em saúde, educação e roupa¹⁴. O programa tem contribuído para melhorar consideravelmente o ensino básico¹⁵ (UNESCO/REPT, 2010, p.239-40).

13 As melhorias nas condições de vida dos mais pobres não se devem somente à existência do programa Bolsa Família. Soares e Zepeda (2008, p.2) dizem: “A renda domiciliar total resulta de diversas fontes: trabalho, pensões, previdência social e TCR [Transferência de Renda Condicionada], entre outras. Mudanças no coeficiente de Gini podem ser decompostas em alterações ocorridas em cada componente da renda. A efetiva contribuição de um determinado componente na mudança total da desigualdade pode ser indicada pela mudança na desigualdade desse componente (coeficiente de concentração) e pela mudança na participação desse componente no rendimento total”.

14 Desde o início pareceu que o objetivo do programa era sim “melhorar o grau de acessibilidade alimentar da população mais pobre” (Lavinias, 2008, p.2). Os valores são baixíssimos e exíguos demais para possibilitar que haja um acesso significativo a remédios, por exemplo. Em documento na página do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), há a informação de que “para 87% das famílias, o gasto com a alimentação é o principal destino dos recursos do programa. Esse dado pode ser obtido também em: (BAPTISTELLA, 2012). Em seguida, o dinheiro, segundo os beneficiários, é utilizado na compra de material escolar (46%), vestuário (37%) e remédio (22%) (PARA 87% dos beneficiários do Bolsa Família, gasto com alimentação é prioridade, 2013, p.1).

15 “En Brasil, el aumento de la equidad en la elaboración del presupuesto nacional ha sido un pilar básico de las estrategias nacionales encaminadas a romper los nexos entre la pobreza, la desigualdad y la marginación educativa. El programa “Bolsa Familia”, una de las iniciativas de protección social más importantes de los países en desarrollo, transfiere entre el 1% y el 2% del Ingreso Nacional Bruto de Brasil a 11 millones de los hogares más pobres de la nación. El subsidio medio

Deve-se destacar que os formuladores dos REPT consideram que, no Brasil, se está fazendo o que é possível fazer. De certa forma, sobressai certo conformismo com as políticas estabelecidas. Isso fica evidente em relação à quantia da renda nacional que é transferida para os mais pobres. Ainda que não haja esse tipo de discussão nos REPT, pode-se fazer muitas críticas quando se estabelece comparação entre o que se transfere dos recursos do Estado para os mais pobres e o que se transfere para os mais ricos. Porém, não aparece, ao menos no trecho acima, qualquer referência à necessidade de ampliação dos valores transferidos aos que vivem em extrema pobreza; não há ainda um questionamento sobre o modo como os programas focam os mais pobres entre os pobres. Se a preocupação é com melhorias capazes de levar a mudanças na área de educação, não seria o caso de defender a universalização do benefício do programa Bolsa Família para todos os brasileiros que vivem em situação de pobreza extrema?¹⁶ Não se deve esquecer que, nas décadas de 1990 e 2000, não foi institucionalizada, de fato, “uma nova forma de fazer política social, ou seja, capaz de redistribuir bem-estar e promover justiça social” (LAVINAS, 2004, p.1).

O que os formuladores dos REPT atestam acerca das melhorias na área educacional nas décadas de 1990 e 2000 pode ser encontrado em vários estudos de pesquisadores (SILVA; BRANDÃO; DALY; 2009; CAMPOS FILHO, 2007; GLEWWE; KASSOUF, 2008) da área educa-

es de unos 35 dólares. La mayor parte de esta suma se gasta en salud, educación y ropa. El programa ha contribuido a mejorar considerablemente la enseñanza básica” (UNESCO/REPT, 2010, p.239-40). Versão para o português feita pela autora.

- 16 “Talvez o *déficit* maior dos dois anos de gestão Lula resida na incapacidade de instituir um novo denominador comum a todos os brasileiros em matéria de proteção social e bem-estar. Como o governo que o precedeu, faz sintomaticamente a ‘opção pelos pobres’, reproduzindo programas paliativos, residuais e de curto prazo, para os que conseguem comprovar graus de carência aguda. Programas ambíguos nos seus objetivos ao confundir pobreza e fome, sem metas claras, senão as de cobertura (percentual do público-alvo a ser contemplado). Programas que não se mostram capazes de vertebrar uma política social nacional, abrangente e integral, formatando um padrão de referência universal para todos os brasileiros, o que aliás muito contribuiria para superar o anacronismo do debate sobre linha de pobreza absoluta, deslocando-o para o campo das desigualdades” (LAVINAS, 2004a, p.2).

cional. Há pesquisas, como a de Antonio Claret Campos Filho (2007), que tentam testar a abordagem das capacidades¹⁷ em contextos específicos e, assim, procuram situar o debate em um dos eixos das propostas de ampliação das capacidades¹⁸: a melhoria da renda como um passo fundamental na geração de uma melhor adequação do ambiente familiar e escolar às necessidades de aprendizado. Há pesquisas que têm atestado, sem fazerem generalizações, que o programa Bolsa Família, quando integrado a outros programas locais (CAMPOS FILHO, 2007), tem ajudado, em algumas localidades, tanto a conter a evasão escolar quanto a gerar novas matrículas¹⁹.

Além desses aspectos, há ainda estudos (SILVA; BRANDÃO, BALT, 2009) que buscam dados sobre o modo como o programa Bolsa Família leva a um aumento da rede escolar de ensino fundamental. Talvez um dos trabalhos mais precisos, do ponto de vista quantitativo, é o de Paul Glewwe e Ana Lúcia Kassouf (2008) sobre os percentuais de melhorias, na área educacional, trazidos pelo respectivo programa de transferência de renda. Eles dizem:

[...] O programa Bolsa Família aumentou as matrículas de 1º a 4º série em 5,5% e de 5º a 8º série em 6,5%, diminuiu as taxas

17 “A teoria de Sen de desenvolvimento como expansão das capacidades, é um ponto inicial para ADH [Abordagem do Desenvolvimento Humano]: a ideia de que o objetivo do desenvolvimento é melhorar as vidas humanas e que isso significa expandir as possibilidades de ser e fazer do indivíduo (funcionamentos e capacidades de funcionar, tais como ser saudável, e bem nutrido, ter conhecimento, participar da vida da comunidade). Assim, considerar o desenvolvimento significa remover os obstáculos para fazer aquilo que uma pessoa pode fazer na vida, tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas” (FUKUDA-PARR, 2002, p.3)

18 “O aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. (...) O aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes” (SEN, 2010, p.126).

19 “A experiência do Município de Nova Lima (MG) sugere que os programas de transferência de renda com condicionalidades têm um importante papel a desempenhar na melhoria da vida das famílias beneficiadas, papel este que pode ser potencializado onde haja uma efetiva cooperação federativa para sua implementação. Uma avaliação dos resultados desses programas deve considerar os diversos horizontes temporais de suas intervenções, mais além de seus efeitos – mais imediatos e visíveis – sobre a renda” (CAMPOS FILHO, 2007, p.12).

de abandono escolar em 0,5 ponto percentual nas escolas de 1º a 4º série e em 0,4 por cento nas de 5º a 8º série e 0,3 ponto percentual de 5º a 8º série (GLEWWE; KASSOUF, 2008, p.1).

Dados como esses e os elementos levantados nas pesquisas mencionadas anteriormente servem como respaldo para as visões positivas expressas nos REPT com relação aos programas sociais estabelecidos no Brasil no decorrer das últimas duas décadas.

A percentagem de alunos com resultados baixos em cada quartil de condição socioeconômica no Brasil e no México tem diminuído entre 2003 e 2009. (...) A participação no ensino secundário aumentou de modo considerável durante esse período. As políticas de proteção social, destinadas a grupos específicos (...), postas em prática durante os últimos anos da década de 1990, são provavelmente um dos motivos dos progressos realizados pelos alunos desfavorecidos”²⁰ (UNESCO/REPT, 2012, p.9).

É destacado nos relatórios que há situações em que a privação está de tal modo arraigada que fica difícil estabelecer programas sociais e políticas que favoreçam, de fato, os alunos mais desfavorecidos.

As avaliações dos programas de transferências monetárias mostram que, nos países onde a situação de inferioridade dos meninos é maior, não são sempre estes quem mais se beneficiam. No Brasil, o Programa Bolsa Família tem obtido importantes efeitos positivos nos resultados escolares, mas quem mais se tem

20 “El porcentaje de alumnos con resultados bajos en cada cuartil de condición socioeconómica en el Brasil y en México ha disminuido entre 2003 y 2009. (...) La participación en la enseñanza secundaria aumentó de modo considerable durante ese periodo. Las políticas de protección social destinadas a grupos específicos que han sido puestas en práctica durante los últimos años del decenio de 1990 son probablemente uno de los motivos de los progresos realizados por los alumnos desfavorecidos” (UNESCO/REPT, 2012, p.9). Versão em português feita pela autora.

beneficiado têm sido as meninas do primeiro ciclo de ensino secundário, que registram uma menor taxa de deserção escolar e uma maior taxa de promoção (GLEWWE; KASSOUF, 2008)²¹ (UNESCO/REPT, 2012, p.139).

2. A melhoria das condições de trabalho dos professores como fundamental para cumprir as metas “Educação para Todos”: Últimas considerações

Há ainda outras questões que têm aparecido recorrentemente nos relatórios de monitoramento das metas intituladas “Educação para Todos”: a condição de trabalho e de remuneração dos professores e a escassez dessa mão de obra. O pressuposto básico é que “os docentes constituem o recurso mais importante na melhoria do ensino” (UNESCO/REPT, 2012, p.9). A falta de professores aparece como um dilema para as regiões mais carentes de melhorias educacionais. O relatório de 2012 traz dados alarmantes: 112 países no mundo necessitam ampliar o número de docentes no ensino primário. Isto revela que há uma escassez quase que generalizada deste tipo de profissional.

O desafio de alcançar o ensino primário universal encerra, então, muitas facetas que vão desde o combate à pobreza extrema e as suas principais mazelas até uma valorização da profissão docente, de tal modo que os diversos países consigam tanto atrair jovens para os cursos de licenciaturas quanto estancar o número crescente de abandono da docência. Nos últimos anos “3,4 milhões de docentes abandonaram a sua profissão” (UNESCO/REPT, 2012, p.9). A formação inadequada dos professores é também tomada como capaz de emperrar as

21 “Las evaluaciones de los programas de transferencias monetarias muestran que, en los países donde la situación de inferioridad de los varones es mayor, no son siempre estos quienes más se benefician. En el Brasil, el programa “Bolsa Familia” ha logrado importantes efectos positivos en los resultados escolares, pero quienes se han beneficiado más han sido las niñas del primer ciclo de la enseñanza secundaria, que registran una menor tasa de deserción escolar y una mayor tasa de promoción (Glewwe y Kassouf, 2008)” (UNESCO/REPT, 2012, p. 139). Versão em português feita pela autora.

metas do pacto *Educação para Todos*. Há um dado que merece ser destacado: 33 países, entre 100 que dispõem de informações, possuem, em média, 1/3 dos professores que precisam ajustar sua formação às exigências nacionais.

Uma das situações preocupantes, segundo os relatórios, é a daquele estudante que, por não possuir um professor com uma formação adequada, passa anos e anos na escola sem conseguir se alfabetizar. Em vários países do mundo foi detectado tal fato. Em tais condições, aprofunda-se a marginalização dos alunos que não podem obter as competências necessárias de leitura e escrita.

Qual é o dilema mais recorrente: os estudantes mais pobres possuem, muitas vezes, professores sem a preparação necessária, o que lhes dificulta, mais e mais, ultrapassar as barreiras impostas pela privação de acesso aos conteúdos básicos e necessários para habilitá-los a dar continuidade aos estudos e a obter trabalhos menos penosos e mais bem remunerados. No caso da formação docente, o REPT de 2010 destaca que o programa FUNDEF no Brasil estaria no caminho certo ao direcionar “60% de seus recursos para contratar e capacitar docentes para que trabalhem nos Estados mais pobres do país” (UNESCO/REPT, 2010, p.224). E isso ocorreu porque “no Brasil, só 13% do pessoal docente do nível primário dos estados da Bahia ou Pará têm formação de nível terciário comparado com 42% do Estado de São Paulo” (UNESCO/REPT, 2002, p.84).

Além das baixas remunerações e das formações inadequadas há ainda outro elemento que impede a formação de um ambiente propício ao aprendizado: as condições de trabalho dos professores. Os elaboradores do REPT de 2007 observam que há uma falta de dados enorme sobre os salários e a quantidade de horas trabalhadas diariamente pelos docentes. Ou seja, afinal quantas horas esse segmento profissional trabalha por dia? E o que recebem por esse tempo de trabalho? “Na Argentina, Brasil, Jordânia, Tailândia e Uruguai, os docentes do ensino pré-escolar, no início de sua carreira, recebem remunerações inferiores ao PIB *per capita*” (UNESCO/REPT, 2007, p.162).

As equipes que produziram o relatório de 2007 demonstram que a precariedade do trabalho docente é visível na necessidade que possuem muitos professores de buscar outras atividades para complementar a renda. O fato de terem de dobrar a jornada de trabalho, seja na docência, seja fora dela, pode ser tomado como sinal mais evidente das péssimas condições de trabalho.

Os elaboradores do REPT de 2006 fazem algumas referências positivas ao fato de o Brasil dar ênfase em alguns projetos que visam melhorar a capacitação dos professores (UNESCO/REPT, 2006). Esforços dessa natureza são mostrados como possível de ser aplicado em todo planeta. Não basta, no entanto, investir na capacitação, deve-se contratar mais docentes para que seja possível diminuir a sobrecarga de trabalho que recai sobre eles. No REPT de 2009, os seus formuladores falam na premente necessidade de contratação de docentes adicionais, de ampliar o acesso dos estudantes aos materiais didáticos e de investimentos na infraestrutura como caminho para agilizar o cumprimento das metas intituladas “Educação para Todos”.

Assinale-se que, também no que diz respeito à ampliação do acesso a materiais didáticos, o REPT de 2009 traz uma visão bastante positiva do FUNDESCOLA (Fundo de Fortalecimento da Escola), que tem conseguido ampliar a “disponibilidade de material didático” (UNESCO/REPT, 2009, p.167). Tal investimento em materiais didáticos mais adequados é mostrado como capaz de melhorar os resultados do aprendizado dos jovens e crianças. Percebe-se que os formuladores dos REPTs temem que a junção, em muitos países, de um tripé (o número insuficiente de docentes, que os sobrecarrega em demasia, a falta de materiais didáticos acessíveis a todos os estudantes e a precariedade da infraestrutura escolar) desfaça qualquer chance de estabelecimento de um processo que leve ao cumprimento das metas pactuadas internacionalmente.

Esse tripé, em larga medida, gera, no interior de cada país, uma enorme diferença de habilidade e capacidade. Os mais abastados têm acesso a materiais didáticos atualizados e a escolas equipadas e isso aumenta as desigualdades educacionais. Por conseguinte, sem solu-

cionar cada parte daquele tripé mencionado no parágrafo anterior, não é possível haver melhorias, de fato, no ambiente do aprendizado. Professores que ganham muito pouco e estão sobrecarregados de trabalho, escolas em ruínas, desmanteladas e sem qualquer recurso didático e pedagógico formam o ambiente propício para implodir qualquer avanço educacional.

Motivados pelo desejo de encontrar algumas ações que possam ser tomadas como parâmetro de intentos de melhorias no campo educacional, as equipes que produziram os relatórios encomendados pela UNESCO recorrem seguidamente a algumas políticas e programas que estão sendo postos em andamento ao redor do mundo. Ganham destaque, assim, muitos exemplos sobre o Brasil. Quando falam da disparidade na distribuição de docentes, os formuladores dos REPT insistem que o Brasil galgou vários níveis de melhoria nessa distribuição, visto que o programa FUNDEF

destinou uma parte dos recursos procedentes dos impostos subnacionais para complementar o gasto por aluno nos estados pobres. Ao redor de 60% dos recursos foram destinados à contratação e formação de docentes ou [foram destinados] a incrementos de seus salários. Os maiores incrementos salariais se produziram nos estados mais pobres do Nordeste, que apresentaram as maiores necessidades educativas²² (UNESCO/REPT, 2009, p.187).

E como seria possível avaliar as melhorias na formação docente desses professores brasileiros? A equipe do REPT de 2009 afirma que, desde quando o FUNDEF foi criado em 1998 até meados da primeira década de 2000, “a proporção de docentes que completaram o ciclo primário e algum outro nível aumentou notoria-

22 “(...) destinó una parte de los ingresos procedentes de los impuestos subnacionales para complementar el gasto por alumno en los Estados pobres. Alrededor del 60% de los recursos fue destinado a la contratación y formación de docentes o a incrementos de sus salarios. Los mayores incrementos salariales se produjeron en los Estados más pobres del Nordeste, que presentaban las mayores necesidades educativas” (UNESCO/REPT, 2009, p.187). Versão em português feita pela autora.

mente, sobretudo nas zonas pobres como o Nordeste”²³ (UNESCO/REPT, 2009, p.187).

Para finalizar, pode-se dizer, então, que são diversas as motivações dos técnicos que vêm elaborando os relatórios de monitoramento global das metas “Educação para Todos”. Detectam-se motivações de muitas feições políticas, que vão desde a busca de geração de fundos de financiamentos capazes de impulsionar as metas educacionais naquelas partes do mundo carentes de professores, de escolas e de materiais didáticos, até a tentativa de implementar políticas educacionais consorciadas numa gama de agentes e atores. Há ainda motivações de caráter mais técnico que se resumem em aconselhamentos pedagógicos e administrativos de muitas naturezas e abrangências.

Em outro momento, seria indicado explorar, com maior ênfase, como os relatórios tendem ao aprimoramento desses aconselhamentos à medida que avançam na elaboração de diagnósticos mais precisos sobre o caráter específico das dificuldades e necessidades educacionais de cada região e país. Enuncia-se, assim, a possibilidade futura de verificar se há, ou não, indicação de que os REPT estão avançando na construção de um entendimento mais preciso do processo educacional brasileiro. É claro que se verifica, em alguns momentos, otimização, muitas vezes exagerada, dos avanços educacionais no Brasil, o que faz parte de um dado processo político que tenta viabilizar uma agenda de ações positivas. Não há dúvida de que esse encaminhamento político esconde agendas invisíveis, questões que não serão analisadas no âmbito deste trabalho.

23 “Desde el inicio del FUNDEF en 1998, la proporción de docentes que completaron el ciclo primario y algún otro nivel aumentó notoriamente, sobre todo en las zonas pobres como el Nordeste” (UNESCO/REPT, 2009, p.187). Versão em português feita pela autora.

REFERÊNCIAS

BAPTISTELLA, J. C.F (2012), “Avaliação de Programas Sociais: uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo nutricional das famílias”. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao/orcamentaria/premio-sof-monografias> Acesso em 15/11/13.

BRASIL em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. (2009). Brasília, IPEA. Série Brasil: o estado de uma nação. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br> Acesso em: 02 out. 2013

CAMPOS FILHO, A. C. (2007), Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Fiocruz. Disponível em: www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivos/.../tese_claret.pdf Acesso em: 08/08/2013.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). Nações Unidas. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm Acesso em 17/10/13.

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS (1990). Jomtien. Tailândia. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 20/10/2013.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA (1959). Nações Unidas, 1959. Disponível em: http://198.106.103.111/cmdca/declaração_dos_direitos_da_criança.pdf . Acesso 11/11/13.

EDUCAÇÃO para Todos: o compromisso de Dakar. (2000). Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação, Dakar, Senegal, 26 a 28/04/2000. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em 13/10/2103.

EDUCAÇÃO para Todos: o compromisso de Dakar. (2001). Brasília. UNESCO/CONSED/Ação Educativa. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em 12/10/2013.

GLEWWE, P. e KASSOUF, A. L. (2008). “O impacto do programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação”. Disponível em: http://www.CEPEA.ESALQ.USP.br/pdf/cepea_impactobolsafamilia_prem.pdf. Acesso 21/10/2013.

FÓRUM Mundial de Educação (2000), Dakar, Senegal, 26 a 28/04/2000. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em 10/10/2013.

FUKUDA-PARR, S. (2002) “Operacionalizando as ideias de Amartya

Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos – o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano”. Disponível em: www.soo.sdr.sc.gov.br/index.php?option=com_docman...70 Acesso em 11/12/12.

LAVINAS, L. (2004). “*Política social: o ano zero ainda não começou*”. (2009). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/opinioes/opinioes.php> Acesso em: 17 setembro 2009.

LAVINAS, L. et al (2004a). “Universalizando direitos”. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatório_universalizando.pdf Acesso em: 17 set. 2009.

LAVINAS, L. (2008). “Benefícios assistenciais: é indispensável o reajuste”. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinas170708.pdf> Acesso em 11 set.2009.

MARCO Regional de Ação de Santo Domingo. (2000), in *EDUCAÇÃO para Todos: o compromisso de Dakar*. Brasília, UNESCO/CONSED/Ação Educativa. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em 10/03/2013.

PÁGINA AVULSA (2008), Marco de Ação de Dakar. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/indexpopup.php?Area+paginaAvulsa&Num=79> Acesso 16/10/13.

PARA 87% dos beneficiários do Bolsa Família, gasto com alimentação é prioridade. (2008). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2008/junho/para-87-dos-beneficiarios> Acesso em 15/11/13.

UNESCO/REPTS (2002) - RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos: La EPT: ¿Va el mundo por el buen camino? UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em 18/11/2013.

UNESCO/REPTS (2006)- RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos: Alfabetización. UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda>. Acesso em 24/11/2013.

UNESCO/REPTS (2007)- RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos: Primeira infância. UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em 16/11/2013.

UNESCO/REPTS (2009)- RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos: Marginalização. UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-in->

ternational-agenda Acesso em 20/11/2013.

UNESCO/REPTS (2010)- RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos: Marginalização. UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em 16/10/2013.

UNESCO/REPTS (2011) - RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos: “*Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*”. UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em 20/10/2013.

UNESCO/REPTS (2012)- RELATÓRIO de Monitoramento da Educação para Todos: Jovens, competências e trabalho. UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda> Acesso em 16/10/2013.

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

SILVA, A. P.; BRANDÃO, A; DALT, S. (2009), “Educação, pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família”. *Revista Contemporânea de Educação*. Rio de Janeiro, v.4, n.8, pp.1-18. Disponível em: <Http://www.revistacontemporanea.fe.ufrj.br> Acesso em 01/09/2013

SOARES, S. e ZEPEDA, E. (2008). “*Todas as transferências de renda diminuem a desigualdade?*” Centro Internacional de Pobreza. One Page. Disponível em: www.undp-povertycentre.org Acesso em: 22 setembro 2009.

TELLES, E. (1994), “Institutionalization and racial inequality in employment: the Brazilian example”. *American Sociological Review*, v.59, n.1, pp.46-63.

WERTHEIN, J. e KAYAYAN, A. (1998), Introdução. WASELFISZ, J. J. *Bolsa escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília, Unesco, pp.13-14.

Artigo recebido em setembro de 2013 / Aprovado em dezembro de 2013

