

## O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PARA TODOS (EPT) E A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO ENSINO BÁSICO NO BRASIL<sup>1</sup>

**Maria das Dores Mendes Segundo<sup>2</sup>**

**Jackline Rabelo<sup>3</sup>**

**Maurilene do Carmo<sup>4</sup>**

**Aline Nunes Paiva<sup>5</sup>**

**Antônio José Albuquerque de Araújo Filho<sup>6</sup>**

**Emanuela Rútila Monteiro Chaves<sup>7</sup>**

**Felipe Pinto da Silva<sup>8</sup>**

**Nágela da Silva de Sousa<sup>9</sup>**

### Introdução

Esta pesquisa assume como principal objetivo proceder uma análise teórico-documental sobre a política de financiamento da educação básica brasileira, em sua dimensão onto-histórica, investigando, nesse sentido, os

---

<sup>1</sup> Trabalho resultante do relatório parcial de pesquisa “O Programa de Educação para Todos (EPT) e a política de financiamento do ensino básico no Brasil”.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE/Campus Fafidam). Professora do Mestrado Acadêmico em Educação da UECE. Professora Colaboradora da Linha Marxismo, Educação e Luta de Classes do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora colaboradora do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário da Universidade Estadual do Ceará (IMO/UECE). E-mail: mendessegundo@uol.com.br

<sup>3</sup> Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC). Coordenadora da Linha de Pesquisa Marxismo, Educação e Luta de Classes do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira (UFC). Pesquisadora colaboradora do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário da Universidade Estadual do Ceará (IMO/UECE). E-mail: [jacklinerabelo@uol.com.br](mailto:jacklinerabelo@uol.com.br)

<sup>4</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Curso de Pedagogia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisadora do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário da Universidade Estadual do Ceará (IMO/UECE). E-mail: [fmcmoura@hotmail.com](mailto:fmcmoura@hotmail.com)

<sup>5</sup> Graduanda do Curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos (FAFIDAM/UECE). Pesquisadora Colaboradora do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário da Universidade Estadual do Ceará (IMO/UECE). Bolsista IC PIBIC/CNPq. E-mail: enilapaiva@hotmail.com

<sup>6</sup> Graduando do Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação (UECE). Pesquisador Colaborador do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário da Universidade Estadual do Ceará (IMO/UECE). Bolsista IC UECE. E-mail: [chefefalmeida@bol.com.br](mailto:chefefalmeida@bol.com.br)

<sup>7</sup> Graduanda do curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos (FAFIDAM/UECE). Pesquisadora Colaboradora do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário da Universidade Estadual do Ceará (IMO/UECE). Bolsista IC FUNCAp. E-mail: [manuzynha\\_monteiro@hotmail.com](mailto:manuzynha_monteiro@hotmail.com)

<sup>8</sup> Graduando do Curso de Economia (UFC). Pesquisador Colaborador do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário da Universidade Estadual do Ceará (IMO/UECE). Bolsista IC PIBIC/CNPq (UFC). E-mail: [dasilva.felipe@gmail.com](mailto:dasilva.felipe@gmail.com)

<sup>9</sup> Mestranda em Educação na Linha Marxismo, Educação e Luta de Classes do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira (UFC). Pesquisadora Colaboradora do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário da Universidade Estadual do Ceará (IMO/UECE). E-mail: [nagelasousa@hotmail.com](mailto:nagelasousa@hotmail.com)

fundamentos e a funcionalidade do Programa de Educação para Todos acerca das determinações postas para a educação no contexto de crise estrutural do capital pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) em atendimento às exigências do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Compreendemos que a educação passa, nesse cenário, a ser tratada como uma estratégia política e uma variável econômica capaz de impulsionar o pretendido desenvolvimento sócio-econômico e a redução da pobreza. Nessa perspectiva, à luz da ontologia marxiana, buscamos especificamente desvelar os fundamentos e os significados político-ideológicos do Programa de Educação para Todos (EPT) encaminhado, centralmente, por esses organismos multilaterais, representantes, por excelência, das demandas do capitalismo contemporâneo. Revisitamos, ademais, a agenda da EPT adotada pelo governo federal brasileiro, investigando os seus desdobramentos no desenvolvimento do financiamento do ensino básico no Brasil nas últimas décadas. Para tanto, realizamos uma revisão de literatura com base em teóricos do campo do marxismo que analisam criticamente a política de EPT, avaliando seu caráter liberal e mercadológico. Nossas reflexões nos permitiram inferir que a educação brasileira, em certa medida, respondeu às exigências dessa agenda de condicionalidades expressa nos Relatórios de Monitoramento de EPT. Conforme anunciamos, portanto, buscamos compreender a relação estabelecida entre a educação e o modelo de reestruturação produtiva adotado pelo capital em tempos de crise estrutural (MÉSZÁROS, 2002) e seus desdobramentos no cenário da política educacional brasileira, tendo como mediador o Estado burguês, desvelando em que medida essas categorias sociais se interpenetram e se articulam no interior do capitalismo, amortecendo, por essa via, a luta de classes inerente à sua própria organização sistêmica.

Visando elaborar uma reflexão atual acerca das determinações que subjagam a política educacional no Brasil aos interesses infames do capital e suas inúmeras estratégias ideológicas, recorreremos ao referencial ontomarxiano que nos permitiu uma profunda investigação sobre a funcionalidade das diretrizes educacionais oriundas dos organismos mundiais, responsáveis pela disseminação do ideário que visa à conservação e à reprodução da atual forma de sociabilidade. Para investigar os pressupostos da agenda de Educação para Todos, apoiamo-nos no exame minucioso das categorias referentes ao financiamento do ensino básico no Brasil, dando ênfase especial ao Fundeb, a partir dos estudos contidos nos Relatórios de Monitoramento Global, publicados desde 2003/4 nos países que assinaram o pacto de universalização do ensino básico, estabelecido em Jomtien e reafirmado em Dakar, contextualizando as influências das resoluções internacionais na política educacional brasileira, desvelando, ademais, os discursos e as contradições presentes em tais documentos.

## OS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO DE EPT E A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DE ENSINO NO BRASIL: UMA ANÁLISE MEDIADA PELA CRÍTICA MARXISTA

Sob a direção dos organismos internacionais, a educação mundial, mais especificamente, das nações dependentes, passou a seguir as políticas idealizadas e monitoradas pelo Banco Mundial ao longo das últimas décadas do século XX. Nesse sentido, o Banco, como o legítimo representante do capital, inicia uma extensa agenda de fóruns e congressos de educação, em países membros da Unesco, sobretudo os pobres, para o cumprimento de uma política única de educação voltada a toda sociedade capitalista, constituindo-se o principal instrumento de acesso ao desenvolvimento econômico e à redução da pobreza. Um marco dessa política é a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, em Jomtien (1990).

Na direção de prover o alcance da meta principal de universalização da educação básica nos 191 países membros da Unesco, o Banco Mundial, apoiado pelos respectivos ministérios de educação de cada país, efetiva, anualmente, inúmeros fóruns, conferências, encontros e semanas de educação, abordando diversas temáticas de cunho avaliativo. Dentre os principais eventos da EPT, podemos destacar o Fórum Mundial de Dakar, ocorrido em Senegal, no ano 2000, que reitera o papel da educação como um direito humano fundamental proposto na Declaração de Jomtien (1990), recomendando, em seu texto, que as necessidades básicas de aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência.

Como meio de avaliar o andamento das seis metas de Educação para Todos (EPT) nos países-membros, a Unesco publica, anualmente, desde 2003, Relatórios de Monitoramento Global, através dos quais apresenta, supostamente, a situação de cada nação em relação aos atrasos e aos avanços na consecução de tais metas.

Os relatórios de monitoramento de EPT, conforme notas explicativas expressas nos próprios documentos, são publicações independentes, autorizadas pela Unesco em nome da comunidade internacional. Referidos documentos buscam, mediante diagnósticos, alcançar os objetivos acordados pelos países envolvidos na Educação para Todos, a partir de 2000. Nessa direção, os Relatórios concebem a educação como uma ferramenta para o desenvolvimento da economia e como a redenção para a atual barbárie social.

O Relatório de Monitoramento global da EPT **Gênero e educação para todos: o salto rumo à igualdade, Brasil 2003/4**, aborda a tese de que o acesso de meninas à educação arrastaria o progresso de diversos indicadores sociais, sem falar que esse acesso envolveria uma redução de custos e melhoria da qualidade do ambiente de aprendizagem, ou seja, o padrão de qualidade é, conforme essa concepção, respaldado por uma formação minimalista e de baixo custo. Em seus termos, define o conceito Índice de Paridade entre os gêneros (IPG), compreendido como a relação dos valores de paridade entre as mulheres e homens.

O documento questiona as possibilidades de atingir a meta de paridade entre os gêneros em 2005, o que de fato não aconteceu. Tomando como base os índices de mudanças verificados entre 1990 e 2000, os países onde as desigualdades de matrículas das meninas concentram-se na América Latina, no Caribe, na Europa, nos Estados Árabes e na Ásia. Logo, segundo o relatório, quase 60% dos 128 países não alcançariam a paridade entre os gêneros tanto no nível primário quanto no secundário, até 2005.

O documento destaca a importância de programas focados no aprendizado de habilidades para a vida e de alfabetização, com base em uma nova metodologia que destaca habilidades genéricas, tais como a resolução de problemas, a capacidade de negociação e as habilidades contextuais, vinculadas às melhores competências para ganhar a vida, gerar renda, promover a saúde e preservar o meio ambiente. Com relação aos indicadores atualmente disponíveis para avaliar a qualidade, o Relatório parte de dados relativos ao número de alunos por professor, ao treinamento dos professores, aos gastos públicos e aos resultados em termos de aprendizado. O índice de permanência na escola até a 5ª série também costuma ser usado como indicador de qualidade educacional. Por conseguinte, quanto aos gastos, metade dos países alocou para a educação entre 3,4% e 5,7% da receita nacional, percentual esse distante dos 8% do PIB dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Europa Central e Oriental.

A maioria dos países em desenvolvimento alocou entre um terço e metade de seus gastos com educação no sistema primário. Através do novo Índice de Desenvolvimento<sup>10</sup> de EPT (IDE), foi possível calcular o índice de 94 países no ano 2000. Apenas 16 países (do total de 94) já atingiram ou estão perto de atingir as metas mais quantificáveis da EPT, com IDE de 0,95 ou mais. Os países da América Latina estão na faixa de 50 a 80%. Há 42 países que apresentam IDE's com valores entre 0,80 e 0,94 e situam-se em todas as regiões ditas em desenvolvimento e na Europa Central e Oriental.

O Relatório aponta como forte obstáculo à universalização da educação o trabalho de crianças na maioria dos países pobres. Avalia que cerca de 18% das crianças com idades entre 5 e 14 anos são economicamente ativas, totalizando 211 milhões de crianças que se ocupam em tarefas domésticas (principalmente as meninas), na agricultura e nas fazendas de propriedade da família. Em relação ao Brasil, o documento indica que há grande número de crianças trabalhando e que a paridade entre gêneros está longe de ser alcançada, registrando, ademais, um péssimo desempenho escolar.

O quarto capítulo desse relatório aborda a tese de que o acesso de meninas à educação contribuiria para o progresso de diversos indicadores

---

<sup>10</sup> O referido instrumento destaca a importância do Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos, que engloba quatro metas: a UEP; a alfabetização de adultos; a igualdade entre os gêneros e a qualidade de educação. Cada meta do IDE tem um indicador principal, constituindo pelo número de alunos que chegam à quinta série (taxa de sobrevivência). O IDE situa-se entre 0 e 1, sendo 1 o alcance de Educação para Todos. Levando em conta esse índice, o documento aponta que a qualidade é um problema principalmente na América Latina e no Caribe.

sociais, envolvendo uma redução de custos e melhoria da qualidade do ambiente de aprendizagem. É posto que a educação da mulher constitui-se um dado positivo para o desenvolvimento econômico e social de um país e para a melhoria na qualidade de sua mão-de-obra.

O documento ressalta que a maioria das nações pobres, nas quais os sistemas terciários (ensino superior) são estabelecidos de forma mais precária que nos países ricos, é investido entre um terço e metade dos seus gastos no sistema primário – o que evidencia a ênfase em uma educação minimalista, destinada à manutenção da exploração e à legitimação da conjuntura social existente.

Acelerar o cumprimento dos compromissos internacionais rumo à EPT é tema do sexto capítulo. Considera, portanto, que o repasse de recursos para a educação, por parte das agências bilaterais para os países em desenvolvimento, vem se ampliando no intuito de reduzir a pobreza e possibilitar a melhoria das oportunidades de trabalho, sobretudo para as mulheres. Ilustra essa assertiva o fato de que o Japão e o Canadá anunciaram, na reunião do G-8 em Kananaskis, no Canadá (2002), financiamento adicional para a educação básica. Na Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em Monterrey, no México, a França indicou um aumento de 0,7% de seu PIB para a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA). Os Estados Unidos declararam o aumento de 50% na assistência principal aos países em desenvolvimento nos próximos três anos, já os países baixos anunciaram, nesse período, a intenção de alocar 2,5 bilhões de euros (US\$ 2,9 bilhões) por cinco anos para a educação básica.

As informações acerca do financiamento explicitam, de modo geral, um tom otimista, recomendando que maiores investimentos na educação de meninas têm como consequência um nítido aumento do seu bem-estar pessoal e social.

Seguindo a mesma lógica de avaliação do cumprimento das metas de Educação para Todos, o **Relatório de Monitoramento Global da EPT: O Imperativo da Qualidade, 2005**, levanta a questão da qualidade do ensino e determina como condição para o alcance desse imperativo que os programas de EPT asseverem a necessidade de garantir que “crianças, jovens e adultos obtenham os conhecimentos e a habilidades de que necessitam para melhorar suas vidas e desempenhar seu papel na construção de sociedades mais pacíficas e equitativas” (Unesco, 2005, p. 5).

O Relatório recorre a dados empíricos para apontar a tese de que uma educação de alta qualidade repercutiria no desenvolvimento econômico nacional, além de promover benefícios sociais. Nessa perspectiva, destaca cinco fatores que atingiriam diretamente a qualidade da educação: os alunos, o contexto nacional econômico e social, os recursos materiais e humanos, o processo de ensino-aprendizagem e os resultados e benefícios da educação.

A formação do professor é outro quesito considerado de interferência direta nos resultados da aprendizagem. Face a esse aspecto, advogam que os investimentos nessa área devem priorizar a capacitação inicial e apoio continuado do professor. Ressaltam, em geral, a necessidade de se pensar as condições de trabalho do professor que afetam no desempenho da qualidade,

destacando os seguintes aspectos: salários, jornada de trabalho e materiais de aprendizagem.

Quanto aos gastos educacionais, o documento afirma que as maiores proporções do PIB são investidas em países ricos que já atingiram as metas de EPT. Além disso, concebe esses gastos como extremamente importantes para traduzir recursos em resultados educacionais. Por fim, ressalta o papel das parcerias entre público e privado como meio de garantir o não surgimento de possíveis incertezas em relação aos investimentos públicos. O relatório adverte que, para o alcance do duplo desafio de melhorar a qualidade e ampliar o acesso equitativo da EPT, torna-se premente o esforço de ampliar os investimentos acordados na Conferência Internacional sobre Finanças para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, em 2002, que se desdobrou no Consenso de Monterrey<sup>11</sup>.

No ano de **2006**, foi elaborado o **Relatório de Monitoramento Global da EPT**, intitulado **Alfabetização para a vida**, que se centrou na abordagem da alfabetização como uma solução no cumprimento da Educação para Todos nos países envolvidos.

O referido instrumento destaca a necessidade de aumentar urgentemente o financiamento nacional e as fontes externas para que as metas de EPT sejam alcançadas até 2015, articulando-se aos cumprimentos dos indicadores do IDE. Dessa forma, ressalta que os governos dos países em desenvolvimento devem continuar aumentando a proporção dos gastos nacionais destinados à educação, visando atingir de 4 a 6% do PIB.

Em 2007, o **Relatório de Monitoramento global da EPT – bases sólidas: educação e cuidados na primeira infância** ratifica os seis objetivos de Educação para Todos (EPT) já referendados no Fórum de Dakar no ano de 2000.

O documento evidencia, em seus termos, a queda da proporção de alunos por professor em muitos países, exceto no sul e no oeste da Ásia, entre os anos de 1999 e 2004. Nesse mesmo período, segundo o Relatório, o percentual de professores habilitados cresceu ligeiramente, nos 41 países com dados disponíveis.

A respeito dos gastos com educação atesta um aumento desde 1990, declarando, todavia, que a maioria dos países investiu menos de 50% de seu orçamento total para a educação em nível primário no ano de 2004. Em termos de percentual do PIB, o Relatório aponta que três quartos dos 90 países analisados gastaram menos de 2% da renda nacional em educação primária.

---

<sup>11</sup>O Consenso de Monterrey adaptado nesta Conferência foi a primeira iniciativa para a abordagem ampla dos desafios de financiamento do desenvolvimento, especialmente no contexto da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). O Consenso requer uma nova parceria entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e abrange seis principais áreas de ação (Nações Unidas 2002): 1) Mobilização de recursos financeiros internos; 2) Mobilização de recursos financeiros internacionais (fluxos de capitais privados); 3) Promoção do comércio internacional como um motor do desenvolvimento; 4) Reforço da cooperação financeira e técnica internacional para o desenvolvimento; 5) Financiamento sustentável da dívida e redução da dívida externa; 6) Abordagem de assuntos sistêmicos. Disponível em <http://www.uneca.org/>. Acesso em 05.11.2011

Aborda ainda que na implementação de políticas educacionais e dos cuidados da primeira infância, três áreas-chave são requisitos para a avaliação: a governança, a qualidade e o financiamento. Alertam, ademais, para a necessidade de se intensificar a ampliação das parcerias com organismos internacionais de desenvolvimento.

Atrelado ao documento de 2007, que visava ratificar as metas do Fórum de Dakar, o **Relatório de Monitoramento de 2008 – Educação para todos em 2015: Alcançaremos a meta** assume uma tarefa complementar: avaliar os seis objetivos de EPT do referido Fórum, tendo como base os indicadores atualmente utilizados para avaliar a qualidade da educação, o IDE.

Afirma o referido documento que a infra-estrutura das escolas nos países pobres são extremamente precárias. No caso brasileiro, constata um expressivo número de professores sem habilitação formal para o nível que ensinam: dos professores não possuem habilitação superior 47,3% atuam nas primeiras séries do ensino fundamental e 19,6% estão no 6º a 9º ano do ensino fundamental. Ressalta que a carência de professores qualificados na educação básica é reflexo da baixa atratividade dos salários. Outro grave problema diagnosticado na educação brasileira refere-se à contratação temporária de professores em detrimento de concursos públicos.

Em relação ao financiamento, é destacado que os países que mais avançaram na universalização do ensino primário foram os que mantiveram ou aumentaram os recursos para a educação em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB). Assim, considera que o alcance dos objetivos estabelecidos em Dakar dependerá do crescimento econômico e dos recursos governamentais, como também da sua destinação para a educação básica.

Ao tratar do financiamento externo, o Relatório esboça que, se as metas de Dakar forem cumpridas, os recursos de ajuda bilateral deverão aumentar para US\$ 5 bilhões anuais. Entretanto, apesar do crescimento, esse volume é considerado insuficiente, uma vez que, mesmo incluindo a ajuda multilateral, não permite alcançar os 11 bilhões necessários à concretização das referidas metas de EPT.

Em 2009 foi lançado o **Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos – Superando a desigualdade: por que a governança?** Em seu corpo, trata das profundas e persistentes desigualdades que assolam a educação dos países que assumiram o compromisso da EPT, atrapalhando a concretização das metas exaustivamente reiteradas em cada fórum ou conferência mundial.

Para fazer frente a tal situação, propõe-se reformas abrangentes e aumento dos investimentos, pois, segundo o documento, sistemas escolares de vários países apresentam subfinanciamento crônico, com disponibilidade de poucos recursos. Com base na experiência internacional, o Relatório identifica várias políticas para combater a desigualdade extrema, destacando, como exemplo, o fortalecimento do compromisso com a educação de qualidade, alertando sobre as “inaceitáveis” disparidades educacionais globais e nacionais que ameaçam os esforços direcionados a alcançar as metas de desenvolvimento internacional.

O Relatório da Unesco considera que existe uma “grande lacuna” nas oportunidades educacionais que separam países ricos e pobres. Em seu diagnóstico, destaca que cerca de uma em cada três crianças em países em desenvolvimento (193 milhões no total) chegam à faixa etária adequada à educação primária com seu desenvolvimento cerebral e perspectivas de aprendizagem prejudicadas pela desnutrição – um número que em parte do Sul da Ásia passa de 40%. Alerta também que o crescimento econômico em alguns países tem feito muito pouco em relação à redução da desnutrição, enquanto que mais de um terço de crianças em países ricos concluem o ensino superior – na maior parte da África Subsaariana uma parcela ainda menor conclui a educação primária e somente 15% frequentam a universidade.

**Em 2010**, publica-se pelo escritório da Unesco **o Relatório de Monitoramento Global – Alcançar os Marginalizados**, cuja preocupação se revela no fato de a crise financeira e econômica global ter impacto tanto nos sistemas bancários mundiais como em todas as áreas do desenvolvimento humano, principalmente na educação.

O documento adverte que a desaceleração econômica decorrente da crise pode comprometer os progressos alcançados em Educação para Todos ao longo da última década e, que, em meio ao abalo dos sistemas financeiros, ao aumento do preço dos alimentos e ao conseqüente aumento da pobreza, cerca de 72 milhões de crianças ficarão fora da escola, perdendo assim, segundo constata o relatório, a sua oportunidade de terem uma educação capaz de tirá-las da pobreza.

De acordo com esta avaliação, a restrição à educação é uma violação dos direitos humanos que reforça o quadro de desigualdade e retarda o crescimento econômico, compreendendo que em uma economia global baseada no conhecimento e na informação, os saberes e habilidades são fundamentais para o desenvolvimento das nações e redução da marginalização mundial.

Diante dos riscos que a educação está correndo, o Relatório de 2010 chama a atenção para uma educação inclusiva, argumentando que somente um sistema educacional que inclua “os marginalizados” terá a capacidade de prover os recursos essenciais para a construção das sociedades do conhecimento do século XXI. E afirma ainda que a comunidade internacional tem um importante papel de apoiar os países na proteção e expansão dos seus sistemas educacionais, ajudando-os a sair da crise em que se encontram, crise essa que, em nossa compreensão pautada pelo referencial onto-marxiano, resulta das contradições que caracterizam o sistema de produção e acumulação capitalista.

Em conformidade com a situação de miséria de muitos países e ao conjunto de dados relativos à pobreza que indicam, ao mesmo tempo, um quadro de marginalização na educação, o documento recorre a um novo mecanismo para medir a “pobreza em educação” estabelecendo o limite mínimo de quatro anos de escolaridade. Ao que nos parece, esse limite mínimo de pobreza em educação é um reflexo das disparidades que assolam os países centrais e periféricos que, de forma socialmente combinada, são subjugados à perversa e desumana hegemonia da lógica do capital

Quando vai tratar da qualidade na educação, o referido documento afirma que avaliações internacionais de aprendizagem explicitam grandes desigualdades globais de desempenho e níveis absolutos de aprendizagem muito baixos em várias nações pobres. As desigualdades de aprendizagem tendem a ser maiores em países de baixa renda – o que, para o Relatório, demonstraria a importância de políticas para democratizar as oportunidades educativas.

Defende ainda que as diferenças entre escolas desempenham um papel crucial no nível de equidade dos sistemas de educação. Assim sendo, melhorar a qualidade das escolas e diminuir as diferenças entre elas reduzirão, por si só as disparidades de desempenho dos alunos. Recomenda ainda que sejam exploradas novas abordagens de financiamento para a educação, mobilizando o envolvimento de novos parceiros, incluindo o setor privado, fundações, universidades, instituições de pesquisa e demais organizações da sociedade civil, que focam seu trabalho no desenvolvimento da comunidade envolvendo voluntários qualificados.

Recentemente, foi publicado o **Relatório de Monitoramento Global 2011 – A crise oculta: conflitos armados e educação**, que traz à tona a situação dos países afetados por conflitos armados, revelando que os mesmos são os que se encontram mais distantes de alcançar as metas de EPT.

De acordo com o Relatório, as guerras que afligem os países impactam diretamente na educação, que, por sua vez, acaba entrando em crise. Como se expressa no documento, a crise oculta na educação dos países afetados pelos conflitos compromete as chances de crescimento econômico e redução da pobreza, reforçando um padrão desigual de globalização, constituindo-se, assim, num desafio global que exige uma resposta da comunidade internacional.

Os dados apresentados no documento indicam que em países pobres afetados por conflitos, 28 milhões de crianças estão fora da escola e somente 79% dos jovens são alfabetizados, sendo que os sistemas educacionais em muitos países atingidos por conflitos não proporcionam aos jovens as qualificações exigidas pelas sociedades do conhecimento e que são tão necessárias, segundo o discurso do Relatório, para a redução da miséria e do desemprego.

O Documento recomenda que os países afetados pelos conflitos armados e distantes das metas da Educação para Todos comprometam-se com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (2000) como estratégia de minimizar as injustiças que aprisionam esses países em ciclos de violência. A esse respeito, avaliam que

A combinação do rápido crescimento da população jovem com falhas na educação representa risco de conflito. Os sistemas educacionais em muitos países afetados por conflitos não proporcionam aos jovens as qualificações de que necessitam para sair da pobreza e do desemprego. Em muitos países afetados por conflitos que têm mais de 60% da sua população na faixa etária menor de 25 anos, a educação de boa qualidade é fundamental para superar o desespero

econômico, que muitas vezes contribui para conflitos violentos (Unesco, 2011, p. 7).

No que concerne à questão dos gastos com educação desses países, o relatório destaca que vários países pobres e em desenvolvimento, sobretudo da África Subsaariana e do Sul da Ásia, gastam mais em armas do que em escolas primárias. Nesse sentido, entende que o corte desses gastos militares em 10% possibilitaria a inclusão de pelo menos 9,5 milhões crianças na escola. O Relatório ainda afirma que “recursos da ajuda internacional também são desviados para gastos militares” (Idem).

Lembra o documento que a educação contabiliza apenas 2% da ajuda humanitária internacional – o que demonstra a pouca atenção às próprias metas estabelecidas pelo Programa de EPT.

Irina Bokova, atual diretora da Unesco, no prólogo do **Relatório de Monitoramento Global de EPT (2011)**, defende a ideia de aumento no financiamento comum, baseado em doadores e colaboradores em escala local e global. Destaca que os países precisam “liberar todo o potencial da educação para atuar como força de paz”, recorrendo, para tanto, à primeira linha da Constituição da UNESCO: “uma vez que as guerras se iniciam nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que devem ser construídas as defesas da paz” (Unesco, 2011, p. 5).

Em todo o diagnóstico deste documento, registra-se uma suposta preocupação com os índices educacionais nos países envolvidos em conflitos armados. No entanto, o foco se vincula aos desafios de ajuda humanitária da comunidade internacional, estabelecendo a educação como importante instrumento na redução da pobreza e sustentabilidade socioeconômica, sem tocar minimamente nas contradições geradas pelo capital em seu contexto de crise, que vem assumindo, na contemporaneidade, a produção bélica de natureza destrutiva tendo à frente os EUA, responsáveis pelas maiores somas de gastos militares<sup>12</sup> e promotores da indústria da guerra, via complexo industrial-militar<sup>13</sup>.

Diante da proposta de reforma orquestrada pelos organismos mundiais, expressa, em linhas gerais, nos termos avaliativos dos relatórios de monitoramento de EPT, a política de financiamento do ensino básico público no Brasil ganha, nesse contexto, novos contornos, protagonizada inicialmente pelo Fundef, Lei nº 9.424/1996, implementado no Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), seguido do atual Fundeb, Lei nº 11.494/2007, aprovado no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2010) que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

---

<sup>12</sup> A esse respeito conferir: DANTAS, Gilson. O Setor Bélico: porque ele se instalou no coração da economia estadunidense?. In: **Revista Outubro**: São Paulo, v. 14, 2006.

<sup>13</sup> Mézáros (2002) analisa que o verdadeiro fundamento da expansão capitalista deveu-se ao dinamismo do complexo militar-industrial, ressaltando, nesse contexto, que pensamentos econômicos liberais, reconfigurados, nos moldes do Keynesianismo, chamados de neokeynesianismo, apenas ajudaram a intensificar o complexo militar-industrial, colocando em funcionamento estratégias complementares e compensatórias na condução da ordem do capital.

e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), dando continuidade à proposta de um fundo nacional único, de natureza contábil, descentralizado e municipalizado.

A princípio, a única etapa contemplada pelos recursos do Fundef era o ensino fundamental, o que posteriormente veio a sofrer alterações com a implantação do Fundeb, que passou a abranger toda a educação básica e suas diversas modalidades. Os recursos do Fundeb destinam-se ao financiamento de ações voltadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino de acordo com o que está previsto no Artigo 70 da LDB, Lei nº 9.394/96. No mínimo, 60% dos recursos que compõem o Fundo deverão ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública.

Na distribuição dos recursos, o Fundeb<sup>14</sup> apresenta como referência o número de alunos matriculados na educação básica, de acordo com os dados do Censo mais atualizado e fatores de ponderação estabelecidos em cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino.

O Fundeb, assim como o Fundef, trabalha com a lógica de racionalização de custos e, dessa forma, estabelece o custo aluno anual a partir dos recursos disponíveis, de acordo com a legislação em vigor para posteriormente definir o padrão mínimo de qualidade.

Visando combater essa lógica por meio de uma proposta dita inovadora, capaz de promover a tão almejada qualidade nos sistemas de ensino, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>15</sup> lança o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI)<sup>16</sup>, que primeiramente define os insumos necessários à ampliação do acesso e à melhoria da qualidade na educação de acordo com as metas do Plano Nacional de Educação (2000), para, em seguida, destinar os recursos para tal finalidade.

Para a Campanha, a educação de qualidade tornar-se-á possível somente a partir desse tripé: o financiamento adequado, a participação social em todos os processos em todos os âmbitos da gestão educacional e a valorização dos profissionais da educação, incluindo, nessa perspectiva, a defesa pela formação inicial e continuada de professores com abertura para cursos à distância.

---

<sup>14</sup> O Fundeb atrela 20% de parte da receita de impostos dos estados e municípios: FPE, ICMS – cota estadual, Fundo IPI-Exp., IPVA, ITCD, ITR, FPM, ICMS – cota municipal (progressivamente), prevendo ainda a complementação da União, caso os municípios não alcancem o patamar do custo-aluno estabelecido por lei.

<sup>15</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participariam da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano seguinte. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. Na defesa da construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade, a Campanha é constituída por uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, tais como: movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários.

<sup>16</sup> O Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou em 5/5/2010 a Resolução 8/2010 que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o estudo do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Presente na Constituição Federal de 1988, na LDB de 1996, no Plano Nacional de Educação, na antiga Lei do Fundef e na atual Lei que regulamenta o Fundeb, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) tornou-se um mecanismo conceitual que estabelece um valor a ser investido por aluno/ano nas diversas etapas do ensino básico e se constitui como um processo e não como um valor fixo, por isso o nome Custo Aluno Qualidade Inicial.

Em comum, podemos afirmar que o governo e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em consonância com as diretrizes avaliativas dos Relatórios de Monitoramento de EPT, se erguem sobre a mesma base propositiva em relação a questão do Custo Aluno Qualidade Inicial, cuja intenção é inverter a atual lógica do Fundeb, que se assemelha ao Fundef, ou seja, primeiro determina os recursos disponíveis, com base na legislação em vigor, para depois pensar em um padrão mínimo de qualidade.

Nesse propósito afirma que as atividades públicas possam a ser baseadas na tolerância, no respeito mútuo e no compromisso com o diálogo, que devem “ser ativamente cultivados todos os dias em cada sala de aula do mundo”. Acrescenta que a má educação constitui-se o caminho para a violência, o desrespeito e a intolerância, daí o desempenho cada vez mais ativo da Unesco “na reconstrução dos sistemas de educação em países afetados por conflitos, com base em nosso trabalho em curso em áreas como diálogo intercultural, desenvolvimento curricular, formação de professores e reforma dos livros didáticos” (Unesco, 2011, p. 5).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação na sociedade capitalista assume a função de produzir um novo tipo de homem, de ser a escola do trabalho, de reeducar no hábito da disciplina, do tempo, da economia, do esforço. Com o esforço dos órgãos internacionais, principalmente, do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que perfazem o Programa de Educação para Todos, essa função vem se cristalizando e se incorporando com mais força e vivacidade no ideário e na prática docente.

A análise documental desenvolvida até aqui nos permite, em larga medida, demonstrar que, na última década do século XX, houve um empenho maciço por parte dos órgãos internacionais em elaborar declarações com metas e propostas que desejam, para mais da verdade, possibilitar ao capitalismo em crise a retomada de seu crescimento econômico. Para que esse sistema contraditório ganhe novo fôlego através da suposta amenização da pobreza nos países periféricos, faz-se necessário que os mesmos façam bem sua lição de casa, legitimada pelo discurso de uma suposta educação de qualidade que acalenta o sonho de uma sociedade mais justa.

Nossas reflexões nos permitiram inferir ainda que a Educação brasileira, em certa medida, respondeu às exigências impostas pelos organismos de monitoramento, atuando, de forma decisiva, em um amplo

processo de reformas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino. Ao mesmo tempo, percebemos que o promulgado sucesso obtido por essa política centra-se na reedição de medidas compensatórias de alívio à pobreza que minimizaria as tensões entre as classes sociais provenientes das desigualdades e injustiças inerentes ao modelo de acumulação capitalista, reformando, conceitualmente, o pensamento pedagógico brasileiro.

Os documentos elaborados pelo Banco Mundial, sobretudo, os Relatórios de Monitoramento de Educação para Todos, trazem em seu bojo as diretrizes e as recomendações para a educação dos países pobres, diagnosticando que a educação se constitui a atividade humana por excelência capaz de impulsionar as economias do conhecimento do século XXI em acordo com os padrões mercadológicos de produtividade e eficiência, de fundamental importância para formação de chamado capital social.

Todavia, com base na perspectiva marxiana, avaliamos que o conjunto dessas diretrizes e recomendações educacionais atuam, de forma reificada, como mecanismo de manipulação das consciências da classe trabalhadora, ao colocar sob os seus ombros a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico, pessoal e social, enfatizando, nesses termos, a importância da educação para a empregabilidade e superação “pacífica” da pobreza e dos conflitos inerentes à própria ordem sócio-metabólica do sistema do capital.

Em virtude disso, os organismos internacionais interferem diretamente nas políticas educacionais dos países que se comprometeram com as metas de EPT. Nessa mesma direção, o Brasil, no cumprimento das metas firmadas nos eventos de Educação para Todos, promove reformas educacionais, instituindo instrumentos de políticas educacionais, a exemplo do Fundef (1996) e do atual Fundeb (2006), a LDB (1996), o PDE (2007), dentre outros. A implantação das políticas educacionais faz parte do arcabouço das grandes reformas administrativas e tributárias do atual Estado gerencial neoliberal, cujo propósito se configura em reduzir e racionalizar os custos e redistribuir responsabilidades sociais, mediante a regulamentação dos recursos e a municipalização do ensino.

Em linhas gerais, destacamos elementos reveladores da inversão de prioridades, camufladas pelo discurso da EPT, em que as recomendações políticas do Banco Mundial impõem uma ampla reforma na educação brasileira como parte da agenda de ajuste estrutural do capital, desdobrando-se na consolidação de um profundo processo de monitoramento em todos as dimensões que envolvem a prática sócio-educacional, a saber: a avaliação institucional e de ensino-aprendizagem, a legislação educacional, o financiamento da educação, o currículo escolar, o trabalho docente, as práticas pedagógicas em todos os níveis e modalidades do ensino no Brasil.

Os dados contidos nos documentos demonstram a distância e os desafios que os países pobres têm que superar para a concretização da Universalização do Ensino Primário. Podemos concluir que essa meta apresenta uma conotação ideológica fundada na consideração de que esse nível educacional poderia oferecer sustentabilidade econômica e superação da pobreza nos países fora do ciclo de desenvolvimento.

Na contramão dessas prerrogativas, compreendemos que a ruptura da atual situação de desigualdade não provém da proclamada boa vontade ou empenho por parte dos governos dos países pobres, mas de iniciativas revolucionárias capazes de prover, em germen, um projeto educativo que aponte na direção de uma sociedade verdadeiramente emancipada e plena de sentido para o mundo dos homens.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla>. Acesso em: 12 de março de 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Dispõe o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla>. Acesso em: 20 de abril de 2007

LOPES, Chico. A década da educação e o Fundeb: conquistas e desafios. Câmara dos Deputados. **Centro de documentação e informação**. Coordenação de publicações. Brasília- 2008.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da educação básica no Brasil: o Fundef no centro do debate**. (Tese de Doutorado) Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós Graduação em Educação Brasileira, FAGED-UFC. 2005.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Tradução Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. Editora Unicamp e Boitempo Editorial. São Paulo, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - Unesco. **Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2003/4**. Versão resumida – Gênero e Educação para Todos: o salto rumo á igualdade – Relatório Conciso – Disponível em: [WWW.unesco.org.br](http://WWW.unesco.org.br). Acesso em: 19.06.2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2005**. Versão resumida – O imperativo da Qualidade – Relatório Conciso – Disponível em: [WWW.unesco.org.br](http://WWW.unesco.org.br). Acesso em: 19.06.2009

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2006**. Versão resumida – Alfabetização para a vida – Relatório Conciso – Disponível em: [WWW.unesco.org.br](http://WWW.unesco.org.br). Acesso em: 21.09.2009

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2007**. Versão resumida – Bases Sólidas: Educação e Cuidados na Primeira Infância – Relatório Conciso – Disponível em: [WWW.unesco.org.br](http://WWW.unesco.org.br). Acesso em: 20.07.2007

**Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008:** educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? – Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: [WWW.brasilia.unesco.org/areas/educaçõa/institucional](http://WWW.brasilia.unesco.org/areas/educaçõa/institucional) - Acesso em 19.06.2004

**Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2011.** Versão resumida. Relatório de Monitoramento Global 2010: Alcançar os Marginalizados. Relatório Conciso – Disponível em: [WWW.unesco.org.br](http://WWW.unesco.org.br). Acesso em: 16.09.2010

**Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2011.** Versão resumida. Relatório de Monitoramento Global 2011 - A crise oculta: conflitos armados e educação – Relatório Conciso – Disponível em: [WWW.unesco.org.br](http://WWW.unesco.org.br). Acesso em: 20.10.2011