

## **O BANCO MUNDIAL E A INTERVENÇÃO AVALIATIVA NA POLÍTICA EDUCACIONAL DOS PAÍSES POBRES**

**Josefa Jackline Rabelo – UFC**

jacklinerabelo@uol.com.br

**Maria das Dores Mendes Segundo – UECE**

mendessegundo@uol.com.br

### **INTRODUÇÃO**

Face ao vigor do debate atual sobre a intervenção e o consequente monitoramento do Banco Mundial na formulação e na efetivação das políticas educacionais nos países periféricos, particularmente no Brasil, em atendimento às necessidades impostas pelo capital em crise, elegemos como objetivo analisar os pressupostos da avaliação do referido Banco sobre o cumprimento das metas da universalização da Educação Básica, definidas no Programa de Educação para Todos, consolidado, em primeira instância, na Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, Tailândia, em 1990, e reiterado, uma década depois, no Marco de Ação de Dakar. Os termos e os critérios dessas avaliações foram publicados em documentos intitulados de Relatórios de Monitoramento de Educação para Todos, que expressam, como finalidade primeira, avaliar as políticas educacionais e os resultados alcançados nos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), tomando como base os critérios de gestão descentralizada, das reformas educacionais e de compromisso de racionalidade dos recursos públicos municipais. Sob a tutela do Banco Mundial, os Relatórios de Monitoramento de EPT, a partir de 2003, estão sequenciados por ano e tema, a saber: i) Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2003/4 - Gênero e Educação para Todos: o salto rumo à igualdade; ii) Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2005 - O Imperativo da Qualidade; iii) Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2006 - Alfabetização para a vida; iv) Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2007 - Bases Sólidas: Educação e Cuidados na Primeira Infância; v) Relatório de Monitoramento Global de EPT, 2008 - Educação para todos em 2015: Alcançaremos a meta?; vi) Relatório de Monitoramento Global de EPT, 2009 - Superando a desigualdade: por que a governança é importante; vii) Relatório de Monitoramento Global de EPT, 2010 - Alcançando os marginalizados. O estudo desses documentos volta-se para o exame dos fundamentos histórico-filosóficos e as implicações sócio-políticas do Movimento de Educação para Todos na reorganização das políticas educacionais no âmbito dos municípios brasileiros. Nosso estudo se articula aos postulados da ontologia marxiana que possibilita o correto entendimento acerca dos fundamentos do complexo educacional que, no plano da internacionalização da educação, aprofunda a desigualdade historicamente produzida nos países pobres.

## **O processo avaliativo do banco mundial configurado em Relatórios de Monitoramentos Globais da EPT**

Como meio de avaliar o andamento das seis metas de Educação para Todos (EPT) nos 164 países-membros, a Unesco publica anualmente, desde 2003, Relatórios de Monitoramentos Globais, através dos quais apresentaria, supostamente, a situação de cada nação em relação aos atrasos e aos avanços na consecução de tais metas.

A proclamada universalização do ensino primário nos países pobres tem sido um dos pilares do movimento de EPT. Atribui-se a essa etapa o caráter de capacitar o indivíduo para as habilidades essenciais para a vida, o exercício pleno da cidadania e a qualificação para o trabalho – daí a importância e a necessidade de que todos os sujeitos tenham acesso a tal nível de escolaridade para garantir o desenvolvimento e o dinamismo das economias periféricas e permitir que os países pobres estejam aptos a se adequar na nova ordem estabelecida, sob a hegemonia do capital globalizado. A ênfase dada à educação básica tem sido a base das políticas educacionais dos países ditos em desenvolvimento, e esse nível tem-se apresentado como o principal foco das ações governamentais nesse setor da atividade social.

Analisaremos os principais aspectos da problemática da educação nos países diagnosticados nos relatórios emitidos pelo Banco Mundial.

O primeiro documento, denominado Relatório de Monitoramento Global de EPT “Gênero e educação para todos: o salto rumo à qualidade”, Brasil 2003/2004, aponta como forte obstáculo a universalização do ensino primário e 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) e na agricultura, fazendas de propriedade da família. No Brasil, há um grande número de crianças trabalhando, e a paridade entre gêneros está longe de ser alcançada. Outro dado mostra que a maioria dos países em desenvolvimento alocou entre um terço e metade de seus gastos com educação primária. No entanto, ocorre ainda um baixo desempenho escolar nos países envolvidos, dentre os quais, o Brasil, que se apresenta como país preocupado com o cumprimento dessa meta.

Vale destacar que a meta de universalização do ensino primário está presente na agenda internacional desde a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, quando determinou que a educação básica deveria ser gratuita e obrigatória a todas as crianças. Posteriormente, essa meta seria destacada em vários tratados internacionais e documentos resultantes das conferências promovidas pelas Nações Unidas.

Para tanto, a alfabetização e as metas para a primeira infância caracterizam-se como parte dos planos de educação em alguns países. O Brasil afirmou que o analfabetismo será erradicado até 2010. O Paquistão comprometeu-se em reduzir sua taxa de analfabetismo à metade até 2015 – taxas de 50% de participação na Educação e Cuidados na Primeira Infância até 2015. O Egito, por sua vez, tem a pretensão de reduzir o analfabetismo em 15% e tornar a provisão de pré-escolas gratuitas e parte da educação obrigatória.

Já para os países industrializados, no caso, o plano de governo dos Estados Unidos “Nenhuma Criança Deixada para Trás”, as crianças deficientes devem ser atendidas até 2014 e toda criança deverá ser proficiente em leitura/linguagem, matemática e ciências. Na Cúpula da União Européia em Lisboa – março de 2000 – esses países pretendem dedicar

esforços contínuos para transformar a Europa na economia mais competitiva e dinâmica do mundo até 2010: a baseada em conhecimento.

O Relatório de Monitoramento de 2005, intitulado “O imperativo da qualidade”, apresenta como preocupação o grande número de analfabetos, que ainda afeta mais de 850 milhões de adultos, dos quais quase dois terços são mulheres, dado estatístico outrora diagnosticado no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar, Senegal, em abril de 2000, onde os países-membros adotaram seis grandes metas para a educação – metas essas que, no mesmo ano, converteram-se nas populares Metas de Desenvolvimento do Milênio. Vale lembrar que as metas de Dacar consistiam em atingir, no prazo de 15 anos, a Educação Primária Universal (EPU) e a igualdade entre os gêneros. A meta relativa ao gênero – tratada como de urgência particular – manteve o ano de 2015 como data limite para seu alcance.

Com efeito, segundo o referido documento, entende-se que alcançar igualdade em todos os níveis da educação representa um desafio maior. A desigualdade nessa área, segundo esse documento, seria causada por forças sociais mais profundas, que vão muito além dos limites dos sistemas educacionais, das instituições e dos processos.

Nessa perspectiva, é válido lembrar a afirmação de Matsuura, Diretor Geral da Unesco, quando pronuncia que “o mundo está a caminho da igualdade entre os gêneros na educação” e que “os esforços conjuntos dos governos, das ONGs, da sociedade civil, do setor empresarial e da comunidade internacional serão de importância crucial para assegurar o máximo progresso possível ao longo desse caminho” (Koïchiro Matsuura, Unesco, 2004)<sup>1</sup>.

Retomando os termos do Relatório de 2005, esse documento apresenta que o número de crianças fora da escola vem diminuindo, caído de 106,9 milhões, em 1998, para 103,5 milhões, no ano 2000. Acrescenta que a maioria das crianças que ainda se encontra fora da escola é do sexo feminino. Embora tenha havido uma diminuição significativa no seu número, o Relatório alerta que esse progresso está muito lento para garantir a concretização da universalização da educação primária (EPU) até 2015 (ano marcado no Fórum Mundial de Dakar para a efetivação das metas de Educação para Todos). Para o alcance dessa meta, a taxa líquida de matrículas terá que ultrapassar os 87% previstos para 2015. Outro fator destacado por esse Relatório em relação ao cumprimento dessa segunda meta de EPT é a ocorrência frequente e corriqueira das repetências, ou alunos fora de faixa no ensino primário, apresentando baixa taxa de conclusão na 5ª série nos países pobres, em que o Brasil se situa ainda nesse quadro.

No Brasil, havia, em 2005, quinze milhões de analfabetos absolutos (11,1%). O analfabetismo é mais elevado na população de mais de sessenta anos (31,1%), na região Nordeste (21,9%) e na zona rural (25%) e na população negra ou parda. Diferentemente de outros países do E-9, as disparidades entre sexo no que se refere ao analfabetismo entre adultos são bem mais sensíveis. No Brasil, em 2004, restava ainda 1,1 milhão de analfabetos dos quais dois terços são homens. Ainda, segundo o Relatório, é nos países mais pobres se encontram a maior população de analfabetos.

O Relatório estima que até 2015, o Brasil não reduzirá pela metade o número de analfabetos (12,3% em 1999). Na faixa etária de 15 a 24 anos, segundo o Relatório, o contingente de analfabetos será de quatrocentos e dezoito mil jovens, dos quais 27% serão mulheres.

O Relatório de 2006 assume como título “Alfabetização para a vida”, destacando o índice de Educação para Todos (IDE), que engloba quatro metas: a Universalização do

Ensino Primário (UEP); a alfabetização de jovens e adultos; a igualdade entre os gêneros; a qualidade da educação.

No que se refere à meta da universalização do ensino primário, o indicador principal seria o do total de matrícula líquida nessa etapa de escolaridade. Esse documento enfatiza que o progresso na universalização da educação primária tem sido constante, desde 1998. É apontado que o número de matrículas nessa etapa cresceu significativamente tanto na África Subsaariana quanto no sul e no oeste do continente asiático. Em nível global, os documentos sinalizam que 47 países atingiram a UEP e projeções mostram que outros 20 países estão para fazê-lo até 2015. Todavia, o mesmo texto documental afirma que, apesar de 44 países estarem no caminho para atingir essa meta, tudo indica que não o farão até 2015.

Contudo, o Relatório enfatiza que, apesar dos dados positivos, a UEP não está garantida. Aproximadamente 100 milhões de crianças ainda não estão matriculadas na escola primária, 55% das quais são meninas. Vinte e três países ainda correm o risco de não atingir a universalização do ensino primário até 2015, porque as taxas líquidas de suas matrículas estão decrescendo. Além disso, as taxas cobradas pelo acesso às escolas primárias ainda são cobradas em 89 dos países consultados e representam um grande obstáculo ao acesso.

Para tanto, o Banco Mundial compra dos países devedores a implantação de políticas de incentivos para beneficiar meninas que não frequentam a escola. Bolsas de estudos, sistemas de complementação de renda e programas de alimentação na escola são três tipos de medidas específicas cuja eficácia foi aprovada em uma grande variedade de contextos. Por exemplo, a Bolsa-Escola, um programa nacional no Brasil que atende a dois milhões de crianças, tenta resolver o problema das altas taxas de evasão escolar por meio do pagamento de subsídios de renda para famílias com crianças em idade escolar que frequentam pelo menos 90% das aulas. O dinheiro é pago diretamente às mães.

O Relatório intitulado “Bases Sólidas: Educação e Cuidados na Primeira Infância”, publicado em 2007, destaca que a educação primária continua a se expandir e que as matrículas nessa etapa aumentaram mais rapidamente entre os anos de 1999 a 2004 nas regiões que apresentavam maior chance de não atingir a UEP até 2015: África Subsaariana 27%, Sul e oeste da Ásia 19%, mas apenas 6% nos Estados Árabes. Entretanto, apesar do aumento considerável das matrículas na educação primária, ainda há um grande número de crianças que não conseguem alcançar a última série dessa etapa de ensino.

O documento destaca o fomento de abordagens inclusivas para crianças com necessidades especiais e situações de emergência. De acordo com esse documento, 85% de todas as crianças que apresentam necessidades especiais vivem em países em desenvolvimento, cujos problemas são de ordem sensorial, como cegueira e deficiência auditiva, numa proporção muito elevada. Para tanto, a importância de um médico para o diagnóstico precoce pode conduzir intervenções eficazes e, de alguma forma, facilitar o aprendizado dessas crianças.

Portanto, avançar numa Educação e Cuidados na Primeira Infância (ECPI) de boa qualidade é também concorrer rumo aos objetivos da EPT, contribuindo, de certa forma, na continuidade da educação primária. Em 2007, o Brasil substituiu o Bolsa-Escola pelo Programa Bolsa Família, que fornece auxílio financeiro às famílias pobres sob a condição de que suas crianças frequentem a escola. O programa, segundo o relatório, contempla mais de 5 milhões de crianças.

A sexta parte do documento aborda três áreas-chaves que necessitam da implementação de políticas: governança, qualidade e financiamento – desde que sejam focalizadas em crianças em desvantagens, anunciando, sempre, a necessidade de parcerias com organismos internacionais de desenvolvimento.

Inicialmente, considera que os governos de países em desenvolvimento têm dado limitada atenção política à primeira infância, isto quando comparado a outros objetivos da EPT. Segundo documentos, 45 países revelam não conseguir desenvolver uma abordagem holística englobando educação, saúde e nutrição para crianças de oito anos ou menos.

Nesse sentido, percebe-se que, na maioria dos países, a responsabilidade administrativa pela primeira infância encontra-se dividida por faixa etária, desde o final da década de 1980. Países como Brasil, Chile, Jamaica, Cazaquistão, Nova Zelândia, África do Sul, Espanha e Vietnã designaram o Ministério da Educação como liderança no atendimento às crianças desde o nascimento.

Para tanto, exorta-se que os governos devem garantir o cumprimento de padrões mínimos aceitáveis para a melhoria de vida de todas as crianças. Como indicadores de qualidade, a maioria dos governos utiliza como critério de mensuração o tamanho das turmas, a proporção adulto-criança, a disponibilidade de materiais e a capacitação de pessoal. Também a forma como as crianças interagem com seus monitores e professores constituem um determinante na escala da qualidade.

Quanto aos custos de expansão e melhoria da ECPI, os dados disponíveis indicam que 65% dos 79 países alocaram menos de 10% com a ECPI em 2004. Mais da metade dos 65 países alocaram menos de 5%. Dos 14 países com aporte de mais de 10%, a maioria é do continente europeu.

A política de assistência internacional considera que a ECPI não é uma prioridade para a assistência e o desenvolvimento. Dessa forma, entre 68 países doadores, somente das 17 agências identificaram a ECPI como um componente específico de sua estratégia de ajuda geral. As outras incluem a primeira infância na estratégia da educação ou do setor de saúde. Na realidade, os doadores dão prioridade tanto aos programas focalizados da ECPI para crianças dos três anos até a idade da escola primária quanto ao apoio aos pais e monitores em menor grau.

Sendo assim, percebe-se que os países de baixa renda recebem menos ajuda financeira do que os países de renda média e a parcela de assistência global para a educação correspondente à ECPI é menor que 0,5% em relação à maioria dos doadores.

Em suma, o relatório considera que tem havido progresso significativo a partir do Fórum de Dacar, particularmente no acesso à educação primária, inclusive para as meninas.

Quanto aos outros objetivos da agenda, estes se movimentam de forma rastejante e lenta. Mesmo a meta da UEP tem pouca possibilidade de ser atingida no prazo estabelecido. Outro aspecto importante diz respeito à pouca atenção que ainda se dá à melhoria da alfabetização e aos programas de assistência para crianças do pré-primário. Portanto, faltam nove anos para 2015 para que todos os objetivos da EPT sejam alcançados.

Importante destacar que no presente Relatório foi empregada a nomenclatura internacional de “educação secundária inferior” e “educação secundária superior”, que, na realidade brasileira, corresponderia, respectivamente, às últimas séries do ensino fundamental (5ª a 9ª), e às três séries do ensino médio. Com o intuito de cumprir a meta de universalizar o ensino primário, destaca-se no documento que foi idealizado no Brasil um programa nacional que confere incentivo a todos os governos estaduais para contratar e capacitar mais professores, para que estes adquiram um maior senso de envolvimento na

tomada de decisões e diálogo com os administradores escolares, os pais e a maioria da comunidade. Essas recomendações do Banco Mundial, via Unesco, vão ao encontro as políticas gerencias dirigidas à escola.

Em 2008, lançou-se um novo Relatório de Monitoramento de Educação para Todos, sob o título “Educação para Todos em 2015 alcançaremos a meta?”, que explicita a segunda meta de EPT, qual seja, a de que as 23 nações introduzam na sua legislação a obrigatoriedade do ensino primário, a partir do ano 2000. Os dados do documento apontam que decresceu em cerca de 24 milhões o número de crianças que se encontravam fora da escola primária. Todavia, 72 milhões de crianças ainda se encontram nessa situação e a maioria delas está concentrada em 35 países. O documento chama a atenção para o fato de que, se as tendências atuais persistirem, 58 dos 86 países que ainda não alcançaram a UEP não concretizarão essa meta até o prazo previsto. Segundo a avaliação do Relatório, apesar da quase universalização do ensino primário, a evasão e a repetência ainda persistem como um sério entrave a conclusão dessa etapa.

É válido destacar que, para avaliação geral das metas de EPT, a Unesco define um Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos (IDE), composto por indicadores quantitativos de quatro dos objetivos da EPT: universalização da educação primária; alfabetização de adultos; paridade de gêneros; qualidade da educação. Esse índice foi definido, com mais clareza e sistematização, no Relatório de 2008.

A universalização da educação primária é medida pela proporção de crianças que se encontram na escola em idade adequada para essa etapa. O indicador de alfabetização de adultos é examinado pela taxa de alfabetização, isto é, pelo percentual da população com quinze anos ou mais de idade que sabe ler e escrever. O índice de paridade de gêneros específico para EPT é avaliado pela comparação pelo acréscimo de mulheres na escola em relação ao número de homens. Finalmente, a qualidade da educação é avaliada pela proporção de crianças que atingem a quinta série.

De acordo com o Relatório, a UNESCO selecionou esse indicador por ser uma informação disponível para a grande parte dos países e também pela constatação de que os sistemas educacionais que conduzem maior proporção de alunos até essa série tendem a ter melhor desempenho em testes de rendimento escolar.

O Relatório de Monitoramento Global de EPT adota, com base no IDE, a divisão dos 129 países avaliados em três grupos para os quais há dados referentes ao ano de 2005. O primeiro grupo, composto de 51 países, possui IDE elevado, igual ou superior a 0,950, e alcançaram ou estão perto de alcançar os quatro objetivos de EPT. O outro grupo, composto pelos 53 países que estão em posição intermediária, possui IDE médio de 0,840. O menor grupo, constituído pelos 25 países restantes, estão longe de alcançar os quatro objetivos de EPT.

O Brasil, que se encontra em posição intermediária, ocupa o 76º lugar e seu valor no índice de desenvolvimento de EPT é de 0,901. Esse valor resulta no índice de 0,964 na universalização da educação primária; 0,892, na taxa de alfabetização; 0,805, na taxa de sobrevivência na quinta série; 0,943, no índice de paridade de gêneros para EPT.

De acordo com o Relatório de Monitoramento, o Brasil (2008) está entre os países que ainda não atingiram nem estão perto de atingir as metas de EPT, porém não se encontra entre aqueles que estão longe fazê-lo. A despeito da benevolência do discurso do Relatório, julgamos lamentável a situação brasileira quando comparamos nosso rendimento com o rendimento de países como México (48º lugar), Indonésia (62º lugar), Venezuela (64º lugar), Peru (65º lugar), Argentina (27º lugar) e Chile (37º lugar). O México é o único do

chamado E-9 (nove países mais populosos do mundo) que está próximo de cumprir as metas de EPT (UNESCO, 2008, p. 11).

Segundo o mesmo Relatório, o Brasil estaria perto de cumprir a meta da universalização da educação compulsória, quando se leva em consideração apenas o acesso. No que concerne à qualidade, a taxa de sobrevivência na quinta série é que possui pior situação. Neste quesito, o Brasil ocupa a 93ª posição. Apesar disso, o Brasil ainda corre o risco de não alcançar a redução, pela metade, da taxa de analfabetismo e a paridade de gêneros nos ensino fundamental e médio.

Conforme o diagnóstico do Relatório de Monitoramento de 2008, há carência de professores capacitados para a educação infantil, o que compromete a qualidade da educação neste nível. No Brasil, cerca de 14% equivalente a cinquenta mil dos docentes que atuam em creches e pré-escolas não estão devidamente habilitados conforme exige a LDB. A qualidade das creches brasileiras, no que se refere ao atendimento dos espaços físicos, materiais e projetos pedagógicos e na formação docente, está bem aquém do que rezam as recomendações do Ministério da Educação.

No Brasil, assim como no resto do mundo, há desigualdade na oferta de programas de educação e cuidados na primeira infância para crianças desfavorecidas economicamente. A meta da EPT pretende “assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes às minorias étnicas, tenham acesso primário, gratuito e de boa qualidade” (UNESCO, 2008, p. 12). Todavia, segundo o Relatório, mais de vinte e três países, até o ano de 2000, não adequaram sua legislação em relação à meta do ensino primário obrigatório.

Dando continuidade, o Relatório mostra que a população brasileira entre 11 e 17 anos é de 24,9 milhões em 2005, número inferior ao de matrícula na educação secundária. Tal fenômeno é explicado pela existência de grande quantidade de alunos acima da idade esperada, que ainda se encontram nesta etapa. O Brasil possui, dos jovens com idade adequada para cursar a educação secundária, 3% matriculados na educação técnica. No que se refere à educação superior, o Relatório afirma que o Brasil vivenciou um significativo aumento das matrículas de 2,4% em 1999 para 4,2% em 2005. Vale ressaltar que o dado inclui a expansão do ensino superior privado no Brasil, ocultando, assim, o difícil acesso da classe trabalhadora às universidades públicas.

O relatório enfatiza ainda a importância dos meios não-formais de educação para grupos em desvantagem e para os que abandonaram a escola. Segundo o documento, esses programas cumprem diferentes objetivos, utilizam variadas metodologias e são oferecidos por diversas instituições. Elas alfabetizam, promovem o desenvolvimento de habilidades para a vida e para o trabalho, fomentam cuidados com a saúde, o desenvolvimento da cidadania, a geração de renda, a formação profissional, o desenvolvimento rural e a suplência educacional. Esses programas são apoiados por organismos internacionais.

O Brasil tem reconhecimento evidenciado pelo Relatório por ser um país que possui diversos Ministérios envolvidos com programas dessa natureza. Reflexo disso é o aumento de matrículas em EJA, de 2,8 milhões em 1999 para 5,6% em 2005. Apesar dos dados apresentados, o Brasil possui uma das taxas mais elevadas de jovens que não completaram a educação secundária (10%).

O quarto objetivo, “alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos”, segundo o Relatório, mostra-se difícil de ser atingido se levado em conta o contingente total de analfabetos no

mundo (774 milhões) e destes 64% são do sexo feminino. Grande parte desses analfabetos (3/4) encontra-se em quinze países, entre eles, o Brasil e os outros sete do E-9<sup>2</sup>. A estimativa é a de que, dos 101 países que se encontram mais distante da alfabetização universal, setenta e dois deles não reduzirão pela metade o número de analfabetos até 2015.

Em relação à qualidade da educação, o Relatório aponta a importância que essa qualidade tem ganhado nas agendas governamentais. Evidencia, outrossim, a continuidade do baixo rendimento dos alunos, da repetência, da insuficiência da duração do tempo na escola, bem como a disparidade de aprendizagem, mostrando a desvantagem das crianças mais pobres, do meio rural, das periferias urbanas, os indígenas marginalizados e as crianças das minorias.

O Relatório enfatiza a necessidade de se ampliar o número de docentes habilitados com o escopo de promover a universalização da educação primária. O documento destaca a importância do financiamento, evidenciando que os recursos mais significativos para o desenvolvimento de EPT devem ser de origem nacional. Conclui, dessa forma, que o alcance dos objetivos de Dacar dependerá do crescimento econômico e dos recursos governamentais, bem como de sua destinação à educação básica. Nesse sentido, as tendências são avaliadas como favoráveis. O Relatório aponta, ainda, a importância da boa gerência dos recursos.

São apontadas péssimas perspectivas quanto ao financiamento externo, caso não sejam cumpridas as tendências atuais. De igual maneira, previne-se sobre a necessidade de se beneficiar os países mais necessitados, em particular, os que estão em situação de conflito, de modo a incluir os programas destinados aos jovens e adultos e desenvolver as capacidades em matéria de elaboração, planejamento, execução e acompanhamento de políticas, seja mais centralizado na EPT e menos no ensino pós-secundário.

Examinando o Relatório de Monitoramento Global de EPT (2008), podemos conhecer melhor qual o objetivo deste tipo de educação, reforçada desde a Conferência de Jomtien (1990). De acordo com Mendes Segundo (2007, p 153), “a preocupação maior dos países ricos nos acordos internacionais firmados em prol de uma Educação para Todos na sociedade capitalista é de superar as crises vividas, nas últimas décadas do século XX, denunciadas pelo decréscimo das taxas de lucros”. Nesse sentido, posicionamo-nos contra a lógica desse tipo de educação, que serve somente para atenuar as mazelas criadas pela sociedade do capital.

Nessa perspectiva, os seis objetivos firmados no compromisso de Dacar desembocam nessa direção: universalização da educação primária, necessidades de aprendizagem de jovens e adultos, paridade e igualdade de gêneros aparecem como fundamentais neste documento. Ademais, o incentivo ao desenvolvimento da aprendizagem de habilidades e de competências serve como estratégia de adaptação às vicissitudes da ordem capitalista. Para Newton Duarte (2003), a aprendizagem dessas habilidades e competências serve de instrumental para as necessidades de adaptações ao sistema capitalista.

Constatamos que o Relatório de Monitoramento Global, através de suas análises, cobra o desenvolvimento das medidas necessárias para o cumprimento das metas de Dacar. Estas, de acordo com o documento, serviriam como instrumento para combater paliativamente os problemas insolúveis do capitalismo.

Podemos concluir que o Relatório de 2008 expõe indicadores preocupantes com relação à educação dos países periféricos, sobretudo o Brasil. No primeiro instante, a análise do Relatório nos apresenta os organismos internacionais preocupados com as metas

de educação para todos os países envolvidos. Todavia, como o próprio nome do relatório denuncia, trata-se de um monitoramento das políticas educacionais nos países pobres somado ao esforço de manutenção do atrelamento destes países às regras ditadas nos Fóruns e Congressos mundiais para uma educação mínima e comum a todos os países pobres.

Avançando em nosso estudo, deparamo-nos com o Relatório de Monitoramento publicado em 2009, intitulado “Superando a desigualdade por que a governança é importante”. Em tal documento, encontram-se explicitadas algumas melhorias em desempenhos nacionais e regionais, como no caso da África Subsaariana, Sul e Oeste da Ásia, Tanzânia, Etiópia, Nepal e Bangladesh. No entanto, projeções parciais explicitam que 29 milhões de pessoas ainda estarão fora da escola até 2015, isso sem incluir países afetados por conflitos.

Nesse documento, os níveis educacionais são tratados de acordo com a classificação internacional. Na organização dos níveis da Educação Brasileira, o nível primário corresponde, aproximadamente, aos anos iniciais do Ensino Fundamental.

O Relatório destaca um dado, de natureza grave: 60% ou mais dos alunos das escolas secundárias no Brasil, na Indonésia e na Tunísia pontuam nas classificações mais baixas em avaliações internacionais da área de ciências. Outrossim, nas demais áreas, a exemplo de linguagem e da matemática, estes países apresentam reduzido desempenho nas avaliações, muito abaixo dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Paradoxalmente, esses dados trazidos à tona pelo Relatório de 2009, em seus próprios e imbricados termos, mostram que, no total, 12 países terão mais de meio milhão de crianças fora da escola. O desafio de conclusão do ensino primário permanece e a qualidade da educação ainda tem se mostrado insuficiente, pois um número alto de alunos sai da escola sem adquirir minimamente capacidades básicas, como as habilidades de alfabetização e o domínio dos números

Já o último Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos publicado em 2010, intitulado provisoriamente “Alcançando os marginalizados”, demonstra que o Brasil é o país da região do Caribe e da América Latina com o maior número de crianças sem acesso à escola, sendo considerado mundialmente a 12ª nação com população escolar não atendida. O Brasil apresenta também uma taxa de repetência bem superior se comparado aos demais países das citadas regiões. Em relação ao alcance das metas de EPT, os dados explicitam que ainda há um longo caminho a ser percorrido, principalmente em relação à universalização do ensino fundamental, à redução do analfabetismo entre adultos e à disparidade de gêneros.

No que diz respeito ao alcance da meta de universalização da educação primária, os dados acusam que há ainda um longo caminho a ser percorrido pelos países para a sua concretização. Mais uma vez, os mesmos desafios permanecem, o que evidencia que o foco causador dos problemas que afetam diretamente a consecução dessa meta é de origem social. Mais diretamente, o que se tem nesses resultados de monitoramento são as causas da exclusão que assolam os países dependentes e endividados.

O Relatório de 2010 apresenta dados que demonstram a distância dos países-membros em cumprir as seis metas estabelecidas no Fórum de Dakar, realizado em Senegal, no ano 2000.

Conforme o referido documento, o Brasil piorou em relação ao balanço divulgado em 2008, quando comparado aos mais de 160 países que assumiram o compromisso de

EPT. O motivo apontado para esse declínio deveu-se à fraca condução de políticas educacionais nos últimos anos, o que levou o país a cair oito posições no ranking e ocupar a 88ª posição.

Como meio de análise da intensidade dessas desigualdades, o documento recorre a um novo instrumento de medição que se baseia no conjunto de dados sobre a pobreza e a exclusão na educação, estabelecendo dessa forma um limite mínimo de “pobreza na educação”, padronizado em quatro anos de escolaridade.

O Relatório apresenta a preocupação com o não alcance das metas de EPT até 2015, destacando que esses limites são decorrentes da incapacidade governamental dos países pobres em combater as desigualdades extremas. Como solução, o relatório aponta o envolvimento das instituições financeiras doadoras em arrecadar o volume de recursos financeiros necessários à melhoria educacional dos países em desenvolvimento. Nessa direção, o documento aponta a iniciativa “Fast Track”, como uma parceria internacional entre países doadores e em desenvolvimento, que visa acelerar os avanços na educação, em particular no que se refere à educação infantil, que precisa ser reformada para garantir que os objetivos sejam alcançados.

A crise financeira mundial é outro fator apontado pelo documento como um sério obstáculo que pode degradar os sistemas de ensino dos países mais pobres e privar as crianças do direito à educação. A desaceleração do crescimento econômico, aliada ao crescimento da pobreza e da pressão sobre os orçamentos com gastos públicos nos países de periferia do capital, pode, segundo o Relatório Global de Monitoramento de EPT, alargar o número de crianças fora da escola, como também colocar em risco os avanços já realizados na educação durante essa década.

Embora o Relatório demonstre dados negativos do Brasil em relação ao alcance das metas idealizados no Fórum de Educação para Todos em Dakar, apresenta como aspectos positivos o avanço de programas socioeducativos desenvolvidos no âmbito do Governo Lula da Silva, a exemplos do “Fome Zero”, do “Bolsa Família”, do programa de educação de jovens e adultos “Brasil Alfabetizado”. Todavia, a nosso ver, essas políticas constituem mecanismos de alívio a pobreza que mascaram a crescente desigualdade social, em relação à qual os países periféricos são os mais vitimados.

Os dados referentes ao declínio do Brasil em relação aos progressos na educação explicitam a dificuldade de superar as desigualdades que assolam os países periféricos. A educação como um dos setores da política social sofre com as determinações da política econômica capitalista que corta investimentos e planta o descaso em todos os serviços públicos dirigidos à população, que se torna marginalizada dos direitos sociais básicos.

As informações apresentadas no Relatório de Monitoramento Global de EPT, 2010, trazem à tona as dificuldades em relação ao cumprimento das metas de Dakar, explicitando as desigualdades que assolam os países pobres, dentre eles, o Brasil. Todavia, essas disparidades, vistas como superáveis, mediante os esforços dos governos e dos países ricos, constituem-se como elementos derivados da marginalização reinante nas nações que não se encontram sob a hegemonia do capital.

Por fim, o relatório de 2010 deixa explícitas as desigualdades que assolam os países periféricos e coloca como fator chave para a concretização das metas de Dakar até 2015 a superação dessas desigualdades dentro desses países. Todavia, tais disparidades são elementos constituintes da própria dinâmica que rege o capital, que determina as relações sociais na forma de sociabilidade capitalista.

A própria dinâmica do capital supõe a exclusão, a exploração e a subordinação de uns sobre os outros, precisamente, da classe trabalhadora à burguesia. A defesa da educação primária como um meio de possibilitar a tão proclamada ascensão social e o desenvolvimento econômico dos países periféricos não passa de mero discurso, proclamado pomposamente na forma de declarações mundiais e relatórios de monitoramento global, já que não se pode acabar com um problema sem ir à sua raiz, à sua fonte causadora. Esse é o caso dos problemas que assolam e entavam a concretização das metas de EPT, inclusive da tão limitada e vergonhosa meta da Universalização da Educação Primária (EUP).

### **Avaliação atrelada à agenda do capital: notas conclusivas**

Ao que indicam os elementos expostos nesse texto, observamos que a orientação predominante do Banco Mundial, proclamada em parceria e sob a tutela (logomarca) da Unesco, é a defesa de que o investimento no processo de municipalização é mais importante que o aumento de recursos destinados ao gastos com educação. Face a esse pressuposto, que se torna hegemônico no discurso *oficial* do capital, compreendemos que toda a proposta em relação ao financiamento da educação municipal, impetrada pelo Banco, vai no sentido de priorizar os processos de gestão administrativa e pedagógica em detrimento dos investimentos de recursos financeiros efetivos na educação.

Examinando criteriosamente esse aspecto, entendemos que se aciona uma inversão no processo de definição das políticas de financiamento da educação, especificamente a municipal, quando o determinante econômico traduz-se num elemento político e o político se converte em econômico. Entendemos, outrossim, à luz do referencial teórico-metodológico indicado por Marx, que a relação entre política e economia deve ser analisada dentro da perspectiva da totalidade em que se configura na dialeticidade entre essas múltiplas dimensões. Nessa perspectiva, a apropriação analítica do fenômeno político deve ser articulada com os determinantes econômicos, expondo, assim, os nexos fundamentais e contraditórios da realidade social.

Tal inversão representa, de fato, uma estratégia do Banco Mundial – articulador maior da agenda do capital – de delegar para a sociedade a função de gestora das políticas públicas da educação, retirando o provimento dos recursos por parte do Estado. No exame desse documento, podemos elencar alguns elementos reveladores dessa inversão de prioridades, camuflada pelo falso discurso da “educação para todos” em que as recomendações políticas do Banco e de sua co-irmã Unesco para solucionar fortemente a problemática educacional, centram-se na defesa de uma ampla reforma na educação.

Assim, todas as alternativas do Banco para a melhoria da educação vão no sentido de redução dos recursos destinados à educação, buscando a solução no gerenciamento eficiente dos recursos mínimos em detrimento do aumento de recursos, indicando como alternativa a prioridade da gestão autônoma dos municípios e das escolas, com o envolvimento da comunidade e dos conselhos fiscais na busca de parcerias de diversas ordens, inclusive, apelando ao discurso do voluntariado na escola.

Nesse contexto, percebemos um forte aparato das propostas de envolver as pessoas e os processos educativos numa gestão democrática e cidadã, negando as contradições determinantes da sociedade capitalista. Avaliando que o problema educacional está na ineficiência do uso dos recursos alocados, o Banco propõe a ajuda aos municípios na qualificação gerencial dos recursos e na definição de metas e prioridades, obedecendo a um critério de racionalidade econômica. Essa ajuda não é gratuita, nem faz

parte de uma postura vocacional dessa instituição. É exigida como contrapartida a obediência servil dos estados e municípios à chamada “agenda positiva”, pautada pelas exigências da sociedade de mercado.

O Banco se apresenta como um idealizador “desinteressado da Educação para Todos”, em que o discurso da qualidade é central. No entanto, como sabemos, um dos pilares ideológicos das conferências e dos fóruns mundiais de “Educação para Todos”, patrocinado pelo Banco Mundial, é do aprender a “conviver juntos”, irmanado com a cooperação e a solidariedade dos países que comporiam uma fictícia “aldeia global”<sup>3</sup>.

Em relação à qualidade na educação pública, esta segue a lógica neoliberal, recorrente à teoria do capital humano que se apresenta como participativa, racional e gerencial. À primeira vista, esta concepção de educação qualitativa mostra-se ideal para se alcançar o pleno desenvolvimento e a autonomia de uma sociedade. No entanto, ao se introduzir no universo escolar, acaba transferindo aos educadores e educandos a responsabilidade pela qualidade da educação. Essa concepção, progressivamente, vai desobrigando o Estado em relação às políticas públicas sociais, que delegam à comunidade escolar o encargo pela qualidade oferecida. Confirmamos, portanto, o que alguns estudiosos vêm denunciando: a retirada da União no financiamento do ensino básico.

Em contraposição a essa avaliação, Saviani (2001) denuncia que o dualismo na educação brasileira ainda prevalece em todas as propostas de reforma, em que a elite é quem tem o acesso à escola de qualidade e ao nível superior, enquanto às classes trabalhadoras ou às regiões mais atrasadas, quando muito, destinava-se o ensino profissional para o exercício de funções subalternas. Esse dualismo faz-se presente na política educacional atual em todos os níveis, quando, na reforma do ensino médio, separa o ensino técnico do ensino médio de caráter geral. Segundo Saviani (2001, p. 3), o dualismo manifesta-se, sobretudo, no ensino fundamental ao propor:

[...] para a rede pública o ensino aligeirado avaliado pelo mecanismo de promoção automática e conduzido por professores formados em cursos de curta duração organizados nas escolas normais superiores com ênfase maior no aspecto prático-técnico em detrimento da formação de um professor culto, dotado de uma fundamentação teórica consistente que de densidade à sua prática docente.

O Banco Mundial entende que o Brasil é um exemplo de sucesso, mesmo que, paradoxalmente, aponte para essa nação muitos desafios a vencer em relação à meta de Universalização da Educação Básica. Na contramão dessa análise eivada de interesses mercadológicos, compreendemos que esse suposto sucesso, de fato pode ser representado pelo fenômeno contemporâneo da submissão impiedosa da política educacional brasileira, a agenda positiva impetrada pelo grande capital.

Numa linha de continuidade das reflexões anteriores, podemos concluir que o Banco Mundial, ao lado da benfeitora Unesco, passou a ser o agente motivador na promoção e no financiamento de projetos integrados dos governos estaduais e federais, destacando a educação básica como primordial na redução da pobreza nos países periféricos. Todavia, contraditoriamente, avalia, ao longo das publicações dos Relatórios de Monitoramento (2003 a 2010), que os mesmos desafios permanecem, quando se avalia o andamento da segunda meta de Educação para Todos. O número ainda absurdo de crianças fora da escola, a repetência e a evasão constituem-se como problemas de ordem crônica na educação das nações mais pobres, que continuam a persistir, mesmo com todos os supostos e bem intencionados esforços, no investimento direcionado para o ensino primário.

O caráter prioritário atribuído ao ensino primário decorre da necessidade de incrementar a acumulação de capital por meio do acesso ao mínimo de educação possível, que possibilite a qualificação do trabalhador, hoje vista como direito social dos cidadãos em muitos países. O Estado tem o dever de oferecer uma educação minimalista para a população como forma de atender aos interesses do mercado e é nesse contexto que a UEP se insere. Portanto, a meta de universalizar um nível restrito de educação está alicerçada nos padrões de acumulação capitalista na qual o valor utilitarista da educação é ressaltado e levado a cabo nas políticas educacionais dos países que seguem as diretrizes do Programa de Educação para Todos.

Por fim, conclui-se que a meta de universalização do ensino primário, apesar de todo o empenho dos países-membros da Unesco, ainda se encontra distante de ser cumprida até 2015, haja vista todos os percalços no caminho causados pela reinante nos domínios da sociabilidade capitalista, que, contraditoriamente, atrapalham os seus próprios interesses em manter a sua hegemonia como ordem social.

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 de que este nível educacional pode oferecer sustentabilidade econômica e superação da pobreza nos países fora do ciclo de desenvolvimento.

Asseveramos, desse modo, que a superação das desigualdades educacionais, mediante fatores que deveriam impactar diretamente no acesso e na qualidade da educação, é apresentada como sendo possível, provocando transformações estruturais na sociedade vigente. Todavia, tomando como base a perspectiva marxiana, podemos denunciar 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 uma verdadeira formação humana.

## **Bibliografia**

BANCO MUNDIAL. **Educação Municipal no Brasil**: recursos, incentivos e resultados. Brasil: Banco Mundial, 2003g. 2v. Relatório, 24413 – BR.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: [www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf). Acesso em: 14.jan. 2004.

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.

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

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial no comando da educação dos países periféricos. In: **Trabalho, educação e a crítica marxista.** RABELO, J; FELISMINO, S. C. et al. (Orgs.). Fortaleza, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Projeto de pesquisa do projeto:** O Programa de Educação para Todos e a política de financiamento do ensino básico no Brasil. PROPGPq – UECE. Fevereiro de 2010.

MÉSZÁROS, István. A crise atual. **Cadernos Ensaio**, nº 17. São Paulo: Editora Ensaio, 1998. p. 160-179.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO) **Educação Para Todos: O imperativo da Qualidade. Relatório Conciso. EFA Global Monitoring Report Team** c/o UNESCO, 7 place de Fontenoy 75352 Paris 07, França, 2004.

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 à 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: 19.06.2004

\_\_\_\_\_. **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/educaçao/institucional/EFA/relatorios](http://www.brasilia.unesco.org/areas/educaçao/institucional/EFA/relatorios) - Acesso em 19.06.2004

PLENÁRIA INTERCONGRESSUAL DO CONSELHO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO/CNTE, 2ª, 2004, Valparaíso, **Fundeb.** Brasília: CNTE. Disponível em: [www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br). Acesso em: 2.nov. 2004.

RABELO, Josefa Jackline. **A Pedagogia do Movimento Sem Terra:** para onde aponta o projeto de formação de professores do MST? Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da UFC. Fortaleza, 2005

\_\_\_\_\_. **Relatório de Projeto de pesquisa do projeto:** Universalizar o Ensino e Reproduzir o capital: o fundamento do movimento de Educação para Todos (EPT) na perspectiva da crítica marxista. Pro-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - UFC – Março de 2010.

SAVIANI, Dermeval. Educação no Brasil: concepção e desafios para o século XXI. **Cadernos de Educação**, Brasília, DF, v. 6, n. 15, jun, 2001. Disponível em: [www.ufrgs.br](http://www.ufrgs.br). Acesso em: 17.nov.2004

---

<sup>1</sup> Fonte: Relatório de Acompanhamento Global da EPT, 2003/4. Versão Resumida – Gênero e Educação para Todos: o salto rumo à igualdade – Relatório Conciso – Disponível em: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br). Acesso em: 19.06.2004, p. 1.

<sup>2</sup> E-9 - são os nove países mais populosos do Mundo: Brasil, Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

<sup>3</sup> O conceito de "aldeia global" surge cunhado por um sociólogo canadense chamado Marshall MacLuhan, que ficou mundialmente famoso ao publicar o livro "O Meio é a Mensagem", no qual quer dizer simplesmente que o progresso tecnológico estava reduzindo todo o planeta à mesma situação que ocorre em uma aldeia, ou seja, a possibilidade de se intercomunicar diretamente com qualquer pessoa que nela vive. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Aldeia\\_Global](http://pt.wikipedia.org/wiki/Aldeia_Global) Acesso em 22.09.2005.

Como ilustração da importância dada à concepção de "aldeia global" enquanto processo de educação permanente no sentido de educação ao longo de toda a vida e de educação comunitária, encontramos no relatório da Conferência de Jomtien (1990) um capítulo intitulado "Aldeia Global". Conferir DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir. São Paulo: Cortez. 2001.