

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Milena Acosta Felten

Educação básica para todos: o acesso à
educação como uma meta internacional

Mestrado em Educação: História, Política,
Sociedade

São Paulo, 2015

Milena Acosta Felten

Educação básica para todos: o acesso à
educação como uma meta internacional

Mestrado em Educação: História, Política,
Sociedade

Dissertação apresentada à banca
examinadora da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, sob a orientação do
Prof. Dr. Odair Sass, como exigência parcial
para obtenção do título de MESTRE em
Educação: História, Política, Sociedade.

São Paulo, 2015

Banca Examinadora

Resumo

FELTEN, Milena Acosta. *Educação básica para todos: o acesso à educação como uma meta internacional*. Dissertação em Educação: História, Política, Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

Esta pesquisa busca analisar como o processo de fixação de padrões internacionais para a educação básica, estabelecidos por agentes internacionais e amplamente difundidos em países em desenvolvimento, são implementados e monitorados no Brasil. Para cumprir tal objetivo, o projeto internacional Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, criado pela Organização das Nações Unidas no ano 2000, é analisado, em seu objetivo referente à universalização da educação básica. Procura-se refletir como esse objetivo foi desenvolvido no Brasil, inquirendo acerca da forma que a educação é entendida e apresentada por tais programas. A Teoria Crítica da Sociedade orientou essa reflexão, a partir principalmente dos conceitos elaborados por Adorno sobre educação, formação e pseudoformação. Outros autores como Horkheimer e Marcuse também foram utilizados para discutir como a universalização da educação relaciona-se ao direito à educação. Busca-se, assim, por meio de análise documental, verificar como tais objetivos foram traduzidos para a realidade escolar brasileira, analisando-se como os documentos oficiais apresentaram dados para o cumprimento da meta. Os dados apresentados nos relatórios oficiais do projeto internacional citado são analisados em três categorias: acesso, permanência e programas e políticas. Devido ao caráter exploratório da pesquisa, hipóteses iniciais não foram formuladas. Conclui-se que o acesso à educação brasileira foi discutido amplamente em detrimento da permanência, que as principais políticas decorrentes do ODM Brasil incluem o aumento do ensino fundamental de oito para nove anos.

Palavras-chave: acesso à educação, direito à educação, educação básica, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Abstract

FELTEN, Milena Acosta. *Education for all: the access to education as an international goal*. Dissertation in Education: History, Politics, Society. Pontifical University of São Paulo, 2015.

This research aims to analyze how the international standard setting process for basic education, established by international agents and widespread in developing countries, are implemented and investigated in Brazil. To accomplish this goal the international project Millennium Development Goals established by the United Nations in 2000 is analyzed in its objective on universal basic education. Considering how that goal was developed in Brazil is possible to reflect about the way education is understood and presented by such programs. The Critical Theory of Society grounds the bases for this discussion, especially the concepts of Education, Formation and Pseudo formation developed by Adorno. Other authors such as Horkheimer and Marcuse were also used to discuss how the universalization of education relates to the right to education. The research was conducted through document analysis, checking how these objectives have been translated into Brazilian schools reality. The data presented in official reports of the international project quoted are analyzed in three categories: access, permanency and programs and policies. Due to the exploratory nature of the research, initial hypotheses have not been formulated. In conclusion, the access to education has been widely discussed in the Brazilian official reports, in disregard to the permanency aspects or data, and the extension of the basic education length from eight to nine years has been one of the main, however not the only, direct political measure derived from the Develop Millennium Goals project.

Key words: access to education, right to education, basic education, Millennium Development Goals.

SUMÁRIO

Lista de Siglas	7
Lista de Quadros.....	8
Lista de Tabelas	9
Introdução.....	10
1 Educação e o acesso à educação	13
1.1 Educação, Formação e Educação Escolar	13
1.1.1 Educação e emancipação	13
1.1.2 Formação e pseudoformação	16
1.1.3 A educação escolar	17
1.2 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	21
1.3 O acesso à Educação.....	25
1.3.1 O Direito à Educação	25
1.3.2 O Estado Brasileiro e a Educação.....	29
1.3.3 A Quantificação da Educação.....	33
1.3.4 Reduzindo a educação à números e índices.....	37
2 Etapas da pesquisa	41
2.1 Tema e Problema de pesquisa	41
2.2 Objetivos.....	41
2.3 Método	42
2.3.1 Fontes.....	42
2.3.2 Procedimentos	42
3 Apresentação de Resultados	44
3.1 Análise dos itens introdutórios	45
3.1.1 Itens de apresentação e introdução	45
3.1.2 Textos complementares.....	50
3.1.3 Os indicadores para monitoramento de metas.....	53
3.2 Análise dos dados apresentados.....	58
3.2.1 Acesso	58
3.2.2 Permanência	63
3.2.3 Programas e Políticas.....	69
Considerações Finais.....	74
Referências bibliográficas	77

Lista de Siglas

ABM - Associação Brasileira de Municípios
CNM - confederação Nacional dos Municípios
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU – Organização das Nações Unidas
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PISA – Programme for International Student Assessment
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNF - Frente Nacional dos Prefeitos
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil
OECD - Organization for Economic Co-operation and Development
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

Lista de Quadros

Quadro 1 – Oito objetivos de desenvolvimento do milênio	21
--	-----------

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Taxa de frequência escolar líquida das pessoas de 7 a 14 anos por grupos de idade e nível de ensino, segundo sexo, cor/raça e situação de domicílio conforme dados do RA 2007 com base no PNAD de 1992 e 2005	59
Tabela 2 - Proporções de pessoas de 11 e 12 anos que tenham concluído a 4 ^a série do ensino fundamental, e de 18 anos que tenham concluído a 8 ^a série do ensino fundamental – Brasil, 1992*, 2005 e 2008	65

Introdução

Em minha formação inicial, no curso de relações internacionais, trabalhei com conceitos de segurança, mais precisamente, com o conceito de Segurança Humana. Em geral, nos cursos de relações internacionais, somos levados a considerar o Estado como o mais importante agente internacional. A perspectiva da Segurança Humana não considera esse agente como um bloco homogêneo, que atua de maneira uniforme a obter benefícios e a acumular poder, como um ator único, mas, ao contrário, em sua heterogeneidade, em sua forma mais complexa e composta, que está representada nas pessoas que habitam o território desse Estado, a sua população.

De acordo com esse entendimento da segurança humana, devemos tomar as necessidades humanas, da vida em sociedade, como fonte para o estabelecimento de uma ordem interna do Estado. Entre estas necessidades, além de saúde, habitação, mobilidade, alimentação, encontra-se, também, a educação, ou o acesso a esta, como garantia mínima para o bem-estar populacional.

Com base na minha formação em Relações Internacionais e meus estudos na área de segurança humana, juntamente com uma prévia experiência profissional na área da educação bilíngue, em que trabalhei como professora, o interesse pela condição humana, de segurança para o seu autodesenvolvimento, de início mais global e abrangente, foi gradualmente substituído por um interesse específico em torno da educação como um direito do ser humano.

A educação, geralmente, entendida como a esfera da formação e socialização dos indivíduos que vivem em um dado período e em uma dada sociedade, é, atualmente, intrinsecamente vinculada, em cada sociedade específica, aos sistemas social, econômico e cultural vigentes. Apesar dessa especificidade da educação expressa em cada nação, órgãos internacionais produzem, anualmente, relatórios de recomendação de padrões educacionais, bem como índices e testes de qualidade da educação, de maneira global, em um modelo *tamanho único* para todos os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU).

A maneira como esses índices e recomendações são traduzidos e interpretados em cada país é o objeto de estudo desta pesquisa. Procura-se averiguar especificamente como o Brasil recebe, interpreta e aplica essas propostas e indicações

dos organismos internacionais, relacionando esse problema específico com o meu interesse já mencionado pelo direito e o acesso à educação.

Em particular considerando o amplo escopo das determinações e prioridades internacionais sobre os níveis de ensino, as modalidades de educação e as ênfases administrativas ou pedagógicas que devem ser implementadas, é pertinente selecionar um programa ou projeto específico, que tenha se sedimentado suficientemente no país, permitindo identificar, descrever e analisar seus princípios, objetivos e metas a par da apropriação que por aqui se fez. Portanto, ao escolher o programa ou projeto como fonte de informação, a presente pesquisa é do tipo exploratória. Por isso, espera-se ao final sugerir hipóteses explicativas em lugar de verificar hipóteses previamente formuladas.

Para cumprir tal objetivo, o projeto internacional denominado Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que teve início em 2000 e que traz metas a serem cumpridas pelos estados signatários do projeto em um período de 15 anos, é analisado nesta pesquisa, mais especificamente o objetivo segundo deste projeto internacional, que diz respeito à universalização da educação básica.

Em outros termos, pretende-se responder às seguintes indagações: Como as metas do projeto internacional, relativas à educação, têm sido incorporadas, entendidas, interpretadas e implementadas no Brasil?

As metas estipuladas no Brasil, com base nesse projeto, incluem a garantia de que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico, e, que, também até 2015, as crianças de todas as regiões do país, independentemente de cor/raça e sexo, tenham concluído o ensino fundamental.

O objetivo geral deste trabalho é então o de analisar padrões e metas educacionais de projetos internacionais, no Brasil, utilizando-se de relatórios oficiais de acompanhamento publicados como fonte principal para alcançar tal objetivo.

A fim de expor a consecução da pesquisa este texto está organizado em três tópicos.

O primeiro discute a relação entre conceitos de formação, educação e educação escolar com o intuito de elucidar os seus significados bem como relacioná-los com a proposição de uma “educação básica de qualidade para todos”, além de apresentar o projeto de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e uma discussão sobre o acesso à educação.

O segundo discorre sobre as etapas desta pesquisa, os procedimentos, as fontes e o método utilizado para atingir os objetivos pesquisados.

No terceiro e último item, apresenta-se os resultados obtidos a partir da análise dos relatórios de acompanhamento publicados ao longo dos 15 anos do projeto no Brasil, discutindo-se tanto os dados apresentados nesses como também o conteúdo dos textos de apresentação, introdução e posicionamento do país com relação aos ODM.

1 Educação e o acesso à educação

Neste primeiro capítulo são apresentados conceitos fundamentais à discussão proposta nesta pesquisa, como a educação e o acesso a esta. Também é apresentado o projeto internacional que serve como modelo para análise do objetivo pesquisado.

1.1 Educação, Formação e Educação Escolar

A apresentação dos conceitos de formação, emancipação, educação e educação escolar visa discutir diferentes aspectos da esfera educacional ou formativa, muitas vezes tratados de maneira sinônima ou equivalente.

É preciso distinguir educação de formação, e, principalmente, discutir o papel da escola, uma vez que este trabalho pretende analisar um projeto internacional de expansão do acesso à educação básica no Brasil.

1.1.1 Educação e emancipação

A educação funciona como um sistema de transmissão de valores, costumes e condutas. A sua finalidade principal é a de promover a formação do indivíduo.

Educação como formação seria voltada para a emancipação do indivíduo.

Em seu texto *Educação --- Para quê?* Adorno (1995) propõe que a educação se define como “a produção de uma consciência verdadeira nas pessoas que passam pelo processo educacional”. (ADORNO, 1995, p.141) Sendo assim a educação é considerada uma exigência política, pressuposto para o funcionamento de uma sociedade verdadeiramente democrática, que só pode ser constituída de pessoas emancipadas.

Uma democracia sem pessoas emancipadas não seria uma democracia verdadeira. Apesar de existir de fato, como na sociedade atual, essa forma de democracia é apenas funcional, pois, essencialmente ela é predominantemente formal, reduzida aos seus mecanismos esvaziados de conteúdos tanto quanto possível. Uma

democracia que se propõe não apenas a funcionar mas proceder de acordo com seu conceito, exige homens emancipados.

No entanto, a ideia de educação como emancipação torna-se um tanto abstrata se não inserida social e historicamente no pensamento e na prática educacional.

Quando Adorno considera o que ele denomina como ideologia dominante – capitalista, racional e tecnológica - e a organização do mundo em que vivemos, o autor conclui que ambas se converteram em uma mesma coisa. E a pressão exercida pela ideologia e pela organização social vigentes sobre as pessoas é tão imensa que supera a ação da educação, de formação e emancipação dos indivíduos. Essa pressão exercida pelo existente, que o autor define como um processo de “obscurecimento da consciência”, precisa ser considerada quando discutimos a emancipação, para não transformar a emancipação em um idealismo. (ADORNO, 1995).

A emancipação, em certo sentido, é o mesmo que conscientização. O desenvolvimento da conscientização, porém, sempre envolve um momento de adaptação. A educação seria de certa forma impotente e ideológica se não considerasse a finalidade da adaptação. Se não preparasse os seres humanos para operarem com a lógica da realidade.

Ao mesmo tempo, não pode a educação servir somente à adaptação. A educação que se restringe à adaptação sem preparar o indivíduo à emancipação torna-se questionável, à medida que produz somente pessoas ajustadas, reproduzindo assim a situação existente atual, caracterizada pelas injustiças, desigualdades e violências.

No sistema educacional vigente há uma grande dificuldade encontrada por professores em sala de aula para reunir na educação simultaneamente princípios individuais e sociais, adaptação e resistência.

Tomando por base a realidade vigente, Maar (1995) em *À guisa de introdução: Adorno e a experiência formativa*, afirma:

A educação não é necessariamente um fator de emancipação. Numa época em que educação, ciência e tecnologia se apresentam – agora “globalmente”, conforme a moda em voga – como passaportes para um mundo “moderno” conforme os ideais de humanização, estas considerações de Theodor W. Adorno podem soar como um melancólico desanimo (MAAR, 1995, p.11).

O autor busca evidenciar com essa afirmação que ao utilizarmos o conceito de educação e adaptação de Adorno estamos na verdade reafirmando a necessidade da crítica permanente. Há necessidade de alertar contra um deslumbramento em relação à

educação. Um processo educacional que visa somente o “esclarecimento” da consciência desconsiderando a forma social da educação, que se dá pela apropriação de conhecimentos técnicos, teria efeitos negativos.

Entretanto, Maar (1995) também chama a atenção para o processo contrário, em que o condicionamento social sem o esclarecimento serve somente a reprodutibilidade do status quo social vigente:

“quanto mais a educação procura se fechar ao seu condicionamento social, tanto mais ela se converte em mera presa da situação social existente. É a situação do “sonho de uma humanidade que torna o mundo humano, sonho que o próprio mundo sufoca com obstinação na humanidade!” (ADORNO, 1975 apud MAAR, 1995, p.11).

A educação vista somente com fins de socialização limita o ser humano e restringe suas oportunidades de desenvolvimento e esclarecimento, do mesmo modo que a educação voltada apenas aos interesses particulares do indivíduo, apregoando que ele é auto suficiente promove o individualismo.

O significado de formação para Adorno refere-se, também, ao processo dialético da formação do homem no mundo, e do mundo pelo homem. A realidade do mundo em que habitamos é adquirida pelos humanos ao mesmo tempo que esses agem no meio em que vivem em uma interação que altera a realidade existente, humanizando-a. (MAAR, 1994).

O processo de humanização do mundo daria origem a “cultura objetiva”, da qual o sujeito se apropria em um processo de adaptação e autonomia. Articulam-se, dessa forma, o processo de formação do sujeito e a constituição dos elementos humanos do mundo, a cultura.

O ideal de formação ocorreria a partir de um processo de trabalho social autônomo, com a realização total das potencialidades de seu agente, como sujeito emancipado da sociedade. A formação como base para a orientação da ação, garantindo-lhe um sentido próprio, assim vinculando o ideal formativo à emancipação.

Entretanto, a possibilidade da formação, segundo Maar, é eliminada ao pressupor-se um sujeito identificado a uma subjetividade socializada de modo heterônomo, imposto. “Elementos formativos não assimilados fortalecem aquela reificação da consciência de que a formação deveria proteger” (ADORNO, 1979 apud MAAR, 1994, pg. 142).

Nesse sentido, a formação, constituída por meio da educação, seria como uma arma de defesa dada ao cidadão para se defender de maneira lúcida e racional, julgando e analisando o que é válido para sua vida e descartando influências indesejáveis.

Cabe considerar se o meio social em que estamos inseridos hoje propicia realmente a possibilidade de uma formação.

1.1.2 Formação e pseudoformação

Considerando-se a formação como o processo de apropriação subjetiva da cultura, isto é, um processo de reflexão e autorreflexão crítica, que exige esforço do indivíduo, é preciso entender os elementos culturais disponíveis na sociedade de hoje, os quais, espera-se, que os sujeitos se apropriem.

A cultura tem um caráter duplo: ao mesmo tempo que remete à sociedade, também serve de mediação entre esta e a formação.

Adorno apresenta em seu texto “Teoria de la Seudocultura” (1972) uma crítica à relação do sujeito com a cultura, uma relação que é permeada pela mercantilização dos bens culturais. Com o desenvolvimento da indústria cultural o sujeito se adapta à lógica do mundo produtivo, em diversas esferas da vida humana, numa relação instrumental.

Uma formação que se baseie em seu sentido próprio, separada das coisas humanas, com um fim em si mesma e absoluta ajuda a naufragar a própria ideia de formação. A busca pela formação se converte então em pseudoformação.

Wolfgang Leo Maar (1994) ressalta que a pressa e a racionalidade instrumental da atualidade, atribuem um tempo limite ao processo de formação, na medida em que se impõe uma repressão da experiência plena em prol de um resultado imediato, não permitindo esse contato de amadurecimento e real apropriação da realidade, da cultura. É preciso ter um “porque” e um objetivo claro para ingressar na formação e quanto menos tempo de duração mais bem sucedida será considerada a formação, para essa sociedade atual. Essa limitação temporal constitui um mecanismo de bloqueio do diferenciado, para reprodução do “sempre idêntico”, da sociedade massificada. Essa “fraqueza do eu”, travamento da “vontade” é o que acontece na pseudoformação.

Esse impedimento da experiência, da apropriação do objeto e da experimentação do objeto em si se dá também devido as relações do sujeito com o

trabalho, com a técnica. No presente processo de industrialização fundamentado em padrões da ação instrumental que se expandem a todas as esferas da vida humana, a capacidade de experimentar o objeto como algo que não é somente mero objeto de dominação e alienação é inexistente. O que existe é uma identificação entre alienação e objetivação no processo de trabalho capitalista industrial, pela qual se produziria o fenômeno da reificação, bloqueando a constituição da experiência formativa.

Esta formação “travada” da sociedade capitalista industrial desenvolve somente o lado da adaptação, desconsiderando a resistência e a contradição.

Uma “semicultura”, de caráter afirmativo e sem nenhum potencial crítico, uma cultura sem “negatividade”, isto é, sem a função de negar as condições de reprodutibilidade e manutenção das condições sociais desfavoráveis existentes, com objetivo de transformá-las.

Semicultura seria uma noção deficiente, unilateral e abstrata da cultura. A cultura afirmativa provem da época do desenvolvimento da burguesia em que ela separou o mundo intelectual como um mundo distinto do mundo real, mais elevado. A cultura, em seu caráter afirmativo, distingue-se do mundo cotidiano de luta pela sobrevivência. Separa-se aquilo que tem finalidade objetiva do que não tem, o necessário do belo.

Essa separação presente no caráter afirmativo da cultura, reflete outra distinção presente na modernidade: a distinção entre civilização (dimensão material) e cultura (dimensão espiritual).

A verdadeira cultura se relacionaria à concepção de formação que não se esgota na mera imposição sobre a natureza subordinada, mas ao mesmo tempo se concilia com a natureza viva. Por outro lado, a moderna apreensão da natureza pela sociedade, bem como as relações humanas resultam em mera civilização. (HORKHEIMER, 1985)

O processo educacional e institucional ao qual estamos submetidos ao longo da infância e adolescência está vinculando a reprodução e manutenção de uma ordem “civilizatória”, que nos permitiu e permite viver organizadamente em sociedade.

1.1.3 A educação escolar

Dessa discussão acerca da educação para formação e a verdadeira emancipação do sujeito, cabe questionar o papel da escola, como instituição educacional, ou instituição civilizatória da sociedade moderna.

A escola representa um rito de passagem, uma mediação para vida adulta, um estágio preparatório para maturidade, para cada indivíduo tornar-se um contemporâneo de sua época. Contraditoriamente, esta mesma instituição é um obstáculo, ou pelo menos um fator retardador, de uma imersão adequada na contemporaneidade. (OLIVEIRA, 1994). Não são poucas as opiniões de alunos e professores que acreditam que a escola hoje não se relaciona com a vida moderna.

Para Adorno, o isolamento da escola em relação à sociedade é uma carência e não uma virtude, lembrando que a escola não pode ser um fim em si mesma.

Ao mesmo tempo, esta carência se faz necessária para gerar um afastamento, uma ruptura com o cotidiano, uma distância que forneça condições básicas para uma compreensão mais lúcida e orgânica dos processos formativos desta sociedade que fortemente envolve a todos, numa realidade que quer perpetuar-se. (OLIVEIRA, 1994).

Porém, esta carência necessária não é virtude, uma vez que o formalismo escolar pode afastar irremediavelmente o aluno da possibilidade de conhecer a realidade para assim transformá-la.

Entretanto, apesar de estar afastada de certos aspectos da realidade, o ambiente escolar também reflete muitos paradigmas modernos.

Não foi a escola inicialmente criada para essa população que ocupa suas salas de aula. Historicamente, a escola servia às classes dominantes. A ampliação do espaço escolar à população em geral traz para o ambiente escolar o reflexo de nossa sociedade complexa. Não deve e nem poderia ser a escola um instituição unilinear, clara e transparente em uma sociedade de níveis complexos e com uma população que quanto mais cresce mais se diversifica.

“Diferenciados numa sociedade diferenciada, até fragmentada, os estudantes trarão à escola as marcas e os estigmas da diferenciação social, em todos os aspectos.” (OLIVEIRA, 1994, pg. 125)

O ambiente escolar, então, é o de um conglomerado de complexidades e contrastes.

O professor, apesar de orientado num sentido de elevar os estudantes a uma formação, tende muitas vezes a aderir às ideias e valores da classe dominante

transmitindo-os como absolutos. Reforçando e retroalimentando essa fragmentação social já existente e bastante difundida.

Além de evidenciar o papel central do professor no processo de formação escolar, Oliveira (1994) ressalta também a propensão dos mesmos, como agentes e pacientes da educação, aos mecanismos de alienação, tais como o verbalismo, o congelamento do real, o formalismo, a compartimentalização, o mercantilismo e a competitividade, entre muitos outros.

Segundo o autor, o verbalismo é a supremacia concedida à palavra vazia, em detrimento da observação sistemática e da experiência vivida. Desestimulando assim os alunos do pensar real, dedicando-se a uma memorização desarticulada. Já o congelamento do real seria o mecanismo mais essencial ao sistema, pois consiste em eliminar qualquer traço que indique que a realidade está em constante processo de transformação e que o ser humano é o seu agente. Uma história fechada, que já atingiu seu clímax, com a mera explicação expositiva de fatos do passado que levaram à situação atual e ao encerramento da ação humana.

O formalismo, que faz a introjeção de normas rígidas, estereótipos e normatizações, a compartimentalização que engloba o gosto pelo pormenor e elimina qualquer noção do todo, aprisionam o aluno nas malhas do “organizado”, no mundo entendido como imóvel, imutável, intransponível. A realidade é imposta como uma massa compacta, inacessível à compreensão e, portanto, inescapável.

O reflexo do mercantilismo em que vivemos na escola pretende neutralizar esse modo de produção com minorias privilegiadas em que vivemos, e, quem sabe, eternizar o mesmo. A partir de notas, classificações, testes de inteligência, reifica-se o ser humano, em um processo legitimado pela escola.

“ como um dos resultados das características acima, a escola torna-se uma poderosa agência para transmitir as forças que desvitalizam os homens....realiza assim, como instituição social, uma intensificação da racionalidade instrumental, opressiva e repressiva. Em lugar de contribuir para emancipar o homem, aprisiona-o nos moldes de pensar e agir típicos do capitalismo.” (OLIVEIRA, 1994, pg. 136)

Cabe aqui reafirmar a discussão do item acima sobre a formação real e a pseudoformação que estamos proporcionando aos estudantes atualmente. A pseudoformação, que não seria um passo anterior à formação concreta e sim seu oposto radical, que adultera a vida sensorial, conquista a lógica de transmissão da escola, juntamente com o método positivista das ciências naturais, que é da predição, eficiência e controle técnico.

“Tudo instrumentalizado pelo homem-tornado-instrumento” (OLIVEIRA, 1994, pg. 137).

O pensamento neoliberal da alienação do trabalho é refletido e recriado dentro dos muros escolares, como única forma válida de pensar e agir. A escola passa a reproduzir a vida tal como alienadamente ela se configura.

Esta tendência pode ser notada quando analisamos a educação em patamares internacionais. Grande parte dos estudos em internacionalização da educação, hoje, refletem essa associação da educação com o mercado de trabalho, discutindo o ensino superior “soberano”, a partir de instituições internacionais presentes em diversos países e que visam “produzir” mão de obra qualificada e padronizada. Além de estudos comparativos entre países considerados desenvolvidos e em desenvolvimento a nível universitário, avaliando quem produz mais “conhecimento” avaliando-se o número de artigos publicados, criando-se uma coisificação do conhecimento em número de páginas.

Este enfoque na produção do “novo conhecimento” muitas vezes retira a importância e a atenção que deve ser dada ao ensino básico e o acesso a esse. Mesmo entre países considerados desenvolvidos há um subdesenvolvimento em seus sistemas educacionais. O problema educativo possui fundamentos universais de acesso e permanência, os quais deveriam ser discutidos e que vem sendo ignorados.

Embora contribua para a reprodução de injustas estruturas sociais, a escola, como poderosa agência de transmissão, pode transmitir a emancipação do ser humano. Segundo Oliveira (1994), a escola seria a única agência especializada para tal fim.

Como todas as instituições criadas pelo homem, a escola é ambígua. Acima de tudo sua ambiguidade está no fato de ser uma realidade dialética. Pode transformar e pode ser transformada também.

Sendo a escola o lugar mais propício para a formação ocorrer, o acesso à escola, à educação, torna-se discussão essencial e primordial.

O direito à educação como direito do ser humano já foi declarado e vem sendo reafirmado internacionalmente nos últimos anos como de suma importância para o desenvolvimento das nações.

A educação deveria e poderia ter fundamentos universais de acesso e de qualidade para a formação do indivíduo. O projeto internacional Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, discutido a seguir, é uma iniciativa global que busca discutir esses fundamentos.

1.2 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Um dos grandes, se não o maior projeto internacional vigente, denomina-se Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Esse projeto teve início em setembro de 2000, quando, durante três dias consecutivos, a maioria dos líderes mundiais esteve reunida para discutir o papel das Nações Unidas no novo milênio.

Esse encontro recebeu o nome de Cúpula do Milênio, sediada em Nova York, tendo contado com a participação dos então 189 países membros ¹, que assinaram e se comprometeram a adotar o documento produzido durante a cúpula, a Declaração do Milênio.

Tal documento—a Declaração do Milênio—depois da Declaração e Programa de ação de Viena sobre os direitos humanos, de 1993, volta a discutir a importância da observação das leis internacionais de direitos humanos e leis humanitárias internacionais, bem como o desenvolvimento sustentável.

A Declaração do Milênio foi organizada em oito pontos, sendo cada um deles considerado um objetivo principal e assim especificados:

I: Valores e princípios (liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito a natureza, responsabilidade comum).

II: Paz, segurança e desarmamento.

III: Desenvolvimento e erradicação da pobreza.

IV: Proteção do ambiente comum.

V: Direitos humanos, democracia e boa governação.

VI: Proteção dos grupos vulneráveis.

VII: Responder as necessidades especiais de África.

¹ Com a adesão da Suíça em 2002, Timor Leste também em 2002, a separação de Servia e Montenegro e adesão de Montenegro em 2006 e por último do Sudão do Sul em 2011, a ONU possui hoje 193 países membros.

VIII: Reforçar as Nações Unidas.

(UNITED NATIONS. The Millennium Declaration. Nova York, 2000.)

Após a assinatura da Declaração do Milênio e das contribuições de organizações internacionais como OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), juntamente com relatórios das diversas conferências realizadas ao longo dos anos de 1990 sobre infância, nutrição, direitos humanos, surgiram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)².

Esses objetivos constituem um comprometimento de todos os países membros signatários em prol do desenvolvimento de políticas para melhorar a condição de vida em países mais atingidos por problemas sociais, decorrentes da desigualdade social e da distribuição de renda. No Brasil, esses objetivos também são conhecidos como 8 Jeitos de Mudar o Mundo³. Estes objetivos foram redigidos em 2000 e a meta para seu cumprimento foi prevista até 2015.

Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a nível internacional são:

Quadro 1. Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

- | | |
|----|--|
| 1. | Redução da pobreza; |
| 2. | Atingir o ensino básico universal; |
| 3. | Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; |
| 4. | Reduzir a mortalidade na infância; |
| 5. | Melhorar a saúde materna; |
| 6. | Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; |
| 7. | Garantir a sustentabilidade ambiental; |
| 8. | Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. |

Fonte: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. – Brasília : Ipea, 2004, p. 5.

A redação desses oito objetivos busca solucionar os problemas identificados pela comunidade internacional que devem ser solucionados agora para um futuro desenvolvimento internacional ser atingido a partir de 2015. Os oito objetivos podem ser agrupados por temas congêneres, uma vez que expressam marcos referenciais do que foi diagnosticado como problemas relacionados ao desenvolvimento. A redução da pobreza e o combate às doenças como condições de melhoria de vida nas áreas mais afetadas pela miséria, a saúde materna e a redução da mortalidade infantil

² Outro documento que adquiriu significativa importância e contribuiu para a elaboração dos ODM foi o relatório apresentado na ONU em 2000, assinado pelo então Secretario Geral Kofi Annan, intitulado “Nós, os povos: as Nações Unidas no século 21”, bem como o International Development Goals da OECD de 2000), também apresentado no mesmo ano.

³ A Rede Brasil Voluntário, rede que congrega centros de voluntariado de todo o Brasil, criou este “slogan”, uma identidade visual e um site para os ODM no Brasil, afirmando buscar estimular debates acerca dos mesmos e propiciar o conhecimento e o engajamento de todos os interessados em participar de ações, campanhas e projetos de voluntariado que colaborem com os ODM.

interligadas, a sustentabilidade ambiental e o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento visando um processo de desenvolvimento sustentável global, são alguns agrupamentos possíveis.

Os valores e princípios citados anteriormente, referentes à Declaração do Milênio, e os valores redigidos acima, como os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estão temporalmente relacionados, sendo os ODM uma reelaboração mais objetiva dos destaques contidos na declaração mencionada. Por exemplo, o ponto III da Declaração do Milênio deu origem ao Objetivo do Milênio “redução da pobreza”. Os objetivos de igualdade entre os sexos, redução da mortalidade infantil e melhoria da saúde materna são objetivos derivados diretamente do ponto VI da declaração: Proteção dos grupos vulneráveis; mas, ao mesmo tempo, podem ser associados ao ponto VII: Responder as necessidades de África. Assim, poderíamos discorrer sobre cada item dos Objetivos do Milênio e suas diversas associações com a Declaração do Milênio, porém, o que cabe salientar aqui, é a existência desta conexão estabelecida de forma linear, e que resultou na transformação de pontos mencionados em uma declaração em um projeto de objetivos específicos para este milênio, com prazos de execução, e o envolvimento de grande número de países membros.

Esta pesquisa trata, portanto, dos objetivos do milênio quanto à sua implementação e averiguação no Brasil. Mais especificamente, trata do direito à educação de qualidade para todos, como expressos no objetivo segundo do milênio: universalizar o ensino básico no país, até 2015.

Busca-se mostrar de que forma estamos utilizando e interpretando esta “assessoria educacional”, que recebemos para reformar, melhorar ou ajustar o sistema educacional àquele objetivo mundial.

Cabe ressaltar aqui, primeiramente, que cada um dos oito Objetivos do Milênio se desdobra em metas. Nota-se que para o objetivo que constitui o foco desta pesquisa—“atingir o ensino básico universal”—, há apenas uma meta: até 2015 todas as crianças, de ambos os sexos, deverão cursar o ensino básico completo.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão responsável no Brasil pelos Objetivos do Milênio, define esta meta em duas partes complementares, da seguinte forma: 1^a: Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico; e, 2^a: Garantir que, até

2015, as crianças de todas as regiões do país, independentemente de cor/raça e sexo, concluam o ensino fundamental.⁴

Como já anteriormente mencionado, em seu objetivo milenar, a ONU não define o ensino básico com relação a sua duração, sendo esta definida em cada país. O que foi delimitado pelo Brasil como “ensino básico” para atingimento desse objetivo específico será discutido nesta pesquisa.

Desde a publicação dos Objetivos do Milênio, relatórios de acompanhamento e resultados têm sido colocados à disposição para dimensionar os avanços, ou não, dos objetivos estabelecidos. Esses relatórios são tomados como fonte principal para acessar as modificações e ajustes que o Brasil utilizou para o cumprimento, completo ou parcial, dos ODM.

Um momento de suma importância ocorreu, em 2012, na conferência Rio+20⁵, em que esses objetivos foram não só reafirmados mas remodelados para os próximos anos.

Atualmente já se discutem os novíssimos objetivos do milênio, a serem implementados a partir de 2015. O novo documento conta hoje com 17 objetivos, que devem ser resumidos para facilitar a divulgação, sendo que a Assembleia Geral da ONU, realizada em setembro do ano de 2014, foi uma importante para a decisão final de quais objetivos já elaborados devem permanecer no documento final⁶.

No entanto, será que podemos considerar as primeiras metas, estabelecidas em 2000, como ao menos parcialmente atingidas? Como foi realizada a verificação destes índices no decorrer dos últimos anos? Qual a situação atual do Brasil com relação aos Objetivos do Milênio e principalmente com relação ao objetivo segundo, atingir o ensino básico universal?

Se as políticas internacionais, a elaboração de recomendações e, no caso desta pesquisa, mais especificamente, os objetivos do milênio, são principalmente

⁴ Esta informação sobre as metas e foi retirada do site oficial do PNUD Brasil. Durante os 15 anos do programa ODM no Brasil, mudanças com relação às metas foram realizadas e serão analisadas na parte que trata dos resultados desta pesquisa.

⁵ A Conferência denominada Rio+20 recebeu esse nome por se tratar de uma continuação da primeira conferência realizada pela ONU sobre o meio ambiente e sustentabilidade em 1992, a Rio 92. A conferência realizada em junho de 2012 teve como temas principais a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

⁶ Para os novos objetivos do milênio, que devem ser chamados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), há uma forte oposição, liderada pelo Brasil, contra a inclusão do tema “Governança, justiça e paz”. O Brasil argumenta que o acordo prévio de manter os ODS relacionados ao documento final produzido na RIO+20 deve ser mantido e que a inclusão de temas como governança retirariam o foco principal, que é o da sustentabilidade para o desenvolvimento, para o qual outros temas devem ser abordados, como o combate à pobreza.

ideias que devem contribuir para formação de estratégias políticas e de ação nos países a que se destinam, ou talvez para todos os países de uma forma geral, faz-se necessário analisar em detalhes as condições em que estas ideias são introduzidas e verificadas.

1.3 O acesso à Educação

O acesso à educação básica para todos, propugnado pelos objetivos internacionais já citados, está ligado ao direito à educação. De fato, a assinatura desse compromisso internacional, que são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, é considerada um passo subsequente à Declaração dos Direitos Humanos de Viena, de 1993, como se disse anteriormente.

Entre os documentos internacionais assinados pelos países membros da ONU que reconhecem e reafirmam o direito à educação, estão também a Convenção Relativa à Luta Contra Discriminação no Campo do Ensino, de 1960, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. O direito à educação é uma dimensão do direito que se mantém como espaço para discussões relevantes e que não perdeu sua atualidade.

Os objetivos específicos do ODM são mais uma reafirmação dos direitos humanos que foram firmados 20 anos atrás, que agora ressurgem com uma nova abordagem.

Posto que este trabalho se propõe a discutir o acesso universal à educação propugnado nos ODM faz-se necessário definir que direito é esse que tanto é discutido e reivindicado.

1.3.1 O Direito à Educação

Segundo Cury (2002), praticamente todos os países do mundo hoje asseguram em seus textos legais o acesso dos cidadãos à educação básica. Mais que uma exigência contemporânea, ligada aos preceitos produtivos e de inserção profissional, para o mencionado autor, o direito à educação responde à valores da cidadania social e política. As bases desses valores são buscadas no acervo

doutrinário e conjunto normativo, inclusive internacional, tal como nos documentos referidos acima e, ainda mais recentemente, na assinatura dos ODM.

Apesar de se tratar de um direito reconhecido, ele precisa ser garantido. O primeiro passo é estar inscrito em lei de caráter nacional. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 6º o acesso à educação como um direito social, juntamente com o direito à moradia, saúde e proteção dos desamparados.

O direito mostra a contradição histórica entre a sociedade e o indivíduo. Ao mesmo tempo que está em consonância com a diversificação das relações sociais, o direito desdobra-se com as exigências dessa sociedade em objetivos específicos, tomados como alvos de legislação, como o fenômeno de ordenamento e legislação das mais diferentes esferas da sociedade.

A definição de direito apresentada por Marcuse e Neumann (1969) considera o surgimento da sociedade moderna e do mundo social como o surgimento do reino das necessidades, desejos e interesses humanos. O desenvolvimento de toda forma social começa com a organização das necessidades humanas, sendo assim, o direito de acordo com essa forma de organização, responde a uma necessidade humana. O direito à educação como resposta à uma necessidade ou um desejo humano.

Mas o direito também é mais do que isso.

O direito pode ser visto aqui como uma questão política, da sociedade industrial, que nasce a partir da propriedade privada. O direito mostra essa contradição histórica entre a sociedade e o indivíduo. Ao mesmo tempo que está em consonância com a diversificação das relações sociais, desdobra-se com as exigências dessa sociedade em objetivos específicos, tomados como alvos de legislação, como o fenômeno de ordenamento e legislação das mais diferentes esferas da sociedade.

O direito, na sua forma ordenada e de lei, indica os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de atuação. Ou seja, regras:

“... a existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. (BOBBIO, 1992, apud CURY, 2002, pg. 246)

O direito, como apresentado acima e predominantemente na literatura vigente, apresenta sua função “legisladora” e “ordenadora”, que se estende a todas as

esferas da vida humana, em um movimento que tende a legislar sobre tudo e todos, de maneira cada vez mais específica, como o direito das mulheres, dos idosos, dos transexuais, dos animais domésticos, entre outros.

Franz Neumann (1969), ao ilustrar a mudança do papel do direito na sociedade moderna, faz uma importante distinção entre Direito e Lei.

Segundo esse autor, cada medida do poder soberano, qualquer que seja o seu conteúdo material, constitui a lei (declarações, códigos, ordens de oficiais de justiça). A lei é *voluntas*, nesse caso, a vontade do Estado soberano.

Há, no entanto, também, o conceito racional de direito, que tem base em seu conteúdo material. O direito racional é uma norma inteligível e que contém um postulado ético que é frequentemente o da igualdade. O direito, então, é *ratio*, é razão e não necessariamente *voluntas* (vontade.) Esse direito racional não necessariamente precisa emanar do soberano, embora isso possa acontecer, pois as leis materiais podem existir independentemente do desejo do soberano. A razão do direito defende a validade de um sistema de normas mesmo quando o direito positivo do Estado ignora o seu postulado.

No direito natural, não existe tal separação, pois *voluntas* e *ratio* seriam unos. A separação do direito político do direito natural foi tentada pelos nominalistas, corrente que credita todas as coisas existentes a nomes e para a qual conceitos são meras palavras.

Neumann (1969) considera que na idade do liberalismo, o direito natural “desceu ao mesmo nível da democracia” e a teoria do contrato social encontrou ampla aceitação. Na modernidade, a oposição entre vontade e razão, que se expressa no âmbito jurídico, gera insegurança e incerteza quanto a racionalidade jurídica.

Esse autor afirma que o positivismo jurídico é eliminado da teoria legal, e não é substituído apenas pelo institucionalismo, que busca explicar a sociedade civil a partir de suas instituições. Os elementos de decisão são conservados e reforçados: primeiro pela eliminação do conceito racional do direito, restando apenas o seu conceito político, que é o da *voluntas*, o da lei.

Quer dizer, a lei como um fenômeno distinto das ordens políticas do soberano só é possível quando se manifesta como lei geral. De acordo com o contrato social de Rousseau (2005) o objetivo da lei deve ser sempre geral. O direito considera os interesses na massa, e as ações no abstrato. Nunca pode o direito considerar uma pessoa ou ação determinada, não pode ter o poder legislativo como objetivo um objeto

particular ou determinado. Isto, entretanto, não quer dizer que a lei não possa decretar privilégios. O que a lei não pode é conferi-los, a quem quer que seja, nominalmente.

Entretanto, no capitalismo monopolista não há mais condições do bom funcionamento do “direito geral”. Com a concentração de poder que ocorre no capitalismo monopolista, uma “lei geral” perde o sentido, visto que o Estado se vê confrontado com casos únicos e individuais. Política e economia se aproximam, o direito formal se torna dispensável frente aos interesses monopolistas, que promovem a informalização, livrando-se da necessidade de reciprocidade. No capitalismo monopolista a propriedade particular dos meios de produção como uma característica instituição de toda a época burguesa é conservada, mas a lei geral e o contrato desaparecem e são substituídos por medidas individuais tomadas pelos Estados soberanos. Lei racional é desnecessária ao capital monopolista, é entrave ao seu desenvolvimento. Seu poder impõe vontades e transfere as obrigações legais aos consumidores, mesmo dentro da forma contratual. A limitada, formal e negativa generalidade da lei sob o liberalismo torna possível a calculabilidade capitalista.

Neumann (1969) reconhece que o direito racional pode servir como mecanismo de oposição ao poder irracional e violento, mas também ao seu contrário, quando não considera o conteúdo dos problemas do poder político e social, ficando apenas em um patamar teórico.

Ainda que reconhecendo a ascensão do Estado de direito ao desenvolvimento capitalista, Neumann defende a soberania do estado como forma de controle sobre os interesses poderosos e exclusivos. A segurança social, a ordem e lei seriam bens públicos, e para isso devem existir. Neumann defende a liberdade jurídica (ideal da legalidade, o direito), cognitiva (ideal da racionalidade humana, moral) e volitiva (ideal da democracia, ética), e a separação dos poderes (executivo, jurídico, legislativo). Uma sociedade formal contém a garantia mínima de liberdade aos seus contemporâneos. É o caráter emancipatório em uma sociedade desigual.

Cury (2002) reconhece que a importância da lei nasce de seu caráter contraditório: nela sempre reside uma dimensão de luta. Para esse autor, todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula a igualdade de oportunidades. A lei pode criar condições mais propícias para a democratização da educação e para a socialização de gerações mais iguais e menos injustas.

Quando falamos em acesso à educação e universalização da educação, como no caso dos ODM, estamos discutindo também o direito à educação em forma de lei de cada um dos países signatários.

A ligação entre o direito à educação e a democracia tem a legislação como suporte. No Brasil, para além do direito assegurado na Constituição Federal, a criação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 traz a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino básico para os cidadãos brasileiros. Em sua “adaptação” do objetivo 2 do ODM, o Brasil aproxima as metas criadas internacionalmente da legislação brasileira em seu esforço de universalização da educação básica.

Entretanto, a mera criação de parâmetros curriculares a serem implementados no sistema educacional e seguidos pelos professores não constitui a implementação de um direito em si. Cabe perguntar como que uma recomendação internacional, que aparentemente está sendo redigida como um direito – quando traz em seu texto “todos devem ter acesso à educação” – pode ser traduzida e atingida a partir da confecção de novas leis e adaptações a sistemas ou redes, muitas vezes defeituosas ou até inexistentes.

1.3.2 O Estado Brasileiro e a Educação

A educação está intrinsicamente relacionada à cidadania. Um Estado quando promove a educação para a sua população tem em mente a formação de novos cidadãos para modificar ou manter a organização social vigente, intervindo nesse processo por meio da oferta da educação. Para Cury (2002), quando essa intervenção associa gratuidade e obrigatoriedade torna-se mais concreta, já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil.

Ao intervir dessa forma na sociedade civil, o Estado não está entrando em conflito com os direitos e a liberdade civil, mas, pelo contrário, está assegurando que os demais direitos civis e liberdade possam ser exercidos. Pois, para tanto, devem as pessoas ser inteligentes e de bom senso, além de saberem ler e escrever. No entanto, essa visão do Estado pode ser considerada um tanto abstrata, pois, um estado de classes não visa apenas os direitos, visto que, contraditoriamente ele os assegura predominantemente do ponto de vista formal. Isto é, na própria contradição que lhe é

imane, uma vez que há a necessidade de declarar que “todos são iguais perante a lei”, é justamente porque não o são, essa igualdade ainda não existe de forma consolidada e concretizada por parte do Estado.

Cury (2002), ao fazer uma análise da história dos direitos sociais e do direito à educação na Europa, afirma que a obrigatoriedade da educação não só constituía uma exceção ao *laissez-faire* como também se justifica, visto que deve o Estado proporcionar os meios para que uma sociedade produzir uma sociedade com pessoas de mente madura, minimamente iluminadas, se forme. Porém, a ativação dessa “luz” que cada um traz consigo, que ampliaria a capacidade de escolha não pode ser objeto nem de uma ação assistemática e nem produto de um acaso bem-sucedido. Em uma citação de Bobbio, o autor chama atenção para o difícil problema de uma teoria racional do Estado que pretende conciliar dois bens que ninguém está disposto a renunciar e que são incompatíveis: a obediência e a liberdade. (BOBBIO, 1992, apud CURY, 2002)

Mas, para que os cidadãos ajam conforme seu livre-arbítrio eles precisam das “luzes da razão”, desenvolvidas em condições asseguradas pelo Estado racional. Nesse sentido, o direito à educação é também um direito de todos de ser diferente, ao permitir o acesso à todos ao desenvolvimento de suas singularidades. Se essa singularidade poderá ser exercida na sociedade atual é algo questionável, todavia o direito de desenvolvê-la constitui desde já um primeiro passo.

O acesso à educação dá ao indivíduo a capacidade de reconhecer opções diferenciadas. O direito à educação seria uma oportunidade de crescimento do cidadão. Todo direito nasce como uma exigência social, que vai se afirmando até se converter em direito. O direito à educação surge como uma exigência da sociedade moderna, industrializada e informatizada. Esses direitos sociais podem ser considerados como produto de processos sociais encabeçados pela classe trabalhadora que viram na educação um meio de participação na vida social, econômica e política.

Entretanto, mesmo com declarações e inscrições em lei, o direito à educação ainda não se efetivou na maior parte dos países, principalmente os que sofreram processos de colonização e desenvolvimento tardio, como o Brasil. O que evidencia a natureza contraditória do Estado de classes que os assegura predominantemente, e, como no caso brasileiro, meramente do ponto de vista formal. “A pirâmide educacional acompanha muito de perto a pirâmide da distribuição de renda e da

riqueza.” (CURY, 2002, p. 258). O aumento da desigualdade está ligado também ao aumento da falta de acesso aos sistemas de ensino e ao conhecimento disponíveis.

Isto não quer dizer que a criação da lei e das declarações não seja válida. Especialmente em países como o Brasil com um histórico elitista no acesso à educação, torna-se imprescindível uma vez que declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles também são portadores de um direito importante. (CURY, 2002)

Quando esse direito passa a ser motivo para criação de declarações e convenções por organismos internacionais, como o ODM, é porque há uma tendência à internacionalização. O direito à educação reconhecido na própria consistência do ser humano, a educação como direito e sua efetivação em práticas sociais se convertem em instrumento de redução das desigualdades e das discriminações e possibilitam uma aproximação pacífica entre os povos de todo mundo. (CURY, 2002)

O movimento contrário, de especificação desse direito, ocorre no reconhecimento dos novos direitos, das minorias. Da criação de leis específicas para o acesso à escolas especiais para criação de até 6 anos, na garantia do acesso à minorias, raciais, de gênero, e na legislação para inclusão de pessoas com necessidades educacionais especiais.

Esta tendência à especificação e legislação acerca do acesso para as minorias, e a sanha legisladora que ocorre na atualidade, que busca atingir e regulamentar todos as esferas da vida moderna, gera, no Brasil, um volume considerável de regulamentações e recomendações para educação, bem como criação de programas específicos para abordar cada problema e sistemas de avaliação e verificação da validade e cumprimento dos mesmos.

Jorge Nagle (1974), em sua análise da educação escolar brasileira, aprecia o papel do Estado na educação de acordo com a frequência das regulamentações realizadas no campo educacional. Assim sendo, esse autor considera essa perspectiva quantitativa como importante e essencial fonte para seus levantamentos:

“O grau de crescimento numérico das instituições escolares e o de absorção da clientela escolar potencial constituem recurso inequívoco para o julgamento do interesse com que o assunto é proposto na esfera da organização estatal.” (NAGLE, 1974, p. 290)

Para Nagle (1974), são dados dessa natureza, mais do que quaisquer outros, que retratam mais fielmente o núcleo das relações entre Estado e a educação. Definindo o Estado como um conjunto de normas e organizações, e analisando dados principalmente dos anos vinte, considerados os anos em que ocorreram grandes alterações na sociedade brasileira, a conclusão formulada pelo autor é de que a atuação do Estado na educação foi extremamente pequena.

O Estado, para esse autor, se coloca, nas realizações educacionais como em outras esferas, a serviço da classe dominante. Em um esforço para “manter a ordem”, o papel de órgão assistencial do Estado no terreno social ou no da escolarização é basicamente um mecanismo para “atender às exigências e reivindicações do momento, sem nunca alterar a sua natureza de Estado, que é de elemento de preservação de determinada estrutura social. Assim conclui seu estudo:

“...também no campo da escolarização o Estado se apresenta como instituição asseguradora da estrutura de classes existentes. [...] mantém-se agente que impede, mais do que dinamiza, a escolarização. Sob todos os aspectos, no período a organização estatal expressa, apenas, as exigências de parte reduzida da Nação.” (NAGLE, 1974, p. 293)

Com base em um estudo quantitativo, Nagle retira a conclusão sobre a qualidade do sistema de ensino no Brasil, evidenciando que as alterações realizadas em um dos graus de ensino (primário, secundário, ou superior) nem sempre foram acompanhadas de alterações correspondentes em outros graus, ou quando isto acontecia, não havia coerência entre as alterações em diferentes graus. (NAGLE, 1976).

Apesar de Nagle (1976) afirmar em seu trabalho que após a implementação da lei federal de número 5692 do ano de 1971 é possível “falar em sistema”, não é possível afirmarmos que desde a criação desta lei o país tenha desenvolvido um sistema educacional propriamente dito, com etapas de ensino articuladas, universalização da educação, currículos bem articulados, sequenciação de programas e conteúdos, avaliação integrada, entre outros aspectos.

Portanto, considerando-se os problemas persistentes, que persistem apesar da implementação das leis de diretrizes e bases, tal como a descontinuidade de estudos entre o ensino fundamental e médio regular; as disputas entre o ensino médio

propedêutico e profissional, “falar em um sistema educacional formal” não equivale necessariamente a dizer que ele tenha se tornado efetivo.

Mais problemático ainda do que a afirmação da existência de um sistema próprio quando na verdade existe somente a formação de redes de ensino, muitas vezes desconexas e regionalmente isoladas, é a surpreendente criação e aplicação de testes, provas e indicadores de índice de qualidade da educação em escolas que sequer tem resolvido problemas básicos de oferta e formação de professores e material didático apropriado. Estamos avaliando a “qualidade” antes mesmo de discutirmos o que seria “qualidade de ensino” real para os professores e alunos dessas escolas.

1.3.3 A Quantificação da Educação

Na área da educação, assim em muitas outras, há grande aplicação dos métodos da estatística, principalmente em estudos ligados a provas de rendimento, de crescimento, de classificação e ordenação. Para Lourenço Filho (1998), para entendermos a relação entre estatística e educação, devemos primeiramente entender ambos conceitos separadamente.

A educação, ainda segundo este autor, deve ser analisada como um fenômeno coletivo e deve ser considerada objetivamente para melhor analisarmos sua relação com a estatística. Devemos encarar a educação como um rendimento (ação certa para efeito certo), podendo ser caracterizada em séries quantitativas, ou afinal, numéricas. Em nenhum momento o autor desconsidera o caráter da transmissão de valores da educação, porém afirma que mesmo este aspecto da educação pode ser abordado em quantidades. Toda a educação sistemática pode ser apresentada como um rendimento.

Quanto à estatística, Lourenço Filho (1998) retoma a discussão já ilustrada neste trabalho, sobre a função dupla da estatística. De um lado, a de apresentação ordenada de fatos, conjunto de cenários a ser descrito como um todo (estatística descritiva); de outro, um método de análise e interpretação destes dados (estatística inferencial). A contribuição maior deste autor está na relação de dependência evidenciada por ele entre estes dois tipos de estatística. Não há análise de dados sem que estes tenham sido ordenadamente colhidos e agrupados, também somente o

levantamento de tais dados sem uma posterior análise e interpretação serviria a um propósito nulo, praticamente inacabado, de uma pesquisa.

Entende-se, portanto, que para discutir a relação entre educação e estatística, o autor considera a estatística como um todo, tanto sua parte inferencial como descritiva.

Com base nos conceitos de educação e estatística, e mediante uma breve análise de como a estatística foi aplicada de maneira a “servir” à educação nas décadas de 1920 e 1930 no Brasil, no estado de São Paulo, Lourenço Filho (1998) afirma que em todo sistema político, em que cabe ao Estado cuidar e prover a educação, este há de ser servido pelas informações numéricas. A estatística mostra que a educação “não deve ser entendida como direito ou dever do Estado, mas como função necessária ao grupo social para sua estabilidade e desenvolvimento”.(LOURENÇO FILHO, 1998, p. 68)

Lourenço Filho conclui seu estudo declarando que antes do advento da estatística estar a serviço da educação, esta estava no domínio do arbítrio, da rotina, ou da intuição.

Lourenço Filho ressalta em sua conclusão que os problemas da educação não devem ser pensados como somente de natureza técnica, no domínio do quantitativo. Mas também deve haver uma filosofia da educação e, mesmo relativamente a essa filosofia, a estatística servirá para esclarecimento de muitos dos seus problemas e na proposição de novas questões a serem consideradas.

Entretanto, ao analisarmos como a estatística vem servindo à educação no decorrer dos últimos anos ou mesmo décadas, percebe-se que esta última afirmação ilustrada nos primeiros trabalhos sobre o tema não foi devidamente considerada.

Pode-se afirmar que em se tratando de pesquisas, atualmente, há uma cisão entre duas formas de abordagem: a chamada pesquisa quantitativa e a pesquisa qualitativa.

Aos que acreditam nesta cisão, defensores e seguidores dessa tendência, a pesquisa quantitativa seria baseada em números, dados, coletados, agrupados e ordenados. Sendo assim uma pesquisa de ordem positivista, que afirma e descreve a realidade do que é o problema tratado.

Ao mesmo tempo, a pesquisa qualitativa seria de ordem mais refinada, ocupando-se da interpretação e análise aprofundada de dados já disponíveis ou coletados para esse fim.

Trata-se de uma discussão entre qualidade e quantidade. Esta discussão, que insiste em uma cisão entre ambas, além de improdutiva ocorre em um vazio conceitual, em que claramente os conceitos de qualificar e quantificar são completamente distorcidos ou ignorados. Quantificar é humano, agrupar, definir categorias e variáveis, não tendo sua origem no positivismo, mas sendo muito anterior a isto.

Conforme o que já foi mostrado até aqui a cisão entre os aspectos qualitativos e quantitativos é também ideologia. Se há o levantamento de dados, de quantidades, deve haver em um segundo momento a interpretação dos mesmos, para dar-lhes sentido e universalidade. É claro que a própria coleta de dados - o que registrar, o que levantar, quais aspectos devem ser destacados - já é determinado pelo que se pretende evidenciar, todavia, a falta de uma análise póstuma, de caráter interpretativo, limita a abordagem e a compreensão dos dados apresentados. Não se deve mais classificar uma pesquisa como puramente qualitativa ou quantitativa.

Além da cisão apontada estar presente nas pesquisas acadêmicas, pode-se afirmar que o Estado, que tem a estatística como sua ciência, que o serve como instrumento de medição de pessoas e coisas, e que tem a educação como um dever, faz da relação entre ambas uma relação meramente quantitativa.

Um bom exemplo desta relação alimentada pelos Estados encontra-se nos relatórios produzidos anualmente pelo OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) e denominados PISA – Programme for International Student Assessment.

Para elaboração do PISA, os 65 países membros da OECD, entre os quais está o Brasil, aplicam em todas as escolas públicas de seu território uma prova que aborda língua portuguesa, na prova brasileira, matemática e ciências, a partir de questões de leitura e resolução de problemas. A cada edição do exame internacional, uma das três disciplinas avaliadas é evidenciada e um peso maior é atribuído a essa na soma final dos resultados, sendo que em sua última aplicação, o PISA teve o foco em matemática .

Os alunos matriculados na rede pública na faixa etária de 15 anos respondem uma média de 55 a 65 questões em um período de duas horas e lhe são dados quarenta e cinco minutos adicionais para responder a um questionário socioeconômico, que também é aplicado aos diretores das escolas, de onde são retiradas informações

complementares para elaboração de afirmações sobre o comprometimento dos jovens no ensino de seus respectivos países.

Em seus “itens de teste”, que são os conjuntos de questões aplicadas, o PISA afirma avaliar conhecimentos, habilidades e competências adquiridos pelos alunos e que capacitam os alunos para uma participação efetiva na sociedade.

Afirma também avaliar o que é denominado como “proficiência” em Leitura, Matemática e Ciências, a partir do letramento dos alunos em cada uma das disciplinas. A seguinte definição para o que é “letramento” é exposta em seus relatórios nacionais:

“O letramento em Leitura é a compreensão, o uso e a reflexão sobre textos escritos para alcançar objetivos pessoais, desenvolver o conhecimento e potencial individuais e participar plenamente na vida em sociedade... O letramento em Matemática é a capacidade individual de identificar e compreender o papel da Matemática no mundo, de fazer julgamentos bem fundamentados e de se envolver com a Matemática de maneira a atender as suas necessidades atuais e futuras como um cidadão construtivo, consciente e reflexivo... O letramento em Ciências é a capacidade de usar o conhecimento científico para identificar questões e tirar conclusões baseadas em evidências, de modo a compreender e a ajudar na tomada de decisões sobre o mundo natural e as mudanças ocasionadas pelas atividades humanas.” (OECD, 2000, pg. 21)

Além da avaliação do letramento em cada uma das disciplinas avaliadas, o PISA também declara avaliar um item adicional, denominado “aprendizagem autorregulada”. Esse último item, segundo os relatórios do PISA, é inserido no exame internacional pois considera-se que a escola não é capaz de ensinar aos alunos tudo o que eles precisam saber na vida adulta, e uma aprendizagem para “além da escola” se faz necessária. Os alunos deveriam ser capazes de organizar e controlar seu próprio aprendizado, de aprender sozinhos ou em grupo, e de superar as dificuldades no processo de aprendizagem, a partir do desenvolvimento de uma consciência de suas próprias opiniões, estratégias de aprendizagem e métodos. Para acessar todos esses aspectos, o questionário do Pisa 2000 afirma “estimular” os alunos a falarem um pouco sobre sua forma particular de aprender.

Sendo todo esse panorama de avaliação e realização de diagnóstico efetuado com base em um exame que leva duas horas para ser concluído, composto de 55 a 65 questões e aplicado a cada três anos.

Tão importante quanto a crítica que se fez anteriormente acerca da insuficiência da coletada de números e ordenações sem interpretações pertinentes, cabe salientar o que afirma Sass (2006) em seu artigo sobre as estatísticas sociais como tecnologias do governo. O autor conclui que não prestar a devida atenção àquilo que está sendo codificado, como a informação ou os dados, é estratégia governamental para sustentar seus próprios argumentos. Ou seja, a falta de maior aprofundamento naquilo que em tese está pretendendo se verificar, no caso do PISA, a educação serve como método aos governos para afirmações numéricas superficiais e de grande impacto econômico e social. Qual a validade de fazer um levantamento sobre a educação testando somente um de seus aspectos ensinados? E a participação dos docentes, a infraestrutura escolar, as condições objetivas, não seriam estes também aspectos relevantes?

Cabe ressaltar por último que, com bases nos resultados do PISA anualmente são elaborados rankings com o desempenho de cada país, destacando os que obtiveram “crescimento” como aqueles que estão em pleno desenvolvimento, o que resulta em maiores investimentos financeiros privados e poder de barganha junto a órgãos financeiros internacionais.

O problema da quantificação nas ciências e em particular na educação precisa ser situado como parte do movimento do esclarecimento. Por isso, o item seguinte repõe a discussão acerca da matematização dos conhecimentos tal como Horkheimer e Adorno (1985) a expuseram em *Dialética do esclarecimento*.

1.3.4 Reduzindo a educação à números e índices

Na ciência moderna, considerada vanguardista e revolucionária, há uma renúncia ao sentido das coisas, a importância da verdade dá lugar a operação, ao procedimento eficaz. Não há mais o deleite da descoberta pela descoberta, para impressionar ou inspirar deleite, mas sim há a busca pela melhora e facilidade da vida cotidiana, para melhor prover e auxiliar o ser humano. Uma renúncia ao sentido que é então substituído pelo conceito, pela fórmula, causa e pela probabilidade. Segundo Horkheimer e Adorno em *A dialética do esclarecimento* “o que não se submete ao critério da calculabilidade e da utilidade torna-se suspeito para o esclarecimento.” (HORKHEIMER, 1985, p. 21)

Esclarecimento esse que teria como objetivo principal livrar os seres humanos do medo e investi-los na posição de libertos, emancipados. Entretanto, um mundo esclarecido é um mundo desencantado. Não há interesse no real esclarecimento, mas sim na dominação da natureza por intermédio da técnica. A técnica que é a essência do saber, que não visa conceitos e imagens, nem o prazer do discernimento, mas o método, a utilização do trabalho de outros, o capital. (HORKHEIMER, 1985). O que não se submete ao critério da calculabilidade e da utilidade torna-se suspeito para o esclarecimento. Com isso, o mesmo autor conclui: “ o que os homens querem aprender da natureza é como empregá-la para dominar completamente a ela e aos homens”. (HORKHEIMER, 1985, p. 20)

Diante disso, podemos afirmar que o número tornou-se a regra do esclarecimento. Essa dominância se expressa nas mais diversas áreas da vida moderna, da justiça à troca mercantil. A sociedade burguesa esta dominada pelo equivalente. “Ela (a sociedade) torna o heterogêneo comparável, reduzindo-o a grandezas abstratas. Para o esclarecimento, aquilo que não se reduz a números e, por fim, ao uno, passa a ser a ilusão.” (HORKHEIMER, 1985, p. 23).

Não só é o esclarecimento totalitário como todo outro sistema, mas também o esclarecimento reduz o pensamento à lógica e à matemática. Com o mundo totalmente matematizado, o esclarecimento acredita estar a salvo do retorno do mítico, “não deve haver nenhum mistério, mas tampouco o desejo de sua revelação”. (HORKHEIMER, 1985, p.24). O esclarecimento apresenta o método analítico, o retorno aos elementos, a decomposição pela reflexão. Até mesmo o incompreensível como o irracional é cercado por teoremas matemáticos. Desse modo, a exigência básica de pensar o pensamento é posta de lado, o procedimento matemático tornou-se por assim dizer o ritual do pensamento.

A matematização do pensamento atinge a quase todas as áreas da organização social moderna. Na educação esse fato não só produz pesquisas empíricas que se voltam para análises quantitativas extensivas e essencialmente descritivas, como também produz falsas afirmações sobre o crescimento, melhora e desenvolvimento da educação para todos. Conforme dito anteriormente, a redução do heterogêneo, como no caso da educação, à grandezas abstratas, pretende realizar a aferição de algo tão subjetivo como a qualidade da educação.

Para fins de exemplificar o que foi apresentado até agora, podemos citar o desenvolvimento de indicadores de “qualidade educacional” criados pelo Programa

das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)Brasil. Com base na recomendação internacional do Programa Internacional *Objetivos do Milênio* que traz em seu texto a seguinte afirmação: “educação básica de qualidade para todos”, foram criados os seguintes indicadores: a taxa de frequência escolar líquida das pessoas de 7 a 17 anos, por grupos de idade e nível de ensino, segundo sexo e cor/raça – Brasil e grandes regiões; a taxa de frequência líquida das pessoas de 7 a 17 anos de idade, segundo os quintis⁷ de rendimento familiar mensal per capita; a taxa média esperada e tempo médio de conclusão da 4ª e da 8ª série do ensino fundamental; o índice de adequação idade-anos de escolaridade, da população de 9 a 16 anos, por regiões geográficas; o resultado do SAEB em língua portuguesa na 4ª série do ensino fundamental, por redes de ensino, em escolas urbanas; os resultados do SAEB em matemática na 3ª série do ensino fundamental, por redes de ensino, em escolas urbanas; a taxa de alfabetização das pessoas de 15 a 24 anos de idade, segundo sexo, cor/raça e situação do domicílio – Brasil e Grandes Regiões.

Como podemos medir algo como educação de qualidade para todos por meio de números? A lógica do capital que reduz a natureza a números para melhor dominá-la reduz o restante da vida a números também. Na redução do pensamento a uma aparelhagem matemática está implícita a ratificação do objeto como sua própria medida. A educação se transforma em objeto e método em si, na pesquisa de sua qualidade.

O que aparentemente seria um triunfo da racionalidade objetiva sobre o mito, essa submissão do todo ao formalismo lógico, traz na sua essência a desvantagem da subordinação cega ao imediatamente apresentado, ao dado em si. “ Compreender o dado enquanto tal, descobrir nos dados não apenas suas relações espaço-temporais abstratas, com as quais se possa então agarrá-las, mas ao contrário pensá-las como a superfície, como aspectos mediatizados do conceito, que só se realizam no desdobramento de seu sentido social, histórico, humano... toda a pretensão do conhecimento é abandonada. Ela não consiste no mero perceber, classificar e calcular, mas precisamente na negação determinante de cada dado imediato. Ora, ao invés disso, o formalismo matemático, cujo instrumento é o número, a figura mais abstrata do imediato, mantém o pensamento firmemente preso a mera imediateidade. O factual tem a última palavra, o conhecimento restringe-se a sua repetição...”

⁷ Na estatística descritiva, um quintil é qualquer um dos valores de uma variável que divide o seu conjunto ordenado em cinco partes iguais.

(HORKHEIMER, 1985, p. 38-39)

O que são os diversos índices de averiguação da qualidade da educação brasileira se não um equacionamento mitologizante, como já dizia Platão: “Se adicionarmos o desigual ao igual obterás algo de desigual”. A transformação da educação em números e índices não anula seu aspecto desigual e desproporcional, somente transforma o esclarecimento, a ciência, em algo tão desigual quanto aquilo que foi seu objeto de estudo.

Ainda, fosse o caso de o levantamento de índices e números indicativos servirem a uma maior reflexão sobre a prática educacional brasileira se poderia afirmar o real esclarecimento, libertador e empoderador, mas, enquanto índices educacionais forem criados pelo simples objetivo da análise matemática com o fim em si mesma e com ênfases numéricas que mantêm-se neutras e podem ser utilizadas para os mais diferentes propósitos governamentais e internacionais, o que ocorre é a volta do mito, que jamais foi abandonado e segue alimentando a ilusão humana.

2 Etapas da pesquisa

Este capítulo apresenta o problema e o objetivo de pesquisa, bem como o método utilizado para atingir esse objetivo.

2.1 Tema e Problema de pesquisa

Quando uma recomendação ou projeto internacional são criados, cabe a cada país elaborar estratégias e metas para atingir os objetivos traçados internacionalmente, considerando sua realidade interna e condições sociais.

Nos últimos quinze anos, desde sua criação em 2000 e até a data elegida para seu encerramento quinze anos depois, o grande projeto internacional presente na agenda de todos os países membros da ONU é denominado Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Dentre esses objetivos, o objetivo de número dois trata do acesso à educação básica de qualidade para todos.

Como uma meta tão ampla e aparentemente de difícil contemplação foi interpretada pelo Brasil é o problema que esta pesquisa pretende responder. De que maneira os órgãos nacionais responsáveis pelos ODM mediram, agruparam e apresentaram os dados referentes ao acesso à educação de qualidade para todos no território nacional e como o cumprimento dessa meta foi apresentado em resultados? Pode-se identificar alguma alteração significativa no plano educacional brasileiro que se caracteriza como decorrência direta ou indireta da busca por esses resultados?

2.2 Objetivos

A pesquisa tem como finalidade analisar de que forma o Brasil se apropria de recomendações internacionais para a área da educação, elegendo para esse fim um projeto internacional que traz dentre suas metas o acesso à educação básica de qualidade para todos, mediante dois objetivos principais:

- a) analisar os documentos oficiais produzidos pelos órgãos responsáveis pelo projeto internacional ODM, no Brasil, destacando como e quais dados foram selecionados para serem apresentados e

como os textos contidos nesses relatórios discutem o cumprimento desse projeto em território nacional;

- b) discutir a forma e conteúdo dos dados desses documentos a fim de verificar se há consistência com o resultado final de cumprimento de meta apresentado pelos órgãos responsáveis, no período analisado.

2.3 Método

O método desta pesquisa é o da análise documental. As fontes e procedimentos adotados para atingir os objetivos são descritos a seguir.

2.3.1 Fontes

Para atingir os objetivos acima, a pesquisa utiliza como fonte os Relatórios de Acompanhamento dos ODM, produzidos no Brasil sob a supervisão e coordenação do IPEA e divulgados pelo PNUD em sua página oficial www.pnud.org.br. Por se tratar de documentos oficiais assinados pelo governo brasileiro e que apresentam um coletivo de diversos índices e dados recolhidos em território nacional, a análise documental desses relatórios deve suprir as informações necessárias para atingir ambos objetivos.

Os relatórios produzidos durante o tempo do projeto ODM são cinco, respectivamente publicados nos anos de 2004, 2005, 2007, 2010 e 2014, lembrando que o projeto teve início em 2000 no Brasil. Vale esclarecer que esses relatórios não estão inseridos neste trabalho nem mesmo como anexos por se tratarem de documentos públicos facilmente acessáveis no sítio acima indicado, além de serem registrados em arquivos bastante extensos.

2.3.2 Procedimentos

O método aplicado nesta pesquisa é o da análise de material qualitativo que, segundo Festinger (1974), é utilizado quando o pesquisador deseja analisar publicações acadêmicas e científicas.

Para esse autor, quando o cientista obtém um conjunto de materiais qualitativos, como no caso da presente pesquisa, o passo seguinte é o da classificação

desse material em categorias adequadas, de modo a descrevê-los ordenadamente. Em uma pesquisa *ex-post facto*, uma investigação sistemática e empírica na qual o pesquisador não tem controle direto sobre as variáveis independentes, porque já ocorreram suas manifestações ou porque são intrinsecamente não manipuláveis.

Como a fonte principal deste estudo são os relatórios de acompanhamento dos ODM, cada um dos cinco relatórios oficiais é analisado quanto à:

- 1) justificativas, argumentos e citações que trazem em seu texto de apresentação e introdução, como fonte de uma análise qualitativa para tentar-se entender como o governo brasileiro apresenta e discute o cumprimento desse projeto internacional;
- 2) apresentação dos resultados referentes ao objetivo 2 – atingir o acesso à educação básica de qualidade para todos⁸ – tanto na forma de dados disponibilizados em tabelas como nos textos explicativos presentes nesse item dos relatórios.

De acordo com o que é apresentado em cada relatório, são discutidos os resultados apresentados, seu agrupamento e apresentação, as políticas citadas e reafirmadas para o cumprimento das metas do projeto, e a ponderação criteriosa de quais se tornaram realmente efetivas ou não.

⁸Da apresentação de dados nos relatórios de acompanhamento referentes ao objetivo 2 dos ODM, em que a ONU afirma o acesso à educação básica, são considerados apenas dados relacionados ao que o governo brasileiro definir, em cada relatório, como educação básica. Apesar de no Brasil a educação básica incluir a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, o objetivo desta pesquisa é justamente discutir como o Brasil interpretou a recomendação internacional, e o que foi definido em cada relatório como educação básica será apresentado.

3 Apresentação de Resultados

A análise dos relatórios de acompanhamento dos ODM é apresentada em dois itens. O item 3.1 analisa os itens introdutórios dos cinco relatórios. Essa estrutura varia em alguns relatórios, entretanto essas discrepâncias são sempre apontadas. Estes itens permitem acessar o posicionamento do governo brasileiro em relação aos ODM, o cumprimento de metas e as políticas implementadas para tanto.

Dos textos de apresentação e introdução dos Relatórios de Acompanhamento (RA) dos ODM, é possível entender como o governo brasileiro implementou o projeto internacional em território nacional, ou, pelo menos, como afirma tê-lo feito, e evidenciar algumas prioridades de ação para a realização do mesmo.

Do total de cinco relatórios disponíveis⁹, publicados respectivamente nas datas de 2004, 2005, 2007, 2010 e 2014, quatro destes têm seus textos de apresentação assinados pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e somente o RA 2014 é assinado pela atual presidente Dilma Rousseff.

Para supervisão dos relatórios, um grupo técnico para acompanhamento dos ODM¹⁰ foi criado, já a coordenação desses é realizada pelo IPEA, em todas as suas publicações, juntamente com o IBGE, no RA 2004, e a partir do RA 2007 juntamente com a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico, do Ministério do Planejamento (SPI/MP).

No item 3.2 são analisados os resultados presentes em cada relatório sobre o atingimento do objetivo 2 dos ODM. Os dados presentes nesses relatórios bem como o texto que acompanha a apresentação destes são relacionados em três categorias: a) acesso, b) permanência, c) programas e políticas. Estas categorias foram criadas *a posteriori* do que é apresentado nos relatórios de acompanhamento dos ODM.

Em cada item e categoria presentes neste capítulo, os relatórios de acompanhamento são discutidos de maneira relacionada e comparativa. Para

⁹ Todos os relatórios encontram-se disponíveis para download no sítio <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>

¹⁰ Decreto de 31 de Outubro de 2003 que institui "o Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que materializam os compromissos contidos na Declaração do Milênio, adotada unanimemente pelos países membros das Nações Unidas, em setembro de 2000" e atribui como responsabilidade do grupo "a elaboração de plano de ação do governo brasileiro para o alcance das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e monitorar o progresso do Brasil em relação às referidas Metas e Objetivos, por meio de levantamento de dados e informações pertinentes junto aos órgãos setoriais nos três níveis de governo,...." O decreto em sua forma completo pode ser encontrado no seguinte sítio eletrônico http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm

identificar cada um dos relatórios é utilizada a abreviatura RA (Relatório de Acompanhamento) seguida do ano de publicação do mesmo. Por exemplo: RA 2005, RA 2007, RA 2010. Essa nomenclatura ajuda a evidenciar a temporalidade inconsistente na publicação desses documentos e também torna nítidas mudanças bruscas nos textos ou repetição de dados apresentados. A falta de consistência temporal entre as publicações pode ser interpretada como uma estratégia política, em detrimento de um real compromisso com o projeto, principalmente devido ao caráter propagandista presente nos relatórios conforme discutido a seguir.

3.1 Análise dos itens introdutórios

Todos os relatórios de acompanhamento do ODM publicados trazem em sua estrutura um texto de apresentação, assinado pelo presidente da república seguidos de um texto de introdução ou prefácio assinados pelo Coordenador Residente do Sistema das Nações Unidas no Brasil¹¹ e complementados por um texto explicativo, ou, de posicionamento ou ainda de revisão dos resultados atingidos, que varia em cada RA. Esses textos são chamados aqui de textos complementares. Somente o RA 2005 não apresenta o texto do Coordenador Residente.

3.1.1 Itens de apresentação e introdução

O texto de apresentação, do RA 2004, primeira publicação do governo brasileiro acerca do desenvolvimento dos ODM no Brasil desde a assinatura do compromisso na Cúpula do Milênio em 2000, apresenta o programa Fome Zero¹² como grande realização do governo Lula, citando todos os índices atingidos pelo programa até o ano de 2004 e destacando a proposta de criação do Comitê Internacional para combate à fome, defendida pelo então presidente, em discurso na

¹¹ As Nações Unidas têm representação fixa no Brasil desde 1947. A presença da ONU em cada país varia de acordo com as demandas apresentadas pelos respectivos governos perante a Organização. No Brasil, o Sistema das Nações Unidas está representado por agências especializadas, fundos e programas que desenvolvem suas atividades em função de seus mandatos específicos. A Equipe de País (conhecida por sua sigla em inglês, UNCT) é presidida pelo Coordenador Residente, posto normalmente ocupado pelo Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e tem, entre suas principais funções, a missão de definir estratégias, coordenar o trabalho da Equipe e compartilhar informações entre todos seus participantes. A elaboração de iniciativas conjuntas entre os diversos escritórios, avaliar o trabalho da ONU no País e coordenar a ação dos diversos grupos e agências, fazem também parte de sua missão. Fonte: <http://unicrio.org.br/a-onu-em-acao/onu-no-brasil/>

¹² **Fome Zero** é um programa do governo federal brasileiro que foi criado em 2003, em substituição ao *Programa Comunidade Solidária*, que fora instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

58^a Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2003. No texto de introdução desse relatório, o coordenador residente interino do Sistema das Nações Unidas no Brasil, na época, Carlos Lopes, reafirma o mesmo programa como grande triunfo da implementação dos ODM no Brasil e grande solução apresentada para ir de ao encontro dos ODM.

Esse tom de discurso de apresentação monotemático com enfoque exacerbado no Objetivo 1º dos ODM (erradicar a pobreza e a fome) se repete no RA 2005, que reitera, tal como no RA de 2004, o chamado para que a sociedade civil se envolva na implementação dos ODM, afirmando não sendo o Estado capaz de resolver todos os problemas da vida humana em sociedade sem este apoio. Há sempre uma breve recapitulação do que foi e está sendo feito para o alcance de cada um dos objetivos neste item dos relatórios, e quando considerado o objetivo 2º dos ODM, de universalização da educação básica, esse objetivo é revisitado a partir do programa Bolsa Família, descrito no RA 2007, como o maior programa de transferência de renda do mundo e outro grande esforço brasileiro no sentido de cumprir o objetivo 1º dos ODM.

O ex-presidente Lula, apesar de trazer praticamente os mesmos elementos do RA 2004, na apresentação do RA 2005, afirma que o novo relatório foi produzido com um novo enfoque se comparado ao primeiro. O foco agora seriam os Direitos Humanos, que, são parte indissociável para o atingimento dos ODM no entendimento do governo brasileiro. O RA 2005 traz em seu texto complementar, após a apresentação assinada pelo Presidente, um capítulo intitulado “Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Proteção dos Direitos Humanos”.

Neste item específico do RA 2005, os objetivos dos ODM são considerados reafirmações dos direitos humanos, uma vez que os prazos e metas do projeto impulsionam a realização dos direitos humanos na tentativa de romper com a postura de adiamento indeterminado da universalização do direito ao desenvolvimento para todos. Dentro deste cenário, o governo Brasil propôs a criação de relatórios periódicos globais sobre a situação dos direitos humanos no mundo bem como estabeleceu um “convite permanente” aos membros do Comitê de Direitos Humanos da ONU para visitarem o Brasil a qualquer momento e sempre que desejarem para produção de relatórios sobre a situação dos direitos humanos no país.

Os relatórios já produzidos por esse comitê acerca dos direitos humanos no Brasil são extensamente mencionados no RA 2005, assim como demais esforços que

o país já realizou para firmar-se como ator engajado na luta por esses direitos, como tornar-se membro da Corte Internacional de Direitos Humanos em 1998 e a proposta para criação junto à Organização dos Estados Americanos de uma Convenção Contra Racismo e Discriminação.

Cabe mencionar aqui que no cenário internacional, na época concomitante a produção do RA 2005, o Brasil estava em um momento de expansão em sua política internacional e havia recentemente assumido a liderança da MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti/ Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti) - em abril de 2004 - em um movimento que visava, segundo analista de política externa brasileira, a ocupação do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU¹³. Relembrando, conforme já mencionado aqui, que de todos os cinco relatórios de acompanhamento, o publicado no ano de 2005 é o único que não apresenta um texto introdutório assinado pelo Coordenador Residente da ONU no Brasil, é importante mencionar que o então coordenador Carlos Lopes assumiu no ano de 2005 o cargo de diretor encarregado dos Assuntos políticos, Humanitários e de Manutenção da Paz no Gabinete do secretário-geral da ONU.

No tocante ao objetivo 2 dos ODM, que constitui o objeto dessa pesquisa e que no RA 2004 foi brevemente mencionado nos textos introdutórios, no RA 2005 há um entendimento da educação não só como direito humano mas como direito chave desencadeador e indispensável para realização de todos os outros direitos humanos. É mencionada nesse relatório a criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos e do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, de 2003.

Claramente o entendimento do Brasil com relação ao objetivo 2 de acesso e universalização da educação vai ao encontro ao discutido nessa pesquisa que busca evidenciar a educação como direito humano, básico, e instrumento de redução das desigualdades e das discriminações.

Apesar de todo esse esforço na reafirmação dos direitos humanos e apresentação dos ODM como extensões desses direitos, o RA 2007, primeiro do presidente Lula após sua reeleição em 2006, não traz em seu texto de apresentação

¹³ O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um órgão da Organização das Nações Unidas cujo mandato é zelar pela manutenção da paz e da segurança internacional. É o único órgão do sistema internacional capaz de adotar decisões obrigatórias para todos os Estados-membros da ONU, podendo inclusive autorizar intervenção militar para garantir a execução de suas resoluções. O Conselho é conhecido também por autorizar o desdobramento de operações de manutenção da paz e missões políticas especiais. O Conselho de Segurança é composto por 15 membros, sendo 5 membros permanentes com poder de veto: os Estados Unidos, a França, o Reino Unido, a Rússia (ex-União Soviética) e a República Popular da China. Os demais 10 membros são eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos. Fonte: Wikipédia

esse mesmo enfoque.

Além de mencionar que muitas metas já estavam sendo superadas, e afirmar que o país está no caminho para o cumprimento de todos os objetivos, declara que a meta estabelecida para o objetivo 1º, de *redução* da fome e da pobreza, como considerada já superada, foi reformulada, visando agora não mais a redução mas sim a *eliminação* da fome e da pobreza até 2015.

No texto de introdução, do mesmo relatório, assinado pela Coordenadora Residente da ONU no Brasil, Kim Bolduc, a relatora afirma que o governo brasileiro assumiu compromissos mais ambiciosos do que o previsto nas metas do ODM, ao invés se comprometer em reduzir a proporção da população que vive com renda inferior a um dólar por dia pela metade, o país declarou que iria erradicar a fome de todo o território nacional. A coordenadora também chama atenção para o excessivo uso de médias gerais, nacionais, nos relatórios, o que pode apresentar números satisfatórios porém omitem realidades de regiões menores e ou mais isoladas. E afirma que o cumprimento dos ODM somente será efetivo se conseguirmos reduzir as desigualdades entre países, regiões, mulheres e homens, brancos, negros e indígenas, ricos e pobres. O principal desafio do Brasil nos ODM seria garantir que as diferentes metas fossem atingidas em todas as regiões pelos diferentes grupos sociais. Entretanto, Bolduc reafirma que o Brasil está no caminho para a realização de todas as metas até 2015.

Tanto o RA 2010 quanto o RA 2014, apesar de assinados por dois presidentes distintos, não deixam de mencionar o cenário da crise econômica internacional de 2008.

No RA 2010, Lula chama atenção para o fato de o Brasil ter sido um dos países menos atingidos pela crise e credita este êxito ao cumprimento da meta 1 dos ODM, de redução da pobreza, que foi dada como alcançada em 2007. No mesmo texto, o ex-presidente declara que a grande contribuição do Brasil para os ODM talvez tenha sido a abertura e garantia de maior acesso ao mercado econômico para uma parte secularmente negligenciada da população, a chamada classe C. Essa ascensão econômica promovida pelo programa Bolsa Família teria reequilibrado a contração da economia mundial.

Este elemento econômico decorrente dos programas sociais associados aos ODM no Brasil também é reconhecido pela Coordenadora Residente da ONU no Brasil, Marie Pierre Poirier, que além de reconhecer o dito feito econômico atingido

pelo país, apresenta mais uma vez uma ressalva quanto ao uso de grandes médias nacionais nos relatórios que podem servir à propósitos de manipulação de cumprimento de metas e “mascarar” realidades de populações isoladas dos grandes centros e socialmente excluídas.

O primeiro e único relatório assinado pela atual presidente Dilma Rousseff além de mencionar a superação da crise econômica pelo Brasil, apresenta diversos elementos de políticas bem sucedidas no cumprimento de todos os ODM. Afirmando o alcance praticamente total de todas os objetivos propostos, menciona também a criação de novas “tecnologias sociais” que teriam se tornado referência global, como o Bolsa Família e o Fome Zero. Em todo o seu texto, há menções às mais diversas políticas sociais dos últimos 11 anos de desenvolvimento dos ODM e, em relação ao acesso à educação, são mencionadas a criação do PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego) e ao mesmo tempo uma inflexão pró-criança que estaria presente nas políticas sócias, como a ênfase concedida às crianças no cálculo do Bolsa Família e o aumento de vagas em creches e pré-escolas, o ensino de tempo integral e a realização da universalização da educação básica com 98% das crianças brasileiras na escola.

Dilma e o Coordenador Residente da ONU no Brasil, Jorge Chediek, que também assina um texto no RA 2014, se dizem prontos para os novos desafios a serem lançados a partir de 2015. Ambos ressaltam o cumprimento da maioria das metas e o sucesso do Brasil nos ODM.

Apesar da insistente afirmação do brilhante desempenho do Brasil nos ODM constante nos relatórios e de sua projeção internacional como “modelo”, “inspiração” e “liderança”, em visita aos sítios eletrônicos oficiais dos MDG¹⁴ (Millennium Development Goals, sigla do projeto ODM em inglês), nenhuma menção ao Brasil nos relatórios oficiais disponibilizados na base de dados oficial pode ser localizada. Mesmo porque, em seus relatórios oficiais, o MDG agrupa os dados por grandes regiões globais e um ranking por país não está disponível.

Evidentemente o objetivo 1 dos ODM, erradicar a extrema pobreza e a fome, foi a grande prioridade de todos esses anos de implementação do projeto internacional se considerarmos a análise dos textos assinados pelo governo federal e publicados em cada um dos cinco relatórios oficiais. Pode-se afirmar que não por acaso este objetivo

¹⁴ <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Products/ProgressReports.htm>

é elencado como primeiro nos documentos e metas que tiveram origem a partir da Cúpula do Milênio, em 2000. O World Food Program (Programa Alimentar Mundial/WFP na sigla em inglês)¹⁵ estima que 795 milhões de pessoas no mundo não têm acesso à uma alimentação satisfatória diariamente e em decorrência dessa subnutrição não têm condições físicas e psicológicas de levar uma vida ativa e produtiva.

3.1.2 Textos complementares

Conforme já foi mencionado anteriormente, há uma forte conexão entre a Cúpula do Milênio de 2000 que deu origem aos ODM e as conferências realizadas nos anos de 1990, como aquela denominada de Rio 92 por exemplo, que traziam em seus textos um forte apelo pelo bem-estar social, direitos humanos e erradicação da pobreza. Se entendermos os ODM como consequência direta ou indireta desses movimentos, podemos entender o foco e prioridade concedidos à erradicação da fome.

Também como decorrência dessa conexão, os textos complementares presentes nos relatórios trazem essa preocupação com o desenvolvimento social e recorrem a elementos comuns nas declarações internacionais de direitos humanos e os ODM, como o RA 2005.

O RA 2007 apresenta um texto intitulado “Avanço nos Objetivos do Milênio ajuda a garantir direitos econômicos, sociais e culturais” em que resume os direitos econômicos, sociais e culturais como o direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento considera o sujeito como centro de todos os processos de desenvolvimento, em uma abordagem que vai ao encontro do objetivo anteriormente mencionado nesta pesquisa: a segurança humana. Ainda, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, realizado em Nova Iorque durante Assembléia Geral dos membros da ONU, traz em seu artigo 13º:

“Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Concordam também que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre,

¹⁵ As publicações e documentos produzidos por essa organização internacional, reconhecida como a maior organização de combate à fome, podem ser acessadas no link <http://www.wfp.org/content/hunger-map-2015> e estão disponíveis em inglês, francês e espanhol.

promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos, raciais, étnicos e religiosos, e favorecer as atividades das Nações Unidas para a conservação da paz...” (PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966, p. 6).

A própria agenda internacional de direitos humanos amplia as demandas do desenvolvimento ao defender, por exemplo, o direito à educação. Essa estrutura normativa de direitos humanos é importante para as políticas públicas uma vez que incentiva a participação e ajuda a promover o acesso dos setores mais pobres e excluídos aos direitos mencionados. O texto presente no RA 2007 faz uma menção à uma mudança conceitual importante decorrente desse movimento em prol dos direitos humanos promovidos pelos ODM. O relatório declara que a insistente redação e criação de metas acerca do tema ajudam a esclarecer que quando esses direitos são cumpridos não são favores ou privilégios concedidos, mas direitos humanos alcançados. Afirma ainda que a finalidade dos ODM é “transformar em prioridade alguns assuntos que ainda são um desafio diário a muitas pessoas no mundo” (Ipea : MP, SPI, 2007, p. 15)

Ainda, no mesmo texto do RA 2007, há uma retomada do que foi publicado no RA 2004 e 2005 sobre o envolvimento e a participação da sociedade civil na realização dos ODM. O texto considera que o acesso universal à educação exige muito mais do que medidas governamentais, sendo necessário o envolvimento da sociedade na tomada de decisões evitando assim o aumento da discriminação a grupos vulneráveis e a ampliação da exclusão social. Como conquistas diretamente decorrentes dessa participação, são citadas no relatório as decisões tomadas para o rumo do Programa Universidade para Todos (ProUni)¹⁶ e a proposta de reforma do Fundeb. Para que essa participação ocorresse, o governo lista 15 conferências realizadas entre 2003 e 2006 (Ipea : MP, SPI, 2007, p. 20, quadro 1). Sendo a única relativa a área da educação a 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica que ocorreu em 2006, em Brasília. Não há referência à uma conferência realizada para discussão do acesso ou qualidade da educação básica, meta relacionada

¹⁶ ProUni é um programa do Ministério da Educação, criado pelo Governo Federal em 2004, que concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior.

Podem participar: estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais da própria escola; estudantes com deficiência; professores da rede pública de ensino do quadro permanente que concorrerem a cursos de licenciatura, nesse caso não é necessário comprovar renda. Para concorrer às bolsas integrais, o candidato deve comprovar renda familiar bruta mensal, por pessoa, de até um salário mínimo e meio. Para as bolsas parciais (50%), a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa. Fonte: <http://siteprouni.mec.gov.br>

diretamente ao objetivo 2 dos ODM.

No entanto, esta movimentação junto a sociedade civil e a forte discussão sobre direitos humanos presente na elaboração dos ODM no Brasil culminou no 1º Congresso Interamericano de Educação em Direitos Humanos realizado pela primeira vez em 2006, na cidade de Brasília. A criação desse congresso pode ser vista também como resultante da discussão apresentada desde o RA 2005 acerca da educação como grande caminho para disseminação e efetivação dos direitos humanos na sociedade brasileira.

O congresso que ocorreu em 2006 teve como objetivo discutir o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) que foi aprovado em 2003 e criar um plano de ação para a educação em direitos humanos, na educação básica, superior e ensino médio, e atribui essas ações como responsabilidade de diversas agências nacionais, como o MEC, as Secretarias da Educação, mas também à sociedade civil. Por exemplo: universalizar o acesso e a permanência na escola com qualidade e equidade na educação básica é responsabilidade do MEC e das Secretarias de Educação. Já apoiar e incentivar as diversas formas de acesso e inclusão aos estudantes com necessidades educacionais especiais é de responsabilidade da sociedade civil, na forma de lideranças comunitárias.

Essa discussão sobre a participação da sociedade civil na realização dos ODM se estende ao texto apresentado no RA 2010 intitulado “As políticas sociais são inseparáveis dos objetivos do milênio”. Esse relatório apresenta uma retrospectiva da luta pelos direitos no Brasil, desde a década de 30, quando da criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública e, no entendimento do relatório, iniciou-se o sistema nacional de políticas para afirmação dos direitos do cidadão. O relatório discorre extensivamente sobre políticas sociais criadas no Brasil desde os anos 1930 até o presente, e afirma que as políticas sociais não só garantem os direitos dos mais vulneráveis mas também são mecanismos de promoção social que minimizam as desigualdade de alocação de bens e serviços coletivos. As ações de educação cumpririam os dois objetivos simultaneamente e por isso são e sempre foram um dos grandes focos das políticas sociais do governo brasileiro, juntamente com o combate à pobreza, segundo o referido relatório.

Atualmente, as principais políticas sociais em andamento na área da educação envolveriam a universalização e a qualificação da educação. Para tanto, o governo cita ações como a valorização dos professores, a eletrificação de escolas rurais, a

implantação de laboratórios de informática e a expansão das universidades federais bem como oferta de bolsas aos alunos de baixa renda para cursarem o ensino superior em instituições privadas. A universalização e qualificação da educação estaria ligada, ainda, à luta pela promoção da igualdade, e, para isso, o Brasil estipula a reserva de cotas nas universidades públicas federais para grupos vulneráveis, como membros das comunidades quilombolas.

Esse tom de discurso que enfatiza políticas sociais e direitos humanos como unidades intrínsecas dos ODM não se mantém no último relatório publicado, o RA 2014. Mais do que isso, ao trazer um texto explicativo sobre os indicadores utilizados para medir os avanços no progresso para realização das metas dos ODM, esse relatório evidencia uma certa ruptura com o padrão de textos produzidos até então, de caráter positivista e “propagandista”, ao deixar de apresentar um texto complementar que ressaltasse os avanços cumpridos pelo país até então. No entanto, esclarece no último relatório publicado algo que deveria ter sido exposto no primeiro.

Como os esclarecimentos acerca dos indicadores e das próprias metas criadas é de suma importância para o entendimento da análise dos resultados proposta no item 3.2 desta pesquisa, tais indicadores e metas são discutidos a seguir não só com base no que foi apresentado no RA 2014 mas também utilizando como fonte os sites eletrônicos oficiais do projeto ODM.

3.1.3 Os indicadores para monitoramento de metas

Cada um dos oito objetivos de desenvolvimento do milênio foram traduzidos em metas principais, redigidas pela ONU, e metas adaptadas ou complementares, estabelecidas em cada um dos países signatários da Declaração do Milênio.

Quando falamos no objetivo 2 dos ODM – universalizar a educação primária – a meta criada pela ONU diz: “Garantir que, até 2015, as crianças, de todos os países, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico”.¹⁷

Nos relatórios, esta meta recebe a denominação de Meta 3¹⁸, por se tratar da meta oficial da ONU. A meta para o objetivo 2 redigida pelo Brasil recebe o nome de

¹⁷ Fonte: PNUD Brasil, meta conforme está redigida no site oficial do programa no Brasil. <http://www.pnud.org.br/ODM2.aspx>

¹⁸ Apesar de estarmos tratando do objetivo 2 dos ODM, como o objetivo 1, erradicar a pobreza e fome, possui duas metas, a meta associada ao objetivo 2 foi denominada “meta 3”, nos RA 2004, RA 2005, RA 2007 e RA 2010. Somente no RA 2014 esta meta é denominada “meta 2”, mas isso será elucidado no texto em momento oportuno.

Meta 3 A, em alguns relatórios. Importante demonstrar como essas metas, ou meta, aparece em cada relatório.

No RA 2004, a Meta 3 do relatório é redigida da seguinte forma: “garantir que até 2015 todas as crianças de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino”. Na redação da meta, não há definição de qual ciclo estamos falando e nota-se que a meta mantém-se praticamente inalterada neste relatório e não é possível ver nenhuma adaptação à realidade brasileira.

No RA 2005, a Meta 3 mantém-se a mesma conforme redigida pela ONU, em 2000, quando da criação dos ODM.

Já no RA 2007, a meta se desdobra em duas pela primeira vez. O relatório traz em seu texto a meta oficial da ONU como Meta 3, e, logo a seguir, a Meta 3A: “Garantir que, até 2015, todas as crianças de todas as regiões do país, independentemente de cor/raça e sexo, concluam o ensino fundamental.” (Ipea : MP, SPI, 2007, p. 49).

Ressaltando que o RA 2007 possui o texto assinado pela então residente da ONU no Brasil, Kim Bolduc, que afirma que o cumprimento dos ODM somente será efetivo se conseguirmos reduzir as desigualdades entre países, regiões, mulheres e homens, brancos, negros e indígenas, ricos e pobres, também, declara que o grande desafio para o Brasil é cumprir as metas em toda a extensão de seu território nacional.

Também é preciso destacar que o texto, pela primeira vez, especifica o ciclo de “ensino básico” como o “ensino fundamental” brasileiro, que a partir do ano do relatório, 2007, passou a ser um ciclo de 9 anos de ensino, para a população de 6 a 14 anos.

Esta meta, Meta 3A, é mantida inalterada no RA 2010 quanto à redação de seu texto. Porém, no último relatório publicado, RA 2014, além dessa meta ter sua nomenclatura alterada para Meta 2A, em referência ao objetivo dos ODM ao qual se relaciona, há uma grande alteração relativa ao seu conteúdo.

A Meta 2A traz em seu texto: “Até 2015, garantir que meninos e meninas tenham a oportunidade de terminar o ensino primário”. (Ipea : MP, SPI, 2014, p. 39).

É preciso enfatizar que a meta oficial de “garantir que todas as crianças TERMINEM o ciclo de ensino básico”, no último relatório produzido, é apresentada pelo governo brasileiro da seguinte forma: “que meninos e meninas TENHAM A OPORTUNIDADE de terminar o ensino básico”; evidenciando uma redução objetiva e afirmando sua consecução mediante artifícios numéricos e estatísticos.

Essa meta, conforme declarado em texto de apresentação do mesmo relatório, foi cumprida.

Quando se traduz a universalização da educação básica como uma garantia de oportunidade de acesso que deve ser garantida a todos, sem considerarmos qualidade de ensino e permanência das crianças na escola, há uma atroz simplificação e redução do que inicialmente foi apresentado e discutido em textos oficiais como “direito humano” e “direito ao desenvolvimento”, à números e índices facilmente manipuláveis e encobertos quando utilizamos médias nacionais em um país de vasta extensão como o Brasil.

Com relação aos índices oficiais que foram utilizados para medir o atingimento dessas metas e que são expostos e explicados no ultimo relatório, RA 2014, é importante observar que eles são orientados por um guia oficial da ONU¹⁹ que traz uma lista dos indicadores oficiais para cada objetivo. Para o objetivo 2 dos ODM, os indicadores oficiais são:

2.1 Taxa líquida de matrícula no ensino primário²⁰;

2.2 Proporção de número de alunos que iniciam a 1ª série do ensino primário e chegam à última;

2.3 Taxa de alfabetização da população de 15-24 anos, homens e mulheres²¹.

Conforme já mencionado, a definição e adaptação desses índices para cada realidade nacional cabe aos países signatários, bem como a forma de coleta desses dados. No entanto, há nas recomendações internacionais que discorrem sobre cada índice sugestões de quais dados devem ser utilizados para o cálculo de cada indicador.

No RA 2014, em que o Brasil discorre sobre os índices que utilizou para medir o avanço no cumprimento das metas dos ODM, também são mencionadas as recomendações da ONU de desagregar os indicadores por sexo, meio onde vive a

¹⁹ Os documentos desse guia oficial podem ser acessados através do sitio <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>. Este sitio funciona como um banco de dados para os ODM mundialmente e contem diversos dados disponíveis para download.

²⁰ É a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária.

Trata-se de um indicador que tem como objetivo verificar o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cada níveis. O cálculo da taxa é feito dividindo o número total de matrículas de indivíduos que se encontram na idade recomendada para o nível que cursam e o número total de indivíduos da mesma faixa etária.

²¹ Traduza do texto em inglês:

2.1 Net enrolment ratio in primary education

2.2 Proportion of pupils starting grade 1 who reach last grade of primary

2.3 Literacy rate of 15-24 year-olds, women and men

população (rural/urbano). O governo brasileiro afirma que além de seguir essa diretriz, também acrescentou outras características que definem grupos vulneráveis, como o nível de escolaridade da pessoa ou do responsável pelo grupo doméstico, faixa etária, renda, raça e região de residência. Esses agrupamentos são apresentados de maneira concisa somente no RA 2014, em seu anexo estatístico, sendo o único relatório a conter um. Esses dados serão discutidos no item 3.2.

Quanto aos indicadores definidos pelo governo brasileiro, estes também são apresentados no anexo estatístico do RA 2014 e seguem a mesma regra das metas, quer dizer, o indicador 2.1 seria a tradução do indicador oficial da ONU, citado acima, o indicador 2.1a, b ou c seria uma adaptação ou ainda complementação para a realidade brasileira.

Os indicadores, conforme apresentados no RA 2014 são:

INDICADOR 2.1

Taxa de escolarização líquida no ensino fundamental da população de 7 a 14 anos (em %)

INDICADOR 2.1A

Taxa de escolarização líquida no ensino médio da população de 15 a 17 anos (em %)

INDICADOR 2.1B

Taxa de escolarização líquida no ensino superior da população de 18 a 24 anos (em %)

INDICADOR 2.1C

Taxa de escolarização da população de 0 a 6 anos (em %)

INDICADOR 2.2

Taxa de adequação da idade para a série frequentada dos estudantes de 9 a 17 anos (em %)

INDICADOR 2.3

Taxa de alfabetização da população de 15 a 24 anos (em %)

INDICADOR 2.3A

Porcentagem da população de 15 a 24 anos com ao menos o ensino primário completo

INDICADOR 2.3B

Porcentagem da população de 15 a 24 anos com ao menos o ensino fundamental completo

(OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO: relatório nacional de acompanhamento / coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM.– Brasília: IPEA, 2014, anexo estatístico, p. 147)

O mencionado anexo estatístico no RA 2014 apresenta a forma como cada indicador foi adaptado e calculado, bem como quais adaptações foram feitas. A primeira adaptação, relativa ao índice 2.1 (taxa de escolarização líquida, um indicador oficial) é o uso de informações sobre a escolarização a partir de uma pesquisa

amostral, a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (Pnad)²², e não de dados de matrícula. A mesma adaptação é válida para o indicador 2.3, que utiliza uma proporção dos jovens de 15 a 24 anos de idade escolar que sabia ler e escrever, expressa em porcentagem.

A justificativa para tal adaptação seria a possibilidade de desagregar os dados, o que seria possível a partir de uma pesquisa de amostragem, mas não se utilizamos os dados de matrícula. O relatório explica também o processo para gerar este indicador. A partir da Pnad, seleciona-se a população de 7 a 14 anos de idade escolar. Este parâmetro é calculado em 30 de junho e, após, são excluídas as pessoas de 7 a 14 anos que já completaram o ensino fundamental, estejam ou não frequentando um curso mais elevado. Em seguida, calcula-se a proporção que estava frequentando escola em curso de ensino fundamental regular, expressa em porcentagem.

Os indicadores 2.1A, 2.1B, 2.1C e 2.3A são indicadores complementares e são calculados da mesma forma que o indicador 2.2. Este indicador foi substituído, no Brasil, a partir da recomendação oficial de cálculo da proporção de alunos que iniciam e terminam o ensino básico, pela taxa de adequação de idade para a série.

O relatório afirma que não há como utilizar o indicador da maneira originalmente proposta pela ONU, pois, para isto, seriam necessários dados de censo escolar, a partir de um processo de individualização dos estudantes. Segundo o mesmo relatório, o primeiro Censo Escolar no Brasil teria ocorrido somente em 2007, o que impossibilita um cálculo de série histórica desse indicador. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o primeiro censo escolar brasileiro ocorreu em 1995 e o mesmo instituto disponibiliza dados de todos os censos em seu sítio eletrônico. Como e porque o relatório oficial dos ODM no Brasil escolheu não utilizar esses dados e afirmar a inexistência dos mesmos somente colabora para uma crítica quanto à credibilidade e real objetivo na publicação destes relatórios.

O RA 2014 reconhece que, para a verificação do cumprimento do objetivo 2 dos ODM, seria necessária a apreciação conjunta dos três indicadores oficiais, 2.1, 2.2

²² A PNAD, realizada pelo IBGE, obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios, e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, nupcialidade, entre outras, tendo como unidade de coleta os domicílios. Temas específicos abrangendo aspectos demográficos, sociais e econômicos também são investigados. A aplicação dos questionários é realizada em domicílios selecionados e ocorre no mês de setembro de cada ano. A PNAD não abrange a área rural dos estados da região norte (RO, AC, AM, RR, PA e AP).

Fonte: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40

e 2.3 conforme citados acima. Pois, além de todas as crianças deverem estar matriculadas no ensino primário na idade correta (indicador oficial 2.1), a meta exigiria que todos terminassem o ciclo completo de ensino básico (indicador oficial 2.2) e que todos os jovens de 15 a 24 anos estivessem alfabetizados, como resultado mínimo de um curso de ensino básico (indicador oficial 2.3). O cumprimento do objetivo 2 dos ODM implicaria em porcentagens, dos três índices, próximas a 100%.

O governo brasileiro afirma que a taxa de adequação entre a idade e a série contempla a mesma dimensão e cumpre a mesma função que o indicador oficial 2.2.

“Se quase todas as crianças têm acesso à escola e a taxa de adequação entre idade e série acumulada até os 12 anos de idade é próxima a 100%, pode-se considerar cumprida a meta.”(Ipea: MP, SPI, 2014, pg. 162)

Na falta de dados para cálculo de um indicador oficial, os órgãos responsáveis pelos ODM no Brasil se utilizaram de uma presunção de acesso total às escolas brasileiras para criação de um novo indicador que se mostra discutível em sua concepção. Conforme será discutido no próximo item, os dados iniciais de acesso, matrículas escolares no Brasil, referentes ao ano de 1990 é de 81,2% da população de 7 a 14 anos. Isso quer dizer que inicialmente o cálculo do índice 2.2 foi realizado a partir de porcentagens de acesso à educação que não estavam tão próximas de 100%.

Se TODAS as crianças brasileiras já tivessem acesso à escola desde 1990, ano que foi escolhido como ano base para o início do cálculo dos cumprimentos das metas dos ODM, a meta de universalização da educação já teria sido cumprida antes mesmo do início do projeto ODM.

3.2 Análise dos dados apresentados

Neste item, os dados relativos ao alcance do objetivo 2 dos ODM apresentados em todos os cinco relatórios de acompanhamento são analisados em três categorias: acesso, permanência, programas e políticas.

3.2.1 Acesso

Para discussão sobre o acesso à educação básica, são considerados os dados apresentados que se relacionam com o indicador 2.1 – taxa de escolarização líquida de 7 a 14 anos²³ e também o indicador 2.1C – taxa de escolarização da população de 0 a 6 anos, quando este estiver disponível nos relatórios de acompanhamento.

No RA 2004, conforme a meta criada e citada anteriormente, que menciona somente o término de “um ciclo básico de ensino”, são apresentados dados que se referem somente aos quatro primeiros anos do ensino fundamental. Isto ocorre porque, em sua recomendação internacional, a ONU utiliza-se da Classificação Padrão Internacional de Educação (International Standard Classification of Education – ISCED – em inglês). Nessa classificação internacional, a educação básica é dividida em dois momentos: *primary school* e *lower secondary education* (escola primária e educação pré-secundária, em uma tradução literal). Para o entendimento do governo brasileiro, neste relatório específico, a *primary school* teria sua equivalência nos quatro primeiros anos do ensino fundamental brasileiros.

Com base nessa classificação, o RA 2004 afirma que 90% da população entre 7 e 10 anos estava frequentando o ensino fundamental, segundo informações do PNAD e IBGE do ano de 2002 (Ipea, 2004, p. 24, tabela 1). Essa afirmação é acompanhada de uma ressalva. Em todos os dados do PNAD e do IBGE de 2002, são excluídas as populações rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Quer dizer, quando, no mesmo relatório, o governo brasileiro afirma uma “quase universalização” da educação, está realizando tal afirmação não somente sobre dados de amostra, ao invés do censo como já explicado, mas também de uma amostra domiciliar que exclui exatamente grupos da população considerados vulneráveis, residentes em áreas rurais, de baixa renda, sem acesso à escola, e para os quais os ODM foram idealizados em primeiro lugar e serviriam como reafirmação dos direitos negligenciados à essa parcela da população, conforme afirmado nos textos introdutórios ao início do programa no Brasil. Ainda, o relatório não traz a desagregação dos dados por sexo ou raça por acreditar que o caráter obrigatório do ensino fundamental no Brasil, instituído pela LDB de 1996, garante o acesso de todos ao ensino fundamental, sem discriminação.

²³ Segundo o anexo estatístico do RA 2014, que explica como cada indicador foi calculado, a razão de se utilizar a faixa de 7 a 14 ao invés de 6 a 14, que corresponde a faixa etária da população frequentando o ensino fundamental hoje, é para compatibilizar a série com os anos anteriores a 2007, quando o ensino fundamental tinha oito anos de duração e o ingresso ocorria aos 7 anos de idade.

A discussão sobre o acesso apresentada no RA 2005 traz a ampliação da meta, que antes pretendia analisar somente os quatro primeiros anos do ensino fundamental, agora analisa o ensino fundamental completo.

Mesmo com a delimitação agora situada na parcela da população de 7 à 14 anos, o RA 2005 afirma que houve um crescimento com relação ao último relatório, com 93,8%²⁴ das crianças frequentando o ensino fundamental brasileiro. Mais uma vez, são excluídas as populações rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. E, apesar de reafirmar a falta de discrepâncias no acesso ao ensino fundamental com relação à raça e sexo, e regiões do Brasil, apresenta um gráfico de frequência (Ipea, 2005, pg. 55, gráfico 1) por quinto de renda per capita.

A diferença da frequência no ensino fundamental, entre a população pertencente ao que o relatório classifica como 1º quinto²⁵ e o 5º quinto²⁶ é de apenas 4,7 pontos percentuais. Sendo que 91,1% das crianças de 7 à 14 anos pertencentes ao quinto mais pobre da população têm acesso ao ensino fundamental, de acordo com o PNAD de 2003. Essa percentagem cai drasticamente quando considerada a população de 15 à 17 anos com acesso ao ensino médio brasileiro. Somente 18,9% do quinto mais pobre da população têm acesso à esse nível escolar enquanto 74,3% do quinto mais rico estariam frequentando o ensino médio.

Mais uma vez, ao retomar o texto da LDB sobre a obrigatoriedade do ensino no Brasil, o RA 2005 apresenta como grande desafio do acesso à educação brasileira a expansão dessa obrigatoriedade para o ensino infantil e médio. Os dados apresentados vão ao encontro dessa afirmação e o texto do relatório, apesar de trazer a meta como relativa ao ensino fundamental, discute extensivamente o ensino médio e infantil.

Pela primeira vez, e após insistências já mencionadas por parte dos coordenadores residentes da ONU no Brasil, o RA 2007 expõe os dados relativos ao acesso de maneira a contemplar as diferentes regiões do país, raças, ambos os sexos e as áreas urbanas e rurais. A tabela abaixo mostra os dados exibidos no relatório segundo essas categorias, mediante a comparação entre os anos de 1992 e 2005, uma

²⁴ Dados do PNAD 2003.

²⁵ Segundo o sitio oficial do PNUD Brasil (http://www.pnud.org.br/atlas/dl/Lista-indicadores_do_Atlas.htm), o 1º quinto refere-se à “média da renda domiciliar per capita dos indivíduos pertencentes ao quinto mais pobre da distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita”

²⁶ Segundo o mesmo sitio, o 5º quinto refere-se à: “média da renda domiciliar per capita dos indivíduos pertencentes ao quinto mais rico da distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita.”

vez que o ano base para averiguação do cumprimento das metas do milênio é 1990 e os primeiros dados sobre taxa de frequência no Brasil referem-se ao ano de 1992.

TABELA 1 – Taxa de frequência escolar líquida das pessoas de 7 a 14 anos por grupos de idade e nível de ensino, segundo sexo, cor/raça e situação de domicílio conforme dados do RA 2007 com base no PNAD de 1992 e 2005

Características selecionadas		
Anos	1992	2005
Total*	81,4	94,5
Norte*	82,5	93,9
Nordeste	69,7	92,4
Sudeste	88,0	95,8
Sul	86,9	95,9
Centro-Oeste	85,9	94,7
Sexo		
Homem	79,9	94,3
Mulher	82,7	94,8
Cor/raça		
Branca	87,5	95,5
Preta e parda	75,3	93,7
Situação do domicílio		
Rural	66,5	92,5
Urbana	86,2	95,0
*Exclusive a população rural dos estados de RO, AC, AM, RR, PA E AP		

Fonte: Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento / coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. – Brasília: Ipea : MP, SPI, 2007, p. 42 Tabela 1.

Do total exibido para o território nacional, de 94,5% da população frequentando o ensino fundamental, continuam excluídas as populações rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará. O resultado que, no relatório é descrito como “quase universalização” do ensino fundamental, não se aplica à esses estados brasileiros. Mais uma vez, a adaptação do indicador oficial para o indicador brasileiro, substitui os dados de acesso que deveriam dizer respeito ao número de matrículas na rede de ensino por uma taxa de frequência pois estamos trabalhando com dados de amostragem por domicílio.

A pequena diferença entre brancos e pretos/pardos também pode estar relacionada ao processo de amostragem, em que são aplicados questionários e recolhidas as informações declaradas pelos participantes. Ou seja, a característica cor/raça neste tipo de pesquisa é descrita conforme a percepção da população entrevistada, podendo gerar dados que não refletem da maneira mais fidedigna a proporção de real de etnias na população brasileira.

Realmente a diferença entre estados, entre gêneros e situação de domicílio não são expressivas na tabela acima, entretanto, cabe lembrar que as informações acerca de regiões urbanas e rurais do país não são incluídas aquelas referentes à população rural de seis estados brasileiros. Quer dizer, uma meta que foi criada e embasada em preceitos de direitos humanos, que busca “universalizar o acesso à educação” exclui

regiões onde o Estado não alcança com sua ciência estatal, de controle e registro, a estatística.

Independentemente da razão pela qual a PNAD, como instrumento de registro de dados e de pessoas do Estado brasileiro, realiza a exclusão dessa parcela da população, por sua localização, relevância numérica ou estatística, um projeto internacional que tem como cerne a melhoria das condições da vida humana e a reafirmação de direitos que ainda são vistos como privilégios de poucos, deve buscar justamente as áreas de difícil acesso e historicamente excluídas do resto da população.

Ambos os RA 2010 e RA 2014, último publicado, exibem novos dados reafirmando o crescente acesso à educação, agora denominada “taxa de escolarização”, para 94,9% de acordo com dados de 2008 e 97,7 % no RA 2014, para a faixa etária de 7 a 14 anos tendo como fonte os dados do PNAD 2008 e 2012, respectivamente.

Para além das limitações da utilização da pesquisa por amostragem para adaptação do indicador oficial 2.1 como já foi discutido, o governo brasileiro alega a falta de um Censo Escolar que contemplasse o indicador tal como redigido pela ONU. No entanto, no ano de 2008, por meio do decreto de número 6.425²⁷, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), juntamente com o MEC deu início ao Censo Escolar, um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos, coordenado pelo INEP com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.

Trata-se de um instrumento de coleta de informações da educação básica, que abrange as suas diferentes etapas, como a educação Infantil e ensinos fundamental e médio, educação especial, educação de jovens e adultos (EJA) e educação profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional), coletando dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, movimento e rendimento escolar.

O INEP declara que essas informações não só são utilizadas para traçar um panorama nacional da educação básica, mas, também, servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação (como alimentação e transporte escolar, distribuição de livros, implantação de bibliotecas,

²⁷ Disponível para consulta em http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/Decreto_n_6425.pdf

instalação de energia elétrica, Dinheiro Direto na Escola e Fundeb).

Aparentemente, o Educacenso, sistema informatizado utilizado para o censo escolar que permite até a consulta por estado e por município do número de matrículas em todas as modalidades da educação brasileira²⁸, vai ao encontro de todos os pré-requisitos estabelecidos pelos órgãos internacionais do ODM para composição do indicador 2.1 – taxa líquida de matrícula na educação primária. Então porque não foi utilizado?²⁹

O mesmo questionamento cabe aos dados de escolarização da população de 0 a 6 anos que são exibidas no último relatório publicado, RA 2014, com dados retroativos à 1995 e que correspondem ao indicador nacional oficial 2.1C. Apesar de exibir dados crescentes de taxa da escolarização dessa população com base no Pnad, que, de 29,6% em 1995 passou para 51,4% em 2012, o relatório não discrimina os dados por escolas públicas ou privadas, desconsiderando as políticas atuais de expansão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino para a educação infantil e o ensino médio como já foi mencionado nos relatórios. Essas políticas serão discutidas no item 3.2.3 desta pesquisa.

3.2.2 Permanência

Para contemplar o indicador oficial dos ODM de número 2.2 que diz respeito ao número de alunos que iniciam o ensino básico e concluem essa etapa da escolarização, servindo portanto de base para discussão da permanência dos alunos que frequentam a educação básica, o Brasil afirma ter utilizado nos relatórios oficiais dados da adequação idade/série, juntamente com dados da porcentagem da população de 15 a 24 anos com pelo menos o ensino fundamental completo.

Os dados exibidos em cada relatório sobre a permanência dos alunos no ensino fundamental são expostos a seguir, justamente, para analisar como o governo brasileiro se apropriou desse indicador.

O primeiro relatório oficial, RA 2004, não exibe ainda dados de adequação idade para série, ou percentual da população jovem que concluiu o ciclo básico, ao invés disso, apresenta dados de abandono escolar tendo como fonte o MEC e o

²⁸ Disponível para acesso em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>

²⁹ A princípio, a não utilização dos dados do Censo gera uma indagação quanto à veracidade dos dados apresentados no RA, entretanto, uma média ponderado entre as porcentagens de acesso que o RA 2014 traz e o número da população de 0 a 17 anos apresentado no Censo 2010 mostra que houve um número maior de matrículas do que o afirmado no relatório. Ou seja, fica o questionamento, porque não utilizar os dados do censo escolar?

INEP³⁰ de 2002, em que 82,7% da população iniciam a primeira série do ensino fundamental e atingem a quinta série. Ressaltando que em 2002 o ensino fundamental era composto por oito anos/séries. Dessa mesma fonte, são retirados dados relativos ao tempo médio para conclusão da 4ª série do ensino fundamental, que é de 5 anos na média nacional, sendo a média por região bastante discrepante, pois, um estudante da região norte permanecia 5,8 anos nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, enquanto no sudeste o estudante conclui a mesma etapa de ensino em 4,4 anos.

O RA 2005 exibe exatamente as mesmas porcentagens, com relação aos alunos que atingem a 5ª série, porém, na análise do tempo médio para conclusão do ensino fundamental, ao invés dos quatro primeiros anos são considerados os oito anos desse estágio, já que neste relatório a meta de universalização do ensino primário passa a corresponder ao ensino fundamental completo e não mais aos quatro primeiros anos somente. Dessa forma, o tempo médio esperado para que os 57,1% da população que atingem a 8ª série do ensino fundamental brasileiro é de 9,9 anos.³¹

Apesar de o relatório afirmar que esse tempo médio para conclusão representa um grande avanço a partir dos dados de 1991, em que 37,6% da população concluíam o ensino fundamental em 11,7 anos, quando a análise é delimitada por regiões do Brasil, a região nordeste apresenta tempo médio de conclusão do ensino fundamental de 11 anos. Fica evidente porque os órgãos internacionais responsáveis pelos ODM redigem recomendações alertando para os devidos cuidados quanto ao uso de grandes médias para países com extensos território. A média nacional pode mascarar a realidade de uma grande região em que a situação relativa ao acesso e incorporação dos direitos sociais que são os ODM mantem-se a mesma ou muda insignificamente.

Outro indicador analisado no RA 2005 é o índice de idade-anos de escolaridade para o ensino fundamental. Para o cálculo deste índice estipula-se que uma criança de 9 anos, por exemplo, deva ter completado pelo menos uma série do ensino fundamental e aos 16 anos concluído o ensino fundamental completo. Os resultados mostrados no RA 2005, para a população de 9 à 16 anos, com relação à

³⁰ O relatório não informa qual pesquisa foi utilizada para fazer essa afirmação sobre o abandono, porém, no site eletrônico oficial do INEP há uma pesquisa de 2002 com dados de alunos concluintes do ensino regular que pode ser acessada em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopse-estatistica-da-educacao-basica-2002>. A partir dos documentos de “matrícula” e “movimento escolar”, essa taxa de abandono pode ser calculada.

³¹ Segundo o relatório, são utilizados dados do MEC/INEP 2003. Não há indicação de onde localizar esses resultados.

esse índice é de 0,70. Ou seja, quando pesquisada a escolaridade dessa população específica, 0,70 do total de crianças nessa faixa etária está na série adequada à sua faixa etária. Entretanto, esse índice diminui à medida que o aluno vai avançando nas séries de ensino, sendo que apenas 0,51 dos alunos está na série adequada aos 16 anos, em comparação com 0,89 aos 9 anos.

Também são apresentados dados do Saeb³² de 2003, em que 60% do alunos brasileiros apresentam desempenho crítico ou muito crítico em língua portuguesa. A falta de concordância entre o que é apresentado nos relatórios até aqui e o estabelecimento de indicadores oficiais que é mencionado somente no último relatório publicado sugerem que os dados foram sendo agrupados e apresentados de maneira independente em cada relatório para somente depois ser estabelecido um padrão.

O RA 2007 começa a discussão sobre a permanência das crianças na escola afirmando que:

“as dificuldades para assegurar que todos os brasileiros concluam o ensino fundamental, como estabelece a Constituição Federal, não estão relacionados a limitação de oferta de vagas, mas a condições dentro e fora da escola que afetam o desempenho e a trajetória dos estudantes”. (Ipea: MP, SPI, 2007, p. 43)

Quais seriam essas dificuldades, a quais fatores sociais e econômicos esse “desvio” da trajetória está ligado ou até mesmo como os ODM, em seu objetivo 2 ou demais objetivos, pode ou propõe-se a aliviar essas dificuldades são temas ignorados no relatório; assim, é iniciada uma discussão sem que sejam apresentados argumentos para solução dos problemas constatados, ao contrário insiste com o tom eufórico de sucesso e estritamente descritivo dos relatórios anteriores, expondo novos dados da

³² O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), conforme estabelece a Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) e a partir de 2013 a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A Aneb abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Apresenta os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação. A Anresc (também denominada "Prova Brasil") trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo. A ANA é a avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas. (Fonte: <http://provabrasil.inep.gov.br>). O resultado de qual sistema de avaliação foi utilizado para compor as tabelas apresentadas no RA 2005 não é especificado. O leitor é levado a crer que o Saeb é uma avaliação única e os moldes de sua aplicação não são explicitados.

taxa média da população que conclui o ensino fundamental. Em 2005, 53,5% da população chegava a 8ª série do ensino fundamental, com a diminuição do tempo médio para conclusão total desse nível de 10,1 anos.³³

A diminuição da porcentagem de alunos concluintes em relação aos números de 2003 (57,1%) apresentados no último relatório não é mencionado. Em lugar de comparar com os últimos dados apresentados, o RA 2007 limita-se a reafirmar que esses números são melhores que {os}[aqueles] da década de 1990, em que aproximadamente 38% dos alunos matriculados concluíam o ensino fundamental. O tempo médio esperado para conclusão também aumentou. De 9,9 anos em 2003 (RA 2005) para 10,1 em 2005 (RA 2007). Na análise por regiões, o nordeste, onde os alunos permaneciam maior média de tempo no ensino fundamental do que a média nacional, apresenta agora 11,5 anos de média e o sudeste, que possuía a menor média de tempo, também têm seus estudantes permanecendo mais tempo no ensino fundamental, agora com 9,2 anos em média.

Uma possível explicação para esses dados seria o aumento no acesso ao ensino fundamental. Conforme já discutido no item anterior, ambos RA 2005 e RA 2007, mostram um aumento na frequência escolar líquida, que foi utilizada como indicador oficial do acesso no Brasil. Considerando-se que mais crianças que estavam fora da escola agora frequentam o ensino fundamental e a falta de modificações ou melhorias nas condições de aprendizado, condições sociais e econômicas das crianças e qualidade de ensino de cada escola, não é surpreendente que menos alunos estejam concluindo essa etapa de ensino. Parece que ao se apropriar de uma recomendação internacional que busca “a educação de qualidade para todos”, o Brasil, já na metade do tempo de 15 anos proposto para cumprimento da meta, ainda está enfatizando o acesso em detrimento da qualidade, o que pode ser evidenciado pela não permanência dos alunos nas instituições de ensino.

Além disso, apesar da diminuição na taxa média esperada de conclusão e aumento no tempo médio para conclusão no RA 2007, os índices de adequação idade-anos de escolaridade, no índice nacional e por idade, aumentaram, de 0,70 em 2003 (RA 2005) para 0,72 em 2005 e 0,55 para jovens de 16 anos, que antes era de 0,51. Cabe ressaltar que os primeiros dados, as taxas médias, têm como fonte o INEP e MEC, já os índices são calculados a partir de dados do Pnad e do IBGE.

³³ Segundo o relatório, são utilizados dados do MEC/INEP 2003. Novamente, não há indicação de onde localizar tais informações.

Esse mesmo índice sofre uma diminuição, passando de 0,72, em 2005, para, 0,71, em 2010, para todo o Brasil, conforme o RA 2010. Uma possível explicação para essa diminuição na adequação idade/série escolar seria a crescente taxa de escolarização, em que mais crianças e jovens que estavam fora da escola ingressam nas redes de ensino, porém, nem sempre na série correspondente à sua faixa etária, seja por baixo rendimento escolar ou simplesmente pela oferta limitada de vagas. Entretanto, o grande diferencial quanto à permanência apresentado no RA 2010 é a proporção de pessoas que tenham concluído a 4ª série do ensino fundamental e a 8ª série do mesmo grau. A tabela com esses dados, conforme exibida no relatório é reproduzida a seguir:

TABELA 2 - Proporções de pessoas de 11 e 12 anos que tenham concluído a 4ª série do ensino fundamental, e de 18 anos que tenham concluído a 8ª série do ensino fundamental – Brasil, 1992*, 2005 e 2008

	1992	2005	2008
11 anos	29,0	56,7	50,9
12 anos	42,2	75,2	72,3
18 anos	34,0	68,4	75,2

*Exclusive a população dos Estados de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

Fonte: Fonte: Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento / coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. – Brasília: Ipea : MP, SPI, 2010, pg. 49 Tabela 2.

A tabela mostra que tanto a proporção de alunos que concluíram o primeiro ciclo do ensino fundamental, aos 11 ou 12 anos, tanto quanto a proporção dos que concluíram o ensino fundamental aos 18 anos, aumentaram. Uma explicação para o aumento dessa proporção poderia estar relacionada a criação pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) dos ciclo de ensino básico, em que os três primeiros anos do ensino fundamental formam um único ciclo de ensino em que não pode haver reprovação de alunos. Essa medida, que começou a ser implementada em alguns estados brasileiros desde do início dos anos 2000, afeta diretamente a proporção de alunos que concluem a quarta série do ensino fundamental, uma vez que até a terceira série do fundamental não podem ser reprovadas por baixo desempenho escolar.

Em 2005 e 2008 as proporções de alunos concluintes contempla pela primeira vez o indicador oficial conforme sugerido internacionalmente. Como se pode ver na tabela, são apresentados dados retroativos ao ano de 1992 e 2005. Se esses dados já haviam sido recolhidos, porque não foram expostos anteriormente? A maior

proporção de alunos concluintes do ensino fundamental, aos 18 anos, e aos 12 anos dos anos iniciais desse ciclo, indica uma defasagem idade-série da trajetória dos estudantes possivelmente afetada por fatores sociais e econômicos extensivamente mencionados nos textos introdutórios dos ODM no Brasil, mas, não contemplados quando se realiza a discussão do alcance das metas a partir dos resultados numéricos. Mais uma vez e constantemente vemos o levantamento de índices e números para um propósito de análise parcial e viesada, à medida que não considera a educação em sua totalidade, incluindo os aspectos sociais e econômicos, e reduzindo-a a números de matrículas e porcentagens, na volta do mito que dificulta a busca pelo esclarecimento.

Os indicadores descritos como oficiais pelos responsáveis dos ODM no Brasil são contemplados apenas no último relatório publicado. O indicador 2.2 adequação de idade e série é exibido pela primeira vez, com taxas de 94,5%, em 2012, para população de 9 anos³⁴, e 62, 5% para população de 17 anos. Do que decorre concluir que a inadequação da idade para série cresce à medida que aumenta a idade dos alunos e é maior entre homens do que entre mulheres, 83,8% das mulheres na população pesquisada estão na série adequada para 75,6% dos homens. Essa porcentagem diz muito em relação aos direitos sociais e das minorias associados não só ao objetivo 2 dos ODM mas também ao objetivo 3 de promoção a igualdade entre sexos. Um dado que poderia ter sido amplamente explorado nesses 14 anos dos ODM e por isso foi elencado como indicador oficial que aparece somente no RA 2014.

O outro indicador brasileiro oficial, somente exibido no último relatório, é o indicador 2.3 A e B, que diz respeito à educação de jovens de 15 a 24 anos, apresentando a porcentagem dessa população com pelo menos o ensino fundamental ou primário completo. Apesar do indicador 2.3 de alfabetização, dessa parcela da população, ter sido apresentado em todos os relatórios oficiais desde o início dos ODM no Brasil, esses dados não se relacionam ao ensino regular de ensino fundamental, uma vez que o projeto brasileiro de Educação de Jovens e Adultos (EJA) oferece cursos específicos para essa faixa etária e reduz o ensino fundamental que deveria ter duração de 9 anos à um curso de quatro anos.

Apesar da porcentagem da população de 15 a 24 anos alfabetizada ser de

³⁴ A taxa de adequação idade/série indica a defasagem escolar entre idade e série e é calculada a partir de 9 anos de idade pois aos 7 e 8 anos não é possível o aluno estar defasado uma vez que a idade escolar é considerada adequada quando essa permanece até um ano defasada. Aos 7 anos o aluno estaria iniciando o ensino fundamental no Brasil, até o ano de 2007, em que o ensino tinha duração de 8 anos. De 2007 em diante, com o ensino fundamental de 9 anos de duração e para compatibilizar com os anos anteriores, o primeiro ano do ensino fundamental é desconsiderado.

98,7% segundo o RA 2014, que traz dados da Pnad de 2012, somente 84% dessa população concluíram o ensino primário³⁵ de acordo com o mesmo relatório, e 76,8% concluíram o ensino fundamental.

Considerando o que foi exposto nos relatórios em relação à permanência, torna-se evidente que o grande desafio do Brasil do cumprimento do objetivo de universalizar a educação básica não é criar novas escolas e abrir vagas para que a população tenha acesso à escola, trata-se principalmente de garantir que a população ingressante tenha acesso à uma educação em que um processo de real formação possa ocorrer, a partir do contato de amadurecimento e real apropriação da realidade, da cultura, com o tempo mínimo necessário para isso. Quando o processo educativo é interrompido, há o impedimento do diferenciado, ocorrendo a reprodução do “mesmo” e do “sempre igual”, e, em consequência, retroalimenta-se a sociedade massificada, e perpetua-se a pseudoformação. Como podem os preceitos do que foi prometido e reiterado como direitos humanos serem interiorizados e assimilados pelos indivíduos se não pelo processo formação?

3.2.3 Programas e Políticas

O que foi realizado quanto à políticas e programas governamentais na busca pelo cumprimento da universalização da educação nos 15 anos dos ODM são analisados a seguir com base nas informações apresentadas em cada um dos relatórios publicados.

Este item da pesquisa busca responder à questão levantada como problema de pesquisa no capítulo 2, no que diz respeito a alterações significativas no plano educacional brasileiro em decorrência dos ODM. As principais medidas e políticas, que se originaram direta ou indiretamente a partir da implementação dos ODM são discutidas a seguir.

O primeiro relatório, publicado em 2004 (RA 2004), apresenta a LDB como o grande avanço que ocorreu nas políticas de educação brasileira. Essa lei federal de 1996³⁶ estabeleceu um custo mínimo por aluno adotando como referência 800 horas de ensino distribuídas em 200 dias letivos por ano. Além disso assegurou que, dos 25% da renda dos estados e municípios destinados à educação pela constituição

³⁵ Como o relatório denomina um período de 6 anos de estudo, na educação básica, sem maiores definições.

³⁶ Disponível para consulta em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>

federal de 1988, 60% desse valor fosse alocado na educação fundamental, com a criação de um fundo para o financiamento da educação – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)³⁷. Esse fundo, de natureza contábil, é responsável pelo repasse de recursos financeiros aos Estados e Municípios, de acordo com os coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente na LDB, sendo destinado exclusivamente ao ensino fundamental.

É importante mencionar também a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para as 8 séries do ensino fundamental, evidenciados como um programa alinhado à implementação dos ODM no Brasil.

Os PCN foram criados em 1997 e em seu texto de introdução ressaltam a participação do Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial, como importante influência na elaboração desses parâmetros.

A busca pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos, da universalização da educação fundamental e da ampliação das oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos, teria dado origem à estruturação dos parâmetros.

Ainda, segundo os documentos de introdução dos PCN, o Estado Brasileiro tem a obrigação de elaborar parâmetros curriculares capazes de orientar a ação educativa no ensino obrigatório, para adequar a educação aos ideais democráticos. Uma vez que o ensino fundamental deve assegurar a todos uma formação comum e indispensável para o exercício da cidadania, é dever do Estado, no entendimento do governo brasileiro, propiciar a todos uma formação básica comum, o que pressupõe a formulação de currículos norteadores a serem colocados em prática em todas as escolas e complementados, é claro, por uma outra estrutura curricular diversificada que considere a realidade regional e local de cada instituição³⁸.

Mais do que indicar as políticas e programas em andamento e, que, conforme o entendimento do governo brasileiro, apoiam ou ajudam a efetivar as metas do objetivo 2 dos ODM, cada relatório também indica quais políticas constituiriam as

³⁷ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998.

³⁸ O texto introdutório sobre os PCN e o que são os parâmetros comuns definidos para a educação básica brasileira pode ser acessado em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>

prioridades de ação para os próximos anos.

O RA 2004 cita como prioridades para os anos seguintes a proposta de criação do Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação (Fundeb) para substituir o Fundef. A repartição dos fundos passou a ser então por número de alunos e, se o município ou o estado ou o distrito federal não atingir o valor mínimo por aluno, a união deverá complementar esse orçamento, além do que, esse fundo passa a ser destinado à toda educação básica, da pré-escola ao ensino médio e não somente ao ensino fundamental, como era anteriormente.

A ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos é mencionada no RA 2004 e, no RA 2005, afirma-se que alguns municípios já ampliaram a escola obrigatória e o anteprojeto de lei para alterar a LDB estaria de acordo com as metas estabelecidas no Plano Nacional da Educação³⁹. Esse plano, de 2001, estabeleceu a meta de universalizar a educação (o ensino fundamental) em 5 anos, a partir da garantia de acesso à escola na idade apropriada, garantia de conclusão do ensino fundamental para todos os alunos e assegurar também que jovens e adultos que não tiveram acesso na idade certa também concluam o ensino fundamental. Qualquer coincidência entre as metas do PNE e os ODM não é casual. Claramente o governo brasileiro traduziu o objetivo 2 do milênio e os indicadores oficiais, como já mencionados, em metas a serem cumpridas no prazo de cinco anos no plano nacional da educação. Hoje, o novo plano apresenta um total de 20 metas, entre as quais a universalização da educação do ensino fundamental criada em 2001, e que seria cumprida em cinco anos.

O RA 2007 apresenta pela primeira vez o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como programa de ação para atingir o objetivo 2 dos ODM. Vale lembrar que ele foi lançado no mesmo ano do relatório oficial, 2007, como uma iniciativa governamental para igualar o nível de desempenho médio dos brasileiros com aqueles obtidos pelos estudantes dos países da OECD. Essa meta, segundo os

³⁹ Em 9 de janeiro de 2001 foi sancionada a Lei nº 10172, responsável pela aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE). Tal documento, criado a cada dez anos, traça diretrizes e metas para a educação em nosso país, com o intuito de que estas sejam cumpridas até o fim desse prazo. O primeiro PNE foi elaborado em 1996, para vigorar entre os anos de 2001 a 2010. Dentre as principais críticas à esse documento, além do número de metas dificultar o foco a que se propõe o documento, a grande maioria das metas não eram mensuráveis e não apresentavam, por exemplo, punições para aqueles que não cumprissem o que foi determinado. No que se refere ao novo PNE, que contempla os anos de 2011 a 2020, este documento é mais sucinto, e também quantificável por estatísticas, podendo facilitar a sua execução e também fiscalização. Tal fato também permite com que ele seja discutido nas escolas, aumentando as chances de seus objetivos serem, de fato, compreendidos e também alcançados.

documentos oficiais desse programa, deve ser atingida em 15 anos, a partir do ano de 2007, e, para averiguar o cumprimento da mesma, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁴⁰.

O novo índice, criado aos moldes do PISA (Programme for International Student Assessment), é uma avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países, pela OECD.

Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo INEP, o mesmo instituto que realiza o censo escolar e o Saeb, ambos utilizados nos relatórios oficiais dos ODM, tal como foi mostrado anteriormente.

A OECD também teve uma forte influência na elaboração dos ODM. O documento publicado por essa agência internacional, em 1996, intitulado *Shaping the 21st Century: the contribution of Development Co-operation* (Moldando o século 21: a contribuição da cooperação para o desenvolvimento, em tradução literal) em que são apresentadas as prioridades de desenvolvimento social, econômico e meio-ambiente, como propostas para uma cooperação internacional, juntamente com a participação do *Development Assistance Committee* (Comitê de Assistência ao Desenvolvimento), também coordenado pela OECD, podem ser considerados tão importantes na criação dos ODM quanto a Cúpula do Milênio. A criação de um índice que espelha a principal avaliação internacional dessa agência parece ser uma consequência direta, ou, pelo menos, um objetivo implícito do cumprimento dos ODM. Internacionalmente foi discutida e elogiada a maneira como o Brasil “adaptou” seu sistema de avaliação e de controle das metas educacionais aos padrões internacionais⁴¹, em um movimento que parece universalizar mais as formas de quantificação da educação do que a garantia do direito à educação.

No RA 2010, os resultados do Ideb são mencionados logo no início do texto sobre resultados alcançados, enquanto o RA 2014 traz um texto em destaque sobre esse índice. De acordo com o último relatório, a média nacional de 4,4, obtida em 2005, dos primeiros anos do ensino fundamental, alcançou 5,2, em 2014. Como essas

⁴⁰ Esse índice é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

⁴¹ O documento *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States* disponível para consulta em <http://www.oecd.org/pisa/46623978.pdf> traz um capítulo sobre como foi elaborado no Brasil o ideb e como funciona o sistema na federação.

médias foram calculadas, ou como estão sendo comparadas já que o Ideb iniciou em 2007 apenas, não é esclarecido.

Quanto às demais políticas, citadas nos relatórios de acompanhamento, há sempre uma lista de ações que são associadas à atuação do MEC e dizem respeito ao gerenciamento de materiais e questões práticas que visam garantir o bom funcionamento das escolas, tais como o programa do livro didático e do transporte escolar.

Diversos outros programas e iniciativas são citados e mencionados, muitas vezes sem uma continuidade de resultados e constância, porém, as principais iniciativas e programas, bem como os principais eixos dessas ações e iniciativas foram discutidos aqui.

Um último item a ser citado é a participação da sociedade civil organizada nas iniciativas pelos ODM no Brasil e na implementação da universalização da educação. Conforme o que foi exposto na análise dos itens introdutórios dos relatórios, o governo brasileiro afirma desde o início do projeto no Brasil que o sucesso dos ODM depende também da participação da população. Tal proposição gerou uma incidência de diversas organizações não-governamentais que se ocupam de monitorar, reproduzir dados dos ODM e promover ações pelo maior acesso à educação. O número de organizações dessa natureza envolvidas na projeção dos ODM no Brasil é bastante vasto, algumas iniciativas da sociedade civil foram não só reconhecidas mas incorporadas ao projeto pelo órgão oficial responsável no país, o PNUD, como o caso da criação do Portal ODM. No entanto, a difusão de dados de maneira descontextualizada e a utilização dos ODM para campanhas de marketing e venda de “cursos para formação de lideranças” também ocorre..

Considerações Finais

Esta pesquisa de caráter exploratório buscou levantar questões sobre a implementação de um projeto internacional no Brasil, que diz respeito ao direito à educação, tomando como fonte principal os relatórios oficiais, publicados em 2004, 2005, 2007, 2010 e 2014. Espera-se que a discussão e análise evidenciadas ao longo deste trabalho possam contribuir para a realização de pesquisas futuras que retomem o tema em seus aspectos mais específicos.

O cumprimento da meta estabelecida para o objetivo 2 dos ODM, de universalização da educação, é passível de questionamento. A variação existente no texto apresentado como versão nacional da meta em cada RA, ou seja, a maneira como o Brasil adaptou essa meta internacional para a realidade local, aponta não só uma inconsistência quanto ao seu real cumprimento, como também parece evidenciar um afastamento daquilo que foi afirmado nos primeiros textos introdutórios ao programa disponibilizados nos RA, que associaram a busca pelo cumprimento das metas à busca pela reafirmação do que são os direitos humanos de cada cidadão brasileiro.

Universalizar significa generalizar, difundir, distribuir por toda parte e tornar comum. Uma meta que afirma ser um direito que TODOS DEVEM TER ACESSO à educação é uma meta de universalização, porém garantir que todos tenham OPORTUNIDADE DE ACESSO à educação é uma meta de significado ambíguo que não coloca a parcela da população que vive à margem desse direito em reais condições de atingirem esse acesso.

O que as declarações internacionais nas quais se baseou os ODM e o próprio texto da Declaração do Milênio buscam é justamente proporcionar o acesso à esses direitos sociais para todos. No entanto, cabe questionar se esse não seria um objetivo ideológico, de caráter ambíguo e contraditório. Pois, por que exatamente precisamos desse projeto? Para que sejamos todos iguais? O que seria a igualdade em um sistema regido pelo capitalismo? Parece ambígua a busca pela igualdade de oportunidades e direitos em um sistema social econômico que parece funcionar somente a partir da reprodução de padrões de acumulação de capital e privilégios por grupos de minorias.

Tratando-se de um objetivo que diz respeito à educação, essa discrepância é ainda maior, pois, como pode ser garantida uma oportunidade para uma pessoa que não recebe ou recebeu a devida formação para dela usufruir?

A forma como os dados foram recolhidos, selecionados e apresentados busca mostrar, de acordo com a versão oficial do governo brasileiro, o cumprimento da meta a partir de dois aspectos: acesso e permanência. A maneira como foi realizada a adaptação de indicadores oficiais e a constante variação nos indicadores apresentados em cada relatório, até chegar aos indicadores oficiais que somente são expostos no RA 2014, evidencia também que eles foram sendo definidos “conforme o andar da carruagem”, ao longo da implementação do projeto no Brasil.

Quanto ao acesso, aparentemente não há como contestar o aumento na oferta de educação. Apesar de algumas regiões rurais do país terem sido excluídas quando da adaptação do indicador oficial, que previa um censo escolar, para um processo de amostragem, ao longo do desenvolvimento do projeto houve a criação de um censo escolar e os dados recolhidos a partir desse recenseamento demonstraram que a quase totalidade dos brasileiros tem a oportunidade de ir à escola hoje.

Um dos grandes desafios na educação hoje diz respeito à permanência desses jovens e crianças na escola. E isto está relacionado ao processo de educação escolar, o papel da escola como instituição formadora e relevante na atualidade. O professor como ator central desse processo foi pouco discutido nesses 15 anos de projeto que poderia e deveria ter priorizado, além do acesso e da permanência, a qualidade da educação oferecida.

Para incitar os direitos humanos no processo de formação, realizado nas escolas, foi criado um projeto de educação em direitos humanos, o PNEDH, mencionado somente uma vez nos relatórios, no RA 2007. Ao mesmo tempo que nos textos de apresentação, a presidência da república declarava o posicionamento do Brasil, como modelo internacional de aproximação e alinhamento dos ODM com os direitos humanos, a criação e inserção de projetos de educação e direitos humanos ou educação em direitos humanos foi raramente discutida ou averiguada.

Nas políticas e ações apresentadas nos relatórios oficiais, houve iniciativas com relação à formação e melhoria de condições de trabalho dos professores. Entretanto, é possível afirmar que as grandes alterações realizadas na política educacional nacional visaram o aumento do acesso, como a alteração do ensino fundamental para 9 anos e a criação de cotas e programas de acesso para

universidades. A alteração do Fundef para Fundeb e a criação do Ideb, como instrumento de controle e verificação da educação, baseadas em modelos internacionais de uma agência idealizadora dos ODM, também, podem ser apontados como alterações significativas decorrentes direta ou indireta do projeto internacional aqui analisado.

É preciso mencionar ainda a questão da proliferação de ONGs que surgiram a partir e em torno dos ODM. Esse fenômeno foi pouco explorado nesta pesquisa; porém, em um breve levantamento pode-se perceber que a dimensão do efeito da participação da sociedade civil organizada atingiu padrões nacionais e as mais diversas esferas da vida social. Se considerarmos, por exemplo, o processo de municipalização dos ODM que incitou a criação de observatórios e centros de monitoramento dos objetivos em cada município brasileiro, estamos falando de mais de cinco mil centros criados e gerenciados pela sociedade civil nos últimos 15 anos.

A ativa participação dessas entidades na realização dos ODM, na reafirmação e ativação dos direitos humanos, evidencia um processo em que a própria sociedade, além de ter o poder de promover a criação de novos direitos a partir dos usos e costumes oriundos nas diversas formas de interação e realidades sociais, se encarrega também da manutenção e difusão desses direitos. Isto pode levar a um questionamento do papel do Estado, que como fonte de direito tem a função de expor as contradições entre indivíduo e sociedade em termos de lei e considerar os interesses da massa.

Um fenômeno que parece ter afetado tanto as ONGs quanto as políticas educacionais brasileiros é a criação de metas. Apesar dos ODM, ou, pelo menos, essa primeira fase de 15 anos já ter sido considerada praticamente encerrada, a discussão de metas para a educação está presente não só nos diversos textos de observatórios criados para a educação a partir dos ODM, mas até no Plano Nacional de Educação, que agora também é formulado por meio de metas.

Aparentemente, ao invés da universalização do direito à educação o que ocorreu foi uma universalização da criação de metas.

Referências bibliográficas

ADORNO, Theodor W., HORKHEIMER, Max; *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. *Educação após Auschwitz*. In: Educação e emancipação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. *A educação contra a barbárie*. In: Educação e emancipação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. *Teoría de La seudocultura*. In: ADORNO, T. W. *Filosofía y superstición*. Madri: Alianza Editorial. 1972.

ANNAN, Kofi. Nós, os povos: o papel da Nações Unidas no século 21. ONU, New York, 2000.

BRAHIMI, Lakhdar. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York, 2000.

CURY, Jamil. *Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença*. In: Cadernos de pesquisa, n 116 ,p. 245-262, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf> . Acesso em 30 de julho de 2015.

FAURE, Edgar. *Aprender a ser*. Editora Bertrand, 1972.

FESTINGER, L; KATZ, D. *A pesquisa na psicologia social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1974.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. *O conceito de esclarecimento*. In: _____. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

IPEA. Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea : MP, SPI, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 30 de julho de 2015.

IPEA. Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea : MP, SPI, 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 30 de julho de 2015.

IPEA. Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea : MP, SPI, 2007. Disponível em:

<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 30 de julho de 2015.

IPEA. Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea : MP, SPI, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 30 de julho de 2015.

IPEA. Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 30 de julho de 2015.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergstom. (1998) *Estatística e Educação*. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 79, n. 192, p. 60-73.

MAAR, Wolfgang Leo. *Educação Crítica, Formação Cultural e Emancipação Política na Escola de Frankfurt*. In: PUCCI, Bruno (org.). Teoria Crítica e Educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MAAR, Wolfgang Leo. *À guisa de introdução: Adorno e a experiência formativa*. In: *Educação e emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Educação após Auschwitz; A educação contra a barbárie. 1995.

MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial*. Zahar editores, 1967.

_____. *Cultura e Sociedade*. Ed. Paz e Terra, 2006.

_____. *Eros e Civilização: uma interpretação filosófica do pensamento de Freud*. Rio de Janeiro, LTC, 1999.

_____, Herbert. *Tecnologia, Guerra e fascismo*. Douglas Kellner editor. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

NAGLE, J. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU/MEC, 1974.

_____. *A Reforma e o ensino*. São Paulo: EDART, 1976.

NEUMANN, Franz; KIRCHHEIMER, Otto. *Criminal Law in National Socialist Germany*. In: *The rule of Law under siege*. University of California Press: Berkeley: Los Angeles: London.

NEUMANN, Franz. *Estado Democrático e Estado Autoritário*. São Paulo: Zahar, 1969.

OLIVEIRA, Newton Ramos. *A Escola, esse Mundo Estranho*. In: In: PUCCI, Bruno (org.). *Teoria Crítica e Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

OECD. *PISA 2012 Technical Report*. OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/internacional/pisa/PISA2000.pdf>. Acesso em 30 de julho de 2015.

ORGANIZATION FOR THE INTERNATIONAL CO-OPERATIONS AND DEVELOPMENT. *International Development Goals*. New York, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios do direito político*. São Paulo: CD, 2005.

SASS, Odair. *As estatísticas sociais como tecnologia de governo: estatísticas escolares no Brasil de fins do século XIX*. In: *Anais do XVIII Encontro Regional de História – O historiador e seu tempo*. ANPUH/SP – UNESP/Assis, 2006.

SIEGEL, Sidney. (1961). *Estatística não paramétrica para as ciências do comportamento*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1975.

UNITED NATIONS. *The Universal Declaration of Human Rights*. Paris, 1948.

UNITED NATIONS. *The Millenium Declaration*. New York, 2000.

UNITED NATIONS. *The Millenium Development Goals Declaration*. New York, 2000.

UNITED NATIONS. *Vienna Declaration and Programme of Action*. Vienna, 1993.