

# As Grandes Conferências da Década de 90, as Diretrizes da Política Educacional e o Ensino Fundamental: uma Abordagem

Sonia Martins de Almeida Nogueira

## RESUMO

O estudo aborda as grandes conferências da década de 90 promovidas pela ONU, com o objetivo de favorecer uma reflexão sobre as orientações da política educacional e de levantar algumas suposições em relação à implementações de ações para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro, como signatário dos documentos firmados, em cinco das doze conferências. Assim, são também abordados na argumentação

o Plano Decenal de Educação (1993-2003), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-Lei 9394/96, a Lei 9424/96, que dispõe sobre o FUNDEF, e o Plano Nacional de Educação. Pretende-se evidenciar que os compromissos assumidos e as ações desenvolvidas não conduziram de modo pleno, e sim pouco satisfatório, aos objetivos enunciados. Considera-se que o Fórum Mundial da Educação realizado em abril de 2000, em Dacar, ofereceu elementos de análise, a partir do Pronunciamento Latino-America-

no, no que se refere ao desafio, ainda presente, da educação para todos.

**Sonia Martins de Almeida Nogueira**

*Doutora em Educação,  
Universidade Federal  
do Rio de Janeiro*

*Professora Associada da  
Universidade Estadual do  
Norte Fluminense*

**Palavras-chave:** Política Educacional – Direito à Educação – Universalização do Ensino – Equidade – Educação Básica – Ensino Fundamental.

## Introdução

Parto da premissa de que as recomendações e os planos de ação apresentados em

cinco das doze grandes conferências promovidas por iniciativa da ONU na década de 90 parecem orientar diretrizes e metas enunciadas nos projetos políticos na área educacional, tendo como foco específico o ensino fundamental. Pretendo levantar algumas suposições em relação à presença de possíveis respostas aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro em cada um desses encontros.

No entanto, o texto se inicia com referência ainda aos anos 80 por buscar iden-

tificar na Constituição promulgada em 1988 alguns princípios inspirados na *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948) e a *Declaração dos Direitos da Criança* (1959), documentos que, no contexto do chamado processo de redemocratização do pós-guerra, expressaram os propósitos de seus signatários, membros da Organização das Nações Unidas. Reafirmar sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano; promover o processo social e melhores condições de vida; respeitar os direitos e liberdades fundamentais do ser humano e observar esses direitos e liberdade são assertivas dos textos introdutórios de ambos os documentos referidos que desvelam alguns de seus propósitos.

De 1990 a 1996, a ONU e seus organismos promoverem doze conferências mundiais abrangendo questões que se tornaram de maior impacto no plano dos problemas sociais, buscando construir uma base conceitual para a cooperação para o desenvolvimento, dando ênfase à dimensão humana e social. Os temas apresentaram relações entre si, mas a pobreza, certamente, está subsumida em todos eles.

Foi feita a seleção de apenas cinco desses eventos pela especificidade da questão educacional, a meu juízo mais peculiarmente delineada nos seguintes encontros: *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* (Jomtien, 1990); *Cimeira Mundial em Favor da Infância* (Nova Iorque, 1990); *Conferência Mundial de Direitos Humanos* (Viena, 1993); *Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social* (Copenhague,

1995) e a *Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher* (Beijing, 1995).

Há, ainda, uma leitura da *Declaração de Nova Delhi*, firmada pelos nove países em desenvolvimento de maior população no mundo, em dezembro de 1993, e que se identifica como um compromisso de alcançar a meta de educação para todos na Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia. Essa Declaração é um dramático desafio a esses países que abrigam mais da metade da população mundial e cujas crises internas de diversos perfis, gestadas pela interferência das forças transnacionais do sistema econômico no sistema político, criam um cenário de fortes obstáculos à concretização do objetivo por eles definido.

A *Lei 9394*, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por fim, é também um pilar de construção da argumentação, uma vez que a política educacional necessariamente elabora suas diretrizes e metas no sentido da implementação das orientações que nela se estabelecem. A Lei é doutrinária, apresentando princípios fundamentais, mas, também, normativa e não há como agir ao arrepio de seu texto. Deste modo, constitui um dos suportes para a reflexão do autor.

Pretendo, portanto, construir uma argumentação, ainda abordagem inicial, em que se assinalam as diretrizes da política de governo que, segundo a leitura do discurso oficial, intento poder identificar com o compromisso assumido no ato de assinatura dos documentos das conferências mundiais postas em ênfase, buscando sub-

sídios para melhor estudar a relação sistema político/sistema econômico/sistema educacional que impõe à política educacional uma subordinação à política econômica, na estrutura da forma social capitalista que vivenciamos.

## **2 – O Questionamento do Paradigma do Desenvolvimento: a Década de 90 e a Ordem Social Capitalista**

Parece-me que o desafio fundamental da política educacional é enfrentar os mecanismos de exclusão da ordem social capitalista. O que caracteriza esta década em particular é a crise do modelo de industrialização diante das demandas que as relações internacionais do mercado impõem ao sistema de produção, mas, também, o progressivo desvanecimento do Estado Nação, sujeito às forças transnacionais que, caracterizadas pelo livre movimento do capital e das finanças, afetam a sustentação da soberania legislativa e executiva do Estado moderno por atingirem um de seus pilares, que é a soberania econômica (Miranda, 1997; Bauman, 1999).

Segundo Miranda (1997, p. 38), os organismos internacionais que enfrentam a tarefa de pensar a ordem e a democracia têm como maior preocupação o agir no sentido de intervir no processo de agravamento da realidade de mais pobreza e exclusão, provocado pela globalização, e que compromete a “estabilidade social e a paz mundial”. Em seu documento

*Transformación productiva con equidad*, em 1990, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) refere-se à mudança tecnológica, ao novo paradigma do desenvolvimento e ao reordenamento mundial como questões a serem enfrentadas, considerando a necessidade de fortalecer a democracia e de estabilizar as economias nessas regiões.

A constatação da urgência do reajustamento estrutural das funções do Estado decorre da indagação feita por Bauman (1999, p. 63): “Depois da Nação – estado, o quê?”, embutida nas incertezas do panorama político. Por outro lado, Santos argumenta que “as sociedades capitalistas estão a passar por transformações profundas sem que, no entanto, tenham deixado de ser capitalistas” e interpreta, a partir do que percebe na sociedade global, que “a pujança do capitalismo produziu dois efeitos complementares: por um lado, esgotou o projeto da modernidade, por outro lado, fê-lo de tal modo que se alimenta desse esgotamento e se perpetua nele.” (1995, p. 102).

O que se tem é um quadro que mostra a dicotomia economia/política, a separação entre o político e o econômico. Recorro uma vez mais a Santos para aclarar a assertiva (*ibid*, p. 122);

*“... a configuração política das relações sociais, onde se condensava o progresso civilizacional, deixou de poder ser o modelo de configuração econômica das relações sociais. Confinado à esfera pública, o ideal democrático ficou neutralizado ou*

*profundamente limitado no seu potencial emancipador."*

Saviani identifica "os efeitos da determinação estrutural própria da forma social capitalista sobre a política educacional enquanto modalidade da política social" (1998, p.3). A dicotomia referida explicita a separação entre política social e política econômica e a subordinação da primeira à segunda: assim sendo, Saviani afirma que a política educacional, mesmo quando pautada em necessidades reais, tem suas ações presididas por uma lógica que as aprisiona pelo conjunto de paradoxos que contém, criados pelas relações entre rendimento escolar/escolaridade dos pais/nível socioeconômico (*ibid.*, p. 4). Buscando configurar mais claramente a separação entre o político e o econômico, recorro ainda a Saviani:

*"Com efeito, a própria denominação "política social" sugere que os demais tipos de ação política, em especial a política econômica, não são sociais. Mais do que isso: a necessidade de formulação de uma política social decorre do caráter anti-social da economia e, portanto, da política econômica nas sociedades capitalistas".*

Há, portanto, uma questão estrutural no modelo da economia que rege as relações entre o sistema político, o sistema econômico e o sistema educacional, uma vez que determina e limita a política social, caracterizando-se por ações tóxicas, permanecendo atrelada ao desempenho da economia.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, foi um encontro promovido com o objetivo, entre outros, de enfrentamento dos desafios extraordinários para a Educação, que cresceram, ao longo da década de 80, com o desmoronamento da superestrutura política, "o súbito colapso da rotina política dos blocos do poder" (Bauman, 1999, p. 65), o fortalecimento dos mercados financeiros globais e os avanços tecnológicos do sistema de produção. Uma vez mais emergiu a preocupação com o desenvolvimento humano, vinculando-o à educação e dando ênfase à melhoria da qualidade de vida, que tem como um de seus suportes a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Antes de me deter em alguns pontos do documento de Jomtien, convém destacar alguns dos princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição: a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Artigo 1º, incisos II, III e IV), bem como objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Artigo 3º, incisos I, II e III). No Título II, o Artigo 6º assegura, entre outros, o direito à educação e no Título III, o Artigo 23 inciso V estabelece a competência de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem já apresentara entre seus dispositivos o direito de toda pessoa humana à educação, assegurando sua gratuidade “pelo menos nos graus elementares e fundamentais” (Artigo XXVI). O texto da Constituição de 1988, sem nos reportarmos às Cartas de 46 e 69, reafirma esse direito, mas o Preâmbulo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos expõem uma realidade fortemente questionadora, em 1990, das ações desenvolvidas efetivamente em todo o mundo, quando afirma que mais de 100 milhões de crianças não têm acesso ao ensino primário, mais de 960 milhões de adultos são analfabetos e mais de 100 milhões de crianças não conseguem concluir o ciclo básico. Descrevendo o cenário de agudos problemas presentes na sociedade, considerado o plano mundial, o documento afirma que (1993, p. 69):

*“Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação.”*

Admitindo que o encontro de Jomtien estabeleceu, de certo modo, um marco de referência para as demais reuniões na década de 90, assinalo alguns pontos do preâmbulo por entender que são percebidos nas argumentações do Plano Decenal de Educação (1993-2003) e do Plano Nacional de Educação encaminhado pelo Governo ao Congresso Nacional, em fe-

vereiro de 1998, este atendendo ao que claramente dispõe o §1º, do Artigo 87, da Lei 9394, que recomenda sua sintonia com a Declaração Mundial de Educação para Todos. Esses pontos são a educação como direito fundamental, sua importância, embora sem ser condição suficiente, para o progresso pessoal e social, e a educação básica de qualidade como base de fortalecimento dos níveis superiores de educação e de ensino, da formação científica e tecnológica e suporte para um desenvolvimento autônomo. Nestes pontos percebe-se a vinculação do desenvolvimento humano à educação e ênfase dada à educação básica como suporte para a melhoria da qualidade de vida.

Ao se referir ao Plano Decenal de Educação para Todos, Saviani identifica sua relação com a Declaração de Jomtien e comenta que permaneceu praticamente como mero orientador de algumas ações na esfera federal, acrescentando que (1998, p. 80):

*“Em verdade, ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial.”*

### 3 – Os Documentos das Grandes Conferências: uma Leitura

O estudo dos textos promove uma reflexão sobre as iniciativas, evadas de de-

claradas intenções políticas voltadas para o enfrentamento de alarmantes problemas, que têm congregado representantes de todas as nações com assento, e portanto membros da ONU. O desenvolvimento social se apresenta como foco de atenção face a esses problemas, exigindo o reexame do papel do desenvolvimento social na amplitude da realidade mundial. O quadro das questões sociais, que têm seu núcleo nos itens da pobreza, do emprego e da integração social, conduz ao seguinte pronunciamento da ONU (1994, p. III):

*"Nossos problemas sociais demandam mais de nossa atenção e mais de nossos recursos em tal escala que nossas abordagens tradicionais são com frequência lamentavelmente inadequadas. As soluções tentadas e reais \_ mais dinheiro, mais educação, mais empregos, mais assistência médica \_ parecem inadequadas e certamente não estão atendendo as necessidades. Elementos-chave \_ uma visão mais integrada dos problemas, talvez \_ parecem estar faltando. Em toda parte há evidência da fragilidade dos ganhos refletida nos indicadores sociais dos índices de fertilidade e mortalidade e alfabetização, que estão entre as maiores conquistas deste século, mas, também, de quão facilmente podem ser revertidos se negligenciados. E a consciência da crise e o pessimismo têm conduzido à redução do apoio aos esforços para o desenvolvimento."*

No entanto, a ONU reafirma uma preocupação renovada com o desenvolvimento social, que se refletiu na agenda de um

ciclo de grandes conferências na primeira metade da década de 90, buscando através de seus resultados e do compromisso de seus participantes estabelecer estratégias para a sobrevivência coletiva e a segurança de todos, tendo como núcleo de trabalho os temas pobreza, emprego e integração social.

O texto da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* tem, em minha leitura, o espectro das orientações que se apresentaram na política de educação básica enunciada pelo MEC no primeiro mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como dos dispositivos da LDBEN no Capítulo II – *Da Educação Básica*.

Os pontos fundamentais em cada um dos documentos elaborados nas conferências postas em foco neste texto se apresentam, a meu critério, nas disposições que passo a transcrever ou relacionar para melhor estabelecer sua identidade, por mim percebida, com as orientações da política educacional explicitada pelo MEC.

O encontro de Jomtien definiu objetivos, compromissos e requisitos. O objetivo primordial é o de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem (Artigo 1º); entre os compromissos, assinalo o de expandir o enfoque (Artigo 2º), que se dobra em universalizar o acesso à educação e promover a equidade, concentrar a atenção na aprendizagem, ampliar os meios e o raio de ação da educação básica, propiciar um ambiente adequado à aprendizagem e fortalecer alianças (Artigos 3º, 4º, 5º, 6º e 7º). Os requisitos se referem a

desenvolver uma política contextualizada de apoio, mobilizar os recursos e fortalecer a solidariedade internacional (Artigos 8º, 9º e 10º) (MEC, 1993, p. 73-81).

As resoluções de março de 1990 serviram de pano de fundo às discussões ocorridas, em setembro de mesmo ano, na *Cumieira Mundial em Favor da Infância*, que aprovou metas para atender as crianças até o ano 2000, considerando sua adaptação à situação concreta de cada país no que concerne às etapas, normas, prioridades e disponibilidade de recursos. No campo da Educação, destacam-se: 1) acesso universal à educação básica e cumprimento de toda a escolarização de ensino fundamental por, pelo menos, 80% das crianças em idade escolar; 2) redução da taxa de analfabetismo de adultos, ao menos, à metade de seu nível em 1990, tomando posição firme no que se refere à alfabetização de mulheres (ONU, 1997, p. 16).

Em 1993, realizou-se a *Conferência Mundial de Direitos Humanos*. Esta conferência assinalou que a extrema pobreza e a exclusão social constituem "uma violação da dignidade humana" e que é preciso que os Estados propiciem a participação dos membros mais pobres da sociedade nos processos de adoção de decisões na comunidade em que vivem, promovam os direitos humanos e adotem medidas para combater a extrema pobreza (ibid., p. 33-8). Os representantes dos 171 países participantes aprovaram por consenso a *Declaração e Programa de Ação de Viena*, que "esboça um plano de ação para fortalecer a aplicação dos direitos

humanos e destaca os vínculos de importância crucial entre desenvolvimento, democracia e promoção de direitos humanos" (ibid., p.33). A transcrição tem como objetivo dar ênfase às questões em que está imbricada a política educacional.

Em março de 95, a *Cumieira Mundial sobre o Desenvolvimento Social* tornou a assinalar o compromisso dos governos com políticas que promovam um marco de desenvolvimento social e justiça centrados no ser humano (ibid., p. 51). Dez disposições compuseram o elenco para recomendações para a ação em escala nacional e internacional, caracterizando o envolvimento concreto dos participantes signatários da *Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social*; na linha de argumentação adotada neste texto, buscando ater-me mais especificamente à política educacional, refiro-me de modo particular às assertivas sobre a criação de um entorno econômico, político, social, cultural e jurídico que possibilite alcançar o desenvolvimento social e a promoção do acesso universal e equitativo à educação de boa qualidade, corrigindo as desigualdades que afetam as mulheres, as crianças e os grupos sociais vulneráveis.

A *Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher* é a última reunião do elenco referido no início deste trabalho. A *Declaração e Plataforma de Ação de Beijing* consagra, segundo seu texto, o compromisso da comunidade internacional de velar para que a perspectiva de gênero se reflita em todas as políticas e programas em escala nacional, regional e internacional. Neste

enfoque registro, na área específica de oportunidades educacionais, o acesso desigual da mulher às oportunidades educacionais e a insuficiência destas como um problema crítico a desafiar a plataforma de ação, como bem acentua o relatório da conferência.

Assim, temos em linhas gerais o fio condutor da argumentação para uma abordagem inicial da premissa que orienta este estudo. Há, ainda, algumas idéias a serem expostas antes de ser iniciado o item 4, que irá concluir esta exposição.

Os problemas sociais, caracterizados por pobreza e desintegração social generalizadas em todas as regiões do mundo, conflitos sociais e insegurança social, exarcebados pela carência de oportunidades de emprego, deram origem ao longo dos anos 90 a questões que têm frequentemente ido além das capacidades individuais de qualquer governo. No plano internacional, por exemplo, a distância entre os países do norte e os do sul prossegue aumentando e ameaça os povos como elemento da realidade que perturba o desenvolvimento e cria obstáculos às relações pacíficas entre os países. A crença de que o desenvolvimento econômico trará a reboque o desenvolvimento social mostrou-se, na década de 90, sem sustentação e é fundamental lutar por políticas que equilibrem o desenvolvimento social e o econômico. As necessidades básicas das populações, entre elas a educação, precisam ser alvo de atenção absoluta: a quinta parte dos habitantes do mundo, por exemplo, vive na pobreza absoluta e marginalizados.

No processo de mundialização da economia, países das regiões africana, asiática e latino-americana estão ameaçados pela marginalização econômica e seus conseqüentes conflitos sociais, em que se torna mais aguda a persistente e crescente carga de pobreza.

Na *Introdução do Plano Decenal de Educação para Todos*, 1993, o Brasil, reconhecendo-se como signatário da Declaração de Jomtien, assume a responsabilidade de assegurar o direito à educação, já afirmado na Constituição de 1988, e assim "colaborar para os esforços mundiais na luta pela universalização da educação básica" (MEC, 1993, p. 11). O texto faz referência a condições amplamente favoráveis à concretização das metas do plano, reforçada pelo reconhecimento de vários segmentos sociais da "importância da educação básica para a formação do cidadão e para a retomada do desenvolvimento nacional sob novos valores e perspectivas" (*ibid.*, p. 11).

O quadro descrito parece ser de intenções tão concretas que nele se configuram a instituição do *Pacto pela Infância* e a instalação do *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente* - CONANDA, em abril de 1993.

O *Plano Decenal* se identifica como um conjunto de diretrizes políticas, cujas teses centrais desvelam sua condição de signatário das declarações de Jomtien e Nova Delhi, assumindo um compromisso nacional de responder ao dispositivo constitucional sobre a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.

## 4 – Retomando o Monólogo do Poder: o Script do Ficcional

Em 1994, a proposta de governo mostrou-se em perfeita sintonia com as orientações estabelecidas posteriormente na conferência do Banco Mundial realizada em 1995 no Rio de Janeiro: prioridade da educação básica. A política educacional foi declarada como política pública prioritária para “consolidar nossa jovem democracia e preparar cidadãos mais habilitados e competitivos” (Santos, 1997, p. 114-5).

A prioridade para a educação básica se consolida em cada um dos documentos elaborados nas reuniões internacionais e está embutida na questão mais ampla da democracia e da soberania dos Estados. Configura-se, portanto, que (Nogueira, 1997, p. 132):

*“O redimensionamento da função social da educação se configura no perfil ideológico que orienta as discussões sobre os projetos políticos de ordenação da sociedade e do Estado. No espaço da Academia, da sociedade civil organizada e do sistema político parece predominar a tese de que cabe à escola fazer do ensino um ato de motivação do processo emancipativo do aluno e criar, em sua ação educativa, reais possibilidades de formação do cidadão.”*

Há, portanto, uma indelével relação entre a universalização da educação básica e uma ação política voltada para o objetivo de assegurar padrões inquestionáveis de qualidade, o que importa uma interação

Governo/escola em que a aplicação de recursos e o exercício profissional do professor (sua formação, condições de trabalho, plano de carreira, remuneração e capacitação continuada) conjuguem ações para o efetivo cumprimento de compromissos firmados: “a má qualidade do ensino fundamental é um mecanismo de reprodução de analfabetos e de semi-alfabetizados” (*ibid.*, p. 133).

Encontram-se em alguns documentos elaborados pelo Governo diretrizes que revelam o discurso das intenções, isto é, de princípios declarados que regem as ações. Neste aspecto, convém, antes da referência específica a esses documentos, considerar que as medidas que têm sido tomadas caracterizam tentativas de resposta aos desafios socioeducacionais expostos nas conferências mundiais, mas se constroem no contexto da realidade brasileira, que no perfil das estruturas de sua sociedade encontra demandas contraditórias e projetos particularizados na área da educação; este quadro conduz a diferentes padrões de atendimento a necessidades de escolarização gestadas por interesses próprios de cada grupo ou classe.

Começo pelo *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*, precedido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Assim, a Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, promulgada logo após a Lei 9394, que é de 20 de dezembro, como sabemos, dispõe sobre o FUNDEF e estabelece sua implantação a partir de 1º de janeiro de 1998; em seu Artigo 2º está o pressuposto fundamental

da prioridade da educação básica: "Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério."

Outro documento que ponho em foco nesta análise, consciente da limitação que me imponho face ao número de fontes a que poderia recorrer, para fundamentar a premissa orientadora do estudo, é a proposta do MEC para o Plano Nacional de Educação. Em sua *Exposição de Motivos*, o Ministro da Educação e do Desporto afirma que são eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal, de 1988, a LDBEN, de 1996 e a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que instituiu o FUNDEF; considera, no entanto, o que chama de realizações anteriores, fazendo referência ao *Plano Decenal de Educação para Todos*.

O Plano define prioridades que o Exmo. Sr. Ministro afirma desdobrarem-se em metas objetivas e mensuráveis. Suas metas são: educação infantil; ensino fundamental; ensino médio; educação de jovens e adultos; educação tecnológica e formação profissional; educação superior; educação especial; educação indígena; formação de professores e valorização do magistério; educação à distância e tecnologias educacionais; financiamento e gestão.

A leitura da *Exposição de Motivos* só nos aproxima dos compromissos firmados nas conferências internacionais pela referência ao Plano Decenal, que é explícito em relação a sua inspiração. No entanto,

uma leitura percuciente dos itens do elenco de cada uma das metas traz à tona os pontos de discussão concernentes ao desenvolvimento social posto em foco.

É possível, pois, identificar orientações e diretrizes do projeto político na área educacional em consonância com as recomendações e planos de ação das grandes conferências promovidas pela ONU na década de 90. Recentemente, a Declaração do Rio, resultante da *Cimeira União Européia, América Latina e Caribe*, reafirmou entre as prioridades de ação o acesso universal à educação e à capacitação profissional como forma de reduzir as desigualdades sociais, a pobreza e os empregos mal remunerados e a garantia de educação básica completa para todas as crianças (*O Globo*, 1999, p.7). O discurso político dos documentos oficiais é generoso no acolhimento de todas essas orientações.

Temos, no entanto, um cenário que mostra uma realidade desalentadora. Posso descrevê-lo tendo como referência inicial o *Fórum Mundial da Educação*, realizado em Dacar, de 24 a 28 de abril de 2000. Ao se encerrarem os anos 90, apresentara-se o desafio inadiável de uma avaliação ampla da década percorrida, visando ao mapeamento dos avanços e dos problemas mais críticos ainda presentes; tornou-se, pois, necessário pôr em foco as iniciativas regionais e nacionais de desenvolvimento e mudança em educação para analisar o cumprimento dos programas e metas definidos pelos signatários dos documentos resultantes dos diferentes encontros. Assim, o fórum no Senegal gerou uma especial oportuni-

de para um grupo de latino-americanos fazer ouvir a voz dos países não centrais, o que ocorreu através do que chamaram de *Pronunciamento Latino-Americano*, trazendo à arena a concretude dos problemas agudos que ainda os afetam na área da educação.

Julgo oportuno lembrar que, em 1993, conforme comentado páginas atrás, Brasil e México firmaram, como dois dos mais populosos países do mundo, a *Declaração de Nova Delhi*, cujo princípio fundante é o direito à educação, estabelecendo uma vez mais a meta de educação para todos. Fomos signatários, portanto, de mais um documento espelhando o compromisso de Jomtien.

O *Fórum Mundial da Educação*, em Dacar, aprovou uma nova *Declaração* e novas propostas de ação, que deverão estender-se até 2015. E qual a voz dos latino-americanos, ao anunciarem suas questões? Adotaram duas premissas básicas: mais e melhor educação para seus povos e salvaguarda dos valores latino-americanos. Estas premissas se identificam como marco de milha e levantam cinco itens de argumentação, desdobrados em subitens nos quais os signatários apontam para realidade vivenciada e expõem o problema dos resultados duvidosos e ausência de uma política educacional que responda às reais necessidades e expectativas da sociedade, do sistema de ensino e dos professores, em particular.

Severas críticas são registradas no pronunciamento (2000, p 2):

“... a América Latina viu desfilar uma ampla lista de pronunciamentos e declarações, de compromissos e metas que são reiteradas, não cumpridas e adiadas ciclicamente. A miúdo, os planos se superpõem uns aos outros, sem solução de continuidade, ou bem são manejados de modo paralelo, sem coordenação entre si”.

A crítica se acentua com o comentário sobre o investimento de energia e de recursos financeiros vultosos em cada um desses planos, acrescentando que, como não se vêem resultados, ou por não se cumprir o estabelecido nos documentos, apesar desse investimento, a credibilidade em relação à educação e ao processo de mudança instaurado se perde irremediavelmente. Os signatários sublinham que as ações para alcançar maior equidade na distribuição das oportunidades de acesso, permanência, conclusão, transição para outros níveis e, sobretudo, aprendizagem não satisfazem de modo algum, embora se tenha atingido alguma equidade como conseqüência de medidas para universalizar o ensino fundamental; ademais, observam que, se não oferecermos oportunidade de escolaridade e educação de melhor qualidade àqueles que se situam nas camadas mais pobres, aos marginalizados urbanos e rurais e aos excluídos, dificilmente poderemos avançar na meta de alcançar equidade educativa e sem equidade educativa dificilmente avançaremos no alcance da justiça social (*ibid.*, p 4).

O *Pronunciamento Latino-Americano*, uma década depois de Jomtien, é um libelo contra os organismos internacionais, os

governos nacionais e a comunidade educacional. Um *repto* aos gestores da política educacional na América Latina.

Vendo o cenário que se desenhou em uma década, apesar do pano de fundo dos compromissos assumidos, retorno ao Plano Nacional de Educação, aprovado pelo Congresso Nacional após longa tramitação (1988-2001). O PNE retoma em seu texto *Introdução* o compromisso com a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. Com base nos pressupostos enunciados em 1990, estabelece quatro objetivos, dos quais germinam prioridades. Como ilustração, enumero os objetivos: *a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão.*

A partir de seus objetivos, o PNE define diretrizes e metas para a gestão e o financiamento da educação, para cada nível e modalidade de ensino e para formação e valorização do magistério e demais profissionais de educação, a serem cumpridas nos próximos dez anos. Reafirma-se em 2001 o compromisso de *educação para todos*, assumido em 1990, o que o documento apresentado em Dacar põe em xeque no que se refere aos resultados efetivos de quase uma década de ação.

Vale dizer que o PNE contém metas gerais e que é preciso atentar para a necessidade de elaboração de planos estaduais e municipais, em que sejam consideradas as especificidades dos estados e

de seus municípios; contudo, os planos de educação *quer* estaduais, *quer* municipais não deverão confundir-se com programa de governo e sim constituírem uma política de Estado, isto é, se coadunarem com o plano nacional numa perspectiva de organicidade e ação conjunta, sem soluções de continuidade impostas por mandatos de governantes.

A breve descrição do cenário atual e alguns comentários que a acompanham me permitem, neste momento, chegar a um ponto de retorno à argumentação inicial, que foi construída a partir da premissa de que recomendações e planos de ação apresentados nas conferências postas em foco parecem orientar diretrizes e metas enunciadas nos projetos políticos na área educacional. Chamei de "script ficcional" porque bem sabem, ou supõem, os que atentam para os resultados da ação nessa área, a distância entre o proclamado e a realidade dos sistemas de ensino.

## 5 – Indagações do Século Passado ao Século XXI

Há duas questões fundamentais que desejo levantar como pontos de partida para uma discussão que os limites impostos à extensão do texto não permitem, neste momento, provocar e desenvolver. A primeira delas é o atrelamento das políticas sociais ao desempenho da economia, percebido na redução de investimentos na área social quando a economia enfrenta redução de índice de crescimento, e que tem como consequência mais grave o

desemprego, o subemprego e a retração dos salários; tal atrelamento é decorrente da determinação estrutural capitalista.

A segunda questão é a necessidade de se examinar o papel do desenvolvimento social numa visão prospectiva do milênio que se inicia e enfrentando o desafio de alcançar relações econômicas internacionais mais equilibradas. O desenvolvimento social exige uma cultura fundamentada na liberdade e na responsabilidade, no exercício pleno dos direitos humanos básicos, o que tem como corolário a educação.

Não bastam o discurso oficial e algumas ações tópicas. Diante de nós está o cenário: "o sistema mundial capitalista, ao mesmo tempo que transnacionaliza os problemas, localiza as soluções, e, efectivamente, dada a crise do Estado, faz baixar o patamar das localizações para o nível do subnacional" (Santos, 1995, p.320). Que distância (ou abismo) separa o discurso oficial e ações políticas, inspiradas em resoluções das Grandes Conferências, da realização de metas que respondam aos problemas encontrados no sistema educacional que integram a própria crise da forma de regulação que compõe o perfil do Estado ?

## ABSTRACT

The study approaches the large 90's decade conferences promoted by ONU, with the objective to favor a reflection about the educational policy orientations and to come up with some suppositions related to the implementation of actions to accomplish the commitment assumed by the Brazilian government, as the undersigned of the signed documents, in five of the twelve conferences. That way, they are also approached in the argumentation of the Education Decade Plan (1993-2003), The National Education Guidelines and Bases Law – Law 9394/96, the Law 9424/96 that disposes about FUNDEF and the National Education Plan. We intend to evidence that the assumed commitments and the developed actions didn't lead in a complete way, but in a less satisfactory one, to the expressed objectives. We consider that the World Education Forum occurred in April 2000, in Dakar, offered elements to analyze, from the Latin American Speech, in which refers to the challenge that is still present at the education for everybody

**Keywords:** Educational Policy – The right for Education – The Universalization of Education – Equity – Basic Education – Primary School.

## RESUMEN

El estudio abarca las grandes conferencias de la década de los 90 promovidas por la ONU, con el objetivo de favorecer una reflexión sobre las orientaciones de la política educativa y de levantar algunas suposiciones en relación a las implementaciones de acciones para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno brasileño, como signatario de los documentos firmados, en cinco de las doce conferencias. Así, son también abarcados en la argumentación el Plan Decenal de Educación (1993-2003), la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional-Ley 9394/96, la Ley 9424/96 que dispone sobre el FUNDEF y el Plan Nacional de Educación. Se pretende evidenciar que los compromisos asumidos y las acciones desarrolladas no se condujeron de modo pleno, y sí poco satisfactorio, a los objetivos enunciados. Se consideraron que el Forum Mundial de la Educación realizado en abril de 2000, en Dacar, ofreció elementos de análisis, a partir del Pronunciamiento Latinoamericano, en el que se refiere al desafío aún presente de la educación para todos.

**Palabras-clave:** Política Educativa – Derecho a la Educación - Universalización de la Enseñanza – Equidad – Educación Básica – Enseñanza Fundamental.

## Referências Bibliográficas

- BAUMAN, Z. *Globalização: as conseqüências humanas*. Tradução por Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. 145 p. Tradução de: *Globalization: the human consequence*.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e da nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Congresso Nacional, Brasília, DF, v. 134, n. 179, p. 18109-10, 13 set. 1996. Seção 1.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9394 de 20 dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, v. 134, n. 248, p. 27833-41, 23 dez. 1996. Seção 1. Lei Darcy Ribeiro.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e da outras providências. *Lex - Coletânea de Legislação e Jurisprudência*, São Paulo, v. 60, n. 2, p. 3763-8, dezembro 1996.
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. INEP. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, DF, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. Brasília, DF, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF, 1997. (Versão Preliminar)
- CEPAL - UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília, DF: IPEA/CEPAL; UNESCO/INEP, 1995. 471 p.
- DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem. Rio de Janeiro: UFRJ/FE, 1972. Mimeografado.
- MIRANDA, M. G. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 37-48, mar. 1997.
- SANTOS, T. F. A. M. A eficiência/ineficiência das políticas educacionais como estratégias de regulação social. In: SILVA, R. C., FELDMAN, M., PINTO, F. C. F. (Org). *Administração escolar e política da Educação*. Piracicaba, SP: UNIMEP, 1997.

NOGUEIRA, S. M. A. Velhas políticas, novas roupagens: o círculo aprisionador do "mesmo-de-sempre" ? In: SILVA, R. C., FELDMAN, M., PINTO, F. C. F. (Org). *Administração escolar e política da Educação*. Piracicaba, SP: UNIMEP, 1997.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. *Las Conferencias Mundiales: formulación de prioridades para el siglo XXI*. Nova Iorque: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1997.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995. 348 p.

SAVIANI, D. *Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. 169 p. (Educação Contemporânea)