

UNESCO E EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: PERCURSOS DE UMA PESQUISA COLETIVA

Amélia Kimiko Noma¹

RESUMO

Este artigo focaliza a pesquisa interinstitucional desenvolvida por coletivo, que investiga diretrizes políticas para a educação propostas para os países-membros da UNESCO, expressas em documentos produzidos, publicados e divulgados por essa agência a partir dos anos 1990. Explicitam-se a abordagem metodológica e as principais categorias analíticas. São sinteticamente analisados os principais documentos de políticas educativas compartilhadas por agências integrantes do Sistema das Nações Unidas.

Palavras-chave: educação pública; políticas públicas educacionais; UNESCO; Brasil pós 1990.

INTRODUÇÃO

O projeto de pesquisa *UNESCO e Educação no Brasil a partir da década de 1990*, desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação na América Latina e Caribe (PGEALC), congrega pesquisadoras da Universidade Estadual de Maringá (UEM), da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e da Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí (FAFIPA).

O projeto coletivo almeja o entendimento da atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO), que, na qualidade de agência integrante do Sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU), especializada em educação, tem assumido fundamental importância no que concerne à orientação das políticas educacionais da América Latina e do Caribe. O objetivo geral é identificar, analisar e discutir ideias, princípios, orientações, modelos, estratégias, e linhas de ação de políticas educacionais expressos em

1 Doutora em História pela PUC-SP. Docente do Departamento de Fundamentos da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação na América Latina e Caribe (PGEALC). aknoma@uem.br

documentos elaborados, publicados e divulgados pela UNESCO e apreender suas influências na definição da agenda para consecução de reforma educacional no Brasil, realizada a partir dos anos 1990, e que abrangeu alterações na política para a educação, incluindo, gestão, financiamento, avaliação, currículo e formação de professores.

A problemática de pesquisa refere-se a como tem atuado a UNESCO na América Latina e Caribe ao cumprir suas funções como um laboratório de ideias, como uma instituição que fixa padrões, trabalha para tecer consensos universais sobre temas emergentes, constituindo-se em um fórum central disseminador, para a região latino-americana e caribenha, de princípios e orientações gerais para a educação.

A pesquisa é norteada por eixo comum que perpassa cada um dos subprojetos e se fundamenta na análise de documentos de política educacional, produzidos e disseminados no âmbito da UNESCO. São abordadas várias temáticas: educação infantil, ensino médio e profissional, educação de jovens e adultos, educação especial, educação não formal, políticas de proteção à infância e erradicação do trabalho precoce e penoso no meio rural, educação no e do campo, gestão e financiamento da educação e formação de professores. A análise das fontes primárias abrange: a) documentos produzidos, publicados e divulgados pela UNESCO; b) documentos produzidos e publicados pela UNESCO em parceria com outras agências; c) textos e informações divulgados no *site* oficial da agência; d) documentos oficiais produzidos pelo Ministério de Educação do Brasil.

APORTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS

O coletivo PGEALC adota método histórico e dialético, por meio do qual analisa o objeto de estudo em articulação com o cenário histórico de referência. É importante enfatizar que o esforço para explicitar o contexto histórico não deve ser entendido como um intuito de estabelecer uma relação mecânica de causa e efeito, ao contrário disso, busca-se apreender o cenário de referência para subsidiar a investigação do objeto. O grupo de pesquisa partilha o entendimento de que a discussão sobre as ações da UNESCO no campo das políticas educativas para a América Latina e Caribe, por não ocorrer em espaço social vazio, visto que estas não podem ser explicadas por si mesmas, não podem ser suficientemente compreendidas ao se restringir a apenas aspectos internos dos documentos analisados.

A demanda colocada é que cada pesquisadora “[...] no seu processo de investigação, precisa trabalhar com as conexões estruturais, evitando uma abordagem que prioriza os fragmentos e as contingências dos fenômenos” (NORONHA, 2002, p. 10-11). Em consonância, analisa os documentos de políticas da educação sob o entendimento de que seus sentidos e significados resultam e constituem-se como parte das relações sociais de uma determinada época histórica, portanto, estão conectados a uma totalidade histórica e não podem ser interpretados como fatos particulares e isolados. Isto significa afirmar que a totalidade é categoria teórico-ontológica basilar para o coletivo do PGEALC. Os elementos particulares somente com a visão do todo podem ser analisados de modo articulado com totalidades mais amplas do modo de produção social.

Para o conhecimento da referida totalidade, a categoria de práxis é essencial ao trabalho analítico desenvolvido pelo grupo de pesquisa. É como práxis que o homem realiza sua condição humana social e histórica de ser humano genérico. Ao incluir todas as objetivações humanas, a categoria de práxis possibilita a apreensão de toda a riqueza do ser social, a compreensão do processo pelo qual a espécie humana se converte inteiramente em gênero humano (NETTO; BRAZ, 2006). Compreender que a categoria práxis é fundamental para a análise das ações humanas resultantes do processo social e histórico significa o entendimento de que as relações de produção e de reprodução sociais só podem ser efetivamente aprendidas no campo contraditório da práxis e num determinado tempo e contexto históricos.

Como o recorte temporal da pesquisa situa-se a partir da década de 1990, vale lembrar que o final do século XX foi marcado por transformações intensas que decorreram da resposta do capitalismo mundial à crise estrutural do capital. Nesse processo, explica Alves (2004), constituiu-se um novo regime de acumulação e de reprodução societária do capitalismo global, que se caracterizou pela predominância do capital financeiro² e da financeirização da riqueza

2 Entende-se por capital financeiro aquele que, dotado de autonomia relativa, valoriza-se, mas conserva a forma dinheiro. “A esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada. Representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde” (CHESNAIS, 1996, p. 241).

capitalista. A mundialização concernente ao capital produtivo, comercial e financeiro implicou em uma interdependência de vários países e regiões, acompanhada de uma polarização maior entre países pobres e ricos. Trata-se de um processo que conferiu grande mobilidade ao capital, possibilitando “[...] soltar a maioria dos freios e anteparos que comprimiram e canalizaram sua atividade nos países industrializados” (CHESNAIS, 2001, p. 10). Assim, “[...] deixando-o por sua conta, operando sem nenhuma rédea, o capitalismo produz a polarização da riqueza em um pólo social, (que é também espacial) e, no outro pólo, a polarização da pobreza e da miséria mais desumana” (CHESNAIS, 2001, p. 13).

O capital rearticula suas bases materiais para enfrentar a crise estrutural, transformações ocorrem “[...] no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado” (HARVEY, 1999, p. 117). No movimento de reorganização do capital e do correspondente sistema ideológico³ e político de dominação, um dos elementos mais evidentes foi o advento do neoliberalismo⁴ e de suas políticas sociais e econômicas, que garantiram e ainda garantem a reprodução das relações sociais capitalistas e legitimam estratégias de regulação social pertinentes.

De acordo com Anderson (2000), na América Latina, a virada continental em direção ao neoliberalismo ocorreu próximo a 1990, com a eleição de Salinas em 1988 no México, de Menem na Argentina em 1989, da segunda presidência de Perez na Venezuela em 1989, de Collor de Mello no Brasil no mesmo ano e de Fujimori no Peru em 1990. Muitos países da região latino-americana, nos anos 1990, realizaram amplas reformas educacionais, abrangendo distintas dimensões do sistema de ensino, ou seja, legislação, planejamento, gestão educacional, financiamento, currículos escolares, avaliação, entre outras. Estas fizeram parte de um movimento internacional

3 Adota-se a concepção de Mészáros (2004, p. 65, grifo do autor) de que “[...] a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal-orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada. Como tal, não pode ser superada nas sociedades de classe”.

4 O neoliberalismo é uma doutrina político-econômica que “[...] representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Estruturou-se no final da década de 30, por meio das obras do norte-americano Walter Lippmann, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Röpke, A. Rüstow e Müller-Armack” (SANDRONI, 1994, p. 240). As ideias neoliberais ressurgiram com vigor no contexto da crise estrutural do capitalismo em muitos países a partir de meados de 1970.

"[...] que vem outorgando à educação a condição de estratégia fundamental para a redução das desigualdades econômicas e sociais nacionais e internacionais" (ROSEMBERG, 2001, p. 153). As reformas tiveram influência das agências multilaterais, como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Nesta perspectiva, conscientes de que a totalidade não pode ser dividida em elementos singulares, pensados isoladamente, o PGEALC utiliza-se da categoria mediação, que é fundamental para conectar dialeticamente um processo particular com outros processos mais gerais. É ela que cria a possibilidade de explicar a totalidade como síntese de muitos elementos interligados e de estabelecer a relação dialética entre universalidade e singularidade de forma articulada com as diferenciações existentes no interior da mesma unidade. É a mediação que impede o estabelecimento de uma relação mecanicista de causalidade linear e direta entre esses elementos. Com embasamento nisto, as fontes primárias são analisadas como uma singularidade que se conecta a uma totalidade histórica, não se reduzindo a análise a um ou outro aspecto isolado das proposições de políticas educativas nelas apresentadas.

O coletivo de pesquisa considera que se trata de contextos diferentes: o internacional, o regional⁵ e o nacional. Em consonância, entende que os documentos de políticas nacionais não são transcrições mecânicas dos documentos de políticas internacionais, uma vez que "[...] os textos de políticas não são simplesmente recebidos e implementados, mas, ao contrário, dentro da arena da prática estão sujeitos à interpretação e recriação" (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433). As políticas internacionais não podem ser concretizadas ponto a ponto pelos governos regionais e nacionais, atendendo integralmente às suas "recomendações", exatamente porque elas não são implantadas num espaço social vazio, desprovido de qualquer historicidade, e "[...] sim em sociedades capitalistas históricas, nas quais a política estatal repercute, há décadas, a influência de outros princípios econômicos" (SAES, 2001,

5 Refere-se à América Latina e Caribe.

p. 82). Sendo assim, para a investigação sobre os distintos contextos de produção dos documentos de políticas, parte-se do pressuposto de que existem diferenciações de sociedades, de contextos sociais e de elementos econômicos, políticos, culturais, tradições políticas e associativas envolvidas. Os documentos e as fontes utilizadas são interpretados “[...] em relação ao tempo e particular contexto em que foram produzidos e também devem ser confrontados a outros do mesmo período e local” (BOWE; BALL, 1992⁶ *apud* SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430).

Outra categoria analítica utilizada na pesquisa é a contradição, que é o fundamento da metodologia dialética, por possibilitar apreender o complexo de totalidades como constituídas de reciprocidades em que os contrários se relacionam de modo dialético e contraditório (CURY, 1985). Para o grupo PGEALC, os documentos de políticas analisados são portadores de diretrizes de políticas educativas para a América Latina e Caribe que têm como ponto de partida e como base principal os países capitalistas “desenvolvidos”. Sendo assim, tais fontes são, também, expressões de projetos sociais em disputa e que resultam de movimentos coexistentes e contraditórios de afirmação da ordem do capital, de resistência e de combate ideológico. De forma similar, os documentos em questão são resultantes de uma complexa relação, em que protagonistas e demandas estão perpassados por contradições, confrontos e conflitos imanentes à prática social geral das sociedades.

Para o PGEALC, a categoria hegemonia é essencial para entender as relações contraditórias que permeiam a sociedade como um todo e a disputa pela hegemonia entre as classes sociais em presença. A luta pela direção e controle social transforma a obtenção de consenso em importante elemento para a reprodução das relações sociais vigentes. É nessa perspectiva que se apreende a importância da UNESCO, a qual, como agência do Sistema ONU especializada em educação, fixa padrões, articula para tecer consensos universais, constituindo-se em um fórum central disseminador de princípios e orientações gerais para políticas educacionais dos países-membros. A explicitação de sua articulação com interesses políticos e econômicos hegemônicos implica num esforço teórico e metodológico que

6 BOWE, R.; BALL, S. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

engloba, também, a análise dos espaços institucionais em que foram constituídos e instituídos os documentos em questão. A investigação desses espaços e dos conteúdos de documentos resultantes dos mesmos pode intermediar a apreensão da influência da UNESCO na tomada de decisão dos governos quanto à definição de agendas políticas do Brasil e de diretrizes para a implantação e implementação de políticas educativas no contexto nacional.

O entendimento do grupo de pesquisa é que as fontes selecionadas expressam políticas públicas alinhadas ao modelo neoliberal e são portadoras de forças que são infligidas e legitimadas por segmentos defensores dos grandes blocos de países que monopolizam e centralizam o capital mundial. Nesta perspectiva, a categoria reprodução auxilia a compreender a tendência à autoconservação inerente a toda sociedade, que se realiza pela reprodução das condições que garantem a manutenção de suas relações básicas. Entende-se que, por mais que as organizações multilaterais apregoem operar com o propósito de reduzir as condições de desigualdades sociais dos países denominados em desenvolvimento, pelas vias educacionais, deve-se levar em consideração que essas agências representam os interesses dos países e principais setores vinculados ao capital global e agem, direta e indiretamente, para a sua manutenção e pela coesão social. A política social neoliberal, ao promover a regulação social, atua nos limites do ajuste econômico e social necessário para a reprodução das relações sociais capitalistas.

Nos anos 1990, em razão do débito dos países da América Latina com as agências como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, os acordos e renegociações das dívidas implicaram em condicionamentos e contrapartidas de cada governo, de acordo com as especificidades de cada país. Estas agências exibiram o “receituário” a ser seguido pelos referidos países, irrompendo no que se chamou de reformas estruturais e tendo como fundamento a doutrina neoliberal. Neste sentido, nos países da América Latina, os mecanismos de ajuste estrutural estiveram atrelados aos programas de ajuste a fim de promover condições de renegociação da dívida externa.

Na perspectiva de Toussaint (2002), a atuação conjunta do Banco Mundial com o Fundo Monetário Internacional e com as agências especializadas do Sistema das Nações Unidas, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da

UNESCO – agências “sensíveis ao social”, conforme Coraggio (2000) – visaria conferir uma face humana ao ajuste estrutural, aumentando as despesas com saúde e educação focalizadas nas camadas populares e realizando políticas voltadas para os mais pobres. Com a definição da agenda para o combate à pobreza, na tentativa de conciliar os objetivos de uma política econômica pautada nos preceitos neoliberais, as políticas sociais passaram a integrar as recomendações das agências multilaterais para os países em desenvolvimento como forma de intervir no processo de reprodução da pobreza nesses países. As organizações intergovernamentais mantiveram a prerrogativa, a partir de consensos entre os países, de propiciar os parâmetros jurídicos, políticos e econômicos que fundamentaram a dinâmica do desenvolvimento capitalista rumo a sua expansão mundial (ROSEMBERG, 2000).

Ancorando-se em exame documental, o coletivo PGEALC procede à análise de conteúdo dos documentos e fontes selecionadas e, com base nisso, passa a estabelecer um diálogo crítico com as fontes e a problematizar os dados à luz da literatura pertinente. Os textos são abordados como unidades de análise que possibilitam o acesso aos discursos, os quais, devidamente interpretados, abrem a janela para a apreensão das políticas em presença, por conterem diagnósticos, prioridades, direcionamentos e orientações para a agenda política dos países-membros da Organização das Nações Unidas. Desse modo, os documentos são tomados como objeto de interpretação e não como ponto de partida absoluto. Os documentos analisados são, concomitantemente, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Nos documentos citados, divulgados por meios impressos e digitais, podem ser identificados: a) prescrições de prioridades e orientações gerais a serem adotadas; b) um discurso “justificador” das reformas de educação realizadas em vários países desde 1990, as quais, planejadas em outros contextos, precisavam arquitetar consensos locais para sua implementação (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). De acordo com as citadas autoras “[...] é fundamental investigar como a ideologia, a lógica e a racionalidade que dão sustentação a esta reforma se articulam com os interesses, valores, perspectivas dos sujeitos que, ao fim e ao cabo, são os que realizam as mudanças” (p. 430).

Cumprida a tarefa de identificar, analisar e discutir os principais elementos referentes a políticas educacionais, contidas nas fontes oriundas da UNESCO e utilizadas na pesquisa, o PGEALC voltou-se para a apreensão das influências da agência na definição da agenda para consecução da reforma educacional brasileira realizada a partir da década de 1990. Para investigar as interfaces entre as bases teóricas, políticas e ideológicas que dão sustentação às prescrições de políticas para a educação da UNESCO e as políticas educacionais implantadas no Brasil no período, as pesquisadoras se fundamentam, particularmente, na análise de documentos oficiais produzidos pelo Ministério de Educação (MEC) e de documentos pertinentes à UNESCO que focalizem a educação brasileira.

PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES GERAIS PARA A EDUCAÇÃO

A seguir, são destacados os principais documentos publicados e divulgados pela UNESCO que são analisados pelo coletivo de pesquisa PGEALC. São aqueles destinados à difusão de diretrizes políticas para a educação a todos os países-membros que são compartilhadas por agências integrantes do Sistema das Nações Unidas (ONU).

As reformas educacionais dos anos 1990 tiveram como marco a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia em 1990, convocada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. Nesta Conferência, os países acordaram com as disposições contidas na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* (1990), comprometendo-se com a universalização da educação básica, o que significaria sua extensão para toda a população. Foi aprovado, também, o *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*, que se tornou referência na formulação das políticas públicas de educação na década de 1990.

A Conferência de Nova Delhi, realizada em dezembro de 1993, foi outra referência para as políticas educacionais dos nove países em desenvolvimento mais populosos do mundo, conhecidos como E-9 – Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria,

Paquistão e Índia. As deliberações foram firmadas na *Declaração de Nova Delhi*, na qual foram reafirmados os compromissos e as metas, definidos pela Conferência de Jomtien, de atender às necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos (DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI, 1993).

Em 2000, uma avaliação e retomada dos compromissos de Jomtien foram realizadas no Fórum Mundial de Educação de Dakar, Senegal. Nesse evento, foi acordado o Marco de Ação de Dakar: *Educação para Todos: atingindo nossos compromissos coletivos*. Com base no balanço realizado, houve um pacto entre os participantes para alcançar, até 2015, um conjunto de metas mais simplificadas, associando, para isso, a educação ao combate à pobreza e unindo os esforços dos governos e das sociedades civis (EDUCAÇÃO PARA TODOS: O COMPROMISSO DE DAKAR, 2000).

Outra importante influência sobre as políticas educacionais em âmbito mundial foi o Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: *Educação um tesouro a descobrir*, conhecido como Relatório Jacques Delors. Trata-se do resultado do trabalho da Comissão internacional convocada, em novembro de 1991, com o objetivo de refletir sobre o educar e o aprender para o século XXI.

No Relatório, está explicitado um princípio que foi incorporado nas políticas educativas dos anos 1990, que a educação precisa ser um processo para toda a vida, uma vez que deve corresponder mais à realidade da vida contemporânea e às necessidades do futuro. O conceito de educação ao longo de toda a vida é uma das principais recomendações apresentadas no Relatório. Outra diretriz básica, igualmente adotada nas referidas políticas, é que a educação deve ser organizada em torno de quatro aprendizagens fundamentais: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser (DELORS, 1999).

Para a Comissão que elaborou o Relatório Delors, diante dos diversos desafios do futuro, a educação surge como um recurso indispensável à humanidade na construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social. À educação é atribuída a primordial tarefa de conduzir a um desenvolvimento humano mais harmonioso, fazendo regredir a pobreza e a exclusão social (DELORS, 1999). O claro entendimento da função atribuída à educação no Relatório Delors, compartilhada pela UNESCO, é apresentado por Campbell

(2002) quando salienta que a educação não tem a função de resolver os problemas de forma direta. No Relatório, explicita-se que o papel da educação é “[...] alimentar, dentro de cada indivíduo, as características de pensamento e de sentimento que os tornarão capazes de contribuir de forma significativa, conjuntamente com os demais, para a criação do melhor futuro global possível” (CAMPBELL, 2002, p. 33-34).

O Relatório para a UNESCO da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento – intitulado *Nossa Diversidade Criadora* –, concluído em 1997, fornece fundamentos e diretrizes para a planificação de políticas educativas de atenção à diversidade cultural dos países-membros da UNESCO, estabelecendo um núcleo de valores e princípios éticos comuns para se viver em um mundo composto de indivíduos diferentes, porém com direitos e deveres iguais, seja qual for a sua cultura. Definindo o universalismo como o princípio universal da ética global, proclama o *ethos* dos direitos universais de que todos os seres humanos, por nascerem iguais, devem desfrutar dos mesmos direitos sem a discriminação por fatores como classe, sexo, raça, comunidade ou geração (CUÉLLAR, 1997).

Ao estabelecer uma relação entre os Relatórios Delors e Cuéllar no que concerne ao debate sobre a educação e a diversidade cultural do final do século XX e a formulação de propostas de ação política para o século XXI, observamos que ambos têm como contraponto as demandas criadas com a globalização. Ambos apresentam a concepção de que a educação é um importante agente para desenvolver uma unidade na diversidade, na qual indivíduos distintos entre si sejam capazes de ter um novo entendimento da condição humana, de respeitar as diferenças e de assumir responsabilidades conjuntas para que se realize o progresso da humanidade. O ideal de universalidade e de progresso, fundado na noção de participação das diversas culturas e que se traduz no imperativo da virtude da tolerância, de acordo com Evangelista (2003, p. 199), é trabalhado nos Relatórios Cuéllar e Delors na década de 1990. Nas fontes analisadas, identificamos a afirmativa da conexão entre cultura e desenvolvimento (CUÉLLAR, 1997) e da crucial importância da educação para a promoção do desenvolvimento (DELORS, 1999).

O documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (CEPAL; UNESCO, 1995) – publicado em

1992 e tradução em português publicada em 1995 – expressa essa proposta de política educacional desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em conjunto com a UNESCO. No documento, as agências divulgam os fundamentos nos quais os países da região devem embasar-se para formular suas políticas educacionais. A articulação entre educação, conhecimento e desenvolvimento é considerada a tríade central para o projeto da transformação produtiva com equidade. São recomendadas estratégias para a criação das condições educacionais, de capacitação e de incorporação do progresso científico e tecnológico, que possam transformar as estruturas produtivas dentro de uma progressiva equidade social (CEPAL; UNESCO, 1995).

A publicação do livro *Educação e conhecimento: transformação produtiva com equidade* (CEPAL; UNESCO, 1995), em 1992, na concepção de Sander (2008), representou um divisor de águas que reconfigurou a agenda política e ideológica da educação na América Latina. Neste documento, observa-se o abandono da teoria da dependência pela CEPAL e a adoção do paradigma da globalização, que procurou equacionar, com evidentes dificuldades conceituais, os princípios de competitividade e de equidade⁷. “Esse foi o momento da ruptura com o passado e da adoção definitiva da agenda liberal no âmbito das organizações internacionais e que se mantém até hoje” (SANDER, 2008, p. 162). Na mesma direção, alinharam-se a UNESCO, a OEA e outras agências internacionais. Afirma Sander (2008) que a nova agenda política criou o consenso sobre a necessidade de promoção de reformas institucionais dos sistemas nacionais de ensino, sob a justificativa de fomentar a modernização, a descentralização administrativa e a competitividade para inserção desses países no mundo globalizado.

Para apreender as ações da UNESCO na região latino-americana e caribenha, é preciso analisar o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE) e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), projetos que se constituem em um fórum regional de discussões das políticas governamentais

7 Os neoliberais concebem a equidade como similar à igualdade de oportunidade e como algo associado ao respeito às liberdades individuais. A ação pública deve visar à ampliação do conjunto de oportunidades para aqueles que têm menos voz, menores recursos e habilidades, enfim, aqueles em condições de vulnerabilidade e de risco social.

em educação, na qual se destacam, como protagonistas, a UNESCO e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC)⁸.

O PPE foi proposto e elaborado por consenso entre os representantes dos governos dos países da região e seus objetivos e tornou-se um fórum regional importante no campo da educação latino-americana (SANDER, 2008). O principal desafio do PPE foi expandir a educação à maioria da população, priorizando o atendimento aos grupos socialmente mais vulneráveis: os que viviam em situação de pobreza crítica, “[...] indígenas, analfabetos de 15 anos ou mais, jovens e crianças do meio rural, menores de 6 anos em situações desfavoráveis e crianças com necessidades especiais de aprendizagem” (UNESCO, 1998a, p. 23).

Durante a vigência do Projeto, foram realizadas várias reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlac) com a participação dos Ministros de Educação dos Estados- Membros e representantes oficiais. As reuniões se constituíram num espaço importante de articulação entre os Estados-Membros e de discussão das orientações das políticas educativas gerais para a região. Esses eventos foram fundamentais para a construção de consensos em torno das principais ideias e propostas sobre educação do período. As reuniões do Promedlac aconteceram: no México em 1984, Bogotá em 1987, Guatemala em 1989, Quito em 1991, Santiago em 1993, Kingston em 1996 e Cochabamba em 2001.

Nos vinte anos de duração, o PPE foi desenvolvido em contexto marcado por crises sociais, econômicas e políticas. As fontes primárias analisadas, e que foram aprovadas em reuniões do Promedlac, são testemunhas da obtenção de acordos regionais para renovar os sistemas educativos nacionais, entendendo a educação como política de Estado e afirmando transcender as reformas baseadas em programas de governo. Expressam pactos de políticas educacionais que significam uma visão compartilhada internacionalmente sobre a necessidade de modernização dos sistemas de ensino e de adaptação às novas exigências da economia e da sociedade. Nessas reuniões,

8 A Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC) da UNESCO, com sede em Santiago do Chile desde 1969, apoia, em colaboração com outras oficinas da UNESCO e as Comissões Nacionais de Cooperação, os países da América Latina na definição de estratégias políticas em educação (UNESCO, 2005).

foram pensados mecanismos de acordo para obter uma participação mais eficaz de diversos atores sociais no planejamento de estratégias regionais e nacionais de médio e longo prazo.

Após o término do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), em novembro de 2002, em Havana, foi aprovado o *Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe (PRELAC)*, com vigência para o período 2002-2017, seu *Modelo de Acompanhamento e a Declaração da Havana*. O PRELAC foi elaborado com a finalidade de “[...] promover mudanças nas políticas educativas, a partir da transformação dos paradigmas educativos vigentes para assegurar aprendizagens de qualidade, direcionadas ao desenvolvimento humano para todos e ao longo da vida”. Considera que a prioridade das políticas educativas deve ser a de tornar efetivos, a toda população, os direitos à educação e à igualdade de oportunidades, eliminando-se as barreiras que limitam a plena participação e aprendizagem (UNESCO; OREALC, 2001, p. 8).

Os cinco focos estratégicos que orientam o referido projeto são: 1) “Nos conteúdos e práticas da educação para construir sentidos sobre nós mesmos, os outros e o mundo em que vivemos”; 2) “Nos docentes e no fortalecimento de seu protagonismo na mudança educativa para que respondam as necessidades de aprendizagem dos alunos”; 3) “Na cultura das escolas para que estas se convertam em comunidades de aprendizagem e participação”; 4) “Na gestão e flexibilização dos sistemas educativos para oferecer oportunidades de aprendizagem efetiva ao longo da vida”; 5) “Na responsabilidade social pela educação para gerar compromissos com seu desenvolvimento e resultados” (UNESCO; OREALC, 2002, p. 13-23).

O Projeto PRELAC ampliou os quatro pilares da educação formulados no Relatório Delors, além deles, “[...] deve-se acrescentar aprender a empreender, para a formação de uma atitude pró-ativa e inovadora, fazendo propostas e tomando iniciativas” (UNESCO/OREALC, 2002, p. 14).

O PRELAC tem sido um instrumento importante no acompanhamento e implementação das metas da política global em direção à Educação para Todos (EPT). O Projeto se propõe mobilizar e articular a cooperação dentro e entre os países, para propiciar o sucesso dos objetivos de Dakar (2000- 2015). A pretensão é a

constituição de um fórum técnico e político que promova o diálogo e construa alternativas entre todos os atores da sociedade. Almeja fomentar políticas educacionais que sejam inovadoras, que reduzam as desigualdades na região e implantem uma educação de qualidade para todos e todas (UNESCO/ OREALC, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A UNESCO afirma cumprir papel importante para o desenvolvimento educacional na região latino-americana e caribenha ao atuar como foro permanente de debate educacional, ao contribuir para a constituição da agenda educacional e para a promoção da cooperação internacional e horizontal com o propósito de apoiar processos de mudança educativa (UNESCO, 1998a).

A agência define-se como um fórum central destinado à articulação de temas éticos, normativos e intelectuais do mundo contemporâneo. Opera de modo a fortalecer o intercâmbio multidisciplinar e o entendimento mútuo, por intermédio do estabelecimento de diretrizes e da mobilização da opinião pública, para obter consenso universal quanto a tais temas. Afirma funcionar, também, como um centro para disseminar e compartilhar informações e conhecimentos, cooperando com os Estados-Membros para a construção de competências institucionais em diversos campos e em sintonia com as fronteiras mais avançadas do conhecimento (UNESCO, 2004).

Atuando em colaboração com outras agências internacionais, a UNESCO desempenha a função prospectiva ao identificar tendências e mapear caminhos para políticas educativas e culturais dos Estados-Membros. Assume a função de fomento e transferência de conhecimentos e a função de intercâmbio ao fomentar a colaboração entre os países e a produção documental com a divulgação de investigações e relatórios sobre seu multifacetado campo de atuação. Empenha-se na função de cooperação técnica, de assessoramento e, eventualmente, de execução direta ao definir estratégias nacionais, ao fornecer subsídios para a elaboração de políticas educativas, ao dar assistência técnica na efetivação de programas e projetos desenvolvidos em parceria com os Estados-Membros, ao captar

financiamento, ao coordenar estudos de viabilidade e processos de avaliação e ao organizar eventos. Atua, ainda, na função normativa, contribuindo na elaboração de normas comuns e instrumentos jurídicos, que incluem resoluções, convenções, declarações, acordos e recomendações (UNESCO, 1998b).

A análise das fontes primárias permite ao coletivo PGEALC constatar o protagonismo dessa agência no sentido de definir critérios de referência, de propor caminhos, de estabelecer planos de ação para a implantação de políticas educativas em âmbito mundial. A instituição opera como mediadora no planejamento de políticas educacionais, que englobam diagnósticos, definição de prioridades, direcionamentos e orientações para a agenda política dos países-membros.

No que se refere ao Sistema das Nações Unidas, há uma complementaridade entre as agências "sensíveis ao social" e as que se dedicam a ações econômicas e financeiras. Por serem integrantes da ONU, as agências estabelecem uma relação de simbiose parcial, que é essencial para o alcance de seus objetivos e para a execução de programas partilhados entre elas, resguardando as especificidades da função de cada uma delas. O que estabelece a unidade entre elas é a busca da consecução dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Em decorrência, as organizações se irmanam na defesa de uma mundialização do capital com face mais humana, o que redundava em consensos sobre a viabilidade do próprio sistema capitalista como um sistema justo e equitativo, que necessitaria de apenas alguns ajustes.

Agências "sensíveis ao social" como a UNESCO constituem-se em anteparos ideológicos para apropriação das agências financeiras multilaterais, porque produzem e reproduzem múltiplos discursos direcionados aos baluartes da paz, à solidariedade intelectual, e moral da humanidade, que são tranquilamente incorporadas por aquelas sem maiores complicações (GOUVÊA, 2007). O discurso de caráter humanitário veiculado pela UNESCO serve de fundamento às políticas sociais neoliberais de combate à pobreza, por meio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e nas consequências que, propositalmente, pressupõem a eliminação das políticas inclusivas universalizantes e a adoção apenas de políticas inclusivas focalizadas, de caráter emergencial e temporário, como o modelo ideal de política social. Tal modelo

orienta a definição de políticas para a educação a partir da década de 1990.

Assume a condição de instâncias intergovernamentais que operam estratégias de regulação social, que têm sido muito eficientes na atividade de tecer consensos internacionais e nacionais, de elaborar diretrizes, de produzir recomendações e de planejar políticas direcionadas para os países "em desenvolvimento". As agências multilaterais atuam como força supranacional, que repercutem sobre os sistemas educativos nacionais e assumem importante papel na definição de "Agenda globalmente estruturada para a educação" (DALE, 2004).

Nos anos 1990, as reformas educativas nos países da América Latina e do Caribe foram direcionadas pelas recomendações e orientações educacionais formuladas internacionalmente pelo conjunto das agências da ONU. Todavia é importante salientar que a amplitude dessas reformas educacionais não pode ser analisada como uma determinação exógena aos interesses existentes no interior dos países. As transformações na década de 1990 foram regidas por influências de países hegemônicos e por seus agentes internacionais, mas contaram com a ativa participação e o consentimento de atores e autores das esferas regionais e nacionais. Trata-se de um processo desigualmente combinado, no qual atua um conjunto complexo de sujeitos sociais e institucionais que lançam mão de variados mecanismos e meios para provocar mudanças e instituir a regulação dos sistemas educativos. Um processo essencialmente contraditório, com embates entre as orientações externas e os interesses internos e com conflitos de classe que perpassam a relação entre o Estado e a sociedade.

ABSTRACT

This article is focused on interinstitutional research, developed by the collective, to investigate education policy guidelines proposed for member states of UNESCO, expressed in documents produced, published and disseminated by the agency from the 1990s. Methodological approach and main analytical categories are presented. Major documents of educational policies shared by member agencies of the United Nations System are briefly analyzed.

Key words: public education; educational public policies; UNESCO; Brazil after 1990.

RESUMEN

El presente artículo focaliza la pesquisa interinstitucional desarrollada por el colectivo, que investiga directrices políticas para la educación propuestas a los países miembros de la UNESCO, expresadas en documentos producidos, publicados y divulgados por esa agencia a partir de los años 1990. Se explicitan el abordaje metodológico y las principales categorías analíticas. Son sintéticamente analizados los principales documentos de políticas educativas compartidas por agencias integrantes del Sistema de las Naciones Unidas.

Palabras clave: educación pública; políticas públicas educacionales; UNESCO; Brasil desde 1990.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Crise da globalização e lógica destrutiva do capital: notas sobre o sócio-metabolismo da barbárie. *Katálysis*, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 31-44, jan./jun. 2004.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 9-23.

CAMPBELL, Jack. *Construindo um futuro comum: educando para a integração na diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

CEPAL. *Transformacion productiva com equidad*. Santiago do Chile: CEPAL, 1990.

CEPAL; UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília, DF: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Mundialização: o capital financeiro no comando. *Outubro*, São Paulo, n. 5, p. 7-28, 2001.

CORAGGIO, José Luis. *Desenvolvimento humano e educação*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CUÉLLAR, Javier Pérez (Org.). *Nossa diversidade criadora*. Campinas, SP: Papirus; Brasília, DF: UNESCO, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e contradição: elementos*

metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1985.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI. 1993. Disponível em: <www.UNESCO.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decnovadelhi>. Acesso em: 30 mar. 2006.

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. 1990. Disponível em: <http://www.UNESCO.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien>. Acesso em: 30 mar. 2006.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1999.

EDUCAÇÃO PARA TODOS: O COMPROMISSO DE DAKAR. 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.UNESCO.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2006

EVANGELISTA, Ely G. S. *A Unesco e o mundo da cultura*. Brasília, DF: UNESCO; Goiânia: Editora UFG, 2003.

GOUVÊA, Leda Aparecida Vanelli Nabuco de. *Educação formal de mulheres e meninas: a perspectiva das organizações multilaterais*. 2007. 255 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, 2007.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Tradução de Adail Ibirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1999.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo; Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2002.

MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

NORONHA, Olinda M. *Políticas neoliberais, conhecimento e educação*. Campinas: Alínea, 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. *O cenário educacional latino-americano*

UNESCO e educação ... - Amélia Kimiko Noma

no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 63-93.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação formal, mulher e gênero no Brasil contemporâneo. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 515-540, 2001.

SAES, Décio. A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual. In: _____. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001. p. 81-91.

SANDER, Benno. Educação na América Latina: identidade e globalização. *Educação*, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago. 2008.

SANDRONI, Paulo. *Novo dicionário de economia*. 7. ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

TOUSSAINT, E. *A bolsa ou a vida*. A dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra o povo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNESCO/ OREALC. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Chile: UNESCO, 2001.

_____. *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)*. Santiago, Chile: Orealc, 2002.

_____. PRELAC: uma trajetória regional em direção à Educação para Todos. *Revista Prelac*, Santiago, Chile, ano 1, n. 0, p. 7-11, ago. 2004.

UNESCO. *A UNESCO e a educação na América Latina e Caribe (1987-1997)*. Santiago-Chile: UNESCO-SANTIAGO, 1998a.

_____. *UNESCO Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, 1998b.

_____. *A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos*. Brasília, DF: UNESCO, 2004.

_____. General introduction to the standard-setting instruments of UNESCO. 2005. Disponível em: <http://portal.UNESCO.org/es/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 31 ago. 2006.