



POLÍTICAS DE GESTÃO ESCOLAR NOS DOCUMENTOS DA UNESCO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: TRADUZINDO INTENCIONALIDADES¹

Marleide Rodrigues da Silva Perrude²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo discutir a perspectiva da gestão escolar presente em documentos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A base do estudo está na análise da produção bibliográfica e documentos produzidos pela UNESCO, divulgados a partir dos anos de 1990. A leitura exigiu uma mediação dos aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais na tentativa de compreender as complexas relações que permeiam a reestruturação capitalista e as conexões que se estabeleceram com as políticas sociais, especificamente as educacionais. Foi necessária a utilização de uma metodologia que permitisse compreender a produção das diretrizes e das políticas para o campo educacional.

Palavras-chave: Educação pública; política educacional; gestão escolar; UNESCO.

INTRODUÇÃO

O Brasil vivenciou, na década de 1990, momentos de intensas mudanças econômicas, políticas e sociais, resultantes do processo da reestruturação capitalista, da internacionalização e da globalização da economia³. Nesse contexto, a reforma do Estado foi condição necessária para a estabilização econômica e para o alcance dos objetivos de “eficiência e eficácia” das políticas. Acreditava-se que, por meio das reformas, seria possível um acelerado desenvolvimento

1 O presente artigo resulta de uma pesquisa individual intitulada “Gestão e os pressupostos para a formação humana nos documentos da UNESCO a partir da década de 1990”, compõe o projeto interinstitucional “UNESCO e Educação no Brasil a partir da década de 1990”, desenvolvido por pesquisadores da UEM, UEL e FAFIPA.

2 Docente do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina. Doutoranda da Unicamp. Contato: perrude@uel.br

3 A principal base de internacionalização é a concentração do capital que aglutina fronteiras e inter-relaciona governos nos chamados “Estados Nação”. Dentro desta dinâmica, foram criados os organismos internacionais, tais como: ONU, FMI, BIRD e outras agências (BRUNO, 1997).





econômico e a almejada possibilidade de fazer parte do mercado “globalizado”, entretanto pagou-se um alto preço: o aumento da miséria e da desigualdade socioeconômica.

Com a perspectiva de redução das funções do Estado, as reformas foram consolidadas, sustentadas por um “novo” marco teórico e prático – a abordagem “gerencial” –, que propunha reduzir o custo e tornar mais eficiente sua administração dos imensos serviços que a ele cabiam (PEREIRA, 2001). Essas reformas afetaram o conjunto de políticas da área educacional e, conseqüentemente, apontaram para modernas concepções de gestão.

O conjunto de reformas, realizadas nessas décadas, estiveram orientadas pela denominada política neoliberal⁴. Um conjunto de ideias que ganhou força, sobretudo, por intermédio das diretrizes preconizadas pelos organismos multilaterais⁵, as quais foram sendo delineadas após a implantação das reformas nos diferentes países. Nessa lógica, prevaleceu o privilégio das relações de mercado como reguladoras da vida social (OLIVEIRA, 1997).

As diretrizes da economia mundial e as reformas realizadas nos países “pobres” foram divulgadas e justificadas mediante documentos retirados dos encontros da cúpula internacional. Um dos mais importantes foi o Consenso de Washington⁶, que delineou um novo papel para o Estado frente à regulação da economia, caracterizado por um conjunto de regras aplicadas de forma

4 De acordo com Draibe (1993), não há um corpo teórico específico capaz de distinguir o neoliberalismo de outras correntes de pensamento político. As teorizações são emprestadas “[...] do pensamento liberal ou de conservadores e quase se reduzem à afirmação genérica da liberdade e da primazia do Mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo”. Ante um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e das políticas” podem ser qualificadas como “sistema de receitas práticas para gestão pública.” (p. 88, grifos nosso).

5 A influência dos organismos multilaterais se dá nos âmbitos econômicos, políticos, social e ideológico. No âmbito econômico, destacamos o BIRD, FMI, OCDE, OMC, CEPAL e GATT. No âmbito político, a ONU, PNUD e o Conselho de Segurança. No âmbito social/ideológico, a ONU, Assembleia Geral, Corte Geral da Justiça, UNESCO, UNICEF, OMS e OIT. No campo militar, temos a OTAN, (LIBÂNIO et al., apud SILVA 2007).

6 Em novembro de 1989, reuniram-se, nos Estados Unidos, funcionários públicos brasileiros com o governo norte-americano e os organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI e Banco Mundial – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “Latin American Adjustments: How Much Has Happened?”, era avaliar as reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países, também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião, dar-se-ia, subsequentemente, a denominação informal de “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994, p. 5).





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

padronizada aos diversos países do mundo, para obter, de acordo com Soares (2003, p. 19), “[...] apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes”. Essas reformas estiveram centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na consequente redução das funções do Estado (SOARES, 2003).

A nova agenda discursiva apoiava o gradativo distanciamento das políticas públicas universais, advogando em defesa da privatização e pela regulação e interferência do mercado no campo das políticas sociais. Sob esta orientação, as políticas sociais caminharam em direção dos programas e projetos de caráter emergenciais e focalizados, privilegiando grupos específicos mais carentes, construindo o cenário do Estado Mínimo. O sujeito seria responsável pela solução de seus próprios problemas sem ter que recorrer ao Estado por meio dos serviços públicos.

As reformas no campo educacional, propostas a partir dos diagnósticos realizados nos diferentes países pelos organismos internacionais, tiveram por base os compromissos assumidos pelos governos na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontiem, Tailândia, no início da década de 1990⁷. De maneira geral, os diagnósticos mostraram problemas similares nos vários países e foram tomados como premissas para as propostas de reformas educacionais na região. A partir de então, a educação passou a fazer parte da agenda nacional e internacional como tema central das reformas políticas e econômicas (KRAWCZYK, 2008).

A educação destacou-se com uma função preponderante no conjunto das políticas e nos programas de ajuste e estatização, requeridos pelo processo de reestruturação do Estado. As reformas acabaram impondo aos países da América Latina e Caribe, em decorrência da concessão de financiamentos e das assessorias externas, a sua adequação às recomendações internacionais. Nessa direção, descentralização, autonomia escolar, participação escolar, cogestão e consulta social tornaram-se marcos das orientações reformistas. Nesse sentido, o conjunto de reformas ocorridas na

⁷ Os diagnósticos e as mudanças propostas por tais organismos para a educação na América Latina foram elaborados sob a égide de uma forte crítica das funções dos Estados nacionais e a lógica de gestão pública do modelo de desenvolvimento heinesiano, crítica esta decorrente da crise de processo de acumulação capitalista (KRAWCZYK, 2008).





América Latina, buscou e ainda busca a construção de consensos regionais, bem como conceber um projeto homogêneo de educação para todo o continente, afirmam Cabral Neto e Rodrigues (2007).

Ao campo educacional, passou-se a exigir a formação da mão de obra adequada para ocupar os espaços gerados pelas transformações dos avanços tecnológicos, decorrentes de um novo padrão de acumulação capitalista – a acumulação flexível –, uma reestruturação do sistema produtivo que levou à flexibilidade dos processos de trabalho com o intuito de superar o processo de acumulação fordista. Como evidencia Harvey (2006, p. 161), “[...] o movimento mais flexível do capital acentua o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz e o contingente da vida moderna, em vez dos valores mais sólidos implantados na vigência do fordismo”. Esse contexto pressupõe a formação de um indivíduo capaz de se apropriar das novas relações, que, de acordo com o autor, são marcadas pelo “[...] individualismo exacerbado [...] condição necessária, embora não suficiente, da transição do fordismo para a acumulação flexível” (HARVEY, 2006, p. 161). Essa flexibilização modificou os processos formativos e incorporou novos comportamentos. A escola formaria o trabalhador necessário para atender às exigências das novas relações de trabalho, preparando os indivíduos para a denominada “sociedade do conhecimento”, sustentada pelo o prisma das competências e habilidades, marcadas pela flexibilização, pela polivalência e pela multifuncionalidade.

Nessa direção, a gestão das escolas passou a orientar para a tarefa de buscar formas inovadoras que possibilitassem a formação do moderno sujeito para a sociedade em constante transformação, e a gestão nos anos 1990 vai se pautar nos delineamentos relativos à administração no campo empresarial. Os argumentos que sustentaram a necessidade de reestruturação e de implementação das novas formas gerenciais pautaram-se na compreensão de que se deveriam superar os “[...] antigos paradigmas centralizadores de gestão, incorporando-se a noção de modernidade” (CASTRO, 2008, p. 391).

A redefinição das bases de referencias administrativas influenciou diretamente os planos educacionais e, conseqüentemente, os modelos de gestão e os diferentes planos formulados nesse contexto. Ênfase especial foi atribuída à reorganização das funções administrativas e de gestão da escola, pautadas na descentralização





Políticas de gestão escolar... - *Marleide Rodrigues da Silva Perrude*

administrativa, numa maior autonomia às unidades escolares, bem como em estímulos a uma maior participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional e na formação dos professores e administradores. O controle se manteve por meio dos órgãos centralizados, ocorrendo por formas de acompanhamento via avaliação dos resultados, na definição dos padrões de funcionamento das unidades escolares. Sobre esta questão, Castro (2008, p. 392) assevera:

A ênfase nos resultados e nos indicadores de desempenho constitui um fator crucial de modernização da gestão educativa. [...] Em todo o setor público, passa-se a admitir o modelo de gestão descentralizado, com participação dos usuários/clientes, que vão influenciar a formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional.

Neste processo, a concepção de modernização da gestão de caráter gerencial foi introduzida no âmbito das reformas educacionais como estratégia fundamental. Na efetivação do cenário de consenso para o sucesso das políticas educacionais, foram utilizados, de modo exaustivo, argumentos que visavam demonstrar a ineficiência do sistema e das unidades escolares no Brasil. Os estudos de Zanardini (2008) apontam que, nesse processo, ocorreu uma articulação entre a reforma do Estado brasileiro, a reforma da educação básica e a reforma da gestão escolar. De acordo com a autora,

[...] é possível situar a reforma da Educação Básica e da gestão escolar como componentes da reforma do Estado e da necessária implementação da eficiência gerencial e mercadológica para o atual estágio de configuração do modo capitalista de produção da existência, para o qual as 'inovadoras perspectivas de descentralização, autonomia e avaliação de resultados têm um importante papel a cumprir: a reprodução de sua 'nova velha racionalidade [...] (ZANARDINI, 2008, p. 152-153).

No nível micro, como apontam Cabral Neto e Rodrigues (2007), sugeriu-se a focalização nas escolas, no qual a gestão tinha por função





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

a implantação gradual da autonomia e a construção de currículos que atendessem às necessidades locais. No campo pedagógico “[...] tem se procurado desenvolver estratégias pedagógicas adaptadas às características culturais locais, tanto no que diz respeito às práticas como no que se refere aos conteúdos” (CABRAL NETO; RODRIGUES, 2007, p. 38).

No conjunto das agências que sustentavam e orientavam as reformas a serem empreendidas pós década de 1990, situa-se a UNESCO, atribuindo especial atenção à Educação e à Cultura, com a defesa de que a reforma daria aos países condições de enfrentar os desafios da nova ordem econômica e política. A agência delineava as orientações por meio das conferências e recomendações. Uma “reforma com rosto humano”, esta era a premissa de suas ações, delineamentos discursivos que orientaram as reformas educacionais nas últimas décadas, e amparadas sob um marco dos valores.

1 UNESCO E A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS MUNDIAIS: TRADUZINDO AS INTENCIONALIDADES

A UNESCO é uma das agências da Organização das Nações Unidas (ONU) que vem trabalhando para aprimorar a educação mundial, atuando como “[...] *laboratório de idéias* e como instância de *estabelecimento de padrões* para a formulação de acordos universais relativos às *novas questões éticas hoje emergentes*” (UNESCO, 2006, p. 13, grifos nosso). Essa ideia está presente nos documentos que divulgam suas ações em sítios disponíveis em rede e nos documentos produzidos. Esta agência desempenha um papel de importância no sentido de garantir, por meio de ideias, a efetivação das reformas necessárias, tornando-se um dos sujeitos políticos coletivos mais atuantes nas reformas educacionais na América Latina e Caribe no final do século XX. Faz parte de um grupo de agências internacionais⁸, responsáveis pela elaboração de documentos, convenções internacionais e nacionais e acordos para garantir o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, auxiliando na efetivação de um conjunto de reformas empreendidas.

De acordo com Mello (2004, p. 177), uma das preocupações centrais da UNESCO é com a questão do:

⁸ Juntamente com a UNESCO, podemos destacar o Banco Mundial, a UNICEF e a CEPAL.





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

[...] controle da informação, bem como a ampliação da participação de agentes locais, como base estratégica de formação de consenso em torno de suas ações, que busca realizar de forma cada vez mais integrada, formando, para isto, uma extensa rede de organismos e instituições locais e mundiais.

Ainda promove encontros e conferências internacionais com a participação de representantes nacionais e envolve acordos e montagens de ações consensuais atreladas a futuros financiamentos. A base de suas ações está na formulação de ideias, fundamentadas no “respeito pelos valores e no diálogo”, realizada por meio de acompanhamento técnico, estabelecendo parâmetros e normas, agindo como catalisadora de propostas e disseminadora de soluções para os diferentes problemas mundiais. A Organização serve como uma “agência do conhecimento” – para disseminar e compartilhar informação e conhecimento, promovendo ainda a cooperação internacional (UNESCO, 2007). Proporciona, com suas publicações, assessorias e conferências, a definição das linhas mestras para a proposição de ações. Aponta para a formação de um sujeito que se adapte às relações econômicas, políticas e sociais decorrentes da nova fase capitalista.

No Brasil⁹, suas ações ganharam impulsividade na década de 1990 com a Declaração Mundial de Educação para Todos, ampliando suas ações com o Ministério da Educação mediante um acordo de cooperação técnica com o governo da República Federativa. A cooperação técnica foi um dos mecanismos criados para auxiliar a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Desde então, as ações vêm se multiplicando nas diferentes áreas do governo e da sociedade civil.

Na década de 1990, no conjunto de documentos e recomendações reformistas citados pela UNESCO, destacamos a Declaração Mundial de Educação para Todos. O documento foi resultado de uma conferência internacional¹⁰, considerada o marco dos acordos

9 No Brasil, a UNESCO possui uma representação estabelecida em 19 de junho de 1964, em Brasília, mas sua ação é oficializada publicamente por meio do DECRETO Nº 87.522, de 25 de agosto de 1982, que promulgou o acordo de Cooperação Técnica Educacional, Científica e Técnica, efetivado entre a UNESCO e o Governo da República Federativa do Brasil, datado do dia 29 de janeiro de 1981, em Paris.

10 Nessa Conferência, os 155 países aprovaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, cujo consenso voltou-se para a educação básica, definindo os focos dos investimentos e reformas necessárias para a integração dos países periféricos ao atual contexto mundial globalizado. As ações seguiram-se em Nova Delhi no ano de 1993. Posteriormente, houve





internacionais. Focaliza o campo educacional, considerando-o indispensável para o crescimento econômico e, conseqüente, redução das desigualdades. Esse discurso foi encampado pelo Banco Mundial juntamente com outras agências multilaterais; fazendo com que o problema do desenvolvimento passasse a ser visto sob o ângulo do conhecimento nas suas diferentes perspectivas (PERRUDE, 2008).

A Declaração evidencia que os problemas de analfabetismo, de crianças fora da escola e a não frequência das meninas na escola, concomitante com os problemas econômicos, tais como: dívida externa, estagnação, decadência econômica, as guerras, a violência, a degradação do meio ambiente impediam o desenvolvimento da sociedade, portanto, sem uma educação adequada os países não teriam condições suficientes para enfrentar tais problemas (UNESCO, 1998a). Temos a percepção de que os problemas relatados foram descritos como uma conseqüência natural da sociedade e o que estava fora de ordem era a educação que deveria se adequar ao novo marco ideológico, possibilitando a superação de uma realidade excludente e/ou seu enfrentamento.

É possível perceber que as orientações apontadas pelo documento, no que tange à resolução da pobreza e da falta de escolaridade, estão pautadas numa proposta de educação fundamentada em valores morais, de modo que a responsabilidade pelas condições de desenvolvimento seria inteiramente individual. Essa responsabilidade é traduzida na aquisição das necessidades básicas de aprendizagem. Está expresso no documento:

Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de *aproveitar as oportunidades educativas* voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem [...] enriquecimento dos valores culturais e morais comuns. É nesses valores que os indivíduos e a sociedade encontram sua identidade e sua dignidade (UNESCO, 1998a, p. 3, grifos nosso).

A necessidade de formação aparece atrelada ao respeito, à tolerância e à construção de uma harmonia social. “[...] a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PPE), cujos postulados se confirmaram nas reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promediac).





mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional” (UNESCO, 1998a, p. 3, grifos nosso).

A responsabilidade pela melhoria das condições sociais e a capacidade de sobrevivência no contexto do “novo” marco político e econômico, caracterizado pela flexibilidade, pela polivalência, pela concorrência, era do indivíduo. Ele deveria se apropriar das novas demandas de formação exigidas pelas novas relações do mundo do trabalho. Nessa linha de pensamento, há uma naturalização dos problemas sociais, ocorrendo o que Netto (2007, p. 45) denomina de “[...] legitimação do estabelecido. As orientações adquirem uma modelagem psicossocial e moral”.

As preocupações sociais, apresentadas na Declaração, assumiram uma dimensão moral, ocorreu uma imbricação das questões sociais revestidas de moralidade, tendo o âmbito educacional como espaço fértil para a focalização nas demandas de formação. A educação tornou-se a pedra de sustentação do desenvolvimento econômico dos países de terceiro mundo, com a função de formar o indivíduo para as novas relações sociais e econômicas. As necessidades básicas de aprendizagem foram definidas numa perspectiva de homogeneização formativa, com uma padronização da aprendizagem. Nesse contexto, a educação, além de ter a função de resolver os problemas de sobrevivência da humanidade, tem a responsabilidade para resolução da condição de precarização social. A aprendizagem passou a se pautar em habilidades e em um conjunto de valores a serem apreendidos para a sobrevivência.

Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo (UNESCO, 1998a, p. 3, grifos nosso).





Na Declaração de Nova Delhi¹¹ sobre a Educação para Todos, de 1993, também é possível evidenciar as mesmas dimensões valorativas. “A educação é o instrumento preeminente de promoção dos valores humanos universais, da qualidade dos recursos humanos e do respeito pela diversidade cultural” (UNESCO, 1998b). Nesse sentido, os conteúdos e os métodos de educação deveriam estar em consonância com tais objetivos “[...] servir às necessidades básicas de aprendizagem dos indivíduos e das sociedades, proporcionando-lhes o poder de enfrentar seus problemas mais urgentes - combate à pobreza, aumento da produtividade [...]” (UNESCO, 1998b, p. 1, grifos nosso).

Nesse conjunto, destacamos, ainda, o Relatório de Jacques Delors, material de referência para se pensar a educação do novo século, bastante conhecido no campo educacional na década de 1990, com o título Educação um Tesouro a Descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI. O Relatório passou a ser referência para a proposição de orientações para o campo educacional e até mesmo na formulação de documentos. Nesse documento, os fundamentos de uma educação orientados por valores neoliberais são explícitos e amparados por referenciais cognitivos de habilidades e competências. Destaca a importância de “[...] um novo olhar à dimensão ética e cultural da educação”, tal dimensão está evidenciada logo no prefácio do documento, nele, atribuiu-se à educação um papel essencial para o desenvolvimento contínuo das pessoas e das sociedades. Para a Comissão: “É necessário, pois, optar, com a condição de preservar os elementos essenciais de uma educação básica que ensine a viver melhor, através do conhecimento, da experiência e da *construção de uma cultura pessoal*” (DELORS, 1998, p. 15, grifos nosso). As orientações destacadas estão pautadas no pluralismo e no respeito às diferentes manifestações culturais.

Cabe à educação a nobre tarefa de despertar em todos, segundo as tradições e convicções de cada um, *respeitando o pluralismo*, esta elevação do pensamento e do espírito para o universal e para uma espécie de superação de si mesmo (DELORS, 1998, p. 15-16, grifos nosso).

¹¹ Líderes dos países em desenvolvimento se reuniram em Nova Delhi para reiterar os compromissos de concretizar as metas definidas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, realizadas em 1990.





Políticas de gestão escolar... - *Marleide Rodrigues da Silva Perrude*

A dimensão ética, assim como a de moral aparecem como novos conceitos, sustentados sobre a premissa das habilidades e competências de respeito e de tolerância e transitaram nos discursos pedagógicos da década de 1990, dando sustentação ao conjunto de documentos formulados no Brasil.

Destacamos ainda o documento: O Marco de Ação de Dakar Educação Para Todos: Atingindo nossos Compromissos Coletivos, texto produzido pela Cúpula Mundial de Educação. Os países que estiveram presentes nessa reunião, realizada em Dakar, Senegal, em abril de 2000, comprometeram-se a alcançar os objetivos e as metas de Educação Para Todos (EPT) para cada cidadão e cada sociedade. O documento reafirmou com destaque os acordos assumidos em Jomtien, em 1990, e evidenciou avanços da EPT no ano de 2000, entretanto as avaliações expressas no documento ainda denunciaram os altos índices de crianças, jovens e adultos fora da escola, bem como as situações de discriminação. Entende que, sem um progresso acelerado em direção a uma educação para todos e a apreensão dos conhecimentos básicos, o acesso a um emprego proveitoso e a redução da pobreza não ocorrerão. O documento retomou os pressupostos da educação enquanto desenvolvimento sustentável, bem como para assegurar a paz e a estabilidade, consideradas condições necessárias para a participação da sociedade.

6. A educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI (UNESCO, 2000, p. 1).

Para alcançar tais objetivos, foi acordada com os participantes desse encontro a mobilização da sociedade civil para o monitoramento das estratégias, ações que visem à eliminação da pobreza, administração e gestão capazes de dar respostas e prestar contas.

2 ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A GESTÃO ESCOLAR

Considerando que a concepção de modernização da gestão foi fortemente introduzida no âmbito das reformas educacionais,





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

considerada uma estratégia de garantia de qualidade e sucesso escolar, pautada nos resultados e nos seus indicadores, os documentos da UNESCO não se distanciaram de tais bases estratégicas. Suas diretrizes para a gestão estão intimamente atreladas ao financiamento, à autonomia, à descentralização e à formação dos professores.

No campo da gestão as novas orientações aparecem na Declaração de Educação Para Todos – Jomtien, 1990 – nas indicações para o fortalecimento das alianças com os diferentes setores para atingir os objetivos propostos aos países. Sobre as alianças, estabelece o artigo 7º. da Declaração:

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, *esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação [...] (UNESCO, 1998a, p. 5, grifos nosso).*

As indicações das alianças também foram propostas ao se referirem aos recursos financeiros, que apontam para a necessidade de dividir as responsabilidades, considerando a educação um investimento significativo. Isso revela a intencionalidade de tirar o foco do Estado da responsabilidade pelo financiamento da educação.

Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial *mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. (UNESCO, 1998a, p. 6, grifos nosso).*

O Relatório Delors, por sua vez, também evidenciou a gestão ao destacar a participação da comunidade, a descentralização e a construção de inovações educativas, associando-as aos diferentes atores. O Relatório expressa: “É preciso, pelo contrário, procurar abrir as instituições educativas às *necessidades da sociedade e introduzir*





fatores de dinamismo nos mecanismos internos da gestão educativa" (DELORS, 1998, p. 172, grifos nosso). Defendeu-se o aperfeiçoamento dos sistemas educativos, no qual a participação dos diferentes atores na tomada de decisões foi apontada como principais objetivos, considerada inovações pela via de processos de descentralização. A Comissão apresentou críticas aos processos de decisão sem a consulta aos diferentes atores e sem a avaliação dos resultados. Destacou a transferência de responsabilidade como algo positivo, na medida em que: "[...] melhorar a qualidade da tomada de decisões, aumenta o sentido de responsabilidade das pessoas e das coletividades e, de um modo geral, estimula a inovação e participação de todos" (DELORS, 1998, p. 172, grifos nosso).

Foram ressaltadas as iniciativas locais de gestão dos recursos, apontando para a abertura de espaço para a participação de pais e professores, bem como implementação de inovações, que aparecem sustentadas sob o conceito da autonomia. "A Comissão é, pois, favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais" (DELORS, 1998, p. 73, grifos nosso). Entretanto, a Comissão apontou os limites da descentralização, indicando a necessidade de uma regulamentação na definição do papel do Estado nesse processo. Recomendou o diálogo permanente com os diferentes setores, condição para assegurar a estabilidade e a durabilidade aos programas educativos.

Nos documentos da UNESCO, práticas inovadoras, bons exemplos foram destacados e valorizados. O documento denominado "Dos valores Proclamados aos Valores Vividos" nos chamou atenção por evidenciar os chamados bons exemplos. Nessa bibliografia, o autor Cândido Alberto Gomes sistematizou os documentos que, segundo ele, influenciariam, direta ou indiretamente, as legislações dos países-membros, dando destaque ao Brasil, suas consequências e implicações para o projeto pedagógico escolar e para as políticas educacionais em geral. Os valores são considerados "[...] a maior riqueza que brota da vida social e passa a fazer parte da cultura" (GOMES, 2001, p. 8). Sobre os valores vividos, as orientações do documento apontam para a necessidade de traduzir os valores, princípios em ações, incluindo as orientações específicas em dois planos: nos projetos escolares e nas políticas educacionais públicas. Os "bons exemplos" e as inovações, no âmbito da gestão escolar, são ressaltados.





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

No Brasil, as orientações da UNESCO foram traduzidas nos documentos formulados pós década de 1990. Destacamos o Plano Decenal, que traz no seu bojo de forma explícita, suas concepções e recomendações. O Plano Decenal tomou por base a Declaração Mundial de Educação para Todos¹². Ele ressaltou as mudanças, sustentado nos discursos da sociedade moderna e democrática, ancoradas sob o prisma dos valores.

Valores e padrões de conduta requeridos para o aperfeiçoamento democrático desafiavam o formalismo e alienação dos programas escolares, exigindo processos e modos de relacionamento capazes de formar o cidadão para o pluralismo, para o senso de tolerância, de solidariedade e de solução pacífica de conflitos (BRASIL, 1993, p. 21).

Percebem-se, aqui, as orientações para a necessidade de reconhecimento da realidade, no entanto, para o senso de aceitação da mesma, adaptando-se aos novos desafios propostos. Merece destaque a importância atribuída às parcerias frente ao novo contexto de reforma do Estado, adaptando o sistema educativo às novas relações políticas e econômicas. "A despeito da notável expansão quantitativa do sistema educacional, faz-se necessário *adaptá-lo às exigências de um estilo de desenvolvimento economicamente eficiente e socialmente democrático, justo e eqüitativo*" (BRASIL, 1993, p. 22, grifos nosso). São aparentes as intencionalidades das novas orientações.

Sobre a dimensão da gestão, o documento denunciou a ineficiência da gestão pedagógica como causa das desigualdades sociais e das oportunidades educativas, justificando, assim, a premissa da reforma:

A falta de consistência, continuidade e de integração estratégica e de focalização das ações de direção e de administração dos sistemas leva a uma ineficiente orientação das equipes responsáveis pelas unidades

¹² O Brasil foi signatário deste documento ao participar, em março de 1990, da Conferência de Educação Para Todos, em Juntien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial.





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

escolares. Os problemas de gestão estão presentes nos vários níveis de decisórios do sistema educacional (BRASIL, 1993, p. 27).

O documento (BRASIL, 1993) propõe a reforma amparada pela inovação pedagógica:

a) assegurando a todas as unidades de ensino, padrões básicos de provisão de ambiente físico, de recursos e tecnologias instrucionais, *de competências pedagógicas e de gestão para o desenvolvimento de processos de ensino de boa qualidade* (p. 38, grifos nosso).

a) [...] *situando a escola como espaço privilegiado e autônomo de gestão e desenvolvimento da aprendizagem da formação do cidadão*, incentivando-lhe a criatividade, a capacidade de inovação e de ajustamento cultural ao seu entorno social (p. 39, grifos nosso).

5- Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso [...] *fortalecendo a gestão democrática* da escola mediante a constituição e aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da comunidade escolar que *participem ativamente da definição dos objetivos de ensino da avaliação de seus resultados* (p. 40, grifos nosso).

Nesse documento, defende-se a participação da sociedade civil no conjunto das discussões para traçar as linhas estratégicas. Aponta-se para: “[...] *a criação de espaços para que todos os movimentos organizados, associações de pais e ex-alunos, grupos empresários e sindicatos possam contribuir e desempenhar um papel ativo na melhoria da educação oferecida em todo o País*” (BRASIL, 1993, p. 44, grifos nosso).

Toda a comunidade é chamada a participar. Intenta-se, com essa mobilização social, a construção de um consenso frente às reformas. Desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional. O sucesso do Plano Decenal é visto como condição para o reordenamento da gestão e melhoria da qualidade dos serviços prestados pela educação. Nesse sentido, propõe-se: *“Fortalecer a sua gestão e ampliar sua autonomia, constituem, portanto, direção prioritária da política educacional”* (BRASIL, 1993, p. 46).





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

Ao mesmo tempo, faz-se necessária uma ampla redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional, buscando descentralizar e integrar suas ações e possibilitar gestão articulada dos programas de educação fundamental (BRASIL, 1993, p. 46).

No documento a consolidação de alianças e parceria é apontada como fundamental no sentido de avanço da descentralização “[...], integração dos sistemas e participação social em sua gestão, dar-se-á maior consistência e efetividade aos Planos Decenais, contemplando as parcerias entre os Estados e Municípios” (BRASIL, 1993, p. 54). Além disso, deve se conduzir uma “[...] adequada política de captação de recursos externos”. Para isso, “será necessário, também, incrementar, de modo socialmente equitativo, os investimentos privados em educação, especialmente mediante o apoio de empresas, sociedade civis e organizações não governamentais” (BRASIL, 1993, p. 55).

Há a presença de novos sujeitos políticos e coletivos e de origem de classes mais diversas como parceiros fundamentais do Estado. Na análise de Mello (2004, p. 75).

Essa nova forma de parceria procura também a harmonia a concórdia entre os interesses públicos e privados, sob os movimentos mais sutis de ordenamento e condução de interesses sociais, em um processo de conformação social que tem como objetivo final a manutenção dos interesses do capital.

Temos, de acordo com a autora, a construção de uma “conformação social” revestida de subjetividade e de tolerância.

De acordo com Cabral Neto e Rodrigues (2007, p. 38), a gestão, nesse campo, vem teorizando “[...] uma nova nuance nas relações de poder e autoridade dos sistemas educativos”. A gestão é considerada “[...] como espécie de tecnologia moral a serviço de uma nova ordem social, política e econômica”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No trilhar das leituras e nas construções das análises, verifica-se que as ideias recorrentes nos documentos publicados, resultantes





Políticas de gestão escolar... - *Marleide Rodrigues da Silva Perrude*

das conferências e relatórios encomendados pela UNESCO, apresentam uma uniformidade discursiva, tentando construir uma legitimidade coletiva. As incidências discursivas, as repetições de ideias e conceitos não são lapsos textuais e sim estratégias para a construção de uma hegemonia. Percebe-se no conjunto uma coerência nas proposições ao focar na educação e em suas preocupações de formação. Os diagnósticos sobre as condições dos países não foram analisados, apenas mencionadas as condições de pobreza e de exclusão, e a educação foi apontada de forma neutra, sem explicitar suas contradições. Há um deslocamento da questão social e a permanência de suas sequelas para os espaços da responsabilidade dos sujeitos ou países individualmente, ocorrendo o que Netto (2007) denomina de dimensão do *ethos* individualista. Neste processo, está nítido que os discursos pedagógicos objetivam dar sentido, construir consensos.

A educação carrega um discurso hegemônico na medida em que a ela é atribuída a "chave" para resolver os problemas que são gerados pelo próprio modelo econômico. Esta ideia tem alimentado a hegemonia proposta pelo capital, por meio de um conjunto de orientações fornecidas pela UNESCO, dadas pelas produções teóricas encomendadas, documentos orientadores, recomendações e apoio a ações consideradas inovadoras.

Intensificaram-se também os discursos que buscam encobrir a realidade e atribuir ao sujeito excluído a responsabilidade pela sua própria condição. A educação, por sua vez, é vista com um papel preponderante nesta relação de ocultação e de reprodução da hegemonia do capital e, ao mesmo tempo, deve ainda ser responsável pela formação da força de trabalho para os novos processos produtivos.

Os vários documentos, encomendados e divulgados pela agência, apontam para a valorização educacional como forma de amenizar as consequências do sistema econômico. Os estudos e análise das ações dessa agência têm evidenciado que as reformas ocorridas no âmbito educacional tornaram-se um espaço de camuflagem das aspirações econômicas e políticas frente ao processo de reestruturação produtiva e suas consequências para a maioria da população.





ABSTRACT

This article aims at discussing the prospect of school management in documents of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). The study is based on the analysis of current literature and documents produced by UNESCO, released since 1990. The reading demanded a mediation of historical, political, economic and social issues in an attempt to understand the complex relationships related to the capitalist restructuring and the connections that were established through social policies, specifically educational policies. A methodology was required in order to understand the production of guidelines and of policies for the educational field.

Key words: public education; educational policy; school management; UNESCO.

RESUMEN

Este artículo tiene el objetivo de problematizar la visión contenida en los documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura en lo que toca a la dirección de las escuelas. El estudio se basa en la investigación de la producción bibliográfica y en los documentos producidos por la UNESCO, publicado a partir de los años 1990. La lectura exigió la consideración de aspectos históricos, políticos, económicos y sociales para intentar comprender las complejas relaciones que permearon la reestructuración capitalista y las conexiones que esta estableció con las políticas sociales, más específicamente las educacionales. Fue utilizada una metodología que posibilitase la comprensión de la producción de las directrices y de las políticas para el campo de la educación.

Palabras clave: educación pública; política educacional.; gestión escolar; UNESCO.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Consulta Popular*, São Paulo, n. 7, 1994.

BRASIL. *Plano decenal de educação*. Brasília, DF: MEC, 1993.





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

BRUNO, Lúcia (Org.). *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo, Atlas, 1996.

CABRAL NETO, Antonio; RODRIGUES, Jorge. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antonio, et al. *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília, DF: Líber Livro, 2007. p. 13-46.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 24, n. 3, p. 377-584, set. /dez 2008.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP, UNICAMP*, n. 17, p.86-101, mar., abr., maio 1993.

DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 22 out. 2007.

GOMES, Cândido Alberto. *Dos valores vividos aos valores proclamados: traduzindo em atos os princípios das nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais*. Brasília, DF: UNESCO, 2001.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.

KRAWCZYK, Nora Rut. *A reforma educacional na América Latina: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.

MELLO, Adriana Almeida Sales de. *A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina Brasil e Venezuela*. Maceió: EDUFAL, 2004.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Dalila (Org.). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.





Políticas de gestão escolar... - Marleide Rodrigues da Silva Perrude

PERRUDE, M. R. S. Educação para o século XXI: uma análise das concepções para a formação humana propostos nos documentos da UNESCO. In: SEMINÁRIO DO

TRABALHO: TRABALHO, ECONOMIA E EDUCAÇÃO NO SÉCULO XXI, 6. Marília, SP, 26 a 30 de maio de 2008, *Anais...* Marília, SP, 2008.

SILVA, Isabelle Fiorelli da. *A perspectiva de gestão da educação da UNESCO e sua relação com o modelo de gestão brasileiro*, 2007 Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/183.pdf> - 1k>. Acesso em: 08 nov. 2010.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

UNESCO. O que é? O que faz? 2007. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330por.pdf>>. Acesso em: 16 de jun. 2010.

_____. *Marco Estratégico para a UNESCO no Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, 2006.

_____. *O marco da ação de Dakar educação para todos: Atingindo nossos compromissos coletivos*. Dakar, Senegal: 2000. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/marco_dakar_portugues.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. *Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. 1998 a. Disponível em: <<http://www.pitangui.uepg.br/nep/documentos/Declaracao>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. *Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos*. 1998b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>> - 1k>. Acesso em: 6 jun. 2010.

WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. *Fundamentos da nova educação*. Brasília, DF:

UNESCO, 2000. p. 11 – 27.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Reforma do estado e da gestão escolar: Uma leitura da articulação via eficiência gerencial. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene;

ZANARDINI, I. M. S (Orgs.). *Educação, políticas sociais e estado no Brasil*. Cascavel, PR: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008. p. 131-171.

Recebido em: novembro de 2011

Publicado em: maio de 2011

