

UNESCO E EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL

Edinéia Fátima Navarro Chilante¹

RESUMO

O presente artigo apresenta os resultados parciais de pesquisa que tem como foco o ideário e orientações emanados da UNESCO para a educação no Brasil. O objetivo do texto é analisar as suas proposições para a formulação de políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos em documentos produzidos ou divulgados pela agência para a área. Tendo como base a premissa de que as ideias veiculadas pela UNESCO articulam-se à necessidade de reformas nos sistemas públicos de ensino, defende-se que as orientações de políticas da UNESCO no campo de políticas públicas de educação de jovens e adultos articulam-se, em última instância, com a conformação da sociedade às demandas do capitalismo em sua fase mundializada. Para este estudo, toma-se como referência a Declaração de Jomtien de 1990, a Declaração de Hamburgo de 1997 e o Marco de Ação de Belém de 2009, os dois últimos construídos no âmbito das últimas Conferências Internacionais de Educação de Adultos (Confinteia).

Palavras-chave: educação pública; educação de jovens e adultos; UNESCO; Brasil.

A CRIAÇÃO DA UNESCO: ESTRATÉGIA DE PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945, como Organismo Especializado da ONU, com a pretensa missão de modificar o homem e a política por meio da educação e da razão. Sua criação está relacionada à necessidade de reconstrução dos países no pós Segunda Guerra Mundial a partir de diversas concepções de liberalismo, no qual se buscava pautar a democracia e a construção de uma nova hegemonia mundial. A existência de uma agência supranacional e com um trabalho integrador, por

¹ Professora Assistente na Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí – FAFIPA. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação na América Latina e Caribe (PGEALC). Doutoranda em Educação na Unicamp. E-mail: bchilante@hotmail.com

meio da educação e da cultura, justificava-se pela necessidade de continuidade do processo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de acordo com a análise de Evangelista (1999). Segundo esta autora, logo após a Segunda Guerra Mundial, os países colonialistas europeus viveram um processo de perda do domínio sobre suas colônias e, ao mesmo tempo, a Guerra Fria e a oposição entre as principais potências colaboravam para o clima de oposição entre os diversos povos, nações e culturas. Desta forma, o mundo que surgia após 1945 era um mundo dividido, com problemas que se constituíam num vasto campo de trabalho para uma instituição intergovernamental que, na sua intenção, proclamava a universalidade e a supranacionalidade. Sobre a tarefa desta nova agência de levar, por intermédio da educação, da ciência e da cultura, a cooperação entre os povos, Evangelista (1999) explica que a guerra mostrou aos governantes que os acordos econômicos e políticos não se mostravam suficientes para garantir a adesão unânime e sincera dos povos, e esta seria uma das tarefas da UNESCO, além de assegurar o respeito universal da justiça, da lei, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião, tal como consta no Ato Constitutivo desta agência. No entanto, a autora citada revela a intenção não manifesta nesta premissa:

Trata-se no fundo de como permitir sem guerra entre as grandes potências, e mediante um novo concerto entre as nações, a continuidade da expansão e da reprodução ampliada de um determinado modo de organizar a vida (EVANGELISTA, 1999, p. 10).

O esforço para a criação da UNESCO², cuja gênese encontra-se na Conferência de Ministros Aliados de Educação, em 1942, evidencia a necessidade sentida pelas autoridades governamentais e pela iniciativa privada dos países envolvidos na guerra de construir um cenário de estabilidade política que pudesse garantir a circulação de ideias, pessoas e mercadorias entre as várias regiões do mundo, no fundo, a nova agência trabalharia para a “educação do cidadão mundial (EVANGELISTA, 1999).

2 Sobre o processo de criação da UNESCO e as disputas em torno de sua organização, ver Evangelista (1999) e MAIO (1998).

A partir dos anos 1990, a tarefa da UNESCO de formação de cidadão mundial ganhou novo impulso sob o lema da Educação para Todos e a construção do consenso sobre a formulação de políticas públicas educacionais de cunho neoliberal. Neste período, o mito da globalização foi usado para justificar a inevitabilidade das reformas estruturais, restando às populações a adaptação às exigências do mundo globalizado. A chamada à inserção dos países no mundo globalizado promoveu a aceitação³, em vários países, das reformas, dentre elas, a educacional. No contexto da reforma dos sistemas públicos de ensino, verificamos a introdução de um universo vocabular comum nos diversos países da América Latina. Para isso, contribuíram de maneira significativa os grandes eventos educacionais realizados sob o patrocínio das agências internacionais, com destaque para a UNESCO, ao longo dos anos 1990. Assim, termos como flexibilidade, liberdade, diversidade, competitividade, eficiência, eficácia, entre outros ganharam destaque nos textos de orientação produzidos ou divulgados pela UNESCO e adentraram no universo educacional brasileiro tornando-se palavras-chave das reformas da gestão pública em nosso país.

Com base na premissa de que as ideias veiculadas pela UNESCO articulam-se à necessidade de reformas nos sistemas públicos de ensino, analisaremos as proposições desta agência para a formulação de políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) em documentos produzidos ou divulgados por ela para a área. Entendemos que as orientações de políticas emanadas pela UNESCO no campo das políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos articulam-se com a ideia de conformação da sociedade às demandas do capitalismo em sua fase mundializada, como explicitaremos no decorrer deste texto.

São muitos os documentos produzidos e/ou divulgados pela UNESCO sobre a educação de maneira geral e sobre a educação de adultos em particular. Tomamos como referência para este estudo a Declaração de Jomtien (WCEFA, 1990) a Declaração de Hamburgo (BRASIL, 1998) e o Marco de Ação de Belém (UNESCO, 2009), os dois

3 O Consenso de Washington teve o papel de orientar o processo de adequação dos países periféricos às exigências do capital internacional, recomendando disciplina fiscal, priorização nos gastos do setor público, ampla reforma tributária, liberalização comercial e financeira, além da privatização de empresas estatais e desregulamentação na legislação trabalhista. Para mais informações, consultar: Batista (2001).

últimos construídos no âmbito das últimas Conferências Internacionais de Educação de Adultos (Confinteas). A escolha dos textos justifica-se por serem documentos de orientação política, produzidos de acordo com a estratégia de produção e veiculação de ideias da agência e por se constituírem síntese dos conceitos de educação de um “cidadão mundial” no processo de expansão e reprodução da sociabilidade capitalista no período da mundialização do capital.

Cabe deixar claro que a aceitação das concepções e ideias veiculadas, pela UNESCO, decorre em grande parte, da sua estratégia de divulgação e disseminação de ideias que explicitaremos a seguir.

A UNESCO expõe como seu principal objetivo construir a paz na mente dos homens mediante a educação, a cultura, a ciência e a comunicação e, com esse objetivo, realiza acompanhamento técnico, estabelece parâmetros e normas, cria projetos inovadores, agindo como catalisadora de propostas e disseminadora de soluções para os desafios encontrados. Sua principal diretriz, desde os anos 1990, é a Educação para Todos.

A agência desenvolve ações nas áreas da Educação⁴, das Ciências Naturais e Exatas, das Ciências Humanas e Sociais, da Cultura, da Comunicação e da Informação. Trabalha por meio do estabelecimento de estratégias em médio prazo para alcançar seus objetivos e contribuir para a realização dos objetivos de desenvolvimento da ONU para o Milênio⁵. Atualmente, a UNESCO possui representação em várias regiões do mundo, dentre elas o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIEP), o qual foi criado em 1963, em Paris, França. Na Argentina, em Buenos Aires, o IIEP possui representação, sendo a primeira sede regional criada pelo IIEP em abril de 1997. A criação da sede regional do IIEP em Buenos Aires é justificada pela especificidade da situação

4 Quanto à educação, os temas principais desenvolvidos são: direito à educação; políticas e planos de educação; primeira infância e família; educação primária; educação secundária; ensino superior; educação técnica e profissional; educação científica e técnica; formação docente; educação não formal; educação inclusiva; diversidade cultural e linguística na educação; educação e novas tecnologias; educação em situação de emergência, crises e reconstrução; educação física e esporte; direitos humanos, democracia, paz e educação para a não violência (UNESCO, 2010)

5 As metas para o Milênio da ONU atualmente são: reduzir a população que vive na pobreza extrema pela metade até 2015; universalizar o ensino primário em todos os países até 2015; eliminar as desigualdades de gênero no ensino primário e secundário até 2015 e ajudar os países a adotar estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável até 2015, revertendo perda de recursos ambientais (PNUD, 2010).

latino-americana e, particularmente, pelo interesse na região, em função do processo de reformas educacionais que estavam sendo implementadas na maioria dos países da região.

No Brasil, a UNESCO possui uma representação estabelecida em 19 de junho de 1964 em Brasília. O escritório da UNESCO no Brasil iniciou suas atividades em 1972 e, a partir de 1992, suas ações ganharam novo impulso em função da Declaração Mundial de Educação para Todos. A UNESCO no Brasil atua por meio de projetos de cooperação técnica com o governo. Esses projetos têm por objetivo auxiliar a formulação e operacionalização de políticas públicas que estejam em sintonia com as grandes metas acordadas entre os seus Estados-Membros. Sua atuação ocorre também junto à sociedade civil, em ações que venham contribuir para o desenvolvimento humano⁶ (UNESCO, 2008).

No site oficial da UNESCO no Brasil, encontramos a referência ao seu setor editorial, o qual explicita que suas publicações são editadas pela UNESCO Publishing, que funciona como uma editora internacional. Tal editora encontra-se alinhada com as áreas de mandato da UNESCO e trabalha de forma similar a uma editora universitária, disponibilizando publicações e produtos multimídia, relacionados às diversas atividades programáticas da Organização, a especialistas e ao público em geral (UNESCO, 2008).

No Brasil, é política editorial da UNESCO estabelecer parcerias com órgãos públicos e privados para colocar os documentos de orientação ao alcance dos principais segmentos sociais brasileiros, o que tem possibilitado a publicação de textos considerados, por essa agência, fundamentais para a implementação dos compromissos aprovados em sua Conferência Geral. Tal parceria teve início em 1997 e dela originou um acervo⁷ que, de acordo com a UNESCO, será

6 Um exemplo deste tipo de atuação é a Campanha Criança Esperança em parceria com a Rede Globo de televisão.

7 Na primeira fase da política editorial da UNESCO, foram editados os seguintes livros, destacados por essa agência: Educação um tesouro a descobrir, Relatório Mundial da Educação, coordenado por Jacques Delors, e o Relatório Mundial de Cultura e Desenvolvimento, coordenado por Javier Preaz Cuéllar – com título Nossa Diversidade Criadora. Ainda de acordo com a UNESCO, a boa aceitação desses primeiros títulos serviu de estímulo para que fossem editados outros materiais considerados relevantes para as políticas públicas. Desses, a agência destaca os resultados das pesquisas sobre juventude, violência e cidadania. (UNESCO, 2001). Em 1998, a UNESCO lançou a Coleção Cadernos UNESCO, essa publicação tem como objetivo a divulgação de textos menores e socialmente relevantes.

ampliado para que a sociedade brasileira tenha acesso às reflexões e resultados de pesquisas realizadas sob sua responsabilidade (UNESCO, 2001).

É importante destacar que os materiais, isto é, periódicos ou livros editados pela UNESCO, são por ela considerados como *documentos de orientação*. Seu objetivo é orientar ações de políticas públicas nos diversos países, dentre eles o Brasil, daí, para nós, a importância da análise deste material que, a nosso ver, longe de ser neutro, possui uma opção política, que explicitaremos no decorrer deste texto.

Como estratégia, o lançamento dos títulos da UNESCO aconteceu concomitante a um seminário, com a presença de especialistas, dirigentes de políticas públicas e a imprensa, no qual são debatidos os temas em questão. Os materiais editados pela UNESCO podem ser encontrados em todo o país, por intermédio de uma rede de distribuidores, e são, ainda, enviados às principais bibliotecas públicas. A aceitação aos materiais publicados e divulgados pela UNESCO ou aos eventos por ela patrocinados, a nosso ver, é fruto de sua estratégia de relacionamento com a mídia, considerada pela Organização como um importante instrumento de mobilização social.

Para promover a mobilização de profissionais de imprensa, a UNESCO oferece cursos, concede prêmios de reportagem e outros, como o recebimento de selo de qualidade da Organização para os veículos de comunicação condizentes com os princípios da UNESCO no que se refere, por exemplo, às questões da juventude, violência e cidadania. A Organização credita que tal selo será tomado, na mídia brasileira, como referência e indicativo de qualidade (UNESCO, 2001).

A UNESCO estabelece uma política de Representação com a mídia brasileira, cujo objetivo é deixar os jornalistas informados ao máximo quanto às suas atividades. Isso é feito por meio de variadas formas de contato – *press release*, remessa de publicações e convite para participarem de eventos. Para a UNESCO, a palavra-chave desse relacionamento com a imprensa é a confiança. A mídia brasileira, na avaliação da Organização, tem a UNESCO como “[...] excelente fonte de informação segura e confiável. Credibilidade sedimentada pelo caráter isento de interesses pessoais e políticos das informações fornecidas pela Representação” (UNESCO, 2001, p. 113).

Entendemos que a política editorial contempla instrumentos que estabelecem marcos e objetivos de uma editora, conformando seu conteúdo. Nesse sentido, uma editora, de acordo com sua política

editorial, estabelece o que editar e como editar, abrangendo todo complexo gráfico editorial. Para Rosinha (1989, p. 252), uma política editorial está intimamente ligada a questões políticas, definindo aí o que publicar. Assim, acreditamos que a atuação da UNESCO é uma atuação política, embora essa Organização reforce uma ideia de neutralidade nesse campo.

Nesse sentido, ao anunciar como eixos de ação da política editorial a publicação de textos considerados relevantes para as políticas públicas, a UNESCO o faz seguindo uma concepção de desenvolvimento e de política social alinhada, a nosso ver, aos marcos teóricos do neoliberalismo e tem contribuído para a concretização das ideias de reforma educacional no Brasil e na América Latina, como procuraremos demonstrar na análise dos documentos a seguir sobre a educação de adultos.

EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DA UNESCO

A UNESCO tem influenciado ações na área da educação de adultos muito antes da criação do escritório de Representação no Brasil em 1964. A posição da UNESCO sobre a educação dos adultos junto aos seus países-membros data de 1948, quando foi aprovada a Declaração dos Direitos Humanos na III Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas em dez de dezembro desse mesmo ano. O artigo 26 da Declaração propala que “todo homem tem direito à instrução, tornando-a um direito de todos em qualquer idade”. Sob a influência da UNESCO, foram criados, nos países-membros, centros de atividades com adultos e, além disso, a agência tem publicado livros relacionados ao tema e realizado as Conferências Internacionais de Educação de Adultos. A Primeira Conferência Internacional aconteceu em Elsinor, na Dinamarca em 1949; a Segunda ocorreu em 1960 em Montreal, no Canadá; a Terceira foi realizada no Japão, em 1972; a Quarta aconteceu em Paris, França, no ano de 1985; a Quinta foi realizada em Hamburgo na Alemanha em 1997, e, a última, até agora, teve o Brasil como sede em 2009 (Ref.).

Di Rocco (1979) explicita que, no Brasil, as ações de educação de adultos refletem as influências da UNESCO desde o início das campanhas em prol da erradicação do analfabetismo na década de 1940.

A partir dos anos 1990, a concepção adotada pela UNESCO tem sido Educação para Todos ao longo de toda a vida. Tal concepção abarca uma dimensão cronológica e universal e, nesse contexto de educação para todos e ao longo de toda a vida, a educação dos adultos assume um sentido especial. A luta contra o analfabetismo é assumida como uma prioridade nessa perspectiva e compreende-se que os obstáculos para a educação e a aprendizagem devem ser retirados, possibilitando a todos, em qualquer idade, o acesso à educação.

As Conferências Internacionais de Educação da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)⁸ e UNESCO, realizadas nos anos 1990, constituíram-se em um espaço importante de articulação internacional entre os Estados-Membros e de discussão das orientações das políticas educativas. Esses eventos foram importantes para a construção de consenso em torno das principais ideias e propostas sobre educação do período. Segundo Silveira (1998), no âmbito das Conferências Internacionais, configura-se uma relação interestatal de poder, caracterizada pela capacidade do conjunto dos atores envolvidos de aceitar e aprovar recomendações, propostas e sugestões para a concretização das políticas educativas.

Podemos afirmar que, nos anos 1990, houve uma revalorização do papel da educação, especialmente a educação primária, em âmbito internacional, por influência da teoria econômica. No início dessa década, estabeleceu-se um novo marco educativo que tinha seus fundamentos na teoria econômica e administrativa, sobretudo com o paradigma tecnológico e os modelos de gestão e administração fundamentados na produção toyotista⁹. Esse marco educativo partia da premissa de que o conhecimento é um fator essencial para o desenvolvimento econômico

8 A OEI é uma agência internacional de caráter governamental para a cooperação entre os países iberoamericanos no campo da educação, da ciência e tecnologia e da cultura. Foi criada em 1949 como desdobramento do I Congresso Iberoamericano de Educação realizado em Madri. A partir da I Conferência Iberoamericana de chefes de Estado e de Governo (Guadalajara, 1991), a OEI tem promovido e convocado as Conferências de Ministros de Educação, como instância de preparação dessas reuniões, além de cumprir programas educativos, científicos e culturais que são delegados para sua execução (OEI, 2005).

9 Denominação genérica surgida na década de 1980 para definir as técnicas de organização e gestão da produção e do trabalho industrial, desenvolvidas principalmente pelo engenheiro Taiichi Ohno (1912-1990), na fábrica Toyota Motor Company. A essas técnicas estariam relacionados os ganhos de produtividade e qualidade atingidos pela indústria japonesa já no seu período de recuperação após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, sobretudo na década de 1970, quando, diante de uma conjuntura recessiva e instável, as indústrias ocidentais e o próprio paradigma fordista-taylorista passaram a ser ameaçados pela competitividade japonesa” (PEREIRA, 2004, p. 904).

e das relações sociais (SILVEIRA, 1998). As Conferências Internacionais de Educação, juntamente com a literatura das agências internacionais, como o Banco Mundial, a Cepal e as oficinas regionais da UNESCO, tornaram-se, nos anos 1990, espaço de divulgação das ideias acerca dessa centralidade da educação. As Conferências Internacionais têm sido lugar de construção de consensos, nos quais, concordamos, estão presentes os conflitos, as diferenças de opiniões e as resistências, que são trabalhadas durante o processo de realização das Conferências Regionais preparatórias aos grandes eventos internacionais.

A CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS – 1990

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos (WCEFA) é considerada o grande marco na formulação de políticas governamentais para a educação em vários países, inclusive no Brasil, nos anos 1990. Realizada com a participação da UNESCO, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial, em março de 1990, em Jomtien na Tailândia, apontou para a importância da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos. Desse encontro, resultou a Declaração Mundial de Educação para Todos, assinada pelos países participantes, dentre eles o Brasil. No preâmbulo da Declaração Mundial de Educação para Todos, ao evidenciar a realidade educacional no mundo, há referência à quantidade de analfabetos existentes hoje em âmbito mundial (Ref.?).

O preâmbulo da Declaração de Jomtien evidencia os problemas a serem enfrentados, entre eles: a dívida externa de muitos países, crescimento demasiado rápido da população, diferenças econômicas entre as nações e, dentro delas, violência, guerras e degradação do meio ambiente. No contexto desse quadro de problemas e possibilidades, os países reunidos na WCEFA aprovaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em um total de dez artigos, e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, que se tornaram referência na formulação das políticas públicas de educação também no Brasil na década de 1990.

As necessidades básicas de aprendizagem de toda criança, jovens e adultos, apontadas pela Declaração de Jomtien, foram divididas em instrumentos e conteúdos básicos de aprendizagem.

Os primeiros são: a leitura, a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas que se constituem em instrumentos essenciais para aprendizagem. Os conteúdos básicos da aprendizagem apresentam-se como os conhecimentos, habilidades, valores e atitudes necessários à sobrevivência e ao desenvolvimento pleno das potencialidades do indivíduo de “[...] viver, trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida e continuar aprendendo” (WCEFA, 1990, p. 4). A educação básica aparece como a realizadora das potencialidades acima descritas, tornando-se, assim, “a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanente”, a partir dos quais, poderão se “desenvolver níveis mais adiantados de educação e capacitação” (WCEFA, 1990, p. 5).

O conceito de educação básica, presente na Declaração de Jomtien, é de uma educação que começa com o nascimento, tornando-se importante os programas de educação infantil e educação de jovens e de adultos. Nesse sentido, esclarece que outras necessidades podem ser atendidas além da alfabetização.

Na Declaração de Jomtien, orienta-se que, para concretização dos programas de educação básica, torna-se necessário o fortalecimento de alianças e o desenvolvimento de uma política de apoio dos setores social, cultural e econômico (WCEFA, 1990, p. 10). As autoridades responsáveis pela educação em âmbito nacional, estadual e municipal têm como obrigação prioritária proporcionar educação básica para todos. Porém, segundo a Declaração de Jomtien, não se pode esperar que eles cumpram, sozinhos, a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a essa tarefa. Novas parcerias serão necessárias em todos os níveis (WCEFA, 1990, p. 9). Esclarece, ainda, quem seriam os parceiros ou colaboradores do Estado nessa área e como poderiam atuar:

Isso implica que uma ampla gama de colaboradores – famílias, professores, comunidades, empresas privadas (inclusive as da área de informação e comunicação), organizações governamentais e não-governamentais, instituições, etc. – participe ativamente na planificação, gestão e avaliação das inúmeras formas assumidas pela educação básica (WCEFA, 1990, p. 18).

Explicita-se que as parcerias devem atuar em programas que objetivem a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de grupos desassistidos, jovens fora da escola e adultos com pouco ou nenhum acesso à educação básica. A Declaração orienta que todos os parceiros deverão concentrar seus financiamentos para a educação básica em categorias e grupos específicos, como, por exemplo: mulheres, camponeses pobres, portadores de deficiências, contribuindo para alcançar a equidade (WCEFA, 1990).

Especificamente para os jovens e os adultos, a Declaração aponta que os programas de alfabetização, de conhecimentos básicos e capacitação em habilidades para a vida cotidiana devem ser avaliados quanto a sua eficácia em função de mudanças de comportamento e impactos na saúde, no emprego e na produtividade. O que significa afirmar que a educação pode melhorar as condições de vida da população por meio da mudança de atitudes (WCEFA, 1990).

Por último, destacamos a orientação, constante na Declaração de Jomtien, de que, 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. Sendo assim, todos os membros da sociedade teriam uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país.

AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS – 1997 E 2009

Sob a coordenação da UNESCO, com a cooperação de agências internacionais do sistema das Nações Unidas e contando com a participação de organizações governamentais e não governamentais, realizou-se, de 14 a 18 de julho de 1997, a V Conferência Internacional de Educação de Adultos (V Confintea) em Hamburgo, na Alemanha, tendo como objetivo manifestar a importância da aprendizagem de adultos e conhecer os objetivos mundiais em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.

Para a V Confintea, foi prevista a realização de conferências regionais com objetivo de identificar os avanços, os problemas, as

necessidades existentes, bem como os obstáculos à concretização de políticas públicas de qualidade à população jovem e adulta.

Como documentos finais da Conferência, foram produzidos a Declaração de Hamburgo e a Agenda para o Futuro da Educação de Adultos. A Declaração de Hamburgo afirma que a educação de adultos, mais do que um direito, é a “chave para o século XXI”, configurando-se como instrumento necessário à “plena participação na sociedade” (BRASIL, 1998, p. 89). Aponta como meta principal da EJA a construção de uma “sociedade educativa” com o desenvolvimento da autonomia e o sentido de responsabilidade, “[...] fortalecendo a capacidade de lidar com as transformações que ocorrem na economia, na cultura e na sociedade como um todo” (BRASIL, 1998, p. 90). Deve, ao mesmo tempo, promover a coexistência tolerante e a participação consciente e criativa dos indivíduos e comunidades.

Consoante com a Declaração de Jomtien, a Declaração de Hamburgo ampliou o conceito de educação ao incluir a educação não formal e a alfabetização é considerada como direito básico, sem a qual não há participação cidadã. O Estado continua tendo papel importante na efetivação do direito à educação, todavia este deixa de ser um prestador de serviços nessa área e passa a assessorar, financiar, supervisionar e avaliar, além de propiciar formas de participação do setor privado no oferecimento dessa modalidade de ensino (BRASIL, 1998, p. 91).

A Declaração de Hamburgo evidencia o papel importante da educação tanto de crianças quanto dos adultos, respeitando a especificidade de cada um no que se refere ao conteúdo para a concretização de uma visão renovada da educação, “onde o aprendizado acontece durante a vida inteira”. Torna-se, essa educação para toda a vida, de fundamental importância para a “criação de uma sociedade tolerante e instruída”, para o “desenvolvimento socioeconômico, para a erradicação do analfabetismo, para a diminuição da pobreza e para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1998, p. 90).

A educação dos adultos, em longo prazo, dentro do objetivo de formação para a vida toda, deve desenvolver a autonomia e o senso de responsabilidade dos indivíduos e das comunidades, possibilitando uma capacidade de lidar com as transformações que ocorrem na vida econômica, social, cultural e permitir a “coexistência, a tolerância e

a participação criativa e crítica dos cidadãos em suas comunidades”, com isso os indivíduos podem controlar seus destinos e enfrentar os desafios que se apresentam (BRASIL, 1998, p. 90).

Segundo a Declaração de Hamburgo, durante a década de 1990, a educação dos adultos sofreu profundas alterações no que se refere a sua abrangência e escala e, nesse período, em decorrência de “sociedades do conhecimento que estão surgindo em todo o mundo”, a educação continuada e dos adultos tornou-se um imperativo, “tanto nas comunidades como nos locais de trabalho”. A sociedade do conhecimento trouxe novas demandas de conhecimentos e habilidades que devem estar em constante atualização. O Estado assumiu um papel central nesse processo como veículo principal para assegurar o direito a todos à educação, sobretudo os “grupos menos privilegiados da sociedade”. Todavia, a principal ação do Estado seria o financiamento, o monitoramento e a avaliação das ações impetradas pela sociedade civil em regime de parceria. A Declaração de Hamburgo (BRASIL, 1998, p. 91) caracterizou a importância da participação da sociedade no processo educativo dos jovens e dos adultos argumentando que “[...] os desafios do século XXI não podem ser enfrentados por governos, organizações e instituições isoladamente; a energia, a imaginação e a criatividade das pessoas, bem como sua vigorosa participação em todos os aspectos da vida são igualmente necessárias”.

A alfabetização de adultos, conforme a Declaração e Hamburgo, foi entendida como um direito humano fundamental em um mundo em constante transformação. Ela seria um dos pilares para o desenvolvimento de outras habilidades. O desafio que se apresenta aos países será oferecer esse direito àqueles que não tiveram oportunidade de aprender ou a ele não tiveram acesso.

Outra questão apresentada foi a relação entre educação de adultos e promoção de saúde. Enfatiza que a educação continuada também pode contribuir de maneira significativa, “[...] para a promoção da saúde e para a prevenção de doenças. A educação dos adultos democratiza a oportunidade de acesso à saúde” (BRASIL, 1998, p. 94). O mesmo raciocínio se aplicou quanto ao desenvolvimento de ações na área ambiental, para o qual a educação dos adultos poderia desempenhar papel fundamental quanto à mobilização das comunidades e de seus líderes.

Quanto às transformações na economia trazidas pela globalização, mudanças nos padrões de produção, o desemprego crescente e a dificuldade de levar uma vida estável, a Declaração de Hamburgo defendeu ações políticas trabalhistas mais efetivas e também investimentos em educação. Este último permite que “[...] homens e mulheres desenvolvam suas habilidades e possam participar do mercado de trabalho e da geração de renda”. Nesse processo de transformações, o desenvolvimento de novas tecnologias nas áreas de informação e comunicação trouxe consigo a possibilidade de novos tipos de exclusão social para aqueles (indivíduos ou empresas) que não conseguirem se adaptar a elas. Assim, “uma das funções da educação de adultos, no futuro, deve ser a de limitar esses riscos de exclusão, de modo que a dimensão humana das sociedades da informação se torne preponderante” (BRASIL, 1998, p. 95).

A Agenda para o Futuro adotada na Conferência de Hamburgo defendeu a consecução dos objetivos até aqui expostos e definiu, de modo detalhado, os novos compromissos em favor do desenvolvimento da educação de adultos preconizados pela Declaração de Hamburgo.

Realizada em dezembro de 2009, a VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI Confintea) em Belém, no Brasil, manifestou o desafio de *passar da retórica à ação, no sentido de que as recomendações apresentadas no Marco de Ação de Belém sejam implementadas nas políticas públicas da educação de jovens e adultos nos países-membros.*

Esta Conferência teve, assim como a anterior, uma estratégia de mobilização de vários atores sociais em torno da preparação para o encontro de Belém. Nesse sentido, foram realizadas conferências regionais com o objetivo de identificar os avanços, os problemas, as necessidades existentes, bem como os obstáculos à concretização de políticas públicas de qualidade à população jovem e adulta. Destes encontros, saíram os principais pontos de debate e as recomendações que foram aprovadas na plenária final da Confintea VI.

No encontro de Belém, debateu-se a melhoria de acesso a processos de educação e aprendizagem de jovens e adultos de qualidade e o fortalecimento do direito à educação ao longo da vida para todos. A aprendizagem ao longo da vida foi reafirmada como uma “[...] filosofia, um marco conceitual e um princípio organizador de todas as formas de educação, baseada em valores inclusivos, emancipatórios, humanistas e democráticos, sendo abrangente

e parte integrante da visão de uma sociedade do conhecimento” (UNESCO, 2009)

No encontro de 2009, foram ratificados os compromissos assumidos na V Confinteia, reconhecendo-se que, em termos de investimento público, a educação dos adultos não recebeu a atenção merecida dos governos entre o período. No encontro de 2009, discutiu-se a necessidade de avançar o reconhecimento da aprendizagem e educação de adultos como elemento importante para a aprendizagem ao longo da vida, destacando-se a questão da alfabetização como o ponto principal neste processo, e compreender o papel da aprendizagem no processo de desenvolvimento dos países e, particularmente o compromisso de desenvolver as ferramentas para que se possa sair do campo da retórica e partir para o campo da ação.

As agências internacionais e os eventos por ela patrocinados em âmbito nacional ou internacional tornaram-se importantes no processo de formação do consenso e o estabelecimento da cooperação entre os atores envolvidos no processo de reformas e implementação de mudanças no campo da educação do Brasil. Assim, as ideias de focalização, descentralização e parceria, presentes na legislação e na prática educacional dos anos 1990, são recomendações dos principais documentos de orientação, produzidos ou divulgados pelas agências internacionais, em especial a UNESCO, como a solução para os problemas educacionais do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os documentos aqui selecionados para análise foram produzidos em um espaço de 20 anos (WCEFA, 1990; BRASIL, 1998; UNESCO 2009). São documentos construídos no contexto dos grandes eventos internacionais sobre educação, os dois últimos específicos para educação de adultos. Como estratégia de organização e mobilização, vários encontros regionais preparatórios foram organizados, textos (*papers*) encomendados e, por fim, o documento final, apresentando uma síntese dos conceitos e proposições políticas para a educação de países periféricos como o Brasil.

Em tais documentos de orientação, podemos perceber um viés humanitário, que, aliás, tornou-se característico das agências internacionais nos últimos anos, como explicam Evangelista e Shiroma (2004). As autoras argumentam que os textos das agências

internacionais saíram do viés economicista, com ênfase em termos e conceitos como produtividade, competitividade, eficiência e eficácia, para termos que se aproximam de uma face humanitária, como inclusão, sustentabilidade, segurança, liberdade, cidadania, entre outros. Tais conceitos apresentam-se como a solução dos problemas que afligem a humanidade, tais como a violência, a degradação ambiental, entre outros. Um exemplo do que estamos falando é o Marco de Ação de Belém, aprovado em 2009, que tem como título inicial *Aproveitando o poder e o potencial da aprendizagem e educação de adultos para um futuro viável*. Este “futuro viável”, tal como se falou no documento de 1997, diz respeito à convivência e à tolerância entre os povos, bem como à preservação do meio ambiente. Neste contexto discursivo e com tom humanitário, a educação, neste caso, a educação dos adultos, apresenta-se como requisito indispensável para superação de muitos problemas, inclusive os ambientais. Tal ideia está presente nos textos aprovados na Conferência de Hamburgo em 1997 e é reafirmada em Belém em 2009. Seguindo a lógica discursiva da UNESCO, a saída para os problemas educacionais e humanos encontra-se nos laços de solidariedade que vão se construindo entre os indivíduos (SHIROMA, EVANGELISTA, 2004). Neste sentido, justificam-se os apelos à participação da sociedade na criação de oportunidades educacionais para aqueles que não tiveram acesso à escola na idade considerada apropriada. Trata-se de garantir a “igualdade de oportunidades”, deixando para o indivíduo a superação dos seus problemas.

Quanto à erradicação do analfabetismo entre os jovens e adultos, a Declaração de Hamburgo postula a formação de políticas públicas de incentivo às campanhas de alfabetização, ou programas de educação de jovens e adultos de caráter compensatório sem que se discutam as causas desse processo. Isso significa a adoção de políticas sem combater a essência da produção e reprodução do fenômeno do analfabetismo no mundo: a característica excludente do modo de produção capitalista. Entendemos que o analfabetismo, a pobreza, a degradação do meio ambiente, a violência são produtos da práxis humana, que cria uma representação por meio da qual os problemas, ao se desvincularem de sua essência, são simplificados. A representação, assim, constitui-se num complexo de fenômenos do cotidiano (analfabetismo, violência, degradação do meio ambiente, etc.), que penetram na consciência dos indivíduos e assumem um

aspecto abstrato ao se desvincularem do processo real que determina sua produção (CURY, 1985). A pobreza, a violência e o analfabetismo, para nós, constituem-se em fenômenos que indicam a sua essência ao mesmo tempo em que a escondem por meio da representação.

As políticas públicas sociais de combate à pobreza, tal como apontam os documentos aqui selecionados, agem unicamente no âmbito do fenômeno, da representação. Inferimos, nos documentos aqui descritos, a negação da essência dos problemas, levando à simplificação tanto dos problemas como das soluções para a sua superação. Como exemplo disso, citamos a Declaração de Hamburgo que, ao trazer a premissa de que a educação de adultos pode *modelar a identidade do cidadão e dar um significado à sua vida*, evidencia a ideia de que, por meio da educação, os problemas sociais estariam solucionados. Para nós, essa simplificação dos problemas constituiu-se em uma forma de negar a contradição no movimento histórico e falsear o real, representando-o como idêntico, permanente e anistórico, no qual a educação passa a ser vista como um movimento linear e mecânico.

Concordamos com Cury (1985) que as sociedades tendem, em suas instituições, à sua autoconservação, reproduzindo as condições que possibilitam a manutenção de suas relações básicas. Neste processo, o estabelecimento do consenso torna-se importante para a manutenção das relações capitalistas de produção e a superação desta situação exige a análise das formas ideológicas por meio das quais a classe dominante consegue o conformismo, tornando a sua compreensão de mundo em senso comum, penetrando nas massas.

Entendemos que o Estado, apropriado por uma classe, dotado de hegemonia, é uma estratégia política. Exercer a hegemonia implica formar um conjunto orgânico e compacto em torno de princípios, necessidades e diretrizes. Podemos afirmar que as ações propostas pelas agências internacionais, aqui em especial pela UNESCO, em sua estratégia de disseminação de ideias, operam no sentido de tornar uma determinada forma de entender a educação, os problemas sociais e educacionais e a forma de resolvê-los em senso comum.

Neste sentido, as proposições da UNESCO corroboram com as políticas neoliberais, para as quais os mais importantes direitos republicanos, como educação, saúde, previdência passam a ser 'adquiridos' no mercado e, como explica Leher (2003), aos pobres

restariam políticas caritativas e focalizadas, como os programas alimentares, de alfabetização e de treinamento. Outro aspecto relevante é que a sociedade civil é convocada a dividir parte de sua renda e de seu tempo com o atendimento de programas de alfabetização, respondendo ao apelo humanitário de que os problemas sociais devem ser resolvidos por meio da solidariedade.

Para nós, as orientações da UNESCO no campo da Educação de adultos articulam-se à política social voltada para o atendimento emergencial de alívio à pobreza, alinhadas aos marcos teóricos do neoliberalismo, e têm contribuído para a concretização das ideias de reforma educacional no Brasil e na América Latina.

Concordamos com Saes (2004, p. 75) quando afirma que, para o capitalismo na sua fase mundializada e com políticas estatais neoliberais, torna-se necessário garantir, no âmbito do discurso, a ideia de que a educação escolar é essencial para o desenvolvimento da sociedade. Assim, ao sinal de fracasso da política estatal, a responsabilidade recai sobre as carências efetivas de escolarização da população.

A dificuldade em se buscar uma educação que atenda à população jovem e adulta com qualidade está justamente no fato de que essa modalidade da educação, embora atenda a alunos oriundos das camadas médias e da elite, é, em sua maior parte, composta de pessoas vindas das camadas populares, para as quais apenas o básico é destinado, porém sem abandonar a ideia de que a educação escolar torna-se fator de desenvolvimento pessoal e social.

A partir da reforma do Estado, implementada no Brasil na década de 1990, a educação passou a ser entendida como um setor público não estatal, e sua gestão tem se pautado pela administração dos resultados, abrindo espaço para atuação da iniciativa privada. Na EJA, a privatização se apresenta sob a forma de parcerias (tal como preconizado nos textos de Jomtien e de Hamburgo), já que a demanda potencial para essa modalidade de ensino não tem se constituído num mercado promissor para o setor privado.

A legislação educacional brasileira de EJA, produzida a partir dos anos 1990, é o resultado das reformas neoliberais promovidas pelo Brasil em seu sistema público de ensino, para as quais as diretrizes emanadas dos documentos aqui em evidência tiveram papel importante na construção do consenso em torno das suas linhas gerais. Nesse processo, podemos entender as palavras de

Soares (2003, p. 12) sobre os efeitos dos ajustes neoliberais na área social: “[...] a filantropia substitui o social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva”. As ações educativas junto aos jovens e aos adultos na década de 1990, no Brasil, seguiram as orientações da reforma do Estado, restringindo suas ações a programas compensatórios, focalizados nas camadas sociais mais pobres da população, com o objetivo de atenuar as tensões sociais.

Por fim, salientamos que, no processo de formulação e execução de políticas públicas, não podemos creditar unicamente às agências internacionais a responsabilidade pela forma que assumem tais políticas. Queremos destacar que vários segmentos da sociedade civil, assim como o Estado, representando os interesses de vários setores, estão envolvidos neste processo, num jogo dinâmico de interesses e conflitos articulados às necessidades históricas de cada país.

ABSTRACT

This paper presents partial results from a research which focuses on ideas and guidelines emanating from UNESCO for education in Brazil. The text aims at analyzing their proposals for the formulation of public policies for Youth and Adults in documents produced or disseminated by the agency for the area. Based on the premise that the ideas conveyed by UNESCO are linked to the need for reforms in public education, it is sustained that policy guidelines of UNESCO in the field of public policies for youth and adults are articulated to the society conformation to the globalized capitalism demands in its worldwide phase. For this study, we take as reference the Jomtien Declaration of 1990, the Hamburg Declaration of 1997 and the Framework for Action of Bethlehem of 2009; the last two were built within the last International Conferences on Adult Education (CONFINTEA).

Key words: public education; young and adults education; UNESCO; Brazil.

RESUMEN

El presente artículo presenta los resultados parciales de una investigación que tiene como foco el ideario y las orientaciones emanadas de UNESCO para la educación en Brasil. El objetivo del texto es analizar las propuestas para la formulación de políticas públicas de Educación de Jóvenes y Adultos, en documentos producidos o divulgados por la agencia, para el área. Teniendo como base la premisa de que las ideas vehiculadas por la UNESCO

se articulan según la necesidad de reformas en los sistemas públicos de enseñanza, en vista de que la orientación de políticas de la UNESCO, en el campo de políticas públicas de jóvenes y adultos, se elaboran, en última instancia, en consideración a las características de una sociedad que se mueve según las demandas del capitalismo en su fase mundializada. Para este estudio, se ha tomado como referencia la Declaración de Jomtien, de 1990; la Declaración de Hamburgo, de 1997 y el Marco de Acción de Belén, de 2009, estos dos últimos, construidos en el ámbito de las últimas Conferencias Internacionales de Educación de adultos (CONFITEA).

Palabras clave: educación pública; educación de jóvenes y adultos; UNESCO; Brasil.

REFERÊNCIAS

BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*. Brasília: MEC/SEF, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

DI ROCCO, Gaetana Maria Jovino. *Educação de adultos: uma contribuição para seu estudo no Brasil*. São Paulo: Loyola, 1979.

EVANGELISTA, Ely Guimarães dos Santos. *A UNESCO e o mundo da cultura*. 1999. 222 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Campinas, SP, 1999.

EVANGELISTA, O. ; SHIROMA, Eneida Oto. *O combate à pobreza nas políticas educativas do século XXI*. In: VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais - A Questão Social no Novo Milênio, 2004, Coimbra/Portugal. VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais - A Questão Social no Novo Milênio. Coimbra/PT : Universidade de Coimbra, 2004.

LEHER, Roberto. Reforma do estado: o privado contra o público. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 203-228, 2003.

MAIO, Marcos Chor. O Brasil no concerto das nações: a luta contra o racismo nos primórdios da UNESCO. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v, 2, p. 375-413, jul.-out. 1998.

UNESCO e educação ... - Edinéia Fátima Navarro Chilante

OIE. *Organização dos Estados Ibero-americanos*. Informações gerais. Disponível em: <http://www.oeibrpt.org/oei_es.htm>. Acesso em: 05 abr. 2005.

PEREIRA, Sérgio Martins. Toyotismo. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira (Coordenador) et al. *Enciclopédia de guerras e revoluções do século XX: as grandes transformações do mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PNUD. *Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento*. Objetivos para o desenvolvimento do milênio. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/>>. Acesso em 03 nov. 2010.

ROSINHA, Raul C. Política editorial: aspectos a considerar. *Revista Biblioteconomia*. Brasília, DF, ano 17, n. 2, p. 249-258, jul./dez. 1989.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Educação e socialismo. *Crítica Marxista*. Campinas, SP, n. 18, p.73-83, maio de 2004.

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.

SILVEIRA, Elisabete Cristina Cruvello da. *El rol de las Conferencias Internacionales de Educación de la OIE-UNESCO y las políticas educativas en los años 90*. 1998. 168 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, Buenos Aires, 1998.

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

UNESCO. Representação da UNESCO no Brasil. *Temas em educação*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/pt/brasil/education-in-brazil>>. Acesso em 03 nov. 2010.

UNESCO. *Setor editorial*. Disponível em: <http://www.UNESCO.or.br/publicacoes/setorial//mostra_padrao>. Acesso em: 23 jul. 2008.

UNESCO. *Brasil: Novos marcos de ação*. Brasília, DF: UNESCO, 2001.

UNESCO. *Marco de acción de Belém*. Sexta conferencia internacional de educación de adultos. Belém: UNESCO, 2009a

WCEFA- *Declaração mundial sobre educação para todos*. 1990. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 04 fev. 2004.