

## **PERSPECTIVA DA UNESCO PARA O DESENVOLVIMENTO: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**Eliana Claudia Navarro Koepsel – DFE/UEM**  
rkoepsel@uol.com.br

**Resumo:** O presente texto focaliza os princípios da gestão que fundamentam as novas metas da reforma e da inovação em dois documentos elaborados e divulgados no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) no final do século XX. Objetiva apreender e analisar os princípios que norteiam as mudanças almejadas na gestão do setor educacional. Aborda o objeto em articulação com o contexto histórico em presença. Conclui que os mesmos princípios da reforma do Estado foram aplicados na esfera educacional e atropelam os esforços na construção de processos democráticos.

**Palavras-chave:** gestão educacional; desenvolvimento; Estado

### **INTRODUÇÃO**

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)<sup>1</sup>, agência das Nações Unidas especializada no campo da educação, afirma que a proximidade com os ministérios de Educação dos 193 países aliados a põe em uma posição estratégica para promover iniciativas educativas. Assume uma posição de liderança intelectual para impulsionar inovações e reformas educativas (UNESCO, 2008).

Sabe-se que a influência internacional, no setor educacional, mais significativa do ponto de vista político, deu-se a partir de 1961 com a Usaid, por meio da gerência de fundos do governo norte-americano destinados à cooperação técnica na área econômica e social (FONSECA, 2004). Porém foi nos anos de 1990 que a influência internacional adquiriu proporções surpreendentes.

A partir dos anos de 1990, uma vasta documentação internacional, derivada de importantes agências internacionais – mediante diagnósticos, análises e propostas, ofereceu um conjunto de ideias consensuais em torno do qual deveria ser a função da educação. O marco da articulação da Unesco de uma agenda política, que elegeu a educação básica como pauta principal, foi a Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, realizada em Jomtien em 1990, que teve como resultado a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* e o *Marco de Ação para a Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, assinados por 155 países, incluindo o Brasil, que se comprometeram em assegurar a educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos (SHIROMA, 2002, p. 57).

De uma forma geral, os documentos e relatórios elaborados e divulgados no âmbito da Unesco, repetidas vezes, atribuem à educação um papel decisivo na luta contra a pobreza, o crescimento econômico e a superação da desigualdade social no país e entre os

demais. Nesse sentido, é atribuído à educação um papel preponderante para o desenvolvimento individual e social.

O presente texto focaliza os princípios da gestão que fundamentam os novos signos da reforma e da inovação em dois documentos elaborados e divulgados no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco) na transição do século XX para o XXI. Os textos analisados são a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, resultante da Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, realizada em Jomtien em 1990, assinada por 155 países, incluindo o Brasil, os quais assumiram o compromisso de assegurar a educação básica de qualidade às crianças, jovens e adultos (WCEFA, 1990) e o texto *Educación y Trabajo: lecciones desde La práctica innovadora en América Latina*, publicado pela Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, em 2008, que tem como propósito declarado a promoção da reflexão, produção, intercâmbio e de difusão de conhecimentos e de práticas educativas que contribua para o melhoramento da qualidade da educação (MESSINA; PIECK; CASTANEDA, 2008).

Considera-se que a influência internacional no setor educacional adquiriu proporções surpreendentes nos anos de 1990 ante a vasta documentação produzida e, conseqüentemente, novas formas de gestão corresponderiam à concretização das mudanças almejadas. Entende-se que a reforma educacional recomendada, nesses documentos, encontra-se balizada pelo papel atribuído à educação para o desenvolvimento.

O objetivo é apreender e analisar os princípios que norteiam as mudanças almejadas na gestão do setor educacional, os quais, no contexto do capitalismo mundializado, introduzem implicações para a gestão democrática.

Busca-se atingir o objeto em estudo ao articulá-lo com o contexto histórico em presença que, repetidas vezes, confere à educação um papel decisivo na luta contra a pobreza, o crescimento econômico e a superação da disparidade social nos países periféricos. Entende que a funcionalidade atribuída à educação e os princípios norteadores da gestão só podem ser compreendidos no contexto da crise estrutural do capital que se tornou mais evidente a partir de 1970.

Para tanto, no presente texto, a princípio expõe-se o conteúdo de duas fontes primárias: *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem* (WCEFA, 1990), resultante da Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, realizada em Jomtien em 1990 e o texto *Educación y Trabajo: lecciones desde la práctica innovadora en América Latina*, publicado pela Oficina Regional de

Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, Santiago. Em seguida, sob o título *As razões da reforma*, realiza-se a análise das ideias que explicam, justificam a reforma do Estado, assim como consideram-se as suas reais motivações. Finaliza-se tecendo algumas considerações sobre o tema.

## DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS: SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAGEM

A Declaração de Jomtien apresenta um panorama da realidade mundial – lembra das inúmeras crianças que não têm acesso à educação, do alto índice de analfabetismo, da falta de acesso ao conhecimento impresso, bem como da ausência de novas habilidades e tecnologias, da carência de conhecimentos e habilidades “essenciais”. Apresenta, também, um quadro de problemas que o mundo deve enfrentar: o aumento da dívida, a decadência econômica, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas entre os países e dentro de cada um, a violência, a mortalidade infantil, a degradação do meio ambiente, entre outros. Para afirmar que,

Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação (WCEFA, 1990).

Esta Declaração, ao lembrar que a educação é um direito de todos, entende que a educação “[...] pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional”. Acrescenta que “[...] a educação, embora não seja condição suficiente, é de importância fundamental para o progresso pessoal e social” e proclama o compromisso da educação para todos, estabelecendo metas e objetivos<sup>2</sup> que indicam caminhos de superação dos problemas.

Como foi evidenciado na introdução, após a constatação dos problemas do ensino e da sociedade, são indicados os meios de superação. A terapêutica indicada, nesse caso, é reforma educacional. O pressuposto básico é que o desenvolvimento dos países pobres parece depender da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Sem o fornecimento de um esquema interpretativo, usa-se a antiga estratégia de deixar que os dados falem por si só<sup>3</sup>. Apontar os problemas constitui-se, nesse documento, na base argumentativa.

As mudanças indicadas para melhorar o acesso e a qualidade do ensino referem-se às alterações na gestão. As modificações almejadas são descortinadas em dez

artigos. Entre os quais destaca-se que é preciso traçar metas e avaliar: “Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho” (WCEFA, 1990).

Para a infância, sugerem programas complementares alternativos para crianças cujo acesso à escolaridade formal é limitado ou inexistente. Para jovens e adultos, indicam uma variedade de sistemas e programas de alfabetização.

Programas complementares alternativos podem ajudar a satisfazer as necessidades de aprendizagem das crianças cujo acesso à escolaridade formal é limitado ou inexistente, desde que observem os mesmos padrões de aprendizagem adotados na escola e disponham de apoio adequado. As necessidades básicas de aprendizagem de jovens e adultos são diversas, e devem ser atendidas mediante uma variedade de sistemas (WCEFA, 1990).

Um dos meios de buscar mais recursos é o fortalecimento de alianças. No artigo sete *Fortalecer alianças*, explicita-se que, embora as autoridades estadual e municipal tenham prioridade de proporcionar educação básica para todos, que “não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos” (WCEFA, 1990). Assim sendo, reforça-se que é necessário que se busquem novas articulações e alianças com outros setores sociais, com os setores privados, com as comunidades locais (grupos religiosos, famílias), com o objetivo de contribuir para o “[...] planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica” (WCEFA, 1990). O artigo nove da Declaração salienta a mesma ideia ao dizer que é preciso mobilizar novos recursos (humanos e financeiros) públicos, privados ou voluntários. Solicita: “Todos os membros da sociedade têm 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” (WCEFA, 1990).

Em se tratando de contribuição a dar, o artigo onze, ao lembrar que se trata de “[...] uma responsabilidade comum e universal a todos os povos”, informa que “todas as nações têm valiosos conhecimentos e experiências a compartilhar, com vistas à elaboração de políticas e programas educacionais eficazes.” (WCEFA, 1990). O foco especial volta-se para os países “menos desenvolvidos”. Finaliza a Declaração marcando que se trata de uma época propícia “[...] à realização do nosso compromisso em proporcionar oportunidades básicas de aprendizagem a todos os povos do mundo” (WCEFA, 1990).

Consta, assim, que os princípios da gestão que fundamentam os novos signos da reforma e da inovação, no texto analisado, são: o estabelecimento de um sistema de avaliação que tem como foco os resultados, a descentralização da autoridade e da responsabilidade pelas

decisões em favor da escola local e a participação ativa e sustentada de pais e da comunidade empresarial por meio de “articulações e alianças”.

## EDUCAÇÃO E TRABALHO – UM OLHAR PARA AS PRÁTICAS NOS SETORES MARGINALIZADOS DA AMÉRICA LATINA

O texto, produzido pela OREALC/UNESCO *Educación y Trabajo: lecciones desde la práctica innovadora en América Latina*, tem como propósito afirmado a promoção da reflexão, produção, intercâmbio e difusão de conhecimentos e práticas acerca da inovação e da mudança educativa que contribua para a melhoria da qualidade da educação em seus distintos níveis educativos, modalidades e programas. A referida publicação é o resultado de um estudo comparado sobre um conjunto de vinte e quatro experiências no campo da educação para o trabalho e por “sua condição de propostas inovadoras”. Esse texto apresenta reflexões sobre a relação entre educação e trabalho, com ênfase na prática dos setores marginalizados da América Latina.

Trata-se da explicitação de “experiências inovadoras”. Aqui, a inovação é entendida como algo que se reinventa, que procura alterar a orientação, que sai do seu espaço habitual, familiar e incursiona pelo desconhecido.

Inicialmente, é apresentado um marco conceitual acerca da formação para o trabalho, que é elaborado com base em uma revisão bibliográfica e análise dos resultados de investigação. Após, apresentam-se as experiências que se concentram “[...] no México (11), Peru (5) e Colômbia (4) [...] Argentina (1), Bolívia (1), Venezuela (1) e El Salvador (1)” (MESSINA; PIECK; CASTANEDA, 2008, p. 11).

A formação para o trabalho é entendida, no referido texto, como um campo estratégico, por permitir articular a educação com a vida. Recomenda a construção de uma pedagogia da educação para o trabalho não como um espaço de preparação anterior, numa sequência linear, no qual primeiro se aprende e depois se aplica no trabalho, mas como uma modalidade que pode se realizar no trabalho, ao mesmo tempo em que sua orientação é para o trabalho. Uma formação que, segundo o documento, vinculada às atividades econômicas-produtivas dos setores pobres, permite potencializar diferentes giros econômicos.

La importancia de la capacitación en el trabajo, vinculada a las actividades económico-productivas de los sectores vulnerables. Esta estrategia permite atender las necesidades particulares que enfrentan los productores en sus diferentes emprendimientos y actividades económicas, y de dar solución

puntual y relevante que permita dinamizar y potenciar los diferentes giros productivos (MESSINA; PIECK; CASTANEDA, 2008, p. 73).

A educação básica combinada com formação para o trabalho e voltada às especificidades locais, de acordo com o mesmo texto, ajudariam aos jovens e aos adultos ingressar no mundo do trabalho. Nessas condições, o trabalho é entendido como uma tarefa social de inclusão quando revaloriza as atividades pequenas e informais.

Promover que la educación en su conjunto forme para el trabajo, pero no entendido como formación en oficios, sino entendido el trabajo como una tarea social de inclusión. Ello implicaría la revaloración de las actividades pequeñas e informales mediante un conjunto de apoyos que estarían orientados a dinamizar este segmento de la actividad económico-productiva (MESSINA; PIECK; CASTANEDA, 2008, p. 74).

Apontam experiências que articulam o intercâmbio entre o sistema produtivo e a escola. Explicam que o Estado pode arcar com os recursos materiais, humanos e financeiros e as organizações e empresas administram o processo.

Las aulas de aprendizaje en las empresas pueden convertirse en una estrategia articuladora entre sector educativo y sector productivo, donde el Estado puede aportar los recursos materiales, humanos y financieros y las organizaciones de la sociedad civil administrar el proceso (MESSINA; PIECK; CASTANEDA, 2008, p. 149).

As inovações apresentadas estão vinculadas com o trabalho e com um modelo pedagógico alternativo. Todas as experiências operam em nível local, nenhuma em nível nacional. Nas “inovações” apresentadas nas escolas, predominam as experiências a cargo de instituições públicas, há também combinações entre público e privado, cooperativa docente que conserva os aportes do Estado, as ações coordenadas pelo setor empresarial que se desenvolvem em escolas públicas e outras coordenadas por instituições não-governamentais. Nessas ações “inovadoras”, os limites entre o público e o privado não são tão nítidos como no passado: “Sin embargo, los límites entre lo público y lo privado son menos nítidos que en el pasado.” (MESSINA; PIECK; CASTANEDA, 2008, p. 31).

Outra característica das experiências, descritas nesse texto, é que a maioria se volta para a zona rural – 12 sobre 16 – e com enfoque comunitário. A exposição das experiências inovadoras tem como propósito não fornecer um modelo único de educação para o trabalho, antes, apontar um conjunto de tendências que, no conjunto, favorecem os novos propósitos da gestão institucional e pedagógica, conforme consideradas as mais relevantes.

Nos dois textos, a educação é compreendida como condição essencial para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Para que isso ocorra, ensinam que

determinadas reformas no sistema educacional serão necessárias: mudanças na gestão, no conteúdo e na forma.

As experiências chamadas de inovadoras transformam-se em exemplos de uma gestão pautada em novos princípios, como a ampliação dos meios e o raio de ação da educação básica. Como? Diversificando e descentralizando cursos e ações, deixando a comunidade responsabilizar-se pelas ações educativas, buscando parcerias, enfim, ensinando a “navegar em vez de remar”.

## AS RAZÕES DA REFORMA

Inicialmente, esclarece-se que a concepção de Estado, utilizada neste texto, é o Estado histórico, concreto, de classe. Nesse sentido, como expõe Peroni (2003, p. 22), “Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia”. Acredita-se que o Estado não pode ser entendido por si mesmo, mas nas relações materiais de sua existência, que tem na vida material dos indivíduos a sua base. Entende-se, de acordo com Marx e Engels (1986), que a base material da vida dos indivíduos, condicionada pelo modo de produção capitalista, constitui-se em relações reais, que, longe de serem criadas pelo poder do Estado, são, pelo contrário, o poder criador dele.

Nesse sentido, as mudanças na política educacional nos idos de 1990 devem ser analisadas como parte da materialidade da redefinição do papel do Estado, a qual se insere em um movimento maior de mudanças que vem ocorrendo na esfera da produção, do mercado e do próprio Estado. São processos distintos, mas que fazem parte do mesmo movimento histórico, no qual a reestruturação capitalista é a resposta do capital à sua crise de rentabilidade. O movimento de reestruturação do capital para o enfrentamento da crise, explicitada no início dos anos 1970, foi orientado segundo os princípios neoliberais expressos no Consenso de Washington, considerado um marco ao se analisarem as políticas neoliberais. Tais princípios são assim sintetizados por Montañó (2003, p. 16):

[...] flexibilização dos mercados nacional e internacional, das relações de trabalho, da produção, do investimento financeiro, do afastamento do Estado de suas responsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho, permanecendo, no entanto, instrumento de consolidação hegemônica do capital mediante seu papel central no processo de desregulação e (contra-) reforma estatal, na reestruturação produtiva, na flexibilização produtiva comercial, no financiamento do capital, particularmente financeiro.

Percebe-se que a reforma do Estado dos anos de 1990 objetivou liberar, desimpedir e desregular a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da lógica democrática e passando para a lógica da concorrência do mercado.

É preciso ter em conta, conforme adverte Santos (1999, p. 106), que, no contexto da mundialização do capital, “[...] os movimentos financeiros são produtos de decisões de investidores individuais ou institucionais espalhados por todo o mundo [...]” e que o seu “[...] espaço-tempo é o mais refratário a qualquer intervenção democrática”. Visto que o espaço-tempo é o virtualmente instantâneo e global.

Salienta-se que 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.

Leher (2003) explica que a reforma do Estado é uma questão muito atual, já que o capitalismo não pode prescindir dele. A crise estrutural do capitalismo, segundo o autor, buscará novos meios de subordinação do trabalho ao capital, por intermédio da flexibilização das movimentações financeiras, para o qual o Estado deve contribuir, encolhendo cada vez mais no social em detrimento do bem público.

Os números ajudam a pensar sobre o que significa o mercado financeiro global. Leonel (2006, p. 62) chama atenção para os números astronômicos desse mercado financeiro. A autora cita Giddens para mostrar o que o mercado financeiro movimenta:

[...] mais de 1 trilhão de dólares [...] a cada dia, o equivalente a uma pilha de mais de 193 quilômetros de altura em cédulas de 100 dólares ou 20 vezes mais que o Monte Everest, de tal modo que um clicar de mouse pode tanto desestabilizar economias que pareciam inabaláveis como produzir riqueza individual jamais vista antes sem qualquer trabalho.

Segundo Montañó (2003), reuniu-se, em 1993 em Washington, um grupo de especialistas de vários países, com o objetivo de discutir ações que ajudariam os países a implementar o programa de estabilização e reforma econômica, iniciado no Consenso de Washington.

O diagnóstico sobre a crise, explica Belluzo (2004), apontava para a sobrecarga fiscal e o excesso de regulamentação estatal como responsáveis pela paralisação da máquina capitalista. A indicação era “[...] aliviar o mercado dos constrangimentos e deixar livre a sua capacidade natural de coordenação” (BELLUZO, 2004, p. 74).



Parece importante, nesse ponto, resgatar algumas ideias do livro de Osborne<sup>4</sup> e Gaebler<sup>5</sup>, *Reinventing Government*, considerado um best-seller nos Estados Unidos em 1992. O livro apresenta uma série de experiências administrativas consideradas inovadoras para os níveis estadual e municipal. Sabe-se que o mesmo foi inspiração para a elaboração do documento *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Plano MARE) de 1995, que explicita e justificam a necessidade de tal reforma no Brasil (BRASIL, 1995).

A necessidade de reformas, no livro citado, é justificada porque o governo, que se desenvolveu na era industrial com burocracias, centralizado, preocupado com normas e regulamentos e com comandos hierárquicos, deixou de funcionar bem, deixou de atender às novas necessidades. Não acompanhou as mudanças de uma sociedade mutável, rica em informações e conhecimentos dos anos 1990. “Tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício.” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 12). Nesse sentido, o “governo empreendedor” é apresentado como a resposta para os novos desafios. Segundo Osborne e Gaebler (1994, p. 17):

Prefeitos e governadores adotaram ‘parcerias do setor público com o privado’ e desenvolveram formas ‘alternativas’ de prestar serviços ao público. As cidades estimularam a competição entre os fornecedores de serviços e inventaram novos sistemas de orçamentários. Os administradores governamentais começaram a falar em ‘gerência de empreendimentos’, ‘organizações de aprendizagem e ‘cidades autoconfiantes’. Os Estados começaram a reestruturar seus sistemas mais caros: educação, saúde pública e seguridade social.

Os autores definem governo empreendedor ao citarem uma descrição de William Hudnut, prefeito de Indianópolis,

É inovador, imaginoso e criativo. Assume riscos. Transforma as funções da cidade em fontes de receita, em vez de pesos sobre o orçamento. Despreza as alternativas convencionais, que se limitam a oferecer serviços básicos. Trabalha de acordo com o setor privado. Usa noções comerciais sólidas. Privatiza. Cria empresas e operações geradoras de recursos. Orienta-se pelo mercado. Focaliza a avaliação de desempenho das suas ações. Reconhece o mérito (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 19).

Para eles a gerência dos empreendimentos públicos estava exigindo “[...] uma ênfase mais contínua ao fazer ‘mais com menos recursos’, na exploração de técnicas de gerenciamento mais inovadoras eficazes em relação ao custo” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 19). Ou seja, um governo que se preocupe em “navegar em vez de remar”. Como? Associando grupos comunitários e fundações para construir casas populares; buscar esforços da iniciativa privada, dos sindicatos, das universidades para estimular a inovação econômica e criação de empregos; aproximar a polícia dos grupos de vizinhança para solucionar os crimes.

Isso significa “[...] facilitar a solução de problemas pela ação catalisadora aplicada a toda a comunidade – aprenderam a navegar em vez de remar” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 29). Ensinam que, quando outros remam, o governo pode navegar mais eficazmente: “[...] o barco do estado pode navegar mais eficazmente se forem outros a remar, e não só o governo” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 32).

O governo, nesta perspectiva, deve se concentrar nas decisões políticas e deixar a prestação de serviços aos remadores:

[...] os governos inovadores começaram a adotar sistemas que separam as decisões políticas (a orientação do barco) da prestação de serviços (o impulso dos remadores). Há muito tempo, Drucker observou que as organizações bem-sucedidas distinguem a direção superior da gerência de operações, de modo a permitir ‘que a direção superior se concentre no processo decisório e na estratégia a seguir.’ Segundo Drucker, a operação tem de ser confiada a pessoas diferentes, cada grupo tendo seus próprios objetivos e sua missão própria, com sua própria autonomia e esfera de ação’ (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 36-37).

Os autores afirmam que a privatização é uma das respostas, não a resposta. Assim, para eles, não importa se a atividade é pública ou privada, mas se preocupam com outros fatores que consideram importantes, sugerem que questionem:

Essas pessoas estão sendo motivadas para a excelência? São responsáveis pelo resultado da sua atividade? Estão livres das regras excessivamente restritivas? A autoridade está suficientemente descentralizada, permitindo assim a flexibilidade adequada? As recompensas refletem a qualidade do rendimento? (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 49).

Citam o que escreveu Peter Drucker, “o primeiro advogado da privatização” para reforçar a ideia de que estão defendendo um Estado forte nas decisões e pequeno nas ações, conforme segue:

Não estamos diante de um ‘desaparecimento do estado’. Pelo contrário, precisamos de um governo forte, vigoroso, mais ativo. Mas enfrentamos a escolha entre o governo extenso e impotente e o governo, que é forte porque se limita a decidir e a dirigir deixando o ‘fazer’ para outrem. Precisamos de um governo que pode e deve governar. Isto é, não um governo que ‘faz’; não um governo que ‘administra’ – mas, sim, um governo que governa (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 50)

Trata-se de um governo que atribui responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo. Assim, para resolver os problemas sociais sem gastar muito dinheiro, na visão dos autores, é preciso recorrer às organizações sob o controle e propriedade privada que atendem às necessidades públicas ou sociais, o chamado terceiro setor. Nesse sentido, é mais indicado nas tarefas que implicam pouco ou nenhum lucro e que evolva a solidariedade e a compaixão. Conforme definiram os autores:

O terceiro setor tende a ser melhor na execução de tarefas que produzem pouco ou nenhum lucro, exigem compaixão e solidariedade com os indivíduos, implicam ampla confiança da parte dos clientes, necessitam atenção direta e pessoal (tais como atendimento de crianças em creches, de pessoas doentes ou incapacitadas), o aconselhamento individual e que envolvem aplicação de regras de conduta moral e de responsabilidade pessoal (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 48).

Os autores esclarecem que, em fins dos anos de 1980, formou-se um consenso entre os que se voltavam para a questão da reforma educacional sobre a ideia de reestruturação:

Em setembro de 1989, numa reunião de alto nível sobre o problema da educação, o presidente e os governadores adotaram esse conceito, endossando alguns dos princípios do governo empreendedor: ‘maior escolha para os pais e alunos’; ‘um sistema de avaliação focalizando resultados, no lugar do cumprimento de regras e regulamentos’; ‘descentralização da autoridade e da responsabilidade pelas decisões em favor da escola local’; um sistema de pessoal ‘que premie efetivamente o sucesso dos estudantes e faça com que o insucesso tenha consequências efetivas’; além da participação ativa e sustentada dos pais e a comunidade empresarial (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 343).

Em resumo, pressupõem que é preciso transferir para o setor privado todas as atividades passíveis de serem controladas pelo mercado, no qual a eficiência administrativa torna-se um valor em si.

O imperativo do discurso é a modernização, atualização do indivíduo e da sociedade. Nesse encaminhamento, a educação é compreendida como o meio, por excelência, de desenvolvimento social e individual.

Um estudo de Luis Antônio Cunha da década de 1970 sobre os papéis atribuídos à educação para o desenvolvimento, intitulado *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, apresenta três sentidos principais da expressão educação para o desenvolvimento. É importante destacar, inicialmente, que, no contexto de aprofundamento da crise capitalista e soluções engendradas no sentido de superação da mesma, algumas das ideias sobre educação e desenvolvimento, analisadas por Cunha, foram ressignificadas e incorporadas nas defesas da educação básica nos documentos aqui analisados.

Importa, ainda, destacar que a terceira teoria, chamada por Cunha (1978, p. 30) de *educação para a construção de uma sociedade justa*, parece predominar na razão da educação para o desenvolvimento, nos textos analisados, visto que a educação aparece entendida e justificada como meio privilegiado de correção das desigualdades no país e entre os demais. Segundo Cunha, nessa teoria, a “[...] educação tem sido julgada, também, como

instrumento privilegiado para a ‘correção’ das iniquidades existentes na sociedade contemporânea”. Significa mudar a pessoa para mudar a sociedade.

## A MODO DE CONCLUSÃO

Entende-se que é importante analisar as recomendações e diretrizes emanadas em documentos e relatórios elaborados e divulgados no âmbito da Unesco, que, repetidas vezes, atribuem à educação um papel decisivo na luta contra a pobreza, no crescimento econômico e na superação da desigualdade social no país e entre os demais. Os documentos e textos elaborados por agências internacionais, a partir dos anos 1990, passaram a apresentar a educação e o conhecimento como eixos centrais para o progresso técnico e a equidade social. Na verdade, esse pensamento foi uma atualização da estratégia de desenvolvimento para os países latino-americanos, trata-se da adequação dos caminhos para a inserção desses países ao mercado mundial. Oliveira (1997), Evangelista; Shiroma (2008) escreveram que houve uma reorientação dos discursos das agências internacionais. A Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), por exemplo, passou a articular um discurso que conjuga transformação produtiva, conhecimento e equidade.

No conjunto do discurso, apresentam-se nesses textos os caminhos da reforma educacional, observa-se que a mudança institucional é apresentada como prioridade, como meio de alcançar os objetivos propostos, como o de promover o desenvolvimento dos países. A reforma institucional, mudanças na forma da gestão é indicado como o local em que devem incidir as mudanças. O modelo da administração gerencial passa a ser a expressão adequada às novas demandas, ou seja, controlar mais os resultados que os procedimentos, conceder mais autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, de modo que se transforme em ambientes competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos consumidores.

Também é importante lembrar que é comum um discurso que associa o processo de descentralização de ações como meio de efetivação da democracia. Esquece-se que a coordenação continua centralizada. Não por acaso, a reinvenção do governo entre os neoliberais se coloca como um governo que deve aprender “navegar em vez de remar”. Nesse sentido, é pertinente a observação de Behring e Boschetti (2008, p. 56-57)

Adam Smith criticou duramente o Estado intervencionista e o Estado Mercantilista, mas não defendeu sua extinção. Ao contrário, reafirmava a necessidade da existência de um corpo de leis e ação do Estado que garantisse maior liberdade ao mercado livre.

Diante do exposto, é possível afirmar que os princípios da refuncionalização do Estado no contexto neoliberal foram incorporados como modelo para a esfera educacional. O Relatório da Conferência Mundial de Educação para Todos repete-se em textos mais recentes, por meio da divulgação de experiências ditas inovadoras. Trata-se de “uma reinvenção” das ações do setor educacional, com inspiração do mercado e para o mercado, conforme defendido por Osborne e Gaebler no início dos anos de 1990. Para Nogueira (2004, p. 235), é preciso

[...] partir de uma consideração crítica daquilo que ganhou foros de verdade nos últimos tempos: acusar os limites do gerencialismo, com sua lógica contábil e de mercado, sua crítica pragmática da burocracia, sua arrogância, seu formalismo, seu apego a modelos, sua desatenção para com a questão democrática.

No contexto atual, escolha e competição foram conceitos que, mais que a busca por eficiência, tiveram o propósito definido de alteração de espaços e processos em que se fazem escolhas sociais relevantes e atropelam os esforços na construção de processos democráticos. É importante ter em conta que o público, ao ser considerado com base na predominância do mercado, é traduzido como a soma de sujeitos privados.

Nesse sentido, cabe a advertência de Belluzzo (2004) que trata-se de “uma operação ideológica” que reifica os conceitos de Estado e mercado. Ao eliminar a ideia de conflito social “[...] Estado e mercado deixam de ser considerados como resultado da constituição do capitalismo enquanto sistema histórico de relações sociais e econômicas e passam a representar alternativas abstratas de organização da sociedade” (BELLUZZO, 2004, p. 122)

A retórica sobre a reforma dos serviços públicos tem indicado o mercado como um eficiente alocador de recursos e gerador de justiça, igualdade e liberdade. Mas Chauí (1999, p. 48), em oposição a essa ideia, explica que quando o neoliberalismo afirma que os imperativos do mercado são racionais e que, por si mesmos, “[...] são capazes de organizar a vida econômica, social e política introduz a ideia de competitividade como solo intransponível das relações sociais, políticas e individuais. Desta forma transforma a violência econômica em paradigma e ideal da ação humana”.

Outra coisa que é preciso que se tenha em conta, as mudanças institucionais orientadas a partir do mercado e para o mercado tendem, segundo Chauí (1999), a fortalecer carências e privilégios. Para essa autora, a carência é sempre particular e específica, não pode generalizar-se num interesse comum nem universalizar-se como direito. O privilégio é

particular, não pode generalizar-se em interesse comum e universalizar-se como direito sem deixar de ser privilégio. Assim, enquanto “[...] prevalecem carências e privilégios e os direitos não conseguem instituir-se, inexistem condições para a cidadania e para a democracia” (CHAUÍ, 1999, p. 43).

<sup>1</sup> A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) foi criada em 16 de novembro de 1945. Seu principal objetivo é construir a paz na mente dos homens mediante a educação, a cultura, a ciência e a comunicação. Em seu preâmbulo, a Constituição da UNESCO proclama: “posto que as guerras nascem na mente dos homens, é na mente dos homens que se devem construir os baluartes da paz” (UNESCO, 2008). A agência desempenha um papel no sistema das Nações Unidas e trabalha estreitamente com uma ampla gama de organizações regionais e nacionais. Desde a sua criação, atua nos âmbitos da Educação, das Ciências Naturais e Exatas, das Ciências Humanas e Sociais, da Cultura, da Comunicação e da Informação. 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. Sua principal diretriz nos anos 1990 é a Educação para Todos (UNESCO, 2008). Atua por meio de acompanhamento técnico, estabelece parâmetros e normas, cria projetos e age como catalisadora de propostas e disseminadora de soluções para os desafios encontrados.

<sup>2</sup> Resumidamente, as metas e os objetivos a serem alcançados são: satisfação das necessidades de aprendizagem, a expansão do enfoque, a universalização do acesso à educação e a promoção da equidade, a concentração da atenção na aprendizagem, a ampliação dos meios e do raio de ação da educação básica, a busca por um ambiente adequado à aprendizagem, o fortalecimento de alianças, o desenvolvimento de uma política contextualizada de apoio, a mobilização de recursos e o fortalecimento da solidariedade internacional.

<sup>3</sup> A estratégia de deixar os dados falarem por si foi criticada por Cunha (1978, p.116) ao afirmar que os dados não falam por si só, apenas apontam os problemas existentes. Explica que eles passam a falar somente por meio de um esquema prévio que lhes dê sentido.

<sup>4</sup> David Osborne é autor e coautor dos livros: *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*, 2004; *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, 2000, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, 1997; *Reinventing Government*, 1992, and *Laboratories of Democracy*, 1988. Também escreveu inúmeros artigos para o Washington Post, o Atlântico, o New York Times Magazine, Harpers, Inc., BCE e outras publicações. Trabalhou como consultor para importantes candidatos e líderes governamentais tanto republicanos como democratas.

<sup>5</sup> Ted Gaebler, ex-administrador da cidade de Visalia na Califórnia e de Vandalia, no Ohio. Foi presidente do Grupo Gaebler, empresa de consultoria administrativa do setor público sediada em San Rafael, na Califórnia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

---

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: UNICAMP, Instituto de Economia, 2004.

BRASIL. Presidência da República. MARE. Câmara da reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In. OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 27-51.

CUNHA, Luis Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. **O combate à pobreza nas políticas educativas do século XXI**. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004>>. Acesso em: jul. 2008.

FONSECA, Marília. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (Orgs.). **As dimensões do projeto político-pedagógico**. Campinas, SP: Papirus, 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.

LEONEL, Zélia. Tendência atual da história da educação. In. SCHLBAUER, Anaete Regina; LOMBARDI, José Claudinei; MACHADO, Maria Cristina (orgs.). **Educação em debate: perspectivas, abordagens e historiografia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2006. p. 53-69.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 5. ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986.

MESSINA, Graciela; PIECK, Enrique; CASTANEDA, Elsa. **Educación y Trabajo: lecciones desde La práctica innovadora em América Latina**. Santiago: OREALC/UNESCO, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Trad. De Sérgio ferando G. Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 3. ed. Brasília, DF: MH Comunicações, 1994.

---

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In. OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. (orgs.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 83-129.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

UNESCO. BRASIL. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>>. Acesso em: 15 maio, 2008.

WCEFA- **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, 1990. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 4 fev. 2004.