



# ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A EDUCAÇÃO NÃO FORMAL: REPERCUSSÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Ana Lucia Ferreira da Silva<sup>1</sup>

## RESUMO

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa cujo foco é a educação não formal e a participação da sociedade civil. O objetivo é explicitar repercussões das orientações da UNESCO para a referida modalidade no Brasil a partir de 1990. A investigação é realizada por meio da análise de documentos produzidos e divulgados pela UNESCO e outros organismos internacionais no período delimitado. A participação da sociedade civil em ações educativas não formais é estratégia para o enfrentamento da questão social, do combate à pobreza e para a resolução de diferentes problemas sociais.

*Palavras-chave:* educação não formal; sociedade civil; UNESCO; Brasil.

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo uma discussão sobre a educação não formal<sup>2</sup> e a participação da sociedade civil na perspectiva da UNESCO, elaborada a partir de estudos realizados no subprojeto *Políticas para a educação não formal na América Latina: a participação da sociedade civil na perspectiva da UNESCO*. Tem como foco de análise a participação da sociedade civil na proposição e desenvolvimento de ações no campo da educação não formal<sup>3</sup>, entendidas enquanto

1 Professora do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina. Doutoranda em Educação/ Universidade de São Paulo. Endereço eletrônico: a.ferreira@uel.br

2 O termo não formal tem sido utilizado no campo da educação com certa frequência para designar atividades e experiências distintas das atividades e experiências desenvolvidas pela escola, as quais comumente vêm sendo classificadas como atividades formais (nota da autora).

3 De acordo com o Relatório de Monitoramento de Educação para Todos no Brasil (UNESCO, 2008a), o termo educação não formal designa: "Atividades de aprendizagem normalmente organizadas fora do sistema educacional formal". A expressão é geralmente comparada com educação formal e educação informal. Em diferentes contextos, a educação não formal tem envolvido atividades educacionais para alfabetização de adultos, educação básica para crianças e jovens que não frequentam a escola, habilidades para a vida, habilidades de trabalho e cultura geral. Essas atividades, geralmente, têm objetivos de aprendizagem claros, porém variam em duração, na estrutura organizacional e na atribuição de certificados





estratégia para enfrentamento da questão social, como o combate à pobreza e a resolução de diferentes problemas sociais.

O estudo tem como base uma análise documental, feita pela apreciação do conteúdo e pela discussão dos dados coletados em publicações produzidas e divulgadas tanto pela UNESCO quanto por publicações de outras agências. Para tal, a opção teórico-metodológica adotada é a abordagem materialista da história. Parte-se do princípio de que a análise de questões referentes à educação não formal, explicitadas nas fontes investigadas, não pode ser suficientemente compreendida apenas restringindo-se a aspectos internos dos documentos utilizados, sendo necessária a seleção de algumas categorias para a análise. Cury (2000, p. 21) auxilia na compreensão de que "as categorias são conceitos básicos que pretendem refletir sobre os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações. Elas surgem da análise da multiplicidade dos fenômenos e pretendem um alto grau de generalidade".

De acordo com a UNESCO, a discussão da educação não formal deve ser relacionada com a educação ao longo de toda a vida e ser inserida na educação básica, que contempla as três formas de educação: quais? A educação formal é aquela que se processa no sistema educacional regular. Educação não formal refere-se a "[...] atividades de aprendizagem tipicamente organizadas fora do sistema educacional formal". Realizando-se em distintos contextos, "[...] a educação não-formal cobre atividades educacionais que visam alfabetização de adultos, educação básica para crianças e jovens que não freqüentam a escola, habilidades para a vida, habilidades de trabalho e cultura geral". Em geral, tais atividades "[...] têm objetivos de aprendizagem claros, porém variam em duração, na atribuição de certificados pela aquisição da aprendizagem e na estrutura organizacional" (UNESCO, 2006, p. 443; UNESCO, 2008a, p. 59). A educação informal refere-se à aprendizagem que ocorre na vida cotidiana sem objetivos claramente definidos, "[...] um processo permanente em que cada pessoa adquire atitudes, valores, competências e conhecimentos a partir de sua experiência diária e das influências e recursos educativos de seu entorno", que incluem "[...] a família, os vizinhos, o trabalho, as atividades recreativas, o mercado, a biblioteca, os meios informativos, etc." (UNESCO, 2007a, p. 370).

---

pela aquisição da aprendizagem.





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

Assim, a adoção de categorias de análise visa à explicitação das questões relativas aos documentos e ao alcance dos objetivos propostos no trabalho. Para a análise, temos como fontes consultadas os seguintes documentos: Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (UNESCO, 1990); Comissão Mundial de Educação para Todos – Dakar (UNESCO, 2000); Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI – Relatório Delors (1999); Relatório Faure (1972); Outra maneira de aprender... estudos de caso (UNESCO, 2007b).

### 1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO

A discussão sobre a temática educação não pode ser realizada desconsiderando os elementos que fazem parte do cenário sociopolítico-econômico. Os anos de 1990 caracterizam-se pela implementação de uma política de cunho neoliberal, a qual provocou, neste período<sup>4</sup>, mudanças em relação ao Estado. Para Viriato (2004), seu papel de regulador da economia e de condutor das demandas sociais vai sendo posto em xeque, em especial pelo acelerado processo de globalização da economia. Outra discussão importante, nessa década, refere-se às críticas de que o Estado não estaria dando conta de suas funções; de que seria ineficiente, de que não funcionaria devido à sua estrutura sobrecarregada, necessitando, por isso, cortar seus gastos, bem como os investimentos em políticas públicas de cunho social. Desencadeou-se um processo no qual as ideias de descentralização e flexibilização das instituições estatais ganharam espaço. Com isso, intensificaram-se modificações nas relações entre o Estado e a sociedade civil, legitimando e ampliando a atuação desta última, que se tornou cada vez mais presente em funções anteriormente delegadas exclusiva ou predominantemente ao Estado.

Tais mudanças começaram a ser implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). Após sua eleição, deu-se início à reforma da administração pública. Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). E elaborou um documento orientador para a reforma do

<sup>4</sup> Cabe lembrar que essas ocorrências não se dão em período de tempo fechado, ou seja, ocorrem em um processo que pode demandar menor ou maior tempo, de acordo com o contexto histórico-econômico e social. Nesse sentido, é possível destacar as experiências que foram implantadas em 1979 (Inglaterra) e em 1980 (Estados Unidos).





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

Estado, cujo fundamento baseou-se na premissa de que o Estado, na forma como estava constituído, representava um entrave ao processo de fortalecimento da economia de mercado.

Alguns dos princípios contidos na reforma auxiliam na compreensão acerca do papel do Estado frente ao processo de desenvolvimento do terceiro setor. O documento base expressa que: “[...] o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas mais flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (BRASIL, 1995, p. 23). A tônica desse documento reside na premissa de que é necessário reconstruir o Estado, de forma que não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado, tanto da coordenação da economia quanto na busca da redução das desigualdades sociais. A ênfase no voluntariado e nas parcerias tem se configurado como a fórmula encontrada para o desenvolvimento do terceiro setor e para a resolução da questão social<sup>5</sup>, a qual foi intensificada a partir da reforma do Estado, cujos pressupostos adotados foram pautados em princípios neoliberais.

Neves (2005) destaca que, de produtor de bens e serviços, o Estado passou a coordenador das iniciativas privadas da sociedade civil. De promotor direto da força de trabalho, admitindo-a como sujeito de direito, o Estado passou a provedor de serviços sociais para uma parcela da sociedade definida agora como “excluída”.

Os excluídos desse processo, contingente mais direta e negativamente afetado pelo neoliberalismo, constituíram um nítido potencial de protesto insubmissão ao *status quo*, podendo, pois, representar a tentativa de estabelecimento de uma contra-hegemonia. Entretanto, ao serem transmutados em incluídos, passam a não somente ser agraciados com os serviços sociais citados; muito mais que isso, tornam-se contribuintes, participantes e, fundamentalmente, colaboradores dos mecanismos de consenso que, mantida ou admitida sua

---

5 Por questão social, entende-se “[...] o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho” (CERQUEIRA FILHO apud NETTO, 2006, p. 17).





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

situação de exclusão, tornar-se-ia bastante mais difícil de ser alcançado. (NEVES, 2005, p. 33).

Nesta perspectiva, conforme análise de Behring e Boschetti (2008), o capitalismo, na última parte do século XIX, experimentou profundas modificações e esse período é profundamente marcado pelo predomínio do liberalismo e de seu principal sustentáculo “o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 56). Na perspectiva neoliberal, um dos princípios é a reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais.

*A política social deve ser um paliativo. Como, na perspectiva liberal, a miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho, ao Estado cabe apenas assegurar assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza, para os liberais, deve ser minorada pela caridade privada. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 62, grifos das autoras).*

Isto posto, podemos afirmar que o foco da discussão sobre o tratamento dado à questão social no Brasil envolve problemas sociais, políticos e econômicos, mas tem sido tratada de forma que não haja um enfrentamento real para o problema, promovendo uma naturalização dos problemas sociais e, conseqüentemente, da miséria<sup>6</sup>. O tratamento dado à questão social nesse período não atingiu o cerne da questão.

A categoria pobreza passou a ter centralidade nos documentos internacionais, uma vez que estes, ao afinarem seus discursos, têm como foco essa temática tanto em relatórios dos organismos, quanto em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas. Ugá (2004, p. 55) afirma que:

[...] a partir da análise das recomendações de combate à pobreza do Banco Mundial, é possível identificar uma “teoria” social implícita delineada em seus relatórios,

<sup>6</sup> Sobre a naturalização da miséria, Behring e Boschetti (2008, p. 62) analisam que: “Os liberais vêem a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida”.





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

que, por um lado, sugere um tipo específico de política social e, por outro, descreve e reafirma o modelo de sociedade característico da atual configuração da ordem social, ou seja, o mundo que sucedeu à crise do *Welfare State* e à derrocada do mundo comunista.

É possível constatar que a relação pobreza e educação é uma constante em documentos das agências internacionais. Desse modo, entre as soluções recomendadas para o “alívio da pobreza”, passou a figurar a educação, com destaque particular na última década<sup>7</sup>.

Sob esta perspectiva, as políticas sociais têm sido pensadas mediante ações compensatórias, para atender às necessidades imediatas postas pelo capitalismo, ou seja, as políticas sociais não são pensadas, levando-se em conta as questões estruturais, há, sim, um movimento ou “a tendência a *psicologizar* a vida social, própria da ordem monopólica, é tão compatível com os processos econômico-sociais que o imperialismo detona tudo quanto se manifesta adequada à sua reprodução – mas, sobretudo, se revela como um importante lastro legitimador do existente” (NETTO, 2006, p. 40, grifo do autor).

Fica evidente que a educação, no período analisado, seja em sua forma escolarizada ou não, vem sendo chamada a responder aos diferentes problemas enfrentados pela sociedade capitalista, entre eles, a questão da pobreza e da exclusão social em que pese participação da sociedade civil.

## 2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS QUE EMBASAM OS DOCUMENTOS

Conforme exposto, 1990 é a década que marcou, no campo da educação, as grandes mudanças em diferentes frentes, seja em termos da educação formal seja no tocante à educação não formal. Nessa perspectiva, os eventos e encontros que foram realizados tinham por objetivo a formação de consensos por meio da elaboração de princípios norteadores e o estabelecimento de metas. Agências como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial, o Programa das Nações

<sup>7</sup> As análises de Shiroma e Evangelista (2004) apontam que o discurso que relaciona educação e combate à pobreza busca se concretizar pelas vias da empregabilidade, da educação da menina e da política de inclusão, mobilizando a denominada cidadania ativa.





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) patrocinaram eventos internacionais e elaboraram diretrizes educacionais, para os países da América Latina. Entre seus propósitos explícitos, estavam: redução do analfabetismo, fim da violência, redução da pobreza e da exclusão. Nesse sentido, o alargamento do conceito de educação, expresso pela denominação “educação ao longo de toda a vida<sup>8</sup>” ou educação permanente, expressão largamente utilizada nas publicações da UNESCO, envolvia novos atores para aquele contexto, tanto na formulação quanto na implementação de políticas, as quais buscavam uma forma de articulação entre Estado e sociedade civil e, sob diferentes aspectos, envolvendo Organizações Não Governamentais (ONGs) e o setor privado.

O documento que demarcou o período estudado e propõe novos encaminhamentos e as ações necessárias para a compreensão da educação na perspectiva da UNESCO foi a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* (1990). Esta declaração contém inúmeros elementos que dizem respeito à forma de compreender o papel da educação, bem como a forma como esta pode ser desenvolvida em seus diferentes aspectos. A Declaração, em seu artigo primeiro, enfatiza que a educação básica é compreendida mediante uma visão abrangente, em que se incluem *conhecimentos, habilidades, valores e atitudes*. O artigo remete claramente à ampliação dos espaços onde a educação poderia acontecer quando invoca a articulação “entre todos os setores e formas de educação”, assim como anuncia um chamamento à participação da sociedade civil no que respeita às questões educativas em diferentes frentes. O Artigo 9º. (Mobilizar os recursos) indica que, para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas, “[...] será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros, públicos, privados ou voluntários”.

---

8 O Relatório Faure (1972) lançou as bases da “educação ao longo de toda a vida”. Tal perspectiva ampliou a compreensão da educação formal tradicionalmente conhecida e passou a utilizar alguns termos aproximados ou equivalentes ao que denominamos educação não formal, como: educação informal, educação fora da escola e educação extraescolar. Ainda são apresentadas as ideias de educação global (pela escola e fora da escola) e educação permanente (durante a juventude e ao longo de toda a existência).





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

Outro importante documento analisado foi elaborado pela Comissão Mundial de Educação para Todos – Dakar, 2000, o artigo 9º, no qual se observa que todos os Estados deverão desenvolver ou fortalecer planos nacionais de ação.

*Esses planos devem ser integrados em um macro mais amplo de redução da pobreza e de desenvolvimento e devem ser elaborados através de processos mais democráticos e transparentes que envolvam os interessados e parceiros, especialmente representantes do povo, líderes comunitários, pais, educandos, organizações não-governamentais (ONGs) e a sociedade civil [...]. Também definirão estratégias claras para superar problemas especiais daqueles que estão atualmente excluídos das oportunidades educacionais, com um compromisso claro com a educação de meninas e a equidade de gênero. Os planos darão forma e conteúdo aos objetivos e estratégias estabelecidos neste documento e aos compromissos estabelecidos durante as sucessivas conferências internacionais dos anos 90 [...]. (UNESCO, 2000, grifos nosso).*

Este documento teve por objetivo reiterar a **Declaração Mundial de Educação para Todos**, ao mesmo tempo em que se declarou como um **"compromisso coletivo para a ação"**. Expressa que os governos têm a obrigação de assegurar os objetivos e as metas de Educação para Todos e que essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de parcerias no âmbito de cada país e apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais.

Para a UNESCO, os programas e propostas para o campo da educação deveriam ter como foco a **"educação para a paz"**<sup>9</sup>. Ainda, no mesmo o Relatório, a UNESCO afirma que, desde sua criação, projetou sua ação no terreno da **"construção da paz"**:

*"[...] promover uma educação para a paz, os direitos humanos e a democracia, a tolerância e o entendimento internacional", a UNESCO reconheceu que "a educação constitui o centro de toda a estratégia de consolidação*

---

9 Conforme o Relatório do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, documento que tem como tema a "Carta da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura" (UNESCO. OEA, 1999).







## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

da paz". Por meio da educação, "procede-se da maneira mais ampla possível à introdução de valores, aptidões e conhecimentos que fundamentam o respeito aos direitos humanos e aos princípios democráticos, ao repúdio da violência e o espírito da tolerância, o entendimento e o apreço mútuo entre pessoas, grupos e nações" (UNESCO. OEA, 1999, p. 1).

O Relatório indica que o desenvolvimento dos países do Hemisfério americano, na segunda metade do século XX, condicionado por uma série de fatores, pôs em perigo "a paz, a democracia, a justiça, a liberdade e até mesmo a soberania." (UNESCO. OEA, 1999, p. 3). Por isto, a proposição da agência é que a própria sociedade poderá, por meio da solidariedade, solucionar os problemas relacionados à pobreza, à exclusão e à violência por meio da formulação de orientações e propostas para o campo da educação.

Diante de tais pressupostos, a Organização dos Estados Americanos e organizações internacionais como a UNESCO iniciaram a elaboração de um "programa de educação para a paz". Tal programa, na perspectiva apresentada no Relatório, deveria "[...] conceber a educação como um processo de ensino e aprendizagem de valores, conhecimentos, crenças, atitudes e comportamentos conducentes à preservação e à promoção da paz" (UNESCO. OEA, 1999, p. 3). Esse programa também deveria orientar-se "para o ensino e a aprendizagem de valores e práticas democráticas tanto no nível formal como no não formal" (p. 4).

O Relatório Faure<sup>10</sup> (1972) apresentou um conjunto de princípios e conceitos cujos preceitos já se encontravam presentes nos fundamentos da UNESCO. A Comissão que responsável pelo Relatório, sob a coordenação de Edgar Faure, tinha como objetivo colaborar com os governos nacionais na formulação de estratégias para o desenvolvimento da educação.

O Relatório Faure (1972) centrou-se na discussão do aprender a ser. Defendeu quatro postulados por intermédio dos quais construiu sua argumentação. O quarto postulado será aqui apresentado por

10 Considerando que o período delimitado para estudo seja a partir dos anos de 1990, cabe justificar a inserção de alguns elementos do Relatório (FAURE, 1972), a fim de que seja possível demonstrar as raízes dos pressupostos teóricos que têm acompanhado ao longo dos tempos as diferentes publicações da UNESCO.





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

conta de incidir sobre o foco do presente estudo. Este postulado parte do princípio de que: “[...] a educação para formar o homem completo [...] terá de ser global e permanente. Trata-se de não mais adquirir, de maneira exata, conhecimentos definitivos, mas de se preparar para elaborar, ao longo de toda a vida, um saber em constante evolução e de ‘aprender a ser’”. (FAURE, 1972, p. 10).

Tal Relatório, elaborado no início da década de 1970, já indicava para a educação “tarefas inéditas e funções novas”, para as quais não bastavam “as formas tradicionais, as reformas parciais.” (FAURE, 1972, p. 11). Diante dos novos desafios postos, defendia elementos como as pesquisas intelectuais, as perspectivas conceituais e os progressos da tecnologia, integrados “[...] numa inovação global, correspondente à finalidade de conjunto da educação já evocada – a formação do homem” (FAURE, 1972, p. 11) -, sublinhado pela importância da ligação entre educação e progresso da sociedade e, em alguns momentos, aliando à importância da educação para o desenvolvimento social. O documento faz referência à formação do “novo homem” e explicita que as mudanças necessárias se efetivarão por meio de uma educação largamente aberta a todos.

Conforme revelou o documento, a nova “ética” da educação tenderia a fazer do indivíduo o senhor e o autor do seu próprio progresso cultural por meio da autodidaxia. Seu principal argumento foi à diversificação das vias educativas e as facilidades crescentes que seriam oferecidas a quem desejasse educar-se por si mesmo, contribuindo para que os indivíduos tivessem êxito independente das condições de cada um. De acordo com o documento:

Aprender a aprender – a expressão não é um *slogan* qualquer; designa uma tentativa pedagógica que os docentes devem aprender por eles mesmos se quiserem poder transmiti-la. Implica também o adquirir hábitos de trabalho e o despertar de motivações que importa formar desde a infância e a adolescência, por meio de programas e métodos escolares e universitários. Para poder concretizar as suas aspirações à autodidaxia, cada um deve ter a possibilidade de encontrar não só na escola e na universidade, mas também em todos os lugares e circunstâncias em que for possível, como processos e instrumentos capazes para fazer do estudo pessoal uma atividade fecunda. A aquisição de





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

mecanismos de aprendizagem autônoma e o ter à sua disposição amplos meios auxiliares aumentam a eficácia do estudo solitário. (FAURE, 1972, p. 308-309).

Neste cenário, a educação, como expressou o documento, não se definia mais em relação a um conteúdo determinado que devesse ser assimilado, mas passou a ser concebida como “*um processo do ser*” que, por meio da “[...] diversidade das suas experiências, aprende a exprimir-se, a comunicar-se e a tornar-se sempre mais ele próprio”. A educação, portanto, teria lugar em todas as idades da vida e em diferentes situações e circunstâncias da existência, retornando à sua verdadeira natureza, que é ser global e permanente, ultrapassando os limites das instituições, dos programas e dos métodos.

O documento, na medida em que propunha ultrapassar a concepção de uma “*educação limitada*” no tempo (idade escolar) e “*fechada no espaço*” (estabelecimentos escolares), assinalava que era preciso considerar o ensino escolar não como um fim, mas como um componente fundamental do ato educativo total, nas suas dimensões escolares e não escolares. Conforme enfatizado no Relatório Faure (1972), seria preciso desformalizar uma parte das atividades educativas e substituí-las por modelos mais flexíveis e diversificados ou em outras palavras, “[...] conceber a educação como um *continuum* existencial, cuja duração se confunda com a duração da própria vida”. Este princípio foi recuperado no Relatório para a UNESCO, elaborado pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, também conhecido como Relatório Delors (1999), o qual explicitou a denominação “*educação ao longo de toda a vida*” ou *educação permanente*.

O Relatório Delors (1999) defendeu a tese de que “[...] da educação básica à universidade, voltam-se essencialmente para o desenvolvimento humano entendido como a evolução da ‘capacidade de raciocinar e imaginar, da capacidade de discernir, do sentido das responsabilidades’”. (DELORS, 1999, p. 9). Cabe questionar o que os formuladores dos documentos entendiam como desenvolvimento humano.

O Relatório Delors (1999), ao indicar que a distinção tradicional entre educação inicial e educação permanente precisava ser repensada, propôs que, a partir de então, “*temos de aprender ao longo de toda a vida*” e que “*uns saberes penetram e enriquece os outros*” (DELORS, 1999, p. 104).





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

A educação permanente, expressada no Relatório Delors (1999, p. 105), tem como princípio “fazer com que cada indivíduo saiba conduzir seu destino [...] a educação ao longo de toda a vida torna-se assim, para nós, o meio de chegar a um equilíbrio mais perfeito entre trabalho e aprendizagem bem como ao exercício de uma cidadania ativa”.

O documento evidencia preocupação com o analfabetismo nos países em desenvolvimento, o iletrismo nos países desenvolvidos e as próprias limitações da educação permanente, por entender que constituem obstáculos importantes para a concretização de “verdadeiras sociedades educativas”, avaliando que seria preciso ter em conta as desigualdades, bem como o empenho em corrigi-las por meio de medidas enérgicas. Destaca que, por essa via, a educação ao longo de toda a vida poderá dar novas oportunidades aos que não puderam ter uma escolaridade completa ou que abandonaram o sistema educativo em situação de insucesso. O documento assinala que a educação ao longo de toda a vida representa o produto de uma “dialética com várias dimensões”, são elas: “o saber, o saber fazer, o saber viver juntos e o saber ser”. Esse processo:

[...] implica a repetição ou imitação de gestos e de práticas, por outro é, também, um processo de apropriação singular e de criação pessoal. Junta o conhecimento não-formal ao conhecimento formal, o desenvolvimento de aptidões inatas à aquisição de novas competências [...] Experiência singular de cada pessoa ela é, também, a mais complexa das relações sociais, dado que se inscreve, ao mesmo tempo, no campo cultural, no laboral e no da cidadania. (DELORS, 1999, p. 107).

De acordo com o Relatório, os tempos modernos “perturbaram” os espaços educativos tradicionais, como a igreja, a família e a comunidade de vizinhos. Outro ponto destacado é que a “ilusão racionalista”, que depositava a crença de que a escola seria capaz de prover todas as necessidades educativas, foi destruída “[...] pelas alterações da vida social e pelos progressos da ciência e da tecnologia e suas conseqüências sobre o trabalho e o meio em que vivem as pessoas” (DELORS, 1999, p. 107).





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

O documento recomenda como necessário valorizar a complementaridade dos diferentes espaços educativos “e neste sentido há que explorar, por exemplo, as sinergias possíveis entre o saber e o saber-fazer, ou entre o saber-ser e o saber-viver juntos, por consequência, a complementaridade das formas e dos espaços educativos correspondentes” (DELORS, 1999, p. 116).

Importante destacar a publicação da Oficina Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e Caribe (1982), que enfatizava a vinculação entre a educação formal e a não formal. No documento, um de seus temas consiste em uma reflexão sobre a educação formal e não formal em uma ação coordenada no marco do Projeto Principal de Educação, ressaltando que a situação de pobreza deve obrigar a uma maior concentração de esforços educativos<sup>11</sup>, destacando que os programas educativos, para serem efetivos, deverão adequar-se aos perfis de pobreza detectados no diagnóstico, visto que serão efetivos apenas na medida em que se adaptarem à configuração dos grupos pobres<sup>12</sup>.

Assim como outras agências internacionais, a formulação de políticas cuja finalidade fosse orientar a elaboração de propostas, projetos e mesmo com a finalidade de empréstimo – como no caso do Banco Mundial – se daria por meio de um diagnóstico<sup>13</sup> inicial, o qual forneceria uma visão da realidade. Ainda conforme o documento, os governos deveriam estimular cada vez mais o uso de modalidades não formais, a fim de ofertar ações educativas à população pobre que não havia buscado ou que pouco se interessara (em termos de conteúdo e características) pela educação escolarizada<sup>14</sup>.

Muitas das publicações das agências internacionais possuem um discurso, em certa medida, convergente entre a integração da educação formal e não formal. No entanto, cabe destacar que, a

11 “La situación de pobreza debe obligar a una mejor concentración de los esfuerzos educativos” (UNESCO, 1982, p. 21).

12 “Los programas educativos, para ser efectivos, deberán adecuarse a los perfiles de pobreza detectados en el diagnóstico. Sólo en medida en que los programas educativos se adapten a la configuración de los grupos pobres, serán efectivos.” (UNESCO, 1982, p. 21).

13 De acordo com Lauglo (1997), o diagnóstico da realidade é frequentemente apresentado como resultado de pesquisas. No caso do Banco Mundial, pesquisas cujos resultados, hipóteses e metodologias destoam das orientações são ignoradas.

14 “Los gobiernos deben estimular cada vez más el uso de modalidades no-formales y hacer llegar ofertas educativas a esa población que ya no tiene que buscar o que poco le interesa lo ofrecido (por su contenido y características) en la educación escolarizada.” (UNESCO, 1982, p. 21).





partir dos anos de 1990, passou a existir um discurso centrado na educação básica e na escolarização. O documento-referência que apresentou a centralidade na educação básica foi a Declaração de Jomtien (UNESCO, 1990) e outro foi o Relatório sobre políticas, de 1995, produzido pelo Banco Mundial, intitulado *Prioridades e Estratégias para a Educação*, o qual estabeleceu a necessidade de planejamento como orientação aos governos para os quais emprestaria dinheiro, sinalizando a ênfase também nas habilidades cognitivas básicas e na escolarização.

Em termos dos encaminhamentos dos organismos internacionais, tanto o Relatório Faure (1972) quanto o Relatório Delors (1999), mesmo em se tratando de contextos e tempos históricos diferenciados, defenderam a mesma tônica em termos de considerar a educação como o fator determinante para a mudança social e o desenvolvimento econômico, desconsiderando as questões de base, portanto estruturais, necessárias para que qualquer transformação econômica e social se concretizar.

### **3 EDUCAÇÃO NÃO FORMAL E SUA CONCRETUDE TRADUZIDA EM EXPERIÊNCIAS EDUCATIVAS ALTERNATIVAS**

Ao tratar de ações no campo da educação não formal, o documento intitulado *Otra manera de aprender... estudios de caso* (2007b) explicitou um conjunto de projetos ou, como o próprio documento designou, de experiências educativas que propõem habilitar seus participantes a alcançar meios de vida sustentáveis e a reduzir a vulnerabilidade. Tais ações são centradas em grupos e populações desfavorecidos, visando sua inclusão social. A inclusão social abordada nesta publicação, diz respeito à indigência, ao desemprego, à discriminação e à estigmatização, ao baixo nível educativo, às dificuldades de acesso aos serviços de saúde e também expostos ao crime e à violência. O documento relatou, por meio de estudos de casos, experiências bem sucedidas em diferentes regiões do mundo, como: Caribe, África, Ásia e América Latina. Entre os princípios gerais que articularam tais práticas, está o de garantir o acesso à educação básica mediante a educação não formal, particularmente dirigida a quem não teve acesso à educação formal<sup>15</sup>.

15 "Garantizar el acceso a la educación básica mediante la Educación no formal,





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

O documento destacou que a UNESCO identificou e vem financiando um programa com projetos novos<sup>16</sup> em comunidades vulneráveis, os quais empregam, segundo o documento, técnicas inovadoras e criativas. Também sinalizou que o programa utiliza métodos que não são parte da educação formal tradicional. Os temas principais dos projetos giravam em torno do consumo de drogas, prevenção ao HIV, adolescentes com muitas necessidades, populações excluídas por causa da idade e por problemas de saúde, população com baixos níveis de alfabetização, entre outros. É possível identificar diferentes situações e problemas que envolvem os sujeitos atendidos por esses projetos, mas que, na perspectiva da UNESCO, devem estar agrupados sob os mesmos programas/projetos. A forma de apresentação conserva a mesma tônica em todas as experiências relatadas, inicia explicitando o porquê daquele projeto naquela região/país; depois, menciona as especificidades do projeto e seus impactos na comunidade; e, por fim, as lições extraídas de cada experiência, indicando algumas ações a serem desenvolvidas no futuro pelo projeto analisado. As ações empreendidas nesta perspectiva representam as experiências no campo da educação não formal.

Já a publicação intitulada *Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz* (UNESCO, 2008b) está voltada para o desenvolvimento de ações que teve como espaço as escolas públicas localizadas nas periferias das grandes cidades, as quais vivenciam, em seu cotidiano, situações de extrema violência. Embora as ações se desenvolvessem nas dependências das escolas, trata-se de ações melhor enquadradas na categoria não formal, visto que visavam oferecer aos jovens e suas famílias atividades de cultura, esporte, lazer, arte e educação profissional. O objetivo expresso do Programa Abrindo Espaços é contribuir

[...] para redefinir o papel da escola e firmá-la como referência entre os jovens. Ao ampliar o acesso a atividades de lazer, cultura e esporte, cria oportunidades para que os jovens exercitem valores como a não-

---

particularmente dirigida a quienes no han logrado el acceso a la Educación formal.” (UNESCO, 2007b, p. 6).

16 Segundo o documento “Los proyectos han buscado sensibilizar acerca de importantes temas mediante un enfoque comunitario integral con el fim de mejorar la calidad de vida” (UNESCO, 2007b, p. 9).





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

violência, a liberdade de opinião e o respeito mútuo, fortalecendo suas noções de pertencimento ao grupo social (UNESCO, 2008b, p. 11).

O projeto objetivou a abertura de escolas públicas nos finais de semana, combinando, conforme sinaliza o documento, “elementos de inclusão social e educação”. A metodologia proposta pelo *Abrindo espaços* foi base do *Programa Escola Aberta*, criado pelo Ministério da Educação no ano de 2004, e presente em todos os estados brasileiros. De acordo com esta publicação:

Ao inserir-se no marco mais amplo de atuação da UNESCO, o programa contribui para fortalecer o conceito de educação ao longo da vida, bem como para erradicação e o combate à pobreza. Volta-se para a construção de uma nova escola para o século XXI, caracterizada muito mais como “escola-função”, e não apenas como “escola-endereço”, ou seja, uma escola que, de fato, contribua para o desenvolvimento humano e integral dos seus alunos e da comunidade. (UNESCO, 2008b, p. 14).

O projeto teve o jovem como foco. Esta publicação enfatiza que o programa foi criado tendo em vista uma série de pesquisas sobre a juventude e realizadas pela UNESCO no Brasil. Tais pesquisas revelaram que os jovens se configuram como o grupo que mais se envolve em situações de violência tanto como agentes quanto vítimas, e a maior parte dos atos violentos aconteceu nos finais de semana, nas periferias, envolvendo, sobretudo, os jovens provenientes das camadas mais empobrecidas e em situação de vulnerabilidade<sup>17</sup>.

Entendemos que, em momentos distintos, há uma mudança no foco da centralidade das discussões propostas pelas agências internacionais, no entanto, um elemento comum permanece: os sujeitos para quem são direcionados os diferentes projetos educativos são os pobres. Um exemplo é o *Programa Mais Educação*<sup>18</sup>, uma

17 De acordo com esta publicação, por de trás de uma ideia aparentemente simples – que é abrir a escola nos finais de semana para oferecer aos jovens e suas famílias atividades de cultura, lazer, esporte, arte e formação profissional “[...] há uma estratégia de empoderar os jovens, fortalecer a comunidade, fortalecer o papel da escola e contribuir para a redução os índices de violência, construindo uma cultura de paz” (UNESCO, 2008b, p. 15, grifos no original).

18 Programa instituído pela Portaria Interministerial n. 17/2007, integra as ações do Plano







## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

das ações implementadas pelo Ministério da Educação com vistas a atender a população pobre e, conforme indica o próprio documento: "O Programa Mais Educação atende, prioritariamente, às escolas de baixo IDEB, situadas nas capitais, regiões metropolitanas e territórios marcados por situações de vulnerabilidade social" (BRASIL, 2009, p. 6) Este programa visa à ampliação da jornada escolar e, para tanto, as atividades ampliadas são referentes às ações da modalidade não formal.

Outro elemento importante é a chamada ao envolvimento e à participação da família e da comunidade, no sentido de mapear os espaços, os tempos e as oportunidades a fim de não inviabilizar a oferta da Educação Integral, bem como avalia que muitos estudantes que apresentam bons resultados na vida escolar têm a família como partícipe no processo de aprendizagem. Por fim, o documento-referência desse programa entende que: "Restituir a condição de ambiente de aprendizagem da comunidade e transcender à escola como único espaço de aprendizagem representa um movimento de construção de redes sociais e de cidades educadoras" (BRASIL, 2009, p. 26). Este programa (entre outros, como o *Projeto Amigos da Escola* e os projetos da Fundação Airton Senna) tem em comum a chamada à participação da sociedade civil e parece ir ao encontro das orientações de algumas das publicações da UNESCO, entre as quais o Relatório Delors (1999), que, sobre a participação da sociedade civil, assim se expressa: "É a coletividade, em seu conjunto, que deve sentir-se responsável pela educação de seus membros, seja através de um diálogo constante com a educação escolar, seja onde esta não existir, tomando a seu cargo uma parte desta educação num contexto de práticas não formais. (DELORS, 1999, p. 112). Ou ainda, como estabelece em outro trecho: "Assim, a educação passa a ser um assunto que diz respeito a todos os cidadãos que passam a ser atores e não mais simples consumidores passivos de uma educação dada pelas instituições". (DELORS, 1999, p. 116).

Entendemos que, subjacente ao discurso da educação enquanto resolução da "questão social" e dos problemas mais candentes da sociedade, o objetivo educativo se perde em meio a propostas que não dão conta de superar as mazelas sociais. A educação, nesse contexto,

---

de Desenvolvimento da Educação (PDE), como estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral.





passou a objetivar a formação de valores inscritos na chamada cidadania moderna, em que podemos destacar a “pedagogia” do ‘aprender a conhecer’; ‘aprender a fazer’; ‘aprender a viver juntos’ e ‘aprender a ser’ (DELORS, 1999, p. 90).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a compreensão do papel da educação não formal na atualidade, se faz necessário pensá-la, situando-a no âmbito da reforma do Estado, pela forma como este passou a tratar a questão social, propiciando a participação da sociedade civil em ações anteriormente restritas a seu âmbito. Assim, no Brasil, a reforma do Estado, ocorrida nos anos de 1990, teve como direcionamento ideias e princípios neoliberais, os quais subsidiaram a reforma educacional empreendida no mesmo período. A reforma no campo da educação teve como foco os valores do mercado, de forma a transferir a responsabilidade pública para sociedade civil. A mudança de enfoque contribuiu para que a educação ganhasse novos contornos e novos atores, além do que os programas de incentivo à participação da sociedade civil e do trabalho voluntário se tornaram presentes no cotidiano escolar.

Um aspecto importante a ser destacado no que se refere à educação ao longo da vida (expressão encontrada com frequência nos documentos das agências internacionais) é que esta está associada à ideia de educação permanente, a qual, por sua vez, abarca as ações da educação não formal. Em nossa compreensão, trata-se de um conjunto de orientações e princípios prescritivos para o campo da educação, o qual envolve a educação de forma ampliada, em que é possível destacar tanto a educação formal quanto a não formal, nas quais, em alguns casos, podem aparecer as duas modalidades de forma combinada.

A luta pela educação na atualidade tem promovido um tipo de educação que – além de, em muitos casos, configurar-se como de segunda categoria – traz a sensação reconfortante de inclusão no mercado de trabalho à medida que este cobra dos sujeitos um determinado grau de conhecimento (ou mais especificamente de certificação), a fim de que os sujeitos sejam incluídos no sistema ou, visto por outro ângulo, sejam submetidos a uma nova lógica de regulação.





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

Isto posto, podemos afirmar que se trata de pensar a educação não a partir, necessariamente, de um modelo de desenvolvimento econômico, mas, sim, em termos de políticas públicas, as quais compreendem questões políticas, econômicas, sociais, educacionais, etc. Ficou evidenciado que as políticas públicas se constituem como norteadoras de todas as outras questões, nas quais irão se pautar outras dimensões da vida social no que se refere ao direcionamento de ações e propostas para a educação em suas diferentes modalidades, uma vez que, por meio de políticas públicas, podem ser pensados determinados modelos de sociedade, de homem e de educação.

Os documentos e declarações analisados expressam a ideia de que cabe à sociedade civil agir, direcionando com suas próprias forças o seu destino, resolvendo, por si e com estratégias adotadas, pensadas e/ou colocadas em práticas pela própria sociedade, os problemas com origem estrutural e que não interessam ser resolvidos na perspectiva do capital. Outra questão esperada é que estas ações apaziguem os ânimos do mundo pobre, contenham as possíveis revoltas ou convulsões sociais pela conformação às políticas que desfiguram a realidade da questão social e ampliam, cada vez mais, o abismo existente entre aqueles que detêm o capital e os excluídos de seu sistema.

A via para a obtenção de tais objetivos<sup>19</sup> seria consolidada pela UNESCO, uma vez que se propõe a trabalhar, de forma cooperativa, com os governos, com o Poder Legislativo e a sociedade civil, construindo uma “[...] rede de parcerias, mobilizando a sociedade, aumentando a conscientização e educando para a Cultura da Paz”. Propõe o envolvimento da sociedade civil com vistas a alcançar seus objetivos.

Por fim, ao compreender o modelo econômico e, por conseguinte, o modelo educacional, é possível circunstanciar a educação não formal nesse processo. Partindo do princípio da UNESCO (2004) de “educação transformadora” e fazendo a leitura do contexto atual, o qual indica que não há transformação neste modelo econômico (educação é pensada para a manutenção do modelo vigente), é possível afirmar (ainda carecendo de maiores aprofundamentos) que a educação não formal vem sendo pensada e implementada para a conformação do modelo vigente. Esta assertiva se pauta na evidência de que a educação não formal está inserida no âmbito

<sup>19</sup> A respeito dessa discussão, ver Diskin e Roizman, (2002).





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

das políticas sociais e estas, por sua vez, são pensadas tomando por base ações compensatórias para atender às necessidades imediatas postas pelo capitalismo.

### ABSTRACT

This essay presents research results which focus on non-formal education and on the participation of civil society. It aims to show the effects of UNESCO guidelines on the referred modality in Brazil from 1990. The investigation is conducted through the analysis of documents produced and disseminated by UNESCO and other international agencies during the same period. The participation of civil society in non-formal educative actions is a strategy to face the social issue, the combat against poverty and to the resolution of different social problems.

*Key words:* non-formal education; civil society; UNESCO; Brazil.

### RESUMEN

Este trabajo presenta los resultados de una investigación cuyo foco es la educación no formal y la participación de la sociedad civil. El objetivo es explicitar repercusiones de las orientaciones de la UNESCO para la referida modalidad en Brasil a partir de 1990. La investigación es llevada a cabo a través del análisis de documentos producidos y divulgados por la UNESCO y otros organismos internacionales en el periodo delimitado. La participación de la sociedad civil en acciones educativas no formales es estrategia para el enfrentamiento de la cuestión social, del combate a la pobreza y para la resolución de diferentes problemas sociales.

*Palabras-clave:* Educación no formal. Sociedad Civil. UNESCO. Brasil.

### REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*. Estúdio sectorial. Versão preliminar. Washington D.C.: Departamento de Educación e Políticas Sociales, mayo 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. *Programa Mais Educação: passo a passo*. Brasília, DF: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009.





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

\_\_\_\_\_. Presidência da República. MARE. Câmara de Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho*. Brasília, DF: MARE, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF; MEC: UNESCO, 1999.

DISKIN, Lia; ROIZMAN, Laura Gorresio. *Paz, como se faz? Semeando cultura de paz nas escolas*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, UNESCO, Associação Palas Athena, 2002.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. *O combate à pobreza nas políticas educativas do séc. XXI*. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, set. 2004.

FAURE, Edgar. *Aprender a ser*. São Paulo: Livraria Bertrand/Difusão Européia do Livro, 1972.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 10-38, mar. 1997.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NEVES, Lucia Maria Wanderley Neves. *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, PR, v. ?, n. 23, p. 55-62, 2004.

UNESCO. OREALC. *Simpósio Regional sobre formas inovadoras de articulación que promueven la vinculación entre la educación formal y no-formal em el marco del proyecto principal*. Santo Domingo, República Dominicana: OREALC, 1982.

\_\_\_\_\_. *Declaração mundial sobre educação para todos. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Tailândia: CEPAL/UNESCO, 1990.

\_\_\_\_\_. *Fórum Mundial de Educação*. Quadro de ação mundial de educação para todos. Comissão Nacional de Educação para todos. Dakar: UNESCO, 2000.

\_\_\_\_\_. *UNESCO no Brasil: consolidando compromissos*. Brasília: UNESCO, 2004.

\_\_\_\_\_. *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*. 2006. Educación para todos: la alfabetización, un factor vital. Paris: UNESCO, 2006.





## Orientações da UNESCO ... - Ana Lucia Ferreira da Silva

\_\_\_\_\_. *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*. 2007. Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia. Paris: UNESCO, 2007a.

\_\_\_\_\_. *Otra manera de aprender...* estudos de caso. Paris: UNESCO, 2007b.

\_\_\_\_\_. *Relatório de monitoramento de educação para todos*. Brasil 2008: Educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? Brasília, DF: UNESCO, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Abrindo Espaços: educação e cultura da paz*. 4. ed. revisada. Brasília, DF: UNESCO, dez. 2008b.

UNESCO. OEA. *Relatório do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos – Comissão de Segurança Hemisférica*. 1999. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/acomrelatdeacom160.asp>>. Acessado em: 25 ago. 2008.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. *Estado, política educacional e o terceiro setor*. I Congresso Internacional de Educação e Desenvolvimento Humano, Maringá, PR, 2004.

Recebido em: novembro de 2010

Publicado em: maio de 2011

