

A UNESCO E O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Maria Creusa de Araújo Borges
Universidade Federal da Paraíba
mcaborges@gmail.com

Resumo: Este trabalho focaliza a visão de educação superior da UNESCO, agência especializada da ONU responsável pela cooperação internacional nos campos educacional, cultural e científico. Sua atuação baseia-se nos seguintes princípios: promoção dos direitos humanos e da paz entre os Estados; defesa do Estado de Direito e não-discriminação. O objetivo primordial dessa agência é o alcance da igualdade de oportunidades no âmbito educacional e, dessa forma, formula recomendações baseadas numa concepção de educação superior como um direito humano e um bem público.

Palavras-chave: UNESCO; direito à educação; educação superior.

INTRODUÇÃO: AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DA ONU: O CASO DA UNESCO

Na Carta de São Francisco (1945), no capítulo referente à consecução do objetivo de cooperação internacional, nos campos econômico e social, são colocados dispositivos relacionados às tarefas a serem desempenhadas pelas agências especializadas das Nações Unidas. Essas tarefas articulam-se aos propósitos da Organização das Nações Unidas (ONU), voltados para a promoção de relações pacíficas entre as nações, relações que requerem:

a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (CARTA DA ONU, art. 55, a.,b.,c.).

Dessa forma, articulam-se, na Carta da ONU, os objetivos de efetivação da paz e da segurança internacionais por intermédio da cooperação nas áreas sociais e econômicas, sob a responsabilidade das agências especializadas, tal como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esta, na condição de uma agência especializada de caráter intergovernamental, vinculada às Nações Unidas (CARTA DA ONU, art. 57, 2), assume a responsabilidade de promover a cooperação internacional nos campos educacional, científico e cultural. Busca-se, assim, por intermédio dessa organização:

contribuir para a paz e para a segurança, promovendo colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura, para fortalecer o respeito universal pela justiça, pelo estado de direito, e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, que são afirmados para os povos do mundo pela Carta das Nações Unidas, sem distinção de raça, sexo, idioma e religião (CONSTITUIÇÃO DA UNESCO, art. I,1).

A criação da UNESCO resulta dos acontecimentos relacionados às violações aos direitos humanos, perpetradas por regimes totalitários antes e durante a Segunda Guerra Mundial. No preâmbulo da Constituição da UNESCO, encontra-se essa referência explícita, quando se afirma “que a grande e terrível guerra que acaba de chegar ao fim foi uma guerra tornada possível pela negação dos princípios democráticos da dignidade, da igualdade e do respeito mútuo dos homens (...)” (IDEM, Preâmbulo). Portanto, a UNESCO emerge, no cenário internacional, como uma organização especializada, cuja atuação está intimamente relacionada com a promoção dos direitos humanos, por intermédio da cooperação cultural, educacional e científica.

Em sua Constituição, é reconhecida a relação entre educação, paz e direitos humanos. É por intermédio da difusão da cultura e da construção de práticas educativas voltadas para a paz e a justiça que se promove a dignidade do ser humano, princípio fundamental basilar dos direitos humanos.

Nessa perspectiva, a UNESCO assume propósitos e funções voltados para o avanço do conhecimento e do entendimento recíproco entre os povos, podendo recomendar acordos internacionais que tenham por finalidade a promoção do livre fluxo de ideias. Sua atuação tem por escopo desenvolver a cooperação entre as Nações Unidas, fazendo avançar o princípio da igualdade de oportunidades no âmbito da educação. Busca contribuir, assim, para romper com discriminações de caráter étnico-racial, de gênero e outras distinções fundamentadas em condições econômicas e sociais na área educacional. Esforça-se para garantir a proteção do patrimônio artístico, histórico e científico, estimulando a cooperação nas diversas áreas do campo intelectual, sem interferir nas especificidades de organização dos sistemas educativos nacionais (IDEM, art. I).

A condição de Estado-Membro da ONU confere a possibilidade de participação na UNESCO, admitindo-se que Estados não-membros das Nações Unidas possam participar, na qualidade de membros, da UNESCO. Nesse aspecto, a participação de Estados não-membros da ONU, na organização especializada, deve ser objeto de recomendação da Diretoria Executiva, por intermédio de votação na Conferência Geral, com observância do critério de maioria de dois terços. Entretanto, membros da UNESCO que forem expulsos das Nações Unidas, serão impedidos de participar como membros da organização especializada (IDEM, art. II, 2).

Os órgãos que constituem a UNESCO são: uma Conferência Geral (CG), uma Diretoria Executiva (DE) e uma Secretaria (IDEM, art. III). Participam da CG os representantes dos Estados-Membros da UNESCO, cada membro podendo indicar até cinco delegados, escolhidos conforme sua atuação na área educacional, científica e cultural. A CG assume a tarefa de determinar as políticas e as principais linhas de trabalho da organização especializada, tomando decisões sobre programas apresentados pela DE. A CG, ainda, assume a função de convocar conferências internacionais de Estados sobre assuntos de sua competência, podendo convocar conferências de caráter não-governamental (IDEM, art. IV).

Integram as propostas da CG as recomendações e convenções internacionais. As recomendações são aprovadas por maioria. Nas convenções, exige-se um sistema de votação

por maioria de dois terços. A CG assume a tarefa primordial de assessorar a ONU em assuntos de natureza educacional, científica e cultural e de examinar os relatórios enviados pelos Estados-Membros da organização especializada no tocante às recomendações indicadas pela Conferência. Esta se reúne, em sessão ordinária, a cada dois anos, podendo se reunir, em sessão extraordinária, por decisão própria, por convocação da DE ou por exigência mínima de um terço dos membros (IDEM, art. IV).

A DE constitui o órgão responsável pela preparação da agenda de discussões da CG, bem como pelo exame do programa de trabalho e do orçamento da organização especializada, apresentados pelo Diretor-Geral, podendo indicar recomendações a serem apreciadas pela CG. Esta última estabelece o programa de trabalho a ser executado pela DE, cujos membros são eleitos pela CG. Cada membro da DE poderá nomear um representante, acompanhado de suplente. Na referida eleição, são considerados, como critérios eletivos, a diversidade de culturas e a distribuição geográfica (IDEM, art. V).

A Secretaria da UNESCO é constituída por um Diretor Geral e por funcionários necessários à consecução de seus trabalhos, cuja atuação é exclusivamente internacional, não sendo vinculados a quaisquer governos. O Diretor Geral é nomeado pela DE, para um período de seis anos de trabalho, prorrogável por uma única vez, com aprovação da CG. A participação do Diretor Geral na Conferência é restrita, pois não tem direito a voto. Os funcionários são nomeados pelo Diretor Geral, nomeação baseada nos regulamentos de pessoal aprovados pela CG (IDEM, art. VI).

Os Estados-Membros devem apresentar relatórios sobre legislação e estatísticas relacionadas a questões de natureza educacional, científica e cultural, bem como sobre as recomendações e as convenções propostas pela CG (IDEM, art. VIII). O orçamento administrado pela organização especializada é aprovado pela CG. Esta também decide sobre a divisão dos encargos financeiros entre os Estados-Membros da UNESCO. (IDEM, art. IX).

A UNESCO vincula-se à ONU, na condição de um órgão especializado em matéria educacional, científica e cultural, por intermédio de um acordo que estabelece a natureza dessa vinculação, conforme previsto na Carta de São Francisco¹ (art. 63).

El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados (...), acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General. El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas (CARTA DA ONU, 1945, art. 63).

Este acordo, para ter validade jurídica, precisa ser submetido à aprovação da Conferência Geral da UNESCO, pois, por intermédio dele, são determinadas as formas de

¹ A Carta da ONU, também chamada de Carta de São Francisco, foi assinada na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, realizada em São Francisco, Estados Unidos da América, em 1945.

cooperação entre a organização e a ONU, na busca de objetivos comuns de consecução da paz e da segurança internacionais. Mas, sobretudo, estabelece a autonomia da organização especializada, nos assuntos de sua competência, especificados no instrumento de sua constituição (CONSTITUIÇÃO DA UNESCO, art. X).

A UNESCO poderá promover cooperação conjunta com outras organizações especializadas das Nações Unidas, quando seus objetivos estiverem relacionados e quando for necessário assegurar uma efetiva cooperação. As organizações internacionais de natureza não-governamental, cuja atuação envolva assuntos de competência da organização, podem estabelecer formas de cooperação, por intermédio da realização de tarefas específicas, incluindo a participação de representantes daquelas organizações em comitês consultivos da organização especializada, criados pela Conferência Geral (IDEM, art. XI).

Os privilégios e imunidades conferidos à ONU, no instrumento de sua constituição (CARTA DA ONU, arts. 104 e 105), também se aplicam à UNESCO. Assim, conforme a Carta de São Francisco, a organização especializada em matéria educacional, científica e cultural:

gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos. (...) gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización (CARTA DA ONU, arts. 104 e 105).

A análise do instrumento de constituição da UNESCO indica-nos seus propósitos e funções, a natureza de sua vinculação com a ONU, as formas de cooperação que podem ser estabelecidas e os objetivos específicos de sua atuação, em campos de sua competência. Esse exame facilita a compreensão sobre as tarefas da organização especializada, sobretudo no tocante aos documentos produzidos em seu âmbito ou sob o seu patrocínio. A interpretação do direito à educação, especificamente quanto à matéria educação superior, a partir da análise dos documentos internacionais da organização, não prescinde dessa consideração preliminar.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA PERSPECTIVA DA UNESCO: UM DIREITO HUMANO E UM BEM PÚBLICO

Nesta seção, são analisados documentos internacionais, formulados no âmbito da UNESCO, que focalizam a discussão da matéria educação superior, analisando-se os propósitos, as funções e os objetivos pensados quando se trata de um nível de escolarização que constitui o ápice na hierarquia do percurso educacional na sociedade contemporânea. Assim, o *corpus* documental é formado pelos seguintes documentos, que indicam as recomendações dessa organização especializada, a saber: “*Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Relatório Jacques*

Delors” (1996); “*Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação*” (1998); “*Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento do Ensino Superior*” (1998); “*La Educación Superior en los Países en desarrollo: peligros y promesas (Higher Education in Developing Countries – peril and promise*” (2000) – documento ‘conjunto’ Banco Mundial e UNESCO”; “*Relatório Sintético sobre as Tendências e Desenvolvimentos na Educação Superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003)*” (2003). O exame desse acervo documental poderá indicar-nos o tratamento da matéria educação superior de uma organização especializada da ONU em assuntos educacionais. Assim, é analisada a referida matéria elaborada nos documentos em tela.

No primeiro documento, conhecido como Relatório Jacques Delors (1996), é trabalhada a temática relativa aos princípios da educação. Estes devem orientar todo o processo educacional, não se restringindo aos níveis elementares, abarcando a educação básica e superior. Nesse sentido, a educação deve se organizar em torno de quatro aprendizagens, que constituem os pilares do conhecimento, aprendizagens vistas como presentes ao longo de toda a vida do indivíduo. São elas: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser.

O primeiro princípio da educação - *aprender a conhecer* - se refere à aquisição dos instrumentos da compreensão; o segundo princípio - *aprender a fazer* – consiste na capacidade do indivíduo agir sobre o seu entorno social; o terceiro, - *aprender a viver juntos* – se refere à necessidade de cooperação entre os indivíduos, e *aprender a ser* é um princípio que enfatiza a necessidade de integração entre as formas de aprendizagem anteriores, participando na constituição do cidadão responsável e crítico.

Com base nesses princípios, a UNESCO trabalha uma concepção de universidade que a considera uma instituição voltada, sobretudo, para a produção de conhecimentos científicos e para a formação das qualificações necessárias ao mundo do trabalho. A universidade também é considerada uma instituição especializada no desenvolvimento da educação ao longo de toda a vida, e que trabalha na preparação, de forma integral, dos indivíduos para viverem em sociedade, contribuindo na socialização e na conservação do patrimônio cultural. Percebe-se, assim, a presença de uma concepção de universidade multidimensional, não se restringindo ao aspecto econômico, embora esta última dimensão esteja presente nas propostas da organização.

A temática relativa ao papel da universidade no processo de desenvolvimento econômico se encontra presente no documento da UNESCO. Para essa organização, a universidade assume um papel determinante na promoção de novas perspectivas de desenvolvimento, contribuindo na solução dos problemas sociais e econômicos dos países em desenvolvimento. No entanto, o discurso que enfatiza a relação entre desenvolvimento e universidade, é trabalhado de forma específica, distanciando-se, em certos aspectos, das perspectivas economicistas representadas pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Na discussão da relação universidade e desenvolvimento econômico, no Relatório Delors (1996), considera-se a instituição universitária a responsável pela produção de pesquisa,

que deve se orientar para as necessidades da sociedade. Dessa forma, o discurso da investigação aplicada é trabalhado pela UNESCO, mas, ao lado de outros discursos que enfatizam o papel da universidade no processo de formação das elites dirigentes, dos técnicos e, também, dos professores dos níveis primário e secundário², sendo a instituição responsável por fazer a articulação com as outras etapas de ensino. Além dessas tarefas, também é colocada para a instituição universitária a responsabilidade de desenvolvimento da educação permanente, da preservação cultural e do patrimônio da humanidade e de ser uma das protagonistas no processo de transformação da sociedade.

Para a consecução dessas tarefas, a UNESCO recomenda autonomia e liberdade acadêmica para a universidade, necessária, principalmente, na realização da pesquisa e na criação do saber. Trata-se de atributos indispensáveis ao exercício das atividades universitárias. Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida na universidade não deve estar atrelada às demandas imediatas do setor produtivo, mas contribuir no desenvolvimento de longo prazo da sociedade. As parcerias entre universidade e empresa são indicadas pela UNESCO, no documento em referência. No entanto, ainda não parece ser um discurso dominante, mas se trata de uma recomendação, dentre outras, colocada por essa organização.

No Relatório Delors (1996), a crise da educação superior é tratada como, sobretudo, crise de financiamento, resultado das políticas de ajuste estrutural impostas aos países em desenvolvimento, responsáveis por um menor investimento, por parte do Estado, nos sistemas de educação superior. Nesse sentido, o estabelecimento de novos parceiros, que possam complementar o financiamento, é colocado como alternativa para as instituições “driblarem” a escassez de recursos financeiros.

No documento “*Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*” (1998)³, a educação superior é compreendida como o nível educacional responsável pelos *estudos*, pelo *treinamento* e pela *formação para a pesquisa*, oferecido por *universidades* ou *outras instituições de nível pós-secundário* aprovadas pelo Estado⁴. Nessa ótica, a educação superior é compreendida como o *locus* de formação de indivíduos críticos, qualificados e cultos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de um país.

A temática da relação educação superior e desenvolvimento sociocultural e econômico, numa sociedade que tende a se transformar em sociedade do conhecimento, é trabalhada no documento da UNESCO, “(...) de modo que a educação superior e a pesquisa atuam agora como componentes essenciais do desenvolvimento cultural e socioeconômico de indivíduos, comunidades e nações” (1998, p. 20). Nessa perspectiva, as instituições de educação superior se configuram como instituições de educação permanente, onde os valores da paz devem ser cultivados e que têm como missão a formação e a realização de pesquisas; a qualificação para o

2 Fundamental e médio, no Brasil, configurando a chamada Educação Básica.

3 Declaração aprovada na Conferência Mundial sobre o Ensino Superior: *O ensino superior no século XXI: visão e ações*, realizada em Paris (5-9 de outubro de 1998).

4 Definição de educação superior aprovada pela Conferência Geral da UNESCO, em sua 27ª reunião (1993), na Recomendação sobre a convalidação dos estudos, títulos e diplomas de educação superior.

mundo do trabalho; a aprendizagem permanente; a produção de conhecimentos e sua socialização e o desenvolvimento da educação em todos os níveis, sobretudo, através da capacitação dos docentes do nível básico de educação.

Com base nessa concepção, a UNESCO recomenda a adoção de uma nova visão de educação superior, fundamentada na *igualdade de acesso*, baseada no *mérito*⁵ e na reorientação do vínculo da educação superior com os outros níveis educacionais, principalmente, com a educação secundária⁶; na facilitação do acesso de grupos menos favorecidos, sobretudo, a promoção do acesso das mulheres; no desenvolvimento da pesquisa de longo prazo e com um maior equilíbrio entre pesquisa fundamental e aplicada; na cooperação com o mundo do trabalho e outros setores sociais e na diversificação da educação superior como alternativa para ampliar o acesso de grupos excluídos.

As questões relativas à produção da pesquisa e aos vínculos com o mundo do trabalho merecem maior atenção, pelo fato de terem adquirido maior relevância no contexto dos novos desafios colocados pela economia baseada no conhecimento. Como afirma Santos (2004, p. 85):

a popularidade com que circulam hoje (...) os conceitos de ‘sociedade de conhecimento’ e de ‘economia baseada no conhecimento’ é reveladora da pressão que tem sido exercida sobre a universidade para produzir o conhecimento necessário ao desenvolvimento tecnológico que torne possível os ganhos de produtividade e de competitividade das empresas. A pressão é tão forte que vai muito para além das áreas de extensão, já que procura definir, à imagem dos seus interesses, o que conta como pesquisa relevante, o modo como deve ser conduzida e apropriada.

Em relação à pesquisa, no documento em referência, os direitos intelectuais e culturais, que resultam de sua prática, devem voltar-se para o proveito da humanidade como um todo, não se constituindo como objeto privado, disponível, apenas, a uma parcela da sociedade com condições de comprá-lo. O financiamento da pesquisa não depende, exclusivamente, de recursos estatais, originando-se de fontes públicas e privadas. Mesmo que o setor privado seja responsável pelo financiamento da pesquisa na universidade, a liberdade e a autonomia acadêmicas são colocadas como requisitos indispensáveis às instituições universitárias, devendo ser resguardadas, sobretudo, nas tarefas relativas à definição da agenda da pesquisa, ao que é relevante pesquisar, no sentido de sua importância para a sociedade como um todo. Mas isso não exige que a instituição universitária preste contas a essa mesma sociedade sobre a realização de suas atividades. Nessa perspectiva, o setor produtivo-empresarial não pode ser o responsável sobre o que e para quê a universidade deve pesquisar.

Em relação aos vínculos da educação superior com o setor produtivo, a UNESCO propõe,

5 O acesso à educação superior via mérito individual consiste numa recomendação que tem como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada, no âmbito das Nações Unidas, em 1948. Nessa declaração, são reconhecidos aos seres humanos certos direitos, considerados inalienáveis. No art. 26, parágrafo primeiro, o acesso à educação, em todos os níveis, encontra-se regulado da seguinte forma: “todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito”.

6 Essa proposta já se encontra presente no Relatório Delors (1996), conforme já referido.

além das tarefas tradicionais, tais como treinamento, atualização profissional, desenvolvimento de habilidades empresariais, a participação de representantes dos setores produtivo-empresariais nos órgãos que dirigem as instituições de educação superior. Entende-se que o investimento em educação superior não consiste, portanto, numa tarefa exclusiva do Estado. Este assume um papel de destaque, mas não exclusivo. Nessa perspectiva,

(...) a transformação e expansão substancial da educação superior, a melhoria de sua qualidade e pertinência, e a maneira de resolver as principais dificuldades que a afligem exigem a firme participação não só de governos e instituições de educação superior, mas também de todas as partes interessadas, incluindo estudantes e suas famílias, professores, o mundo dos negócios e a indústria, os setores públicos e privados da economia, os parlamentos, os meios de comunicação, a comunidade, as associações profissionais e a sociedade, exigindo igualmente que as instituições de educação superior assumam maiores responsabilidades para com a sociedade e prestem contas sobre a utilização dos recursos públicos e privados, nacionais ou internacionais (...) (1998, p. 21).

A nova visão de educação superior, conforme recomendação da UNESCO, respalda as ações necessárias para a sua efetivação. As ações são as seguintes: avaliação da qualidade de todas as atividades da educação superior; educação à distância; financiamento da educação superior com recursos públicos e privados; autonomia com responsabilidade; cooperação internacional no desenvolvimento de conhecimentos teóricos e práticos; parcerias entre políticos, pesquisadores, estudantes e outros setores.

A UNESCO também propõe a existência de uma ampla gama de opções de ingresso e de saída nos cursos ofertados pelas instituições de educação superior, flexibilizando e diversificando as alternativas de acesso aos cursos superiores. A liberdade acadêmica e a autonomia são entendidas como um conjunto de deveres e obrigações, devendo as instituições de educação superior prestar contas à sociedade. A autonomia não se reduz a um aspecto, mas abarca as dimensões didática, de gestão administrativa e financeira e de definição da agenda e das prioridades da pesquisa. Esta, na visão da UNESCO, consiste na tarefa fundamental de todos os sistemas de educação superior, sobretudo, no que diz respeito ao desenvolvimento da pós-graduação *stricto sensu*.

No documento “*Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento do Ensino Superior*” (1998), documento este que complementa a *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação* (1998), ambos aprovados na Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998), são discutidas as ações prioritárias no âmbito nacional, dos sistemas e instituições, e no plano internacional, no processo de desenvolvimento da educação superior. No âmbito internacional, ainda são incluídas as futuras iniciativas da UNESCO.

Na esfera nacional, a UNESCO coloca a sua posição quanto ao papel do Estado. Para essa instituição, ao poder estatal cabem as tarefas de estabelecimento de um marco legislativo, político e financeiro no desenvolvimento da educação superior. O acesso à educação superior

consiste num direito, baseado no princípio do mérito. A UNESCO reafirma o princípio do mérito, já realçado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 26). Há, nessa perspectiva, “(...) um claro reforço da idéia liberal dos dons, talentos e capacidades naturais, em que pese a orientação democrática da UNESCO” (CATANI & OLIVEIRA, 2000, p. 36).

Ainda no marco das ações de ordem nacional, a UNESCO propõe estreitar os vínculos entre a educação superior e a pesquisa, pois esta última consiste na tarefa fundamental da educação superior. O ensino e a pesquisa são considerados elementos intimamente relacionados à produção do conhecimento.

Quanto às ações prioritárias, no âmbito dos sistemas e das instituições, a UNESCO, considerando a educação superior como parte essencial do processo de desenvolvimento econômico e social sustentável, propõe relações desse nível educacional com o mundo do trabalho sob novas bases, sem relegar a necessária autonomia e liberdade acadêmicas.

Nesse contexto, reafirma-se a pesquisa como a característica fundamental de todos os sistemas de educação superior, devendo ser fortalecidas as atividades de investigação que tenham como foco a própria educação superior, por intermédio do Fórum UNESCO/ONU sobre Educação Superior e das Cátedras UNESCO em Educação Superior.

No plano internacional, a UNESCO propõe a existência de cooperação entre instituições e sistemas de educação superior, especialmente, a cooperação entre os países do Sul. A mobilidade consiste numa questão recomendada pela instituição, sendo necessária a criação de uma estrutura para a transferência de créditos para favorecer e estimular a mobilidade de professores e de estudantes. A criação e o fortalecimento de centros de excelência, nos países em desenvolvimento, podem ser realizados por intermédio, por exemplo, das Cátedras UNESCO.

Especificamente em relação ao papel da UNESCO no desenvolvimento da educação superior, a instituição se propõe a: promover a coordenação de organizações intergovernamentais, supranacionais e não-governamentais, agências e fundações financiadoras de programas existentes no processo de cooperação internacional em educação superior; estabelecer centros de excelência em todas as áreas de conhecimento, sobretudo, naquelas áreas que contribuem na promoção da educação para a paz, na resolução de conflitos, na defesa dos direitos humanos e da ordem democrática.

A UNESCO ainda coloca a necessidade de se constituir em fórum de reflexão mundial sobre assuntos relativos à educação superior, juntamente com a Universidade das Nações Unidas, com as comissões nacionais e com organizações intergovernamentais e não-governamentais. O objetivo consiste em: preparar relatórios que expressem o estado do conhecimento em educação superior; promover projetos inovadores, responsáveis pela implementação do papel específico da educação superior na condição de educação permanente; reforçar a cooperação internacional entre instituições de educação superior; e enfatizar o papel da educação superior na formação do cidadão, para o desenvolvimento sustentável e para a instauração e consolidação da paz mundial.

No documento ‘conjunto’ BIRD-UNESCO (2000), parceria que influencia as concepções de educação superior e de universidade de ambas as instituições, bem como a apresentação

das temáticas trabalhadas, a UNESCO, um organismo internacional que, tradicionalmente, tem argumentado em prol de concepções educacionais mais democráticas, discute uma concepção de educação superior e de universidade voltada mais para os vínculos dessa etapa educacional com o setor produtivo⁷.

Nesse âmbito, a UNESCO coloca algumas temáticas na agenda de debate, cujo teor de discussão se aproxima de uma concepção mais economicista de educação, relegando-se, nesse caso, a concepção de educação superior como um direito. Assim, primeiramente, a educação superior sofre uma reformulação conceitual, passando a ser denominada e tratada como *educação terciária*, a qual desempenha um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico e social, na denominada sociedade do conhecimento.

Nesse processo de desenvolvimento, a educação superior terciária assume o papel de formar, sobretudo, as competências exigidas pelo setor produtivo-empresarial. As universidades, especificamente, assumem a tarefa de desenvolver a investigação aplicada, cujos resultados possam ser transformados em ‘produtos’ passíveis de serem explorados pela indústria e outras empresas.

No processo de mudança de concepção de educação superior e de universidade, algumas questões passam a ser tratadas de forma diferente, tais como os aspectos relativos ao papel do Estado; ao financiamento; à concepção de autonomia e de liberdade acadêmicas.

A UNESCO, neste documento, afirma que um sistema de educação superior não pode depender unicamente de recursos estatais. Nesse sentido, recomenda a adoção de um sistema híbrido, em que recursos privados e estatais financiem a educação superior e o setor privado cumpra o papel de complementação do sistema público de educação superior. Ao governo, cabe a tarefa exclusiva de controle e de supervisão do sistema, através da construção de um marco regulatório coerente. Compete, também, ao Estado a avaliação da qualidade acadêmica das instituições, cujos resultados devem ser publicados, com a responsabilização daquelas que não obtiverem um desempenho adequado nos resultados avaliativos, os quais são marcados pela publicidade, esta utilizada pelo mercado educacional como um fator de competitividade.

Nesse contexto, a UNESCO recomenda a diversificação tanto dos modelos institucionais como das fontes de financiamento das instituições. A diversificação dos modelos institucionais é indicada como alternativa para resolver, sobretudo, as questões referentes ao acesso e à focalização das tarefas assumidas pelas instituições de educação superior. Segundo essa concepção, um sistema diferenciado quanto a objetivos institucionais apresenta uma maior eficiência e eficácia no desempenho de suas funções. Assim, nem todas as instituições possuem objetivos ligados ao desenvolvimento da pesquisa, principalmente, a pesquisa de excelência. Dessa forma, defende-se a hierarquização do sistema de educação superior, onde, no topo da pirâmide, encontram-se as universidades que realizam pesquisa. Por sua vez, na base do sistema, se encontra uma variedade de instituições voltadas para o ensino das qualificações e das competências requeridas pelo setor produtivo.

⁷ O documento ‘conjunto’ nega os aspectos fundamentais trabalhados, tradicionalmente, pela UNESCO nos documentos relativos a questões de educação superior, produzidos ou endossados por essa instituição. Sobre o assunto, ver: Siqueira (2001).

O problema do acesso de grupos sociais menos favorecidos à educação superior é resolvido pela recomendação da diversificação dos modelos institucionais, pois, se existe consenso quanto à necessidade de melhorar o acesso de grupos minoritários, o mesmo não ocorre quanto ao tipo de instituição à qual esses grupos devem ter acesso. A universidade, sobretudo a universidade de excelência, volta-se para a formação das elites e para o desenvolvimento da investigação. As *instituições de ensino das qualificações* são indicadas para os que, até então, estiveram excluídos do sistema de educação superior. Reitera-se, assim, a velha dicotomia produção- reprodução.

A diversificação das fontes de financiamento é indicada pela UNESCO como uma alternativa para aumentar os investimentos em educação superior. Dessa forma, as parcerias entre universidades e setor produtivo consistem na recomendação principal, sobretudo, aquelas referentes ao desenvolvimento da investigação aplicada e à realização de consultorias.

Nas recomendações indicadas pela UNESCO, percebe-se a defesa da autonomia e da liberdade acadêmicas. Entretanto, parece-nos que estas sofrem restrições, pois as orientações defendidas quanto às parcerias, à realização da investigação aplicada, indicam a vinculação das tarefas acadêmicas às demandas do setor produtivo. Este último pressiona as universidades a produzirem inovações requeridas pelas necessidades de competitividade da economia capitalista.

No “*Relatório Sintético sobre as Tendências e Desenvolvimentos na Educação Superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003)*” (2003), a UNESCO busca, cinco anos após a realização da Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998), avaliar as mudanças ocorridas, assim como proceder a um exame das implementações recomendadas pela Conferência. O relatório serve, também, como um instrumento de análise para as discussões ocorridas no âmbito do Encontro dos Parceiros da Educação Superior (2003).

No documento em referência, são trabalhadas as temáticas relativas aos novos papéis demandados à educação superior no contexto das mudanças advindas de uma sociedade globalizada, baseada na informação e no conhecimento. Nesse âmbito, são discutidas as temáticas referentes ao financiamento no processo de expansão da educação superior, expansão esta pautada na qualidade; aos novos desafios colocados pela sociedade global, fundamentada no conhecimento; ao papel da educação superior no desenvolvimento sustentável; aos vínculos da educação superior com o setor produtivo-empresarial; ao processo de internacionalização da educação superior.

Quanto ao financiamento, a UNESCO discute o papel do Estado e de outros interessados na promoção da educação superior. De fato, nesse último documento, o posicionamento da UNESCO é pela defesa de que o Estado não pode e nem tem condições de ser o único financiador no contexto de maior pressão e demanda por mais educação superior. No entanto, o papel do Estado continua essencial, principalmente, no que diz respeito à implantação de um marco legal e de políticas voltadas para a promoção da educação superior, “(...) garantindo a qualidade e a segurança do cumprimento de todas as suas funções na sociedade” (2003, p. 117).

Ainda sobre o financiamento, a UNESCO recomenda a sua diversificação e um compartilhamento dos custos entre os estudantes e suas famílias, empresas, indústria e o setor público

em geral. Orienta, também, os professores e os pesquisadores a adotarem uma atitude empresarial na busca de recursos e de fontes adicionais que possam ser utilizados no desenvolvimento da educação superior. A controvérsia nessa questão refere-se à parte que cabe a cada setor – Estado, família e estudantes, empresas – no financiamento dessa etapa educacional.

A educação superior, no documento em tela, é considerada um bem público, cujo acesso baseia-se no mérito, orientação esta que reafirma as recomendações contidas em documentos anteriores e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já referidos. O direito à educação superior é garantido pelo Estado, como principal promotor, mas não exclusivo, conforme a capacidade e esforços individuais.

Todos os insumos (isto é, as fontes adicionais de recursos por parte do setor privado) e os meios (vários fornecedores de educação superior, inclusive instituições privadas contribuem para o bem público, na medida em que proporcionam resultados no campo da educação superior (ou seja, trazem benefícios para a sociedade). (...) ‘público’ não quer dizer necessariamente administrado, financiado ou controlado pelo governo, e inclui instituições financiadas e gerenciadas de forma particular (...) (2003, p. 117).

No entanto, a UNESCO vai de encontro à adoção de uma abordagem gerencial na educação superior. A defesa de parcerias empresariais, no intuito de adicionar recursos para a área, não significa a assunção plena de uma perspectiva economicista. Esta é criticada pela UNESCO, sobretudo, a inclusão da educação no rol dos serviços comercializáveis, onde se objetiva o lucro, como é o caso do *General Agreement on Trade in Services* (GATS) (1995), acordo este realizado no âmbito da OMC.

(...) a educação superior não pode ser comercializada da mesma forma como qualquer mercadoria. Os Estados, governos e as próprias instituições de educação superior não devem perder de vista o fato de que estão lidando com um bem público, e o objetivo último deve ser torná-la um bem público global (2003, p. 136).

Nessa perspectiva, a educação superior como um bem público, cujo financiamento não advém exclusivamente de recursos estatais, mas requer a participação de outros setores sociais, inclusive empresas, tem como papel contribuir no processo de desenvolvimento econômico, social e cultural; promover os valores fundamentais à coesão social e à construção de uma nação; participar do progresso da carreira pessoal e do desenvolvimento dos indivíduos; e contribuir no desenvolvimento sustentável.

Uma das funções tradicionais da educação superior, sobretudo da universidade, consiste na pesquisa. Esta deve se desenvolver com base na liberdade e autonomia acadêmicas, evitando-se, assim, que a perspectiva do lucro se sobressaia diante dos valores acadêmicos. Nesse sentido, a definição da política e da agenda da pesquisa consiste numa responsabilidade da instituição universitária, com prestação de contas à sociedade.

Para que a educação superior cumpra o seu papel na sociedade do conhecimento, é necessário promover a sua expansão de forma qualitativa, que não depende unicamente de recursos do Estado.

Tornou-se evidente (...) que a expansão da educação superior não pode ser acompanhada por um crescimento proporcional da despesa pública. Nenhum governo, inclusive nos países desenvolvidos, pode garantir, apenas com recursos públicos, o crescimento da educação superior no ritmo exigido pelas necessidades econômicas e sociais (2003, p. 104 -105).

O aumento da demanda em educação superior também exige um processo de diversificação de modelos institucionais, conforme referido, e o uso de recursos de educação à distância. Esta última alternativa é apontada como uma saída para ampliar, nos níveis requeridos pelas necessidades de crescimento e de competitividade da economia baseada no conhecimento, o acesso à educação superior.

Quanto à internacionalização da educação superior, esta é defendida pela UNESCO, sendo necessária a adoção de mecanismos para garantir a qualidade e estruturas de reconhecimento de títulos. A educação superior através das fronteiras constitui recomendação da UNESCO, desde que se preserve a educação superior como um bem público, e seja respeitada a sua especificidade, “(...) que decorre da história, das tradições e necessidades específicas nacionais e locais” (2003, p. 138). Assim, o papel dessa organização especializada em matéria educacional consiste em:

assistir os Estados-Membros no desenvolvimento da sua capacidade na formulação de políticas e estratégias sobre educação superior; servir como plataforma de diálogo e para o intercâmbio e a partilha de experiência e informação sobre aspectos importantes da educação superior no século XXI (2003, p. 139).

A UNESCO também procura atualizar, no documento em referência, o Quadro de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior (1998), atualização que requer mudanças, em âmbito nacional, dos sistemas e das instituições e no plano internacional. Essa instituição reconhece que a Declaração Mundial e o Marco de Ação, ambos de 1998, guardam ainda a sua pertinência e validade. No entanto, ocorrem desenvolvimentos que reclamam novas ações por parte dos vários setores envolvidos com a educação superior.

Na sociedade contemporânea, a educação superior assume papel fundamental na promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a UNESCO recomenda uma ação estatal na garantia da educação superior, sobretudo, no estabelecimento das bases administrativas e de um quadro legislativo favorável à reestruturação desse nível educacional, processo cuja referência seja a educação superior como um bem público. Nessa ótica, a UNESCO defende a participação de setores públicos e privados no desenvolvimento de sistemas de educação superior viáveis. A responsabilidade do Estado não é relegada, mas tem o seu papel reformulado na perspectiva de canalizar a contribuição dos vários setores sociais na garantia das funções e objetivos da educação superior. O Estado também assume a tarefa de estimular uma maior dimensão internacional, favorecendo a mobilidade de pessoal e de estudantes.

No nível dos sistemas e das instituições, a UNESCO recomenda inovações do conteúdo curricular e dos métodos de ensino e aprendizagem. Propõe, também, o fortalecimento da

pesquisa e a busca de uma maior internacionalização dos seus programas e atividades, evitando-se, contudo, a adoção de uma abordagem puramente gerencial, fundamentada nas regras do mercado. Orienta as instituições a buscarem o melhoria de sua capacidade de administração, estimulando os professores a adotarem uma atitude mais empreendedora na procura de financiamento e de recursos adicionais.

Em âmbito internacional, a UNESCO recomenda a busca de soluções para os problemas relativos à aceitação de créditos e de reconhecimento de estudos e qualificações, no intuito de favorecer a mobilidade dos estudantes. Nessa esfera, a UNESCO assume as seguintes tarefas: desenvolver a educação superior, através da criação de um Programa para o Desenvolvimento e Cooperação da Educação Superior; promover uma relação mais eficaz entre a educação superior e o universo do trabalho; fortalecer o papel da pesquisa nesse nível educacional, por meio do Fórum Global sobre Conhecimento e Pesquisa na Educação Superior; fortalecer, mundialmente, a liberdade e autonomia acadêmicas e estimular a criação de uma currículo internacional sobre o desenvolvimento sustentável no âmbito da educação superior. A UNESCO ainda se propõe a analisar as implicações da liberalização do comércio de serviços educacionais, no âmbito da educação superior, particularmente, as implicações do GATS (1995).

O exame da matéria educacional, a partir das recomendações da UNESCO, nos documentos supracitados, teve o objetivo de compreender as concepções dessa organização quanto à educação superior e as suas propostas para a efetivação de mudanças nesse patamar de estudos, análise que revela um consenso em relação a alguns aspectos, tais como: o papel da educação superior, sobretudo, da universidade na sociedade do conhecimento; a relação entre educação superior e desenvolvimento econômico e social sustentável; a liberdade e autonomia acadêmicas; a crise de financiamento da educação superior, principalmente, nos países em desenvolvimento; a relação entre educação superior e Estado; a relação entre educação superior e outras etapas educacionais; o acesso à educação superior; a diversificação dos modelos institucionais de educação superior; a reforma desse nível educativo.

Não obstante a ocorrência de relativo consenso em relação a aspectos colocados na agenda de debate sobre os rumos da educação superior na sociedade contemporânea, existem controvérsias quando se discute o conteúdo das propostas. Por exemplo, o papel da universidade na sociedade do conhecimento constitui-se numa discussão recorrente nos vários documentos da UNESCO. No entanto, a forma como é discutido esse papel é bastante diversa quando se considera outras organizações, tais como o BIRD e a OMC. Esta última, apesar de se constituir como uma organização cuja prática focaliza o comércio mundial, tem se direcionado para a formulação de documentos sobre educação superior. Fato que pode indicar a defesa de uma concepção gerencial de educação, ao invés da educação superior como um direito humano, portanto, universal.

Nesse contexto, a UNESCO tem se constituído em interlocutora ativa e dotada de legitimidade no processo de orientação sobre os rumos da educação superior no cenário internacional. Procurando estabelecer um diálogo, com a participação dos Estados, a UNESCO

tem buscado, de forma democrática, discutir sobre a direção a ser tomada pela educação superior. Nesse processo, vai de encontro a uma concepção meramente gerencial, a qual visa, exclusivamente, ao lucro, e que é assumida pela OMC. Defende, portanto, a educação superior como um bem público, cujo financiamento advém de recursos estatais e privados, e não reduz o seu papel à dimensão econômica, considerada necessária, mas não exclusiva e suficiente.

REFERÊNCIAS

CATANI, Afrânio Mendes & OLIVEIRA, João Ferreira de. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação, **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, ano/vol. 13, nº 002, p. 29-52, 2000.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da comissão internacional sobre educação para o século XXI. 3.ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO.

ONU. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948). In: _____. **Recopilación de instrumentos internacionales**. Instrumentos de carácter universal. Volumen I (primera parte). Nueva York y Ginebra, 1994.

_____. CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. Firmada en San Francisco el 26 de junio 1945. Disponível em: www.unhchr/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.html. Acesso em: 23 de maio de 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

SIQUEIRA, Ângela C. de. “O documento ‘conjunto’ Banco Mundial/UNESCO sobre o ensino superior”. **Avaliação** (Campinas), ano 6, v. 6, nº 19, mar., 2001.

UNESCO. Novos caminhos para a educação superior. **SEMINÁRIO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE XXI. DOCUMENTO SÍNTESE**. Brasília, 2003.

_____. Relatório sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003). In: **Educação superior: reforma, mudança e internacionalização**. **Anais...**, Brasília: UNESCO Brasil; SESu, 2003.

_____. **CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR**. La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Paris: UNESCO, 1998. Disponível em: <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm>. Acesso em: 15 fev. 2008.