POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL NAS AMÉRICAS, ÁFRICA E ÁSIA: CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL E HUMANO.

Eduard Angelo Bendrath

Programa de Pós Graduação em Educação – Doutorado. Universidade Estadual Paulista – UNESP/FCT. E-mail: bendrath@ig.com.br. Agência de Fomento: CAPES

RESUMO

O presente estudo está vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente, e seu objetivo foi analisar as políticas de educação não-formal desenvolvidas em 18 países de 3 continentes e verificar de que forma elas estão relacionadas com os movimentos de desenvolvimento social e econômico dos países contribuindo para a ampliação do estoque de capital social e humano tendo como referência as teorias de Putnam, Coleman e Schultz. Como procedimento foi adotado o princípio de análise em educação comparada descrito na literatura e os dados dos países foram coletados junto ao banco de dados da UNESCO em Paris a partir de seus relatórios técnicos. Os resultados indicaram flutuações de interesses e objetivos que estão orientados por matrizes culturais e econômicas de cada país, sendo a educação não-formal uma ferramenta de destaque para resolução emergencial de problemas pontuais de cada sociedade.

Palavras Chave: *Educação não-formal; Políticas Públicas; Capital Social; Capital Humano, UNESCO*

INTRODUÇÃO

Ainda são poucos os estudos que visam compreender o papel de modelos de educação não-formal dentro de sistemas educacionais e seus impactos nos processos de desenvolvimento social e econômico em contextos variados. As análises da UNESCO sobre a área trazem reflexões profundas para um novo panorama educacional que não se restringe única e exclusivamente às orientações definidas pela educação formal e seus ciclos de aprendizagem pré-elaborados.

De acordo com a própria UNESCO (2011) o conceito de educação não-formal é entendido como toda atividade educativa organizada que não corresponde exatamente à definição de educação formal. Entende-se que a educação não-formal pode ter seu lugar tanto dentro como fora das instituições educativas estando acessível para pessoas de todas as idades. Esse conceito é reforçado pelos argumentos de Hoopers (2006), Gohn (2008) e Torres (1992) que observam no modelo de educação não-formal uma nova possibilidade de mudança de paradigma.

No entanto, destaca-se que a base epistemológica de origem do conceito de educação não-formal está diretamente relacionado com as possibilidades de ampliação de recursos humanos aptos aos desafios da economia contemporânea. O conceito inicial do termo, proposto por P.H. Coombs (1976) chama a atenção para mudanças tanto nos processos pedagógicos de ensino-

aprendizagem, quanto para a organização dos sistemas educativos. Para o autor, as prioridades e metas devem fazer parte desse cotidiano, adequando o princípio da formação às necessidades de mão-de-obra, qualidade e custo. Nesse ínterim, a educação não-formal, chamada até então por ele de “ensino não-formal” aparece como um conjunto de atividades que constituem importante complemento para o ensino formal. O modelo de aprendizagem não-formal defendido por Coombs estava diretamente associado a um modelo de educação permanente, que décadas mais tarde seria aprimorado por Delors (1996) e definido como educação ao longo da vida.

Essa abordagem proposta por Coombs adequa-se ao disposto anteriormente por Theodore Schultz na década de 1950 e 1960 em sua teoria do capital humano na qual defendia que a ampliação do capital¹ está diretamente representada pela mão de obra qualificada, apta a responder com eficiência as constantes mudanças e demandas impostas pelo mercado, sendo capaz de obter uma força produtiva que gera riqueza, desenvolvimento e equilíbrio social. Nessa perspectiva Schultz (1961) analisou o processo de recuperação dos países no pós-guerra, constatando que uma população mais educada torna-se uma sociedade mais produtiva, o que ele chamou na época de “capital educacional”. Assim, o princípio fundamental da teoria do capital humano estaria na sua multiplicidade de fatores associados que não pode ser resumido em uma única regra universalmente aplicável.

Da mesma forma em que o modelo educacional não-formal apresenta nuances de alinhamento ao disposto na teoria do capital humano, podemos observar uma aproximação de suas ações pontuais com objetos que estão direcionados a uma abordagem relacionada ao capital social proposto por Putnam (2006) e Coleman (1988), especialmente quando programas e projetos de educação não-formal visam a recuperação social de comunidades economicamente desfavorecidas. Dessa maneira o capital social pode ser entendido como um conceito relativo ao benefício das múltiplas relações sociais agregadas a um sistema de confiança mútuo, garantindo cooperação e tratamento igual entre indivíduos ou grupos, de acordo com os interesses e objetivos específicos em comum dentro de uma sociedade. Nessa perspectiva Coleman (1988) defende que o conceito de capital social está no fato de cada ator ter o controle sobre certos recursos e interesses sobre certos recursos e eventos, o que pode ser traduzido como múltiplas relações de interesses que se fortalecem via ações mútuas de reciprocidade, dentre elas, ambientes de aprendizagens não formais.

¹ Schultz fundamentou seu discurso pautado na idéia de que o capital humano deve ser observado a partir de outra perspectiva, diferenciando-o dos outros modelos de acumulação capitalista. Segundo o autor, o capital humano tem sua essência no homem e suas experiências, diferentemente do capital físico, capital de giro, que possui sua essência nos modos de acumulação diretamente cambiável por meio do processo de atribuição de “valor monetário”.

Dessa forma, o objetivo dessa pesquisa foi investigar a dinâmica das políticas de educação não-formal em 18 países de 3 continentes contribuindo para a compreensão de seus indicativos de aplicabilidade no processo de desenvolvimento econômico e social de um país.

METODOLOGIA

Essa pesquisa pode ser classificada como sendo de caráter qualitativo, com uma abordagem centrada em análise de políticas públicas com foco em avaliação de processo conforme proposto por Figueiredo e Figueiredo (1986).

Como procedimento de coleta de dados, tomou-se como referência a obtenção de dados provenientes de relatórios técnicos dispostos na base de dados da UNESCO em Paris, sendo encontrados relatórios oficiais de 18 países sobre suas políticas de educação não-formal. As bases de dados usadas foram UNESCODoc e UNESCO Institute of Statistics (UIS). Os relatórios técnicos obtidos para análise foram os seguintes: 2008/ED/EFA/MRT/PI/28, 2008/ED/EFA/MRT/PI/26, 2008/ED/EFA/MRT/PI/64, 2008/ED/EFA/MRT/PI/49, 2008/ED/EFA/MRT/PI/45, 2008/ED/EFA/MRT/PI/63, 2008/ED/EFA/MRT/PI/6, 2008/ED/EFA/MRT/PI/36, 2008/ED/EFA/MRT/PI/56, 2008/ED/EFA/MRT/PI/52, 2008/ED/EFA/MRT/PI/73, 2008/ED/EFA/MRT/PI/31, sendo o relatório 2008/ED/EFA/MRT/PI/55 uma compilação de mais 6 países em um único documento.

Os países cujos relatórios possibilitaram uma análise sobre o panorama das políticas de educação não-formal foram: Afeganistão, África do Sul, Bangladesh, Botsuana, Brasil, Camboja, China, Egito, Etiópia, Filipinas, Gana, Honduras, Índia, Indonésia, Laos, Malawi, Mali e México, e o critério de inclusão deu-se exclusivamente sobre a existência de dados provenientes de documentação oficial da UNESCO sobre o tema.

Para a análise dos dados coletados tomou-se como referência as abordagens de educação comparada dispostos na literatura, em relação aos seus objetivos, possibilidades e aplicabilidades. De acordo com Lourenço Filho (2004) nos estudos comparativos, os problemas de educação são examinados numa grande escala, social, política, cultural, a escala do que temos chamado *macroeducação*. Eles permitem apreciar as duas faces correspondentes às categorias de conceitos dantes referidos: uma de ideais, aspirações e valores, em planos e programas; e outra de realidades vistas como trabalho que já se tenha produzido e cujos efeitos possam ser contados, medidos, analisados.

RESULTADOS

O acesso aos relatórios da UNESCO possibilitou compreender o interesse da organização em analisar o desenvolvimento de políticas de educação não-formal em países em processo de desenvolvimento, corroborando para a tese de que esse modelo educacional enquadra-se como ferramenta de recuperação social e econômica em momentos pontuais. Não foram encontrados relatórios produzidos pela UNESCO que apresentassem dados relacionados a países europeus e os demais documentos limitam as análises no continente americano a países de origem latina como Brasil, México e Honduras.

Os dados consolidados de 2011 do banco de dados da UNESCO apresentam um panorama geral (Tabela 1) que indica diferenças de desenvolvimento em relação aos países e seus continentes, o que indicaria os rumos de políticas nacionais que trilhassem medidas de correção e avanço social e econômico. As principais diferenças concentram-se no percentual da população rural, muito mais acentuado nos países analisados da Ásia e na África do que nos países Americanos, assim também como o IDH, PIB per capita e expectativa de vida que mantiveram o mesmo padrão.

Tabela 1. Panorama de indicadores econômicos e sociais dos países analisados

País / Continente	População	Expectativa de Vida	PIB per Capita	IDH	Crescimento Populacional	População Rural
		Idade	Valores em US\$	Escala PNUD	% ao ano	%
AMÉRICA (Norte, Central e do Sul)						
Brasil	193.946.886	73	11.640,00	0,730	0,9	15
Honduras	7.754.687	73	4.047,00	0,632	2,0	48
México	114.793.341	77	16.588,00	0,775	1,2	22
Sub Total/Média	316.494.914*	74,3	10.758,00	0,666	1,3	28,3
AFRICA						
África do Sul	50.459.978	53	10.960,00	0,629	1,2	38
Botsuana	2.030.738	53	14.706,00	0,634	1,2	38
Egito	82.536.770	73	6.281,00	0,662	1,7	56
Etiópia	84.734.262	59	1.109,00	0,396	2,1	83
Gana	24.965.816	64	1.871,00	0,558	2,3	48
Malawi	15.380.888	54	893,00	0,344	3,0	65
Mali	15.839.538	51	1.091,00	0,418	3,2	84
Sub Total/Média	275.947.990*	58,1	5,273,00	0,520	2,1	58,8
ASIA						
Afeganistão	32.358.260	49	1.139,00	0,374	2,7	76
Bangladesh	150.493.658	69	1.177,00	0,515	1,2	72

Camboja	14.305.183	63	2.358,00	0,543	1,2	80
China	1.347.565.324	73	8.400,00	0,699	0,5	49
Filipinas	94.852.030	69	4.119,00	0,654	1,7	51
Índia	1.241.491.960	65	3.650,00	0,554	1,4	69
Indonésia	242.325.638	69	4.636,00	0,629	1,0	49
Laos	6.288.037	67	2.790,00	0,543	1,4	66
Sub Total/Média	3.129.680.090*	65,5	3.533,00	0,625	1,3	64
TOTAL/MÉDIA	3.722.122.994*	65,9	6.521,00	0,603	1,5	50,3
<i>* Somatória Total</i>						

Fonte: Instituto de Estatística da UNESCO (UIS), 2011

Em relação aos sistemas educacionais nos referidos países, constatou-se a ausência de informações detalhadas sobre a aplicação de recursos destinados à educação tomando como referência o Produto Interno Bruto (PIB). Foi possível observar que em 5 países (Tabela 2) a população em idade escolar referente ao ensino secundário já ultrapassou a população em idade escolar do ensino primário, o que pode indicar para os próximos anos a inversão de políticas de ampliação de vagas e melhoria da qualidade da educação, que, desde o marco de Jomtiem (1990) e Dakar (2000) vem reforçando a necessidade de maiores investimentos nos primeiros anos de escolarização.

Tabela 2. População em Idade Escolar e Investimento do PIB em educação

País / Continente	População Nacional	População em Idade Escolar	População em Idade Escolar	PIB Investido
		Primário	Secundário	%
AMÉRICA (Norte, Central e do Sul)				
Brasil	193.946.886	Não divulgado	Não divulgado	5,3
Honduras	7.754.687	1.103.763	895.932	Não divulgado
México	114.793.341	13.227.296	13.048.567	Não divulgado
ÁFRICA				
África do Sul	50.459.978	7.053.390	4.950.184	Não divulgado
Botsuana	2.030.738	297.540	217.950	Não divulgado
Egito	82.536.770	10.032.719	9.483.270	Não divulgado
Etiópia	84.734.262	13.541.946	12.086.560	Não divulgado
Gana	24.965.816	3.598.472	3.694.842	8,2
Malawi	15.380.888	2.522.561	2.154.870	5,4
Mali	15.839.538	2.589.583	2.079.922	4,7

ASIA				
Afganistão	32.358.260	5.541.751	4.663.132	Não divulgado
Bangladesh	150.493.658	Não divulgado	22.241.120	Não divulgado
Camboja	14.305.183	1.770.344	2.010.235	Não divulgado
China	1.347.565.324	88.186.917	119.773.195	Não divulgado
Filipinas	94.852.030	13.311.803	8.196.948	Não divulgado
Índia	1.241.491.960	123.615.820	170.731.718	Não divulgado
Indonésia	242.325.638	25.907.660	25.731.836	2,8
Laos	6.288.037	714.365	1.070.562	Não divulgado
TOTAL	3.722.122.994	313.015.930	403.030.843	Média 5,28%

Fonte: Instituto de Estatística da UNESCO (UIS), 2011

Em relação às políticas de educação não-formal nos 18 países da pesquisa, observou-se um consenso referente a participação de agentes externos na parceria referentes à formulação e implementações das ações nesse campo junto aos governos. Esses agentes externos foram caracterizados em duas vertentes: 1) Agências oficiais: organismos Internacionais, oriundos das ramificações dos setores e departamentos da ONU, com especial destaque para a UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, FMI, e organismos ligados a Estados nacionais, como o caso dos Fundos de Desenvolvimento Internacional do Japão, Suécia e Bélgica, e 2) Organizações Não-Governamentais nacionais e locais, oriundas dos próprios países.

Essa participação dos agentes externos nas políticas de educação não-formal nos países acontece via financiamento direto, com aporte de recursos financeiros e em alguns casos de recursos humanos para o desenvolvimento dos programas de projetos, e/ou através de suporte e assessoria técnica na condução da organização, definição e acompanhamento do cumprimento das metas pré-estabelecidas.

A observação dos programas e projetos de educação não-formal corroborados pelas políticas públicas dos referidos países foram classificados em 5 vertentes (Quadro 1) que se enquadram nos pressupostos da própria UNESCO para os princípios característicos do modelo não-formal com aporte ao conceito de educação ao longo da vida.

Quadro 1. Políticas de educação não-formal e a relação com a formação do capital humano e social

Categoria	Descrição	Capital Humano	Capital Social
Aprendizagem	Faz referência ao uso do sistema não-formal de educação para a obtenção de padrões definidos pela educação básica. Incluem-se nessa categoria as políticas de alfabetização, e educação de jovens e adultos.	Formação e preparação para os desafios impostos pela sociedade e mercado. Preparação para a vida.	-----
Habilidades para Vida	Faz referência a ações que visam desenvolver habilidades pessoais com intuito do fortalecimento individual e coletivo de uma determinada comunidade. Incluem-se nessa categoria políticas de qualificação e recolocação profissional.	Readequação de formação e empregabilidade para enquadramento técnico profissional.	Utilização de habilidades individuais na resolução de problemas comunitários. Fortalecimento de competências e autoestima.
Vida em Comunidade	Faz referência às ações de desenvolvimento comunitário e fortalecimento da vida coletiva. Incluem-se nessa categoria ações de aprendizagem em áreas como saúde e prevenção, nutrição e alimentação, cultura da paz e convívio social.	-----	Ampliação da rede de relacionamento social e geração de confiança comunitária.
Desenvolvimento Comunitário	Faz referência à políticas que favoreçam o desenvolvimento econômico e social de determinada comunidade. Incluem-se nessa categoria ações de expansão de infraestrutura, geração de renda e empreendedorismo.	Preparação individual para o mercado de trabalho e expansão da rede de negócios.	Fortalecimento das ações comunitárias via processos de geração de renda e suporte de infraestrutura física e social.
Treinamento Vocacional	Faz referência à políticas de especialização profissional, orientadas pelos interesses nacionais em setores críticos. Incluem-se nessa categoria ações de educação não-formal com vistas à formação laboral técnica.	Formação técnica para pontos críticos do mercado de trabalho.	-----

Fonte: Pesquisa autor

A análise de tais ações, políticas, programas e projetos implantados nos últimos anos nos 18 países traz um panorama real de como a educação não-formal está sendo observada e entendida em contextos diferentes com objetivos diversos, o que pode, a partir de uma compreensão macro-educacional contribuir para entender o papel de tais políticas no cenário não só educacional, mas também de desenvolvimento econômico e social.

De uma forma geral, nota-se a utilização de políticas de educação não-formal relacionadas às necessidades de recuperação em determinados aspectos (em especial alfabetização, geração de renda e qualificação profissional), cujo ambiente formal não é capaz de congrega ou oferecer respostas imediatas aos problemas elencados. No mais, as políticas de educação não-formal fortalecem o sistema formal ao oferecer complementação às ações de aprendizagem. O Quadro 2 apresenta um panorama sintético das políticas encontradas nos 18 países da pesquisa.

Quadro 2. Panorama das Políticas de Educação não-formal.

PAÍS	CATEGORIAS				
	Aprendizagem	Habilidades para a vida	Vida em Comunidade	Desenvolvimento Comunitário	Treinamento Vocacional
Afganistão	X	-	-	X	-
África do Sul	X	-	-	X	X
Bangladesh	X	X	X	X	-
Botsuana	X	-	-	X	-
Brasil	X	X	X	X	X
Camboja	-	X	-	X	X
China	X	-	-	X	-
Egito	X	X	X	-	X
Etiópia	X	X	-	-	-
Filipinas	X	X	X	-	X
Gana	X	X	X	-	-
Honduras	X	X	X	-	X
Índia	X	-	X	-	X
Indonésia	X	-	X	-	-
Laos	X	X	-	-	-
Malawi	X	X	X	-	X
Mali	X	-	X	-	-
México	-	X	-	X	-

Fonte: Pesquisa autor.

DISCUSSÃO

Os dados encontrados fortalecem o discurso oficial da UNESCO que reforça a tese de uma amplitude de ações em que a educação não-formal pode atuar, com destaque para os processos

de aproximação com a educação básica, o mundo do trabalho e as competências gerais para a vida. Dessa forma tomam-se como pressuposto dois indicadores a serem considerados no planejamento de políticas para a área: 1) oportunidades educacionais fora do sistema formal, sendo definidas pelo governo e por doadores e apoiadores; 2) necessidade de manutenção e sentido de inovação para uma educação com vistas a um modo flexível de aprendizagem. Tais indicadores são influenciados pelas necessidades prementes dos países em assegurar a formação do capital humano e social necessários para o desenvolvimento nacional, o que pode ocorrer de formas diversas levando em consideração os aspectos econômicos, culturais e sociais de cada país.

A participação do modelo não-formal dentro dos sistemas oficiais de ensino (educação formal) é altamente recomendada pelos organismos internacionais que apóiam o argumento de que um sistema educacional complexo é capaz de lidar com modelos educacionais diversos, adaptando-se às especificidades de cada um a partir dos anseios e necessidades educacionais postos em cada localidade, sendo, portanto, não apenas possível a atuação concomitante entre ambos, mas favoravelmente recomendável.

A aproximação dessas políticas com as especificidades de preparação vocacional e técnica da população corrobora com os princípios de formação do capital humano, da mesma forma em que políticas de educação não-formal que favorecem a participação comunitária, seja via compartilhamento de experiências ou fomento à geração de renda, ampliam os laços sociais existentes gerando mecanismos democráticos de confiança e segurança, contribuindo para a formação do capital social tal qual o disposto na literatura.

O interesse internacional nessas ações, especialmente os oriundos das agências da própria ONU e dos bancos financiadores, colocam a educação não-formal em um patamar de destaque para o recebimento de verbas e fundos para administração, implantação e gerenciamento dos programas e projetos, o que também favorece a participação de entidades não governamentais (ONGs) na gestão desses recursos, e a minimização da participação do Estado no oferecimento desse modelo educacional.

CONCLUSÕES

As configurações encontradas nas políticas de educação não-formal nos 18 países analisados indicam que a implantação e gerenciamento das ações desse modelo educacional, estão amparados pelas necessidades emergentes de reestruturação social em países afetados por crises naturais, armadas, econômicas ou em fase de expansão do desenvolvimento sócio-

econômico, como no caso da África do Sul, Brasil, China, México e Índia. Tais ações estão postas como meios efetivos e práticos de se obter, em curto espaço de tempo, respostas pontuais para problemas urgentes como desemprego e falta de qualificação para postos de trabalho, ambientes hostis e promoção de uma cultura de paz, e emancipação e desenvolvimento humano.

A implantação de modelos não-formais enfáticos e com maior direcionamento técnico de ações favorecem o construto de aproximação das comunidades, contribuindo para o aprimoramento pessoal individual, compartilhamento de ações comunitárias e suas relações decisórias em nível local, o que amplia de forma direta o capital social nas comunidades onde tais programas acabam sendo inseridos. No mesmo sentido tais medidas contribuem efetivamente para o desenvolvimento humano em seus aspectos cognitivos e técnico-laboral o que amplia a bagagem do capital humano que fica à disposição do sistema produtivo local, gerando forças de trabalho mais aptas a superar os desafios impostos pelas mudanças econômicas e tecnológicas no novo milênio.

Ao discutir os princípios do capital humano nessa pesquisa, reforçou-se a tese das cíclicas crises do capitalismo onde o processo educacional torna-se elo fundamental para as adequações necessárias de formação de acordo com cada panorama enfrentado. Da mesma forma, a teoria do capital social aproxima-se dos pressupostos ideológicos das políticas de educação não-formal na medida em que tenta estabelecer e fortalecer os elos de confiança social, minimizando potenciais riscos advindos da falta de coesão social.

REFERÊNCIAS

COOMBS, Philipe H. **A crise mundial da educação**. 1.ed. São Paulo: Perspectiva, 1976.

COLEMAN, James S. Social Capital in the Creation of Human Capital. **The American Journal of Sociology**, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. (1988), pp. S95-S120.

DELORS, Jacques. **Educação um Tesouro a Descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo, Cortez Editora. 1996, 288p.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e Avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: IDESP, 1986

GOHN, Maria da Glória. **Educação Não-Formal e Cultura Política**. 4.ed. São Paulo, Cortez. 2008.

HOOPERS, Win. **Non-Formal Education and basic education reform: a conceptual review**. International Institute for Educational Planning. UNESCO, Paris, 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 5ª Ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006, 260p.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**. Vol. 51, Mar. 1961, p.1-17.

TORRES, Carlos Alberto. **A Política da Educação Não-Formal na América Latina**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

UNESCO. **Guia para la Planificación de la Educación em Situações de Emergência y Reconstrucción**. Instituto Internacional de Planificación de la Educación. Paris: UNESCO, 2011, 1206p.