

Relatório Conciso

Alcançar os marginalizados

Educação para Todos



Alcançar os marginalizados

Relatório Conciso

Este Relatório é uma publicação independente, autorizada pela UNESCO em nome da comunidade internacional. É o resultado de um esforço colaborativo envolvendo membros da Equipe de Relatório e muitas outras pessoas, agências e instituições, além de muitos governos.

As designações utilizadas e o material apresentado nesta publicação não implicam a manifestação de nenhuma opinião por parte da UNESCO com relação ao *status* legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou com relação à delimitação de suas fronteiras ou divisas.

A Equipe do Relatório de Monitoramento Global de EPT é responsável pela seleção e pela apresentação dos fatos contidos nesta publicação, assim como pelas opiniões nela expressas, que não refletem necessariamente as opiniões da UNESCO e com as quais a Organização não tem qualquer comprometimento. A responsabilidade geral pelas visões e opiniões expressas no Relatório cabe ao seu Diretor.

Equipe do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos (EPT):

Director
Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Marc Philip Boua Liebnitz, Mariela Buonomo, Stuart Cameron, Alison Clayson, Diederick de Jongh, Anna Haas, Julia Heiss, François Leclercq, Anais Loizillon, Leila Loupis, Patrick Montjourides, Karen Moore, Claudine Mukizwa, Paula Razquin, Pauline Rose, Sophie Schlondorff, Suhad Varin.

**Para mais informação sobre o relatório,
favor contatar:**

O Diretor

Equipe do Relatório de Monitoramento Global
de Educação para Todos (EPT)

A/C UNESCO

7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, França

E-mail: efareport@unesco.org

Tel.: +33 1 45 68 10 36

Fax: +33 1 45 68 56 41

www.efareport.unesco.org

Relatórios de Monitoramento Global EPT anteriores:

2009. Superando a desigualdade – Por que a governança é importante

2008. Educação para Todos até 2015 – Vamos conseguir?

2007. Bases Sólidas – Educação e cuidados na Primeira Infância

2006. Alfabetização para a vida

2005. Educação Para Todos – O imperativo da qualidade

2003/4. Gênero e Educação para Todos – O salto para a igualdade

2002. Educação para Todos – O mundo está no caminho certo?

Publicado em 2010 pela Organização das Nações Unidas para a
Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, França

Projeto gráfico por Sylvaine Baeyens

Layout: Sylvaine Baeyens

Impresso pela UNESCO

Primeira publicação 2010

© UNESCO 2010

Impresso no Brasil

ED-2010/WS/2

Prólogo

Esta edição do *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010 – Alcançar os marginalizados* – é lançada em um momento de grandes incertezas. Ainda estamos nos debatendo em meio às amplas consequências do impacto da crise financeira e econômica global, que abalou não só os sistemas bancários de todo o mundo, mas também todas as áreas do desenvolvimento humano – inclusive a educação. Estamos em uma encruzilhada: podemos continuar a realizar nossas atividades como sempre, correndo o risco de perder os progressos consideráveis que realizamos ao longo da última década; ou podemos aproveitar a crise como uma oportunidade para criar sistemas sustentáveis que promovam a inclusão e eliminem todas as formas de marginalização.

Os ganhos alcançados desde 2000, quando foram estabelecidos os objetivos de Educação para Todos e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, são inegáveis: grandes avanços foram realizados em direção à Educação Primária Universal, a uma maior participação na educação de níveis secundário e superior e, em muitos países, à igualdade de gênero. Sob uma perspectiva mais ampla, houve progressos nas condições para a superação da fome e da pobreza e para reduzir as taxas de mortalidade materna e infantil.

A crise financeira global pode alterar radicalmente essa situação. O Relatório *Alcançar os marginalizados* demonstra que a queda da receita dos governos e o aumento do desemprego representam atualmente uma séria ameaça aos progressos em todas as áreas do desenvolvimento humano. Os orçamentos dos governos estão ainda mais pressionados, e os recursos para a educação são especialmente vulneráveis.

O mesmo acontece com as famílias. Níveis de pobreza em elevação significam que o desafio de atender às necessidades humanas básicas demanda empenho diário. As lições do passado nos ensinam que as crianças são frequentemente as primeiras a ser afetadas – assim como suas chances de ir para a escola.

Em resposta a essa crise, os governos precisam criar, com urgência, mecanismos para proteger os pobres e vulneráveis. Devem também aproveitar a oportunidade para construir sociedades que combatam a desigualdade, de modo que todos possam usufruir dos benefícios e prosperar. A educação está na linha de frente. A função da escola não se limita a alfabetizar e lançar as bases para uma vida produtiva: a escola desempenha também um papel crucial na promoção de tolerância, paz e entendimento entre as pessoas, e no combate a todos os tipos de discriminação. É o local em que grupos autóctones podem aprender a ler e escrever em sua língua materna, onde as diversidades culturais podem florescer e onde as crianças podem tentar escapar do sofrimento causado por conflitos e deslocamentos.

O *Relatório de Monitoramento Global* deste ano salienta que há um longo caminho a percorrer. Ainda existem pelo menos 72 milhões de crianças que têm seu direito à educação negado simplesmente em função de seu local de nascimento ou das características de sua família. Milhões de jovens saem da escola sem as habilidades de que necessitam para conseguir manter-se na força de trabalho, e o direito à alfabetização é negado a um em cada seis adultos.

O Relatório 2010 convoca para a ação. Precisamos alcançar os marginalizados. Somente sistemas de educação inclusivos têm o potencial de prover os recursos necessários para a construção das sociedades do conhecimento do século 21. A comunidade internacional tem um papel determinante no apoio aos esforços dos países para proteger e expandir seus sistemas educacionais. Não podemos abandoná-los neste momento crítico. As promessas de ajudar os países pobres a sair da crise devem traduzir-se agora nos recursos financeiros de que muitos países precisam com tanta urgência.

É minha intenção que a UNESCO se mantenha como vigorosa defensora de maiores investimentos em educação. Na condição de agência líder em prol de Educação para Todos, temos uma responsabilidade especial de estimular e apoiar aqueles que correm os maiores riscos em meio à crise atual. Nesta encruzilhada, restando apenas cinco anos para o cumprimento de nossos compromissos coletivos, é preciso que tenhamos coragem e determinação para escolher o caminho que há de permitir que todas as crianças, todos os jovens e todos os adultos possam usufruir de seu direito à educação.


Irina Bokova

Destaques do Relatório EPT 2010

Dez anos se passaram desde que a comunidade internacional adotou os seis objetivos de Educação para Todos, em Dacar, no ano 2000. Desde então, os registros têm sido diversificados. Embora muito tenha sido alcançado ao longo da última década, muitos dos países mais pobres do mundo estão fora de curso para cumprir as metas estabelecidas para 2015. O fracasso para alcançar os marginalizados negou a muitas pessoas o direito à educação. Com os efeitos da crise econômica global ainda sendo sentidos, existe um perigo real de que muitos dos progressos realizados ao longo dos últimos dez anos sejam paralisados, ou até mesmo revertidos. A educação corre riscos, e os países devem desenvolver abordagens muito mais inclusivas, ligadas a estratégias mais amplas para proteger populações vulneráveis e superar desigualdades.

Minimizando o impacto da crise financeira sobre a educação

A comunidade internacional precisa identificar a ameaça à educação imposta pela crise econômica e pelo aumento nos preços globais de alimentos...

- Os indicadores de desenvolvimento humano vêm-se deteriorando. Estima-se em 125 milhões o número adicional de pessoas que podem ter sido arrastadas para a desnutrição em 2009, e em 90 milhões o número daquelas que passaram a viver na pobreza em 2010.
- Com o aumento da pobreza, o crescimento do desemprego e a restrição das transferências de recursos financeiros, muitas famílias pobres e vulneráveis têm sido obrigadas a reduzir as despesas com educação ou tirar seus filhos da escola.
- Nos países pobres, os orçamentos nacionais estão sob pressão. A África ao sul do Saara enfrenta uma perda potencial de cerca de US\$ 4,6 bilhões anuais em financiamento para a educação em 2009 e 2010, equivalente a uma redução de 10% nos gastos por aluno da escola primária.

... e desenvolver uma resposta eficaz:

- Prover ajuda direta, sustentada e previsível para compensar perdas de receita, proteger gastos sociais prioritários e apoiar progressos na educação.
- Convocar uma conferência para firmar compromissos com doadores em 2010, de modo a eliminar o *deficit* no financiamento de Educação para Todos.

Alcançando os objetivos de Educação para Todos

Houve progressos...

- O número de crianças fora da escola registrou uma redução de 33 milhões em todo o mundo desde 1999. A Ásia Meridional e Ocidental reduziu em mais de 50% o número de crianças fora da escola – uma queda de 21 milhões.
- Alguns países alcançaram avanços extraordinários. Benin começou 1999 com uma das taxas de escolarização mais baixas do mundo, mas hoje pode estar a caminho da realização da meta de educação primária universal estabelecida para 2015.
- A parcela de meninas fora da escola caiu de 58% para 54%, e a diferença de gênero na educação primária vem-se estreitando em muitos países.
- Entre 1985-1994 e 2000-2007, a taxa de alfabetização de adultos aumentou em 10%, chegando ao nível atual de 84%. O número de mulheres adultas alfabetizadas aumentou a um ritmo mais alto do que o de homens.

... mas ainda há muito a ser feito:

- A desnutrição afeta cerca de 175 milhões de crianças pequenas a cada ano, e constitui uma emergência para as áreas da saúde e da educação.
- Em 2007, havia 72 milhões de crianças fora da escola. Se novas atitudes não forem tomadas, 56 milhões de crianças estarão fora da escola em 2015.
- Cerca de 54% das crianças fora da escola são meninas. Na África ao sul do Saara, quase 12 milhões de meninas talvez nunca cheguem a matricular-se na escola. No lêmén, cerca de 80% das meninas fora da escola provavelmente jamais serão matriculadas, em comparação com 36% dos meninos.
- A alfabetização continua sendo o mais negligenciado de todos os objetivos da educação: hoje chega a cerca de 759 milhões o número de adultos que não desenvolveram habilidades de alfabetização. Desse total, dois terços são mulheres.
- Milhões de crianças têm saído da escola sem que tenham adquirido habilidades básicas. Em alguns países na África ao sul do Saara, jovens adultos que por cinco anos frequentaram a escola tinham uma probabilidade de 40% de ser analfabetos. No Equador, na Guatemala e na República Dominicana, a proporção de estudantes do terceiro ano que haviam desenvolvido mais do que habilidades muito básicas de leitura não chegou a 50%.
- Para que seja possível a realização da educação primária universal até 2015, será preciso abrir cerca de 1,9 milhão de novos postos docentes.

Alcançar os marginalizados

Os governos não têm conseguido enfrentar as causas básicas da marginalização na educação. O novo conjunto de dados sobre Privação e Marginalização na Educação destaca o nível de exclusão em 80 países...

- Em 22 países, no mínimo 30% dos jovens adultos receberam menos de quatro anos de educação, e essa proporção sobre para 50%, ou mais, em 11 países da África ao sul do Saara.
- Em 26 países, no mínimo 20% dos jovens adultos têm menos de dois anos de escolarização e, em alguns países – inclusive Burquina Fasso e Somália –, essa proporção é de 50%, ou mais.
- O fracasso na solução de situações de desigualdade, estigmatização e discriminação vinculadas a condições de riqueza, gênero, etnia, idioma e deficiência vem retardando os progressos em direção à Educação para Todos.
- Desigualdades frequentemente contribuem para exacerbar o risco de ser deixado para trás. Na Turquia, 43% das meninas que pertencem às famílias mais pobres e que falam o idioma curdo têm menos de dois anos de escolarização, embora a média nacional seja de 6%; na Nigéria, 97% das meninas pobres que falam o idioma haussa têm menos de dois anos de escolarização.

... e a necessidade de criar sistemas de educação inclusivos:

- Aumentar o acesso e melhorar as possibilidades financeiras para grupos marginalizados, por meio da redução de barreiras representadas pelos custos, trazendo as escolas para localidades mais próximas de comunidades marginalizadas e desenvolvendo programas de “segunda chance”.
- Melhorar o ambiente de aprendizagem, deslocando de maneira equitativa os professores com formação específica, buscando apoio financeiro e de aprendizagem para escolas menos favorecidas, e provendo educação intercultural e bilíngue.
- Ampliar direitos e oportunidades, colocando em vigor leis de combate à discriminação, oferecendo programas de proteção social e redistribuindo as finanças públicas.
- Desenvolver sistemas de coleta de dados desagregados, para identificar grupos marginalizados e monitorar seus progressos.

Cobrimdo os custos de Educação para Todos

Os registros sobre a ajuda para a educação são decepcionantes...

- A ajuda geral vem aumentando, mas os compromissos não têm alcançado o aumento de US\$ 50 bilhões prometido em 2005. A África enfrenta o maior *deficit* projetado, estimado em US\$ 18 bilhões.
- A ajuda para a educação tem aumentado, porém recentemente os compromissos foram estagnados. Os compromissos de ajuda para a educação básica caíram 22% em 2007, chegando a US\$ 4,3 bilhões.
- A ajuda para a educação nem sempre alcança aqueles que mais precisam dela. Alguns doadores continuam a dar prioridade insuficiente para a educação básica. Os países afetados por conflitos não têm recebido apoio suficiente, o que debilita as perspectivas de recuperação.
- A educação não conta com uma estrutura multilateral vigorosa para a aceleração dos progressos, e dispõe apenas de uma estreita base de doadores, sofrendo em função da falta de fontes privadas de financiamento.

...governos doadores e governos recebedores devem aumentar os recursos disponíveis para a educação e devem melhorar a governança da ajuda:

- Os próprios países de baixa renda podem colocar à disposição um montante adicional de US\$ 7 bilhões por ano – ou 0,7% da RNB. Mesmo com esse esforço, ainda permanecerão grandes *deficits* de financiamento. O Relatório estima que o *deficit* financeiro anual para o cumprimento dos objetivos de EPT em países de baixa renda chegue a US\$ 16 bilhões.
- Os doadores devem aumentar seus esforços para implementar a agenda de Paris sobre eficácia da ajuda, devem rever o balanço de seu apoio para os diferentes níveis de educação.
- Os doadores devem também aumentar a ajuda para países afetados por conflitos, encontrando meios inovadores para prover apoio coordenado e de longo prazo.
- A estrutura multilateral internacional para a cooperação com a educação deve ser fortalecida por meio de uma reforma fundamental da Iniciativa Via Rápida para EPT.
- As Nações Unidas devem convocar para 2010 uma conferência emergencial sobre as promessas feitas, para mobilizar os recursos financeiros adicionais necessários para o cumprimento dos compromissos de Dacar. ■

O ambiente para a realização dos objetivos de Educação para Todos deteriorou-se dramaticamente.

As consequências da desaceleração econômica tem grande impacto sobre o financiamento da educação nos países mais pobres.

Esses países precisam urgentemente de um aumento na ajuda para compensar suas perdas de receita, manter seus programas sociais e promover sua recuperação.

Até o momento, a resposta internacional à crise financeira não abordou as questões de desenvolvimento humano mais vitais.

Os deficits no financiamento da Educação para Todos devem ser cobertos no âmbito de um plano internacional de recuperação do desenvolvimento humano.



Capítulo 1

Educação em risco:

Esta edição do *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos* chega durante a recessão econômica global mais grave desde a Grande Depressão. Em muitos dos países mais pobres do mundo, os sistemas educacionais estão passando por um momento pós-choque de uma crise que se originou nos sistemas financeiros do mundo desenvolvido. Há um perigo iminente de que, depois de uma década de avanços animadores, os progressos na realização dos objetivos de educação sejam interrompidos, ou até mesmo revertidos, em face ao aumento da pobreza, de um crescimento econômico mais lento e de uma pressão crescente sobre os orçamentos governamentais. A comunidade internacional precisa agir urgentemente para debelar esse perigo.

É fácil perder de vista o que está em jogo. A economia mundial acabará por se recuperar da recessão global, mas a crise pode criar uma geração perdida de crianças nos países mais pobres do mundo, cujas oportunidades de vida terão sido prejudicadas pela falta de garantia do seu direito à educação.

Uma dupla ameaça: preços dos alimentos e crise financeira

À recessão econômica segue-se uma alta acentuada dos preços internacionais de alimentos entre 2003 e 2008. A combinação da crise global de alimentos com a recessão financeira resultou na deterioração do ambiente econômico



No Paquistão, crianças fazem fila para receber comida: a elevação dos preços atinge os pobres mais duramente

o impacto da crise financeira

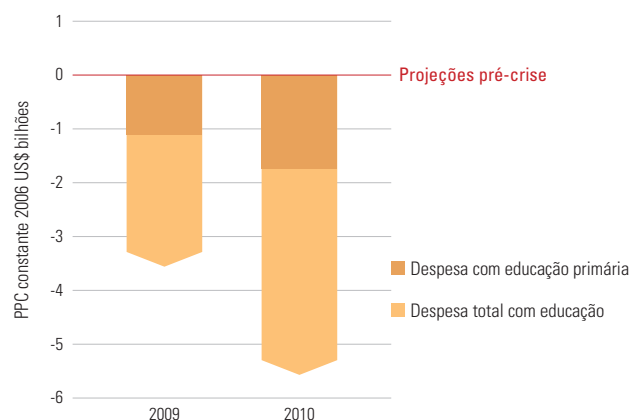
para a realização de todos os objetivos de desenvolvimento estabelecidos para 2015, inclusive as metas de Educação para Todos. Devido à alta dos preços de alimentos em 2007 e 2008, o número de pessoas que sofrem de desnutrição aumentou em cerca de 175 milhões. Até 2010, a recessão econômica terá empurrado mais 90 milhões de pessoas para a pobreza extrema. Hoje, o número de pessoas passando fome em todo o mundo passa de um bilhão.

A disseminação da desnutrição e a falta de perspectivas de redução da pobreza extrema têm consequências amplas para a educação. Com o crescimento do desemprego e a redução das remessas, muitas famílias pobres e vulneráveis estão sendo forçadas a cortar gastos com educação ou a tirar seus filhos da escola. Em Bangladesh, por exemplo, aproximadamente um terço das famílias pobres entrevistadas em uma pesquisa revelaram ter cortado despesas com educação para lidar com o aumento dos preços de alimentos. Além de ameaçar vidas, a fome prejudica o desenvolvimento cognitivo e afeta a capacidade de aprendizagem futura das crianças. A crise financeira no Leste da Ásia, em 1997, foi marcada por grave reversão dos avanços nas áreas de saúde e educação infantil. Podemos aprender com essas lições.

A falta de perspectivas de crescimento econômico tem sérias implicações para o financiamento da educação e dos objetivos internacionais mais amplos de desenvolvimento. Enquanto os países ricos mostram sinais de recuperação econômica, os países em desenvolvimento enfrentam um crescimento mais lento e redução de receitas fiscais – uma situação que terá consequências para os orçamentos nacionais e a alocação de recursos para a educação.

As projeções de crescimento indicam que a África ao sul do Saara enfrenta uma perda potencial de US\$ 4,6 bilhões por ano do financiamento total disponível para a educação em 2009 e 2010 (Figura 1). Esse valor representa o dobro do nível atual de ajuda para a educação básica nessa região. Em 2010, o gasto por aluno na escola primária pode ser 10% menor do que seria caso as projeções de crescimento econômico antes da crise tivessem sido alcançadas. É provável que esses números se traduzam em redução de gastos com professores, salas de aula e programas que visam alcançar os marginalizados.

Figura 1: Financiamento da educação na África ao sul do Saara pode sofrer com crescimento econômico mais lento



Fonte: Ver Figura 1.3 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

A disseminação da desnutrição e a falta de perspectivas de redução da pobreza extrema têm consequências amplas para a educação

Os governos dos países ricos forneceram um apoio apenas modesto aos países mais pobres do mundo e à maioria dos cidadãos vulneráveis

Expansão do “espaço fiscal” - uma prioridade de Educação para Todos

Os países ricos conseguiram implementar grandes pacotes de estímulo para apoiar a recuperação e proteger as despesas públicas. Investiram pesadamente em programas voltados para a restauração do crescimento econômico, a proteção dos cidadãos vulneráveis e a manutenção da infraestrutura social vital. A educação é uma prioridade: por exemplo, a Lei de Recuperação e Reconstrução (ARRA) nos Estados Unidos destinou US\$ 130 bilhões para despesas relacionadas à educação.

A maioria dos países mais pobres do mundo não tem recursos orçamentários para neutralizar a crise. Para muitos, o aumento da ajuda é o único meio de aumentar o espaço fiscal e aliviar as pressões orçamentárias no curto prazo. É fundamental que essa ajuda chegue antes que pressões econômicas convertam a crise financeira em uma crise de desenvolvimento humano de longo prazo. Sem aumento da ajuda, um perigo imediato é que os governos não consigam executar planos de gastos vinculados a metas da educação básica

A resposta internacional: falta uma dimensão humana

Até este momento, falta uma resposta internacional à crise que seja efetiva. Os governos dos países ricos e as sucessivas cúpulas do G20 e do G8 moveram montanhas financeiras para estabilizar os sistemas financeiros, estimular os mercados de crédito e impulsionar a liquidez global. Entretanto, forneceram um apoio apenas modesto aos países mais pobres do mundo e à maioria dos cidadãos vulneráveis. A escala limitada da intervenção foi ainda mais prejudicada por um sistema de relatórios

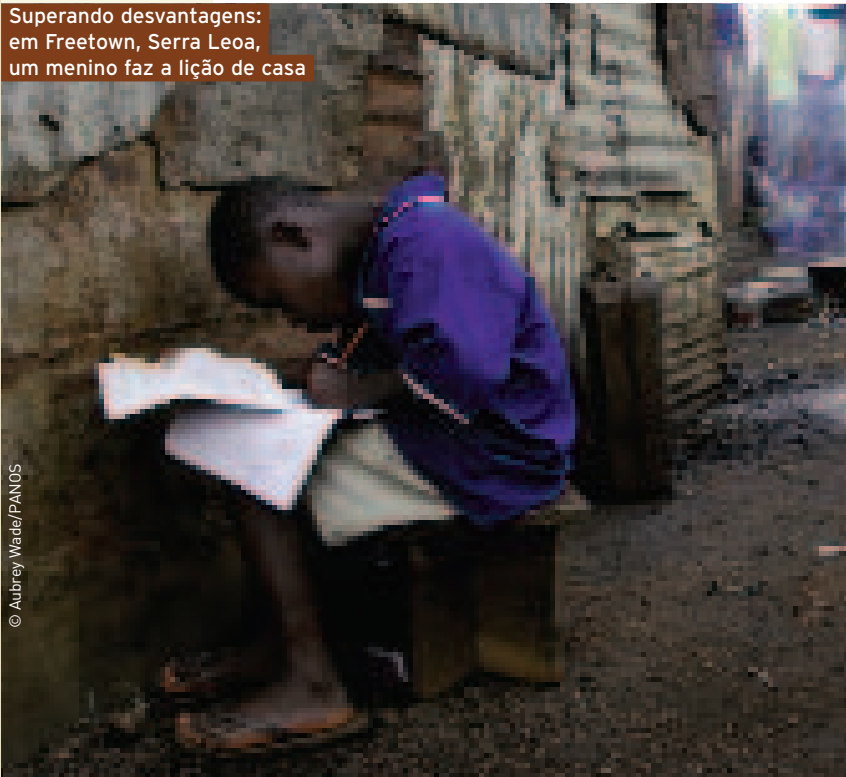
falaciosos. A maior parte do que foi apresentado como ajuda adicional é na verdade apoio reprogramado ou repaginados. Foi estimado um aporte total de US\$ 2 bilhões a US\$ 3 bilhões anualmente em financiamento novo e adicional para países de baixa renda, principalmente através do Fundo Monetário Internacional (FMI). Esse montante equivale a um *deficit* estimado em US\$ 80 bilhões por ano em comparação com as projeções pré-crise para a África ao sul do Saara em 2009 e 2010. Perdas nessa escala têm consequências amplas para o financiamento da educação e para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A crise financeira global traz um alerta sombrio de que a interdependência econômica tem um custo. Ao perder sua oportunidade de uma educação capaz de tirá-las da pobreza, as crianças nos países mais pobres pagarão pelo colapso dos sistemas bancários ocidentais. Esse resultado é inaceitável, e reforça um padrão de globalização construído sobre desigualdades que já são extremas.

São necessárias ações em muitos níveis. As seguintes prioridades estão entre as mais urgentes:

- Realizar em 2010 uma *reunião de alto nível* sobre o financiamento de Educação para Todos, com o objetivo de elaborar estratégias para disponibilizar mais recursos.
- Fornecer *ajuda sustentada e previsível* diretamente para neutralizar as perdas de receita em 2008 e 2009, para ajudar os países em desenvolvimento a proteger e fortalecer seus compromissos de financiamento público.
- Implementar sistemas mais eficazes e modernos de *monitoramento de orçamentos governamentais*, frequência escolar e taxas de evasão escolar pela UNESCO junto aos ministérios nacionais de educação e de finanças.
- Garantir que o *apoio do FMI* seja fornecido em uma base flexível consistente com a realização dos objetivos de Educação para Todos, especialmente em relação aos custos associados a contratação, capacitação e remuneração de professores.
- Aumentar o apoio aos países mais pobres por meio do fundo da *Associação Internacional de Desenvolvimento*, do Banco Mundial, apoiado por aumento de compromissos dos doadores.
- Priorizar a *proteção social* por meio de transferência de renda, programas de segurança nutricional e apoio direcionado, para proteger as famílias vulneráveis contra choques econômicos e ajudá-las a manter seus filhos na escola.

Superando desvantagens: em Freetown, Serra Leoa, um menino faz a lição de casa



Capítulo 2

Alcançando os objetivos na China rural: crianças de minorias enfrentam maiores obstáculos

Progressos nos seis objetivos de EPT

Este capítulo monitora os progressos na realização dos objetivos de Educação para Todos estabelecidos no Marco de Ação de Dacar, a apenas cinco anos da data estabelecida como alvo. Os números para 2007 – o último ano para o qual há dados detalhados disponíveis – mostram que o mundo está avançando na direção certa, com muitos dos países mais pobres registrando avanços impressionantes em muitas frentes. Entretanto, os progressos na realização dos objetivos de Dacar ainda estão muito lentos para que as metas estabelecidas para 2015 sejam alcançadas. Um problema subjacente é que muitos governos não conseguiram estender oportunidades aos segmentos mais marginalizados da sociedade. Se esse quadro não mudar, a comunidade internacional não conseguirá cumprir os compromissos assumidos em Dacar.

Este capítulo apresenta também uma análise atualizada do financiamento necessário para alcançar as principais metas de EPT. A análise mostra que os *deficits* de financiamento foram subestimados, e que os governos dos países em desenvolvimento e os doadores de ajuda precisam agir com urgência para preencher essas diferenças.

Educação e cuidados na primeira infância

Objetivo 1: Expandir e aprimorar programas de cuidados e educação abrangentes na primeira infância, especialmente para crianças mais vulneráveis e menos favorecidas.

A educação e os cuidados que a criança recebe em seus primeiros anos afetam seu desenvolvimento por toda a vida. Programas de educação e cuidados na primeira infância podem proporcionar às crianças uma chance melhor de sair da pobreza e superar desvantagens.

Contudo, a cada ano, milhões de crianças ingressam na escola em condições de desvantagem, vítimas de desnutrição, saúde precária e pobreza. O acesso desigual a programas de educação pré-primária ainda representa um fardo em países ricos e pobres.

Principais mensagens

- *A desnutrição, que afeta aproximadamente 178 milhões de crianças por ano, é uma emergência de saúde e de educação.*
- *A melhoria do acesso gratuito a cuidados de saúde materna e infantil é essencial para a educação, bem como para a saúde pública. Eliminar encargos para os usuários é uma prioridade urgente.*
- *Os governos precisam combater as desigualdades no acesso a programas de educação e cuidado na primeira infância, especialmente aquelas relacionadas a renda e escolaridade dos pais.*

Desnutrição e condições precárias de saúde: uma “emergência silenciosa” na educação

Crescimento tardio no útero, retardo de crescimento e anemia na primeira infância são fatores que têm efeito profundo e irreversível sobre a capacidade de aprendizagem da criança. Desnutrição e retardo de crescimento na primeira infância podem levar a danos no longo prazo, incluindo a redução do desempenho cognitivo e escolar.

Atualmente, indicadores de nutrição e mortalidade infantil revelam um quadro desolador da situação das crianças em todo o mundo. Apesar dos avanços, ainda estamos longe de alcançar o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio que determina a redução da mortalidade e da

A cada ano, milhões de crianças ingressam na escola em condições de desvantagem, vítimas de desnutrição, saúde precária e pobreza



Combatendo a desnutrição:
na Etiópia, verificando o
peso de um bebê

desnutrição infantil. Em 2008, morreram 9,3 milhões de crianças. Estima-se que a desnutrição esteja implicada diretamente em duas de cada três mortes de crianças menores de 5 anos. Uma em cada três crianças menores de 5 anos – 178 milhões no total – sofre de retardo de crescimento infantil moderado ou grave.¹ As taxas regionais mais altas de retardo de crescimento são encontradas na África Central e Oriental e na Ásia Meridional. Mais de 50% dos 19 milhões de crianças com baixo peso ao nascer estão na Ásia Meridional, e enfrentam risco mais alto de mortalidade precoce.

Saúde materna, nutrição inadequada, acesso limitado a profissionais de saúde qualificados no momento do parto e falta de prioridade para a saúde materna e infantil nas políticas nacionais estão na raiz da mortalidade materna e infantil. Estima-se que meio milhão de mulheres perdem a vida a cada ano por causas relacionadas à gravidez e ao parto, e quatro milhões de recém-nascidos não sobrevivem ao primeiro mês de vida. Além dos custos humanos, a atenção inadequada às condições de saúde infantil e materna que estão por trás desses números pode prejudicar o desenvolvimento cognitivo e aprisionar as crianças em um futuro de dificuldades educacionais.

Pobreza, o fato de pertencer a um grupo indígena ou a uma minoria étnica, e baixa escolaridade materna são fatores que influenciam a redução do acesso a um atendimento de saúde de qualidade. Na Ásia Meridional, ser pobre reduz em cinco vezes a probabilidade de atendimento por profissional de saúde no momento do parto. Na Guatemala, em comparação com mulheres indígenas, mulheres não indígenas têm uma probabilidade duas vezes maior de dar à luz em um centro de saúde, com atendimento por profissional de saúde qualificado.

A educação é um dos antídotos mais fortes aos riscos à saúde materna e infantil. As mulheres com níveis de educação mais altos são mais propensas a retardar a primeira gravidez, a aumentar o intervalo entre uma gravidez e outra, e a buscar atendimento pré-natal. Na Ásia Meridional e na Ásia Ocidental, somente 10% das

mulheres com educação secundária deram à luz sem ter recebido atendimento pré-natal, em comparação com quase 50% das mulheres sem escolaridade (Figura 2).

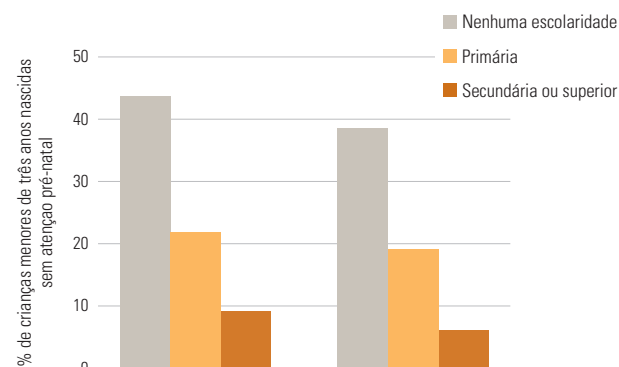
Mesmo em alguns dos países mais pobres do mundo, existem políticas que permitem avanços rápidos no atendimento de saúde materna e na alimentação e sobrevivência infantil. É fundamental articular as agendas da saúde e da educação. Outras políticas incluem expansão dos serviços de atendimento à saúde materna e infantil, iniciativas de saúde com ajuda internacional, atendimento gratuito, prioridade para a alimentação na agenda de redução da pobreza, e programas de proteção social em grande escala, que incluem alimentação infantil. Para oferecer tais programas, os países precisam desenvolver sistemas de saúde acessíveis a preços razoáveis, em conjunto com medidas mais amplas voltadas para grupos vulneráveis.

Programas de educação na primeira infância: um histórico inconstante

O número de crianças matriculadas na educação pré-primária vem aumentando de forma constante desde o estabelecimento dos objetivos de Educação para Todos, em 2000. Em 2007, aproximadamente 140 milhões de crianças foram matriculadas em programas de educação pré-primária em todo o mundo, em comparação com 113 milhões, em 1999. A Taxa Bruta de Escolarização (TBE) aumentou de 33% para 41% no mesmo período – e embora partindo de uma base mais baixa, e os aumentos mais acentuados foram registrados na África ao sul do Saara, na Ásia Meridional e na Ásia Ocidental.

Uma observação que vá além dos dados regionais revela um leque variado de experiências dos países. Entre os países para os quais há dados disponíveis, 17 na África ao sul do Saara registram uma TBE abaixo de 10%. Embora os Estados Árabes sejam mais ricos, 14 dos 19 países que dispõem de dados registram uma TBE abaixo de 50%. Egito e Arábia Saudita têm níveis mais baixos de cobertura do que alguns países muito mais pobres, inclusive Nepal e Tanzânia. A África ao sul do Saara aumentou em três vezes sua taxa de escolarização em comparação com os Estados Árabes; diversos

Figura 2: Mães instruídas têm melhor acesso a atendimento pré-natal



Fonte: Ver Figura 2.3 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

A educação é um dos antídotos mais fortes aos riscos à saúde materna e infantil

1. Retardo de crescimento, ou baixa estatura para a idade, é causado por carência nutricional de longo prazo e infecções frequentes. Ocorre geralmente antes dos 2 anos de idade e seus efeitos muitas vezes são irreversíveis.

países, entre os quais Burundi, Libéria e Senegal, aumentaram sua TBM em mais de 20% desde 1999.

Embora em países desenvolvidos a TBM seja alta, o acesso e a duração variam muito entre e dentro dos países. Os países escandinavos têm taxas altas de cobertura para crianças menores de 3 anos de idade, ao passo que outros países da OCDE cobrem a faixa etária de 4 a 6 anos. A maioria dos países da União Europeia oferece dois anos de educação pré-primária gratuita. Nos Estados Unidos, alguns estados oferecem cobertura plena a partir dos 4 anos de idade, ao passo que outros não oferecem programas regulares de educação pré-primária.

Alcançando os vulneráveis e marginalizados

Evidências em todas as partes do mundo indicam que cuidados de boa qualidade na primeira infância favorecem todas as crianças, sobretudo aquelas com *background* menos favorecido. No entanto, as crianças que teriam mais a ganhar com programas de cuidados na primeira infância frequentemente são marginalizadas. Crianças que crescem na pobreza ou cujas mães não receberam educação formal têm menor probabilidade de participar de programas voltados para a primeira infância. Viver em uma das famílias mais pobres de Zâmbia reduz a probabilidade de acesso a programas de cuidados na primeira infância em um fator de 12, em comparação com uma criança que vive em uma das famílias mais abastadas. Esse fator é de 25 em Uganda e 28 no Egito. Distância física dos locais em que são prestados os serviços e o alto custo dos encargos escolares são algumas outras barreiras enfrentadas por famílias carentes.

Os países ricos esforçaram-se também para cumprir objetivos de equidade. Na União Europeia e nos Estados Unidos, há amplas evidências de que famílias e imigrantes de baixa renda têm menos acesso a programas de cuidados na primeira infância de boa qualidade.

Alguns países tornaram a expansão de programas para a primeira infância uma prioridade nacional, especialmente para alcançar grupos carentes. O Chile iniciou uma estratégia nacional de desenvolvimento infantil centrada na saúde e na educação. O objetivo é alcançar todas as crianças menores de 5 anos, com foco particular na parcela dos 40% mais pobres. Na Nova Zelândia, esforços têm sido empreendidos também para melhorar a qualidade da educação infantil disponível para crianças da etnia indígena maori. No período de cinco anos que terminou em 2007, o número de educadores maori aumentou três vezes, e a parcela dos novos alunos maori na escola primária que frequentaram a educação pré-primária aumentou de 86% para 91%.

Os governos precisam reconhecer os ganhos potenciais em termos de eficiência e equidade que resultam do investimento em cuidados na primeira infância. O investimento público deve ser orientado para reduzir as diferenças, direcionar as ações para grupos marginalizados e oferecer serviços de boa qualidade acessíveis às pessoas pobres.

Educação primária universal

Objetivo 2: Garantir que até 2015 todas as crianças, particularmente as meninas, as crianças que enfrentam circunstâncias difíceis e aquelas que pertencem a minorias étnicas tenham acesso à educação primária gratuita e compulsória de boa qualidade.

Na década passada, houve progressos rápidos rumo à educação primária universal. Alguns dos países mais pobres do mundo aumentaram significativamente o número de matrículas, diminuíram as diferenças de gênero e ampliaram oportunidades para grupos carentes. Entretanto, milhões de crianças ainda estão fora da escola, e outros milhões abandonam a escola antes de concluir a educação primária. O objetivo de garantir que até 2015 todas as crianças entrem na escola e concluam a educação primária ainda está ao nosso alcance, mas exigirá que os governos tomem decisões corajosas ao longo dos próximos dois anos, especialmente diante do atual contexto econômico.

Principais mensagens

- Em muitos países, os progressos têm sido animadores: desde 1999, o número de crianças fora da escola em todo o mundo diminuiu em 33 milhões.
- Apesar da redução nos números, 72 milhões de crianças ainda estão fora da escola. A serem mantidas as tendências atuais, 56 milhões de crianças ainda estarão fora da escola em 2015.
- Apesar de avanços rumo a maior paridade de gênero nas matrículas escolares, as barreiras de gênero continuam firmemente enraizadas.
- Garantir o ingresso das crianças na educação primária é apenas o primeiro de muitos obstáculos: milhões de crianças ingressam na escola tardiamente, abandonam a escola precocemente e nunca concluem um ciclo.
- Adolescentes fora da escola são frequentemente negligenciados: 71 milhões de adolescentes em idade de cursar a educação secundária inferior² estão atualmente fora da escola.

O número de crianças fora da escola está diminuindo, mas não a um ritmo suficiente

A primeira década do século XXI viu a redução do número de crianças fora da escola e o aumento do número de crianças que concluem a educação primária. Contudo, o número de crianças em idade de cursar a educação primária e que ainda estão fora da escola – estimado em 72 milhões – é um grave reflexo da incapacidade dos governos nacionais e de toda a comunidade internacional (Quadro 1). Estima-se que 44% das crianças fora da escola em países em desenvolvimento nunca serão matriculadas, e enfrentarão uma desvantagem educacional mais acentuada.

72 milhões de crianças ainda estão fora da escola

2. N.T. O Lower Secondary Education, ou ensino secundário inferior, corresponde ao período que vai do 7º ao 9º ano

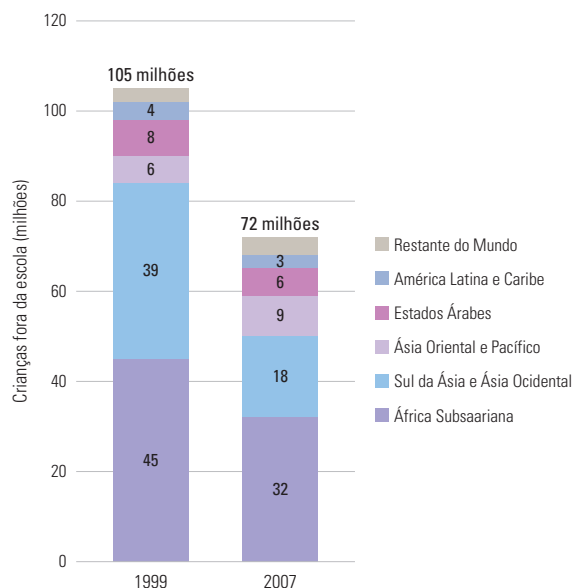
Quadro 1: Crianças fora da escola: um retrato global

O retrato de 2007 da população em idade de cursar a educação primária que não está na escola revela a continuidade dos progressos, mas também a permanência de grandes *deficits*.

Realizações positivas desde 1999:

- O número de crianças fora da escola caiu 33 milhões, de 105 milhões em 1999 para 72 milhões em 2007 (Figura 3).

Figura 3: O número de crianças fora da escola está diminuindo, mas muito lentamente



Fonte: Ver Figura 2.7 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010.

- A proporção de meninas entre as crianças fora da escola caiu de 58% para 54%.
- Na *Ásia Ocidental e Meridional* reduziram a população fora da escola para menos de 50% - uma redução de 21 milhões - e reduziram a proporção de meninas fora da escola
- A *África ao sul do Saara* reduziu sua população fora da escola em quase 13 milhões, ou 28%.

Mas o mundo ainda está fora da rota:

- A meta de 2015 não será atingida. Se o mundo continuar no mesmo ritmo, ainda haverá 56 milhões de crianças fora da escola em 2015.³
- O ritmo dos progressos diminuiu. Dois terços do declínio total do número de crianças fora da escola ocorreram entre 2002 e 2004, quando a redução foi de 22 milhões. Nos três anos subsequentes, a redução ficou abaixo de oito milhões.
- A maior parte dos progressos ocorreu na *Ásia Ocidental e Meridional*. A Índia relatou aproximadamente 15 milhões de crianças fora da escola entre 2001 e 2004.
- O déficit na *África ao sul do Saara permanece grande*. Em 2007, entre as crianças em idade de cursar a educação primária na região, 25% estavam fora da escola. Dos 20 países com mais de 500 mil crianças fora da escola, 50% estão na África ao sul do Saara.
- Conflitos continuam sendo a principal barreira à educação. As melhores estimativas sugerem que mais de 25 milhões de crianças fora da escola vivem em países de baixa renda afetados por conflitos - em torno de 35% do total global.
- É possível que o número de crianças fora da escola tenha sido subestimado. Evidências colhidas por meio de pesquisas domiciliares sugerem que os dados oficiais podem ter sido subestimados em até 30%.

O número de crianças fora da escola pode ter sido subestimado em até 30%

Identificar quem está fora da escola é crucial para a elaboração de políticas públicas, assim como é fundamental entender quais crianças ingressam na escola tardiamente, quais abandonam a escola precocemente, e quais jamais serão sequer matriculadas. Meninas e crianças de famílias pobres e de áreas rurais enfrentam um risco muito maior de ficar fora da escola. Essas três categorias interagem entre si e com fatores adicionais - como idioma, etnia e deficiência física ou intelectual - para criar barreiras múltiplas ao ingresso e à sobrevivência na escola. Em 2007, as meninas representavam 54% da população global fora da escola. A proporção de meninas fora da escola é mais alta nos Estados Árabes, na Ásia Meridional e Ocidental, e na Ásia Central.

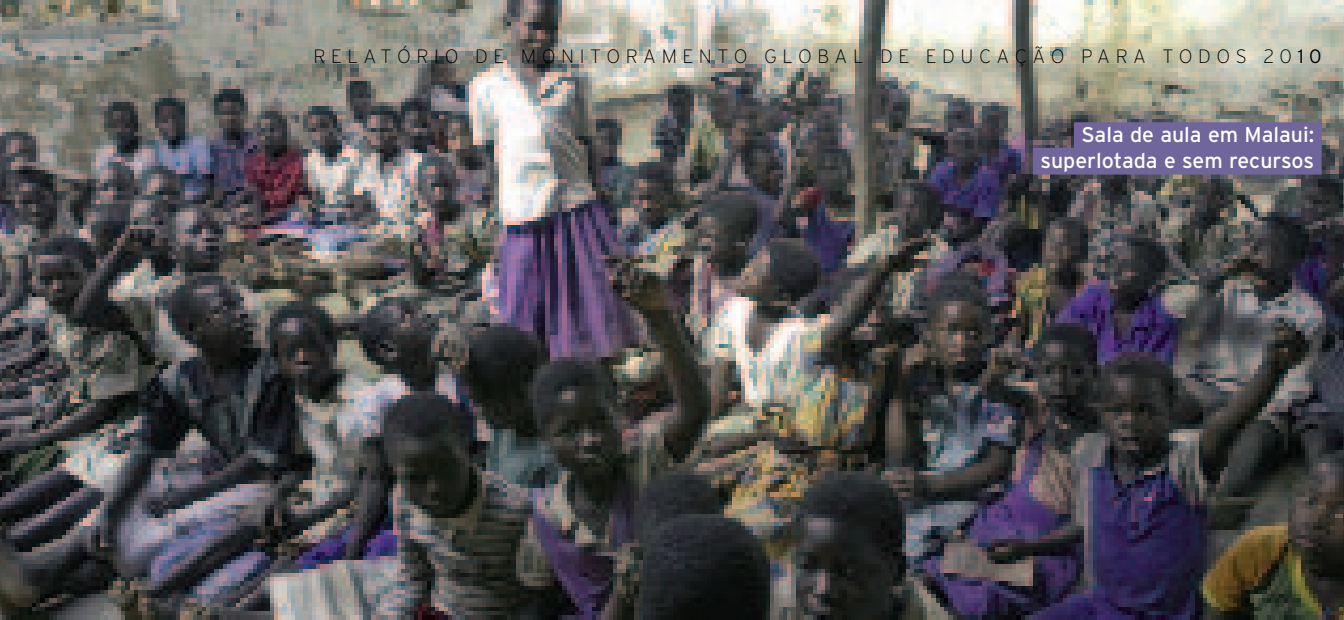
A taxa de escolarização de crianças em idade escolar vem crescendo muito lentamente

Entre os países em desenvolvimento que no início da década atual estavam longe da universalização das matrículas na educação primária, a maioria registrou avanços significativos. Desde 1999, as regiões da Ásia Meridional e Ocidental e da África ao sul do Saara levaram suas Taxas Líquidas de Escolarização (TLE) em três e

cinco vezes acima da taxa registrada na década de 1990, alcançando 86% e 73% respectivamente. Esse progresso é evidência de que o objetivo de Dacar pode ser alcançado. Os países desenvolvidos e os países em transição estão perto de alcançar a educação primária universal.

De maneira geral, os progressos rumo à universalização da educação primária encobrem situações nacionais mais complexas. Os países estão avançando a ritmos diferentes, alguns não estão avançando, outros estão retrocedendo. Vários dos países mais pobres do mundo têm conseguido avanços extraordinários. Benin começou 1999 com uma das taxas líquidas de escolarização mais baixas do mundo, mas agora está a caminho da universalização das matrículas na educação primária até 2015 (Quadro 2) Outros países com taxas de escolarização mais baixas e grandes populações fora da escola - notadamente a Nigéria - estão avançando na direção correta, mas a um ritmo muito lento. Entre 1999 e 2007, cerca de 30 países em desenvolvimento para os quais há dados disponíveis passaram por uma estagnação ou uma redução das taxas líquidas de escolarização. Muitos deles - como Libéria ou os Territórios Palestinos - estão enfrentando conflitos, ou se recuperam de conflitos.

3. Este dado não deve ser comparado com a projeção parcial apresentada na edição de 2009 do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos, que inclui um grupo menor de países.



Sala de aula em Malawi:
superlotada e sem recursos

© Louise Gubb/Corbis

Quadro 2: Benin: no caminho certo, mas o combate à marginalização é prioridade

Benin está entre os países que avançam mais rapidamente em direção à educação primária universal: sua taxa líquida de escolarização aumentou de 50%, em 1999, para 80%, em 2007. A diferença de gênero também diminuiu, passando de 67 meninas para cada 100 meninos na escola, em 1999, para 83 meninas, em 2007. A serem mantidas as tendências atuais, Benin poderá atingir a meta de educação primária universal até 2015. Contudo, manter a tendência atual será difícil. O aumento rápido das matrículas trouxe novos desafios para as políticas, tais como o aumento das taxas de conclusão, redução das disparidades regionais e combate à pobreza. O governo já assumiu firmes compromissos orçamentários. Para garantir que Benin consiga dar o último passo rumo à educação primária universal, a ajuda internacional precisa apoiar o compromisso nacional de financiamento.

Paridade de gênero: alguns progressos, mas ainda uma grande distância a percorrer

A expansão da educação primária tem ocorrido paralelamente a uma maior paridade de gênero, mas há diferenças marcantes entre e dentro das regiões.

Nos países que começaram com níveis baixos de matrícula em 1999 – como Burquina Fasso, Etiópia e Iêmen –, o avanço rumo à paridade de gênero a partir de um ponto inicial baixo ajudou a gerar grande aumento de matrículas na educação primária. Entretanto, 28 países têm menos de 90 meninas na escola para cada 100 meninos; 18 deles estão na África ao sul do Saara. Há disparidades de gênero marcantes também nos Estados Árabes e na Ásia Meridional e Ocidental: no Afeganistão há 63 meninas na escola para cada 100 meninos.

Com algumas das maiores disparidades de gênero do mundo, diversos países na África Ocidental adotaram políticas visando ao fortalecimento da paridade no âmbito de uma estratégia mais ampla para alcançar a meta de educação primária universal. As políticas por trás desses ganhos incluem mudança de atitudes em relação à

posição de mulheres meninas na sociedade, oferta de incentivos financeiros para a participação escolar, provimento de água e saneamento nas escolas, contratação de professoras mulheres e sua alocação em áreas rurais, e capacitação e sensibilização dos professores com relação a questões de gênero. Nas áreas rurais remotas onde a distância da escola muitas vezes é uma questão de segurança para famílias com meninas, os governos estão tentando instalar salas de aula mais para perto das comunidades, frequentemente construindo escolas satélites.

Colocar as meninas na escola exige articulação e liderança política para mudar atitudes e práticas de trabalho doméstico. Mantê-las na escola quando alcançam a puberdade é outro desafio, especialmente nos países em que o casamento precoce é comum e a desvantagem das meninas é agravada por outros aspectos da marginalização, tais como pobreza ou etnia. Países como Bangladesh e Camboja demonstraram que incentivos financeiros podem aumentar a probabilidade de ingresso de meninas na escola secundária e aumentam a demanda por educação primária.

Inversamente, em um número pequeno de países em desenvolvimento, o número de matrículas de meninas supera o dos meninos. Em alguns casos, isso resulta de uma maior demanda pelo trabalho dos meninos. Tomando um exemplo, as famílias rurais pobres nas terras altas de Lesoto muitas vezes contam com os meninos para arrebancar o gado – uma prática que resulta em altas taxas de evasão após a terceira série do curso primário.

Dando o último passo: alguns países com alta taxa líquida de escolarização enfrentam problemas

Alguns países não estão tendo um desempenho tão bom quanto seria de esperar levando em conta seus níveis de renda. Nas Filipinas, o número de crianças na faixa etária entre 6 e 11 anos de idade que estão fora da escola chegou a um milhão em 2007 – 100 mil a mais do que em 1999. Na Turquia, a taxa líquida de escolarização permaneceu inalterada desde o começo da década – aproximadamente 90%. Ambos os países enfrentam problemas de marginalização profundamente enraizada.

Colocar as meninas na escola exige articulação e liderança política para mudar atitudes e práticas de trabalho doméstico

Em 2007, cerca de 71 milhões de adolescentes estavam fora da escola - quase um em cinco do total da faixa etária

Nas Filipinas, a marginalização está fortemente associada a pobreza e localização: a Região Autônoma Muçulmana de Mindanao, que sofre profundamente com pobreza e conflitos, está muito mais atrasada. Na Turquia, a desvantagem concentra-se em meio a crianças de famílias pobres e meninas em áreas rurais, especialmente no leste. Nesses dois países, as políticas atuais não estão sendo eficazes para eliminar desvantagens herdadas.

Da matrícula à conclusão, e depois dela: uma jornada difícil e de mensuração complexa

Para milhões de crianças que entram na escola primária, a jornada pelo sistema de educação frequentemente tem início tardiamente, é perigosa e de curta duração. Em 50% dos países das regiões da África ao Sul do Saara e da Ásia Meridional e Ocidental, quase uma em cada três crianças que ingressam na educação primária abandona a escola antes de concluir esse ciclo. Em ambas as regiões, muitas não passam sequer do primeiro obstáculo. Em 2006, 13% dos alunos na Ásia Meridional e Ocidental e 9% dos alunos da na África ao Sul do Saara abandonaram a escola antes de terminar a primeira série. Na Nicarágua, em 2006, 67% das crianças na idade escolar oficial de fato ingressaram na escola, mas somente cerca de 25% delas concluíram o ciclo (Figura 4).

As ferramentas de monitoramento atuais não permitem a mensuração, de forma integrada, de três aspectos importantes para a realização da educação primária universal: ingresso na escola na idade apropriada, progressão ininterrupta e tranquila ao longo do sistema, e conclusão do ciclo escolar. O Relatório recomenda uma abordagem mais abrangente baseada na taxa líquida de conclusão da coorte.

Adolescentes fora da escola

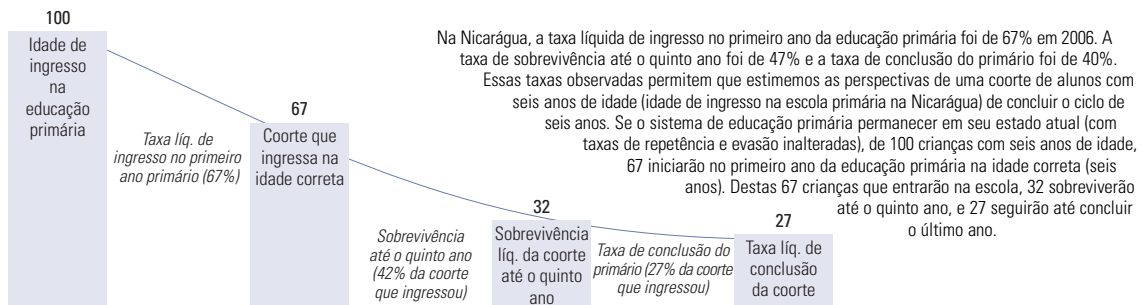
O foco nas crianças em idade de cursar a educação primária e que estão fora da escola desviou a atenção de um problema mais amplo. Muitas crianças em idade de cursar a educação secundária inferior também estão

fora da escola – ou porque não concluíram a educação primária, ou porque não conseguiram fazer a transição para a etapa seguinte. Em 2007, cerca de 71 milhões de adolescentes estavam fora da escola – quase um em cinco do total da faixa etária. O problema é difundido na África ao sul do Saara, com 38% dos adolescentes fora da escola, e na Ásia Meridional e Ocidental, com 28%. Assim como ocorre em relação às crianças em idade de frequentar a educação primária, é mais provável que meninas adolescentes estejam fora da escola do que meninos adolescentes. Em termos globais, 54% dos adolescentes que estavam fora da escola em 2007 eram meninas.

A transição da escola primária para a escola secundária inferior é difícil para muitas crianças. As barreiras no nível primário são frequentemente ampliadas no nível secundário, incluindo custo, distância da escola, demanda de trabalho e – especialmente no caso das meninas – barreiras sociais, culturais e econômicas profundamente enraizadas. Nas áreas rurais da Mauritânia e do Senegal, o tempo médio de deslocamento para a escola secundária mais próxima é de 80 minutos; no Senegal, a distância para uma escola secundária é 25 vezes mais maior do que para a a escola primária mais próxima. A distância pode agravar os efeitos da pobreza, uma vez que famílias pobres frequentemente não conseguem arcar com os custos de transporte ou pagar um internato.

Em muitos países, a transição para a educação secundária inferior está agora no centro da agenda de Educação para Todos. À medida que aumenta o número de crianças que ingressam e progredem na educação primária, aumenta a demanda por vagas na educação secundária. No entanto, é importante que tanto governos quanto doadores evitem uma mudança prematura de prioridades de política. Com milhões de crianças ainda fora da educação primária, e estando o mundo fora do rumo para atingir os objetivos até 2015, a expansão da educação secundária não deve ocorrer em detrimento da oferta de educação primária de qualidade.

Figura 4:A difícil jornada ao longo da educação primária: o exemplo da Nicarágua



Fonte: Ver Figura 2.22 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

Competências de jovens e adultos - expandindo oportunidades

Objetivo 3: Garantir que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas por meio de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de habilidades para a vida.

Na economia global baseada no conhecimento, o saber e as habilidades ocupam papel cada vez mais importante na construção das perspectivas de crescimento econômico, prosperidade compartilhada e redução da pobreza. Contudo, desde 2000, o terceiro objetivo de EPT tem sido silenciosamente negligenciado.

Principais mensagens

- *O aumento do desemprego entre os jovens representa um desafio global crescente.*
- *Governos, sindicatos e empregadores devem elaborar cursos eficazes de formação profissional que ofereçam aos jovens a oportunidade de adquirir as competências de que necessitam para obter emprego.*
- *Para que as competências sejam relevantes e garantam uma transição bem-sucedida da escola para o trabalho, os programas de formação profissional devem atender às demandas do mercado de trabalho.*
- *Os governos devem fortalecer a educação básica e assegurar que os jovens alcancem o nível secundário a fim de criar a base para programas de capacitação profissional bem-sucedidos.*
- *Os governos de países de baixa renda devem dar maior atenção ao setor informal e à oferta de programas de educação de jovens e adultos.*

A crise econômica global conferiu maior prioridade à aprendizagem e às habilidades na agenda política. O desemprego entre os jovens está aumentando, e a partir de níveis já elevados: a taxa projetada para 2009 está entre 14% e 15%, em comparação com 12% em 2008. Governos no mundo inteiro enfrentam agora o desafio de prestar apoio imediato aos segmentos vulneráveis e, ao mesmo tempo, prover as habilidades necessárias para que os indivíduos retornem ao mercado de trabalho.

A capacitação profissional nos níveis de educação secundária e superior

A participação na educação técnica e profissional tem acompanhado a expansão da educação secundária. Os países desenvolvidos estão perto de alcançar a universalização da educação secundária, e o ingresso na educação superior também aumentou: em 2007, a TBE

chegou a 67%. As regiões mais pobres vêm-se equiparando a diferentes ritmos. A TBE na educação secundária varia entre 34%, na África ao sul do Saara, 65%, nos Estados Árabes, e 90%, na América Latina. A taxa de matrícula na educação superior é de apenas 6% na África ao sul do Saara, comparada com 22% nos Estados Árabes e 35% na América Latina.

Em 2007, cerca de 16% dos alunos matriculados na educação secundária em países desenvolvidos frequentavam programas de educação técnica e profissional, em comparação com 9% em países em desenvolvimento. As taxas de matrícula mais baixas foram encontradas nas escolas secundárias da África ao sul do Saara (6%) e da Ásia Meridional e Ocidental (2%). Houve grande variação entre os países, tanto em regiões ricas quanto pobres.

As mulheres frequentemente são sub-representadas na educação técnica e profissionalizante. Em 2007, nas regiões da Ásia Meridional e Ocidental e da África ao sul do Saara, as meninas representavam 44% do total de alunos na educação secundária, mas somente 27% e 39% respectivamente dos alunos na educação profissional. Em nove dos 11 Estados Árabes para os quais há dados disponíveis, as meninas representavam menos de 40% das matrículas em programas de educação profissional. A desigualdade de gênero não está presente apenas na matrícula. Em muitos casos, as jovens nesses contextos estão recebendo formação em profissões caracterizadas por baixa remuneração.

Boas intenções, resultados ruins: problemas no mundo em desenvolvimento

Em muitos países em desenvolvimento, a educação técnica e profissional tem sido afetada por uma combinação de financiamento limitado, projetos deficientes, atitudes negativas por parte dos pais e pouca conexão com o mercado de trabalho. As experiências diferem drasticamente entre as regiões.

No Oriente Médio – região marcada por elevado desemprego de jovens, com taxa de cerca de 20% –, os governos identificaram a educação técnica e profissional como prioridade. Contudo, os programas enfrentam problemas, como coordenação deficiente por parte do governo, orçamentos escassos, falta de professores qualificados, currículos inadequados em relação às habilidades procuradas por empregadores e falta de padronização. Há algumas exceções notáveis. No Egito, parcerias inovadoras estão reunindo governos, empresários e doadores. Marrocos adotou reformas de governança abrangentes visando a melhorias de qualidade, relevância e equidade. Entretanto, o contexto geral permanece inadequado.

Na África ao sul do Saara, os governos enfrentam os mais duros desafios na reforma da educação técnica e profissional. Problemas como altos custos *per capita*, baixo investimento, baixos salários e falta de profissionais qualificados são comuns. Os alunos ingressam em programas de educação profissional cedo

A crise econômica global conferiu maior prioridade à aprendizagem e às habilidades na agenda política

Os programas *Jóvenes* foram particularmente bem-sucedidos para alcançar segmentos marginalizados, efetivando o elo entre emprego e capacitação

demais, e aqueles que concluem os cursos ainda enfrentam desemprego. Além disso, estudos realizados em Burquina Fasso, Gana e Tanzânia revelam que os grupos marginalizados têm menor probabilidade de beneficiar-se de programas de educação profissional. No entanto, algumas novas estratégias positivas estão surgindo em diversos países, como Camarões, Etiópia e Ruanda. Como em outras regiões, os governos da África ao sul do Saara devem alcançar um equilíbrio entre a educação regular e a educação técnica e profissional. A maior prioridade deve ser o aumento do número de matrículas, a retenção e a progressão da educação básica para a educação secundária. Entretanto, a educação profissional poderia ter um papel de maior peso, uma vez que gera a oportunidade de uma segunda chance para a juventude marginalizada.

Oferecendo aos jovens uma segunda chance

Para combater a marginalização de maneira eficaz, os programas de educação técnica e profissional devem ir além das escolas e da educação formal. Devem oferecer também uma "segunda chance" de inserção escolar aos milhões de jovens, em países ricos e pobres, que não tiveram anteriormente oportunidades de educação.

Avaliações realizadas em todas as partes do mundo mostram que os programas que oferecem essa "segunda chance" podem fazer diferença. Abordagens abrangentes, que consideram a capacitação como parte de um conjunto mais amplo de habilidades e de apoio, têm maior chance de sucesso. Os programas *Jóvenes*, em países como Argentina, Chile, Peru e Uruguai, foram particularmente bem-sucedidos para alcançar segmentos marginalizados, efetivando o elo entre emprego e capacitação. Embora demonstre o que é possível, a educação de jovens e adultos continua a ser uma área negligenciada e frequentemente excluída de programas regulares de educação, com pouca coordenação por parte do governo.

Programas com bons resultados

O sucesso de programas de educação técnica e profissional é altamente variável, e depende também de condições externas ao setor da educação. Algumas das lições importantes a serem aprendidas incluem a necessidade de:

- reforçar a conexão entre a educação e o mercado de trabalho.
- reconhecer que realizações passadas não representam garantia de sucesso futuro, e que os governos devem adaptar e renovar programas de educação profissional de acordo com diferentes circunstâncias.
- evitar separar a educação profissional da educação regular em categorias rigidamente separadas do sistema educacional, especialmente quando essa seleção envolve os alunos mais jovens. Na atual sociedade do conhecimento, "o que se sabe" é menos importante do que "o que se pode aprender".
- desenvolver sistemas nacionais de qualificação baseados em competências, envolvendo o setor privado, permitindo que tais competências possam ser utilizadas como créditos transferíveis na educação técnica e regular.
- integrar os programas profissionalizantes às estratégias nacionais de formação de competências, alinhadas com as necessidades dos setores de alto crescimento.

Os governos não podem ignorar o papel da competência e da aprendizagem no apoio ao crescimento econômico, ao combate à pobreza e à superação da marginalização social. Os governos e a comunidade internacional precisam urgentemente desenvolver marcos de referência significativos para mensuração dos progressos, bem como políticas que levem a maior equidade.

Auxílio Nas Filipinas, a ajuda para famílias menos favorecidas pode ajudar a levar crianças trabalhadoras de volta à escola



Alfabetização de adultos

Objetivo 4: Obter uma melhora de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, até 2015, especialmente para das mulheres, e o acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos.

Principais mensagens

- Atualmente, cerca de 759 milhões de adultos não sabem ler e escrever. Dois terços desse total são mulheres.
- Embora haja melhorias em relação à paridade de gênero, o direito à alfabetização ainda é negado às mulheres e a outros grupos menos favorecidos
- A menos que os esforços sejam intensificados para acelerar os progressos, estima-se que 710 milhões de adultos ainda serão analfabetos em 2015.
- Ainda é possível acelerar os progressos, por meio de políticas bem-sucedidas e de programas direcionados.

Quando as pessoas saem da escola sem as habilidades básicas em leitura e escrita e sem domínio de operações com números, enfrentam uma vida de desvantagens, com perspectivas sociais e econômicas reduzidas. A sociedade como um todo é afetada pelas oportunidades perdidas em termos de maior produtividade, prosperidade compartilhada e participação política. Erradicar o analfabetismo é um dos desafios de desenvolvimento mais urgentes do século 21.

O relatório de progressos pós-Dacar

Estima-se que atualmente 759 milhões de adultos não sabem ler e escrever - ou seja, cerca de 16% da população mundial de adultos. Quase dois terços desse total são mulheres. Um pequeno grupo de países muito populosos abriga a maior parcela dessa população (Figura 5). Mais de 50% dos adultos analfabetos concentram-se em apenas quatro países: Bangladesh, China, Índia e Paquistão.

Na Ásia Meridional e Ocidental e na África ao sul do Saara, mais de um em cada três adultos é analfabeto. Nos Estados Árabes, a proporção é de quase um terço. Em quatro países da África ao sul do Saara – Burquina Fasso, Guiné, Mali e Níger –, a taxa aumenta para 70%. A desigualdade de gênero é uma grande fonte de taxas elevadas de analfabetismo de adultos nas três regiões: no Afeganistão, por exemplo, em meio à população adulta, 87% das mulheres e 57% dos homens eram analfabetos em 2000.

Os países ricos também abrigam significativos bolsões de baixos níveis de alfabetização. Na Inglaterra, por exemplo, no teste do currículo nacional, 1,7 milhão de pessoas –



No Líbano, educação continuada: a aprendizagem aumenta o poder em todas as idades

5% na faixa etária entre 16 e 65 anos – apresenta desempenho abaixo do nível esperado para crianças de 7 anos de idade, e 5,1 milhões ficam abaixo do nível esperado para crianças de 11 anos de idade.

As taxas de alfabetização de adultos têm aumentado a cada geração escolar, graças às melhorias dos programas de educação e alfabetização. Entre os períodos 1985-1994 e 2000-2007, o número de adultos analfabetos no mundo foi reduzido em 13% e a taxa de alfabetização aumentou em 10%, estando atualmente em 84%. Quase todo esse avanço ocorreu na região do Leste da Ásia e Pacífico, com progressos impressionantes na China e na Índia. Na Índia – o país com o número mais elevado de analfabetos –, as taxas de alfabetização passaram de perto de 50% para mais de dois terços da população de adultos. Burquina Fasso dobrou sua taxa de alfabetização; e no Chade, cuja taxa de alfabetização de adultos estava entre as mais baixas do mundo, o aumento foi de três vezes. Entretanto, a serem mantidas as tendências atuais, estima-se que 710 milhões de adultos – mais de 13% dos adultos do mundo – ainda não terão habilidades básicas em leitura e escrita em 2015.

A paridade de gênero está melhorando, mas outras desvantagens permanecem

O aumento da alfabetização foi acompanhado por redução na desigualdade de gênero. De todos os países para os quais há dados disponíveis, apenas oito não registraram melhorias com relação à paridade de gênero. Bangladesh, Burquina Fasso, Burundi, Iêmen, Malawi e Nepal registraram aumentos de duas ou

759 milhões de adultos não sabem ler e escrever

Figura 5: O analfabetismo de adultos está concentrado em um pequeno grupo de países com grandes populações



Adultos (15 anos ou mais) analfabetos (milhões)

Fonte: Ver Figura 2.29 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

Desde 2003, o Programa Brasil Alfabetizado atendeu a aproximadamente oito milhões de pessoas com mais de 15 anos de idade

três vezes na taxa de alfabetização de mulheres – um aumento duas vezes maior do que a taxa relativa aos homens: entre os dois períodos de referência (1985-1994 e 2000-2007), o número de mulheres adultas alfabetizadas aumentou 14%, em comparação com 7% para os homens. Embora em muitos países estejam começando com bastante atraso, as mulheres estão reduzindo a defasagem.

A desvantagem para as mulheres não é a única fonte de desigualdade. O analfabetismo de adultos está associado a fatores como pobreza, localização geográfica, escolaridade dos pais, etnia, idioma e necessidades especiais. Na Guatemala, por exemplo, 60% dos adultos que vivem em condições de pobreza extrema são analfabetos, em comparação com 17% entre adultos mais abastados. Os grupos que falam idiomas de minorias e populações autóctones geralmente apresentam níveis de alfabetismo muito mais baixos. No Vietnã, a taxa de alfabetização é de 94% para a população majoritária de *kinh*, e de 72% em meio às minorias étnicas. O analfabetismo tende a ser mais alto em regiões mais pobres, em áreas rurais e em favelas.

Mudando a tendência: fazer valer a década da alfabetização

De maneira geral os progressos em direção ao objetivo estabelecido em Dacar têm sido decepcionantes. O combate ao analfabetismo não vem sendo considerado uma prioridade política, os recursos financeiros têm sido inadequados, e os esforços para a incorporação de estratégias de alfabetização a planos mais amplos de redução da pobreza permanecem pouco vigorosos.

Entretanto, há sinais de avanços. Diversos países com grande número de adultos analfabetos estão aumentando seus investimentos em programas nacionais de alfabetização. Desde 2003, o Programa Brasil Alfabetizado atendeu a aproximadamente oito milhões de pessoas com mais de 15 anos de idade. A Índia está reconfigurando e expandindo sua Missão Nacional de Alfabetização. Com um orçamento de US\$ 21 bilhões, combina alfabetização inicial com cursos pós-alfabetização, e tem o compromisso de preparar os materiais em idiomas locais. No Irã, os centros comunitários de aprendizagem criados pela Organização do Movimento de Alfabetização – uma agência de governo – inscreveram em programas de educação básica 3,1 milhões de analfabetos no período entre 2000 e 2006.

Há muito a ser feito para acelerar os progressos em direção aos objetivos relacionados à alfabetização. Em todas as partes do mundo, os governos precisam mostrar maior liderança política e conferir maior peso à alfabetização dentro do planejamento nacional. O analfabetismo impõe imensos custos à sociedade e à economia, e investimentos em alfabetização têm o potencial de gerar grandes retornos em ambas as áreas.

A qualidade da educação

Objetivo 6: Melhorar a qualidade da educação sob todos os aspectos e garantir sua excelência, de forma que todos consigam resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis, especialmente em alfabetização, operações com números e habilidades de vida essenciais.

Principais mensagens

- *A qualidade das escolas varia muito entre os países, e os níveis absolutos da aprendizagem são muito baixos em diversos países pobres.*
- *Desigualdades de aprendizagem tendem a ser muito maiores em países de baixa renda, o que demonstra a importância de políticas para democratizar as oportunidades.*
- *Adquirir habilidades de leitura eficaz nas séries iniciais da educação primária é crucial para o sucesso na escola e mais tarde, ao longo da vida.*
- *Assegurar a disponibilidade de professores adequados, motivados e capacitados é vital para a aprendizagem eficaz.*
- *Para que seja possível alcançar a escolarização primária universal até 2015, será necessário abrir cerca de 1,9 milhão de novos postos para professores.*

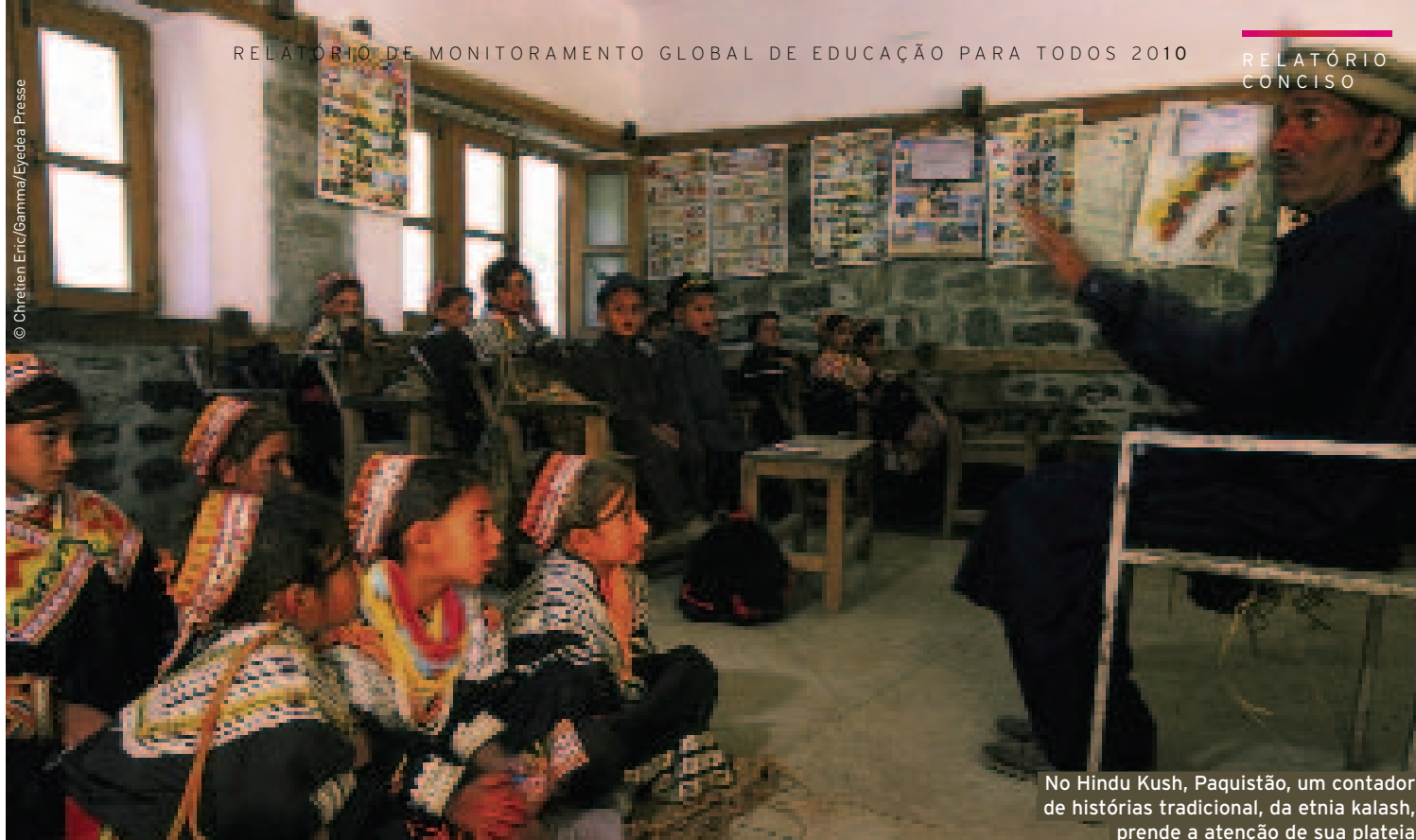
Milhões de crianças estão saindo da escola a cada ano sem ter adquirido habilidades básicas em leitura, escrita e matemática. Formuladores de políticas, educadores e pais precisam concentrar-se muito mais na finalidade essencial da educação: assegurar que as crianças adquiram as habilidades que abrirão possibilidades futuras em sua vida.

O deficit na aprendizagem: do global para o local

Avaliações internacionais de aprendizagem apontam dois desafios persistentes: grandes desigualdades globais de desempenho e baixos níveis absolutos de aprendizagem em muitos países pobres.

O recente estudo TIMSS⁴ sobre habilidades na área de matemática e ciência confirma essas desigualdades globais na aprendizagem. Os escores médios do teste de matemática para alunos da oitava série na Coreia do Sul – o país com melhor desempenho – foram duas vezes mais altos que os escores dos alunos de Gana, entre os últimos lugares da distribuição internacional. Dito de outra forma, o aluno médio de Gana, da Indonésia ou do Marrocos figura no mesmo nível ou abaixo dos 10% com o pior desempenho em países com desempenho mais elevado. No Japão, quase todos os alunos da quarta série da educação primária alcançaram no mínimo níveis intermediários de proficiência em matemática, ao passo que no Iêmen quase nenhuma criança ficou acima desse nível.

4. *Third International Mathematics and Science Study (TIMSS, 2007).*



No Hindu Kush, Paquistão, um contador de histórias tradicional, da etnia kalash, prende a atenção de sua plateia

Os países de baixa renda têm cobertura deficiente por parte das avaliações internacionais de aprendizagem, contudo, não faltam evidências que apontem para problemas sérios. Na África ao sul do Saara, as avaliações regionais conduzidas pelo SACMEQ demonstram que, em muitos países, mais de 50% dos alunos da sexta série da educação primária não atingiram níveis básicos de habilidades em operações com números. Nas áreas rurais do Paquistão, um exame recente concluiu que somente dois terços dos alunos da terceira série conseguiam fazer contas de subtração com números de apenas um algarismo. Na Índia rural, apenas 28% dos alunos da terceira série conseguiam subtrair números de dois algarismos, e apenas um terço deles sabia ler a hora.

Disparidades na aprendizagem dentro dos países

Ter oportunidades iguais de aprendizagem é um direito humano tão importante quanto o direito de estar na escola, independentemente de renda dos pais, gênero, idioma ou etnia. Entretanto, em muitos países há grandes disparidades de desempenho, que são bastante influenciadas tanto pelo tipo de escola como pelo *background* familiar.

As diferenças entre escolas têm um papel crítico no nível de equidade dos sistemas de educação. Em muitos países em desenvolvimento, os sistemas educacionais são frequentemente marcados por grandes diferenças entre escolas com relação ao tamanho da turma, disponibilidade de livros e de materiais didáticos, qualidade do professor e padrão de construção da escola. Melhorar a qualidade das escolas e diminuir as diferenças entre escolas reduzirão a desigualdade de desempenho dos alunos. Em meados da década de 1990, o Brasil introduziu o programa FUNDEF, para assegurar distribuição mais

equitativa dos custos por aluno no país inteiro. A principal evidência sugere que essa política redistributiva reduziu desigualdades de aprendizagem.

As disparidades entre escolas não operam isoladamente. Em muitos casos, interagem com as desvantagens, e as reforçam. Renda e escolaridade dos pais, idioma falado em casa e outros fatores são fortemente associados ao desempenho na aprendizagem. No Paquistão, as crianças da terça parte mais rica da população tiveram melhor desempenho – em média, entre um quarto e metade de um desvio padrão – do que crianças de famílias mais pobres. No Peru, em uma avaliação de matemática, alunos da sexta série cuja idioma era o espanhol tiveram notas mais altas – mais de um desvio padrão – do que aqueles que falavam línguas indígenas.

Nos países com sistemas mais equitativos, o *background* social das crianças é menos importante na determinação dos progressos. Nos casos em que há forte relação entre *background* e desempenho, ou em que há grandes diferenças de *background* entre os alunos, provavelmente não será suficiente reduzir as diferenças de qualidade entre as escolas para melhorar significativamente a equidade: serão necessários também programas destinados a melhorar a aprendizagem das crianças que estão sendo deixadas para trás.

Em muitos países, as meninas têm menor probabilidade de entrar na escola do que os meninos. Contudo, quando entram, tendem a ter desempenho igual ou melhor do que os meninos. Quando existem, as diferenças no desempenho são pequenas, e tendem a mostrar que as meninas são melhores em idiomas, e os meninos, em matemática e ciência. A realização do objetivo de Educação para Todos exigirá a eliminação das diferenças restantes.

Nas áreas rurais do Paquistão, um exame recente concluiu que somente dois terços dos alunos da terceira série conseguiam fazer contas de subtração com números de apenas um algarismo

As crianças que têm dificuldades com habilidades básicas de leitura e compreensão nas séries iniciais provavelmente terão dificuldades durante toda a vida escolar

O ensino de leitura nas séries iniciais da educação primária

Ensinar a criança a ler nas séries iniciais da educação primária é crucial para a aprendizagem. As crianças que têm dificuldades com habilidades básicas de leitura e compreensão nas séries iniciais provavelmente terão dificuldades durante toda a vida escolar. Pequenas avaliações de leitura realizadas em diversos países de baixa renda colocam um cenário preocupante. Na Etiópia, um estudo realizado em 2008 com alunos da terceira série, no distrito de Woliso, concluiu que 36% deles não eram capazes de ler uma única palavra em *afan oromo*, o idioma local. Avaliar as habilidades de leitura no início da educação primária cria a oportunidade de identificar crianças com dificuldades de aprendizagem e as medidas corretivas a serem tomadas. Em diversos países, as evidências sugerem que intervenções na orientação geral podem fazer diferença. Em Uttar Pradesh, na Índia, um programa desenvolvido por uma ONG tem alcançado melhorias notáveis no aprendizado de leitura nos “acampamentos para melhoria da leitura” administrados por instrutores voluntários.

Melhorando a aprendizagem nas escolas

Os baixos níveis de desempenho estão frequentemente associados a ambientes físicos precários. Um dos requisitos mais importantes para a contínua melhoria na qualidade da educação é um bom ambiente de aprendizagem. Em muitas escolas, salas de aula mal ventiladas, goteiras, condições de higiene precárias e falta de materiais são barreiras significativas à eficácia da aprendizagem. Uma pesquisa recente realizada em dois estados na Nigéria concluiu que mais de 80% das salas de aula em Enugu e 50% em Kaduna não dispunham de lousa ou, quando existiam, as lousas eram praticamente impréstáveis.

Quanto mais tempo as crianças passam na escola ao longo do ano, maiores são suas chances de dominar o currículo e alcançar objetivos de aprendizagem. Em dois estados na Nigéria, cerca de 80% do tempo de aula são gastos em aprendizagem – uma percentagem que muitas escolas em países em desenvolvimento não alcançam. Na Etiópia e na Guatemala, um estudo recente constatou que as crianças permaneciam na sala de aula e aprendendo durante um terço do tempo em que as escolas estavam oficialmente abertas. Melhorias no monitoramento, maior incentivo para os professores e apoio direcionado para alunos com dificuldades de frequência podem aumentar o tempo na escola e o desempenho.

O papel crucial dos professores

Os professores são o recurso mais importante da educação em qualquer país. Em muitos países, a carência de professores capacitados continua a ser uma grande barreira para a realização dos objetivos de Educação para Todos, especialmente entre grupos marginalizados.

Desde 1999, o aumento das matrículas na educação primária vem sendo acompanhado por um aumento no recrutamento de professores primários. Muitos países na África ao sul do Saara mais que dobraram seus efetivos de professores e melhoraram a relação alunos/professor.

Apesar dos avanços registrados na década passada, a carência de professores ainda é uma questão preocupante. Em 2007, 26 países superaram a referência internacional amplamente utilizada na educação primária para a relação alunos/professor (40:1). Desses países, com apenas quatro exceções, todos os demais estão situados na África ao sul do Saara. Há preocupação também quanto à relação alunos/professor capacitado. Em países como Madagascar, Moçambique, Serra Leoa e Togo, essa relação superou 80:1.

As médias nacionais da relação alunos/professor podem esconder grandes disparidades. Professoras e professores capacitados estão concentrados em áreas urbanas. Em Uganda e em Zâmbia, a parcela de professoras em escolas primárias urbanas foi de 60%, em comparação com de 15% a 35% em áreas rurais

Demanda por professores projetada para 2015

A demanda futura de contratação de professores varia muito de acordo com a região. O Relatório deste ano estima que, em termos globais, será necessário contratar 10,3 milhões de professores para a realização do objetivo de educação primária universal até 2015. Desse total, serão necessários 8,4 milhões para substituir professores que se aposentarão ou deixarão seus postos antes de 2015, e será preciso criar mais 1,9 milhão de novos postos. Dois terços dos postos adicionais – cerca de 1,2 milhão – serão necessários na África ao sul do Saara.

Em muitos dos países mais pobres do mundo, a questão não é apenas o baixo número de professores, mas também sua baixa motivação e capacitação insuficiente. Muitos se veem obrigados a ter um segundo emprego para suplementar seus salários. Governos e doadores precisam assegurar que o salário e as condições de trabalho dos professores reflitam um compromisso com a educação de qualidade, que depende de uma força de trabalho qualificada e motivada.

O Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos

Cada um dos seis objetivos de Educação para Todos é importante em si mesmo, e em 2000 os governos assumiram o compromisso de manter avanços em todas as frentes. O Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos (IDE) fornece uma medida composta dos progressos, incluindo os quatro objetivos mais facilmente quantificáveis: educação primária universal,

O deficit de financiamento da Educação para Todos

Nos países de baixa renda, a realização dos objetivos de Educação para Todos exigirá um grande aumento dos recursos de financiamento. Os próprios países podem ajudar significativamente na mobilização de mais recursos para a educação. Contudo, na ausência de um aumento significativo na ajuda, os esforços de aceleração dos progressos na educação básica serão prejudicados por um grande *deficit* de financiamento.

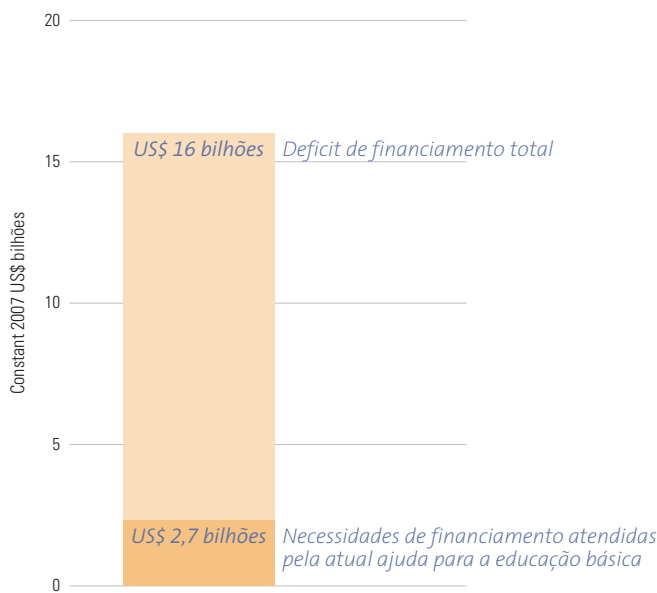
Este Relatório apresenta uma avaliação detalhada dos custos associados à realização de alguns dos objetivos de Educação para Todos. A avaliação cobre 46 países de baixa renda e inclui estimativas para a melhoria da cobertura em programas de educação infantil, educação primária universal e alfabetização de adultos. Ao contrário dos exercícios anteriores de elaboração de estimativas de custos globais, inclui provisões para alcançar as pessoas mais marginalizadas, o que é crucial, uma vez que é mais caro estender oportunidades a crianças afetadas pela pobreza, e por questões de gênero, etnia, idioma e localização. Algumas das principais recomendações e conclusões são:

- Países em desenvolvimento de baixa renda podem disponibilizar US\$ 7 bilhões adicionais por ano - ou 0,7% do PIB - levantando mais recursos domésticos e tornando os orçamentos nacionais mais equitativos.
- Mesmo com o aumento da mobilização de recursos no nível doméstico, haverá um *deficit* de financiamento para Educação para Todos de cerca de US\$ 16 bilhões ao ano - 1,5% do PIB dos países cobertos.
- A África ao sul do Saara responde por cerca de dois terços do *deficit* de financiamento, ou US\$ 11 bilhões.
- Medidas especiais para abrir oportunidades de educação primária a grupos marginalizados custarão US\$ 3,7 bilhões.
- A ajuda atual para a educação básica nesses 46 países de baixa renda - em torno de US\$ 2,7 bilhões - não é suficiente. Deve ser

seis vezes maior para cobrir um *deficit* de financiamento de US\$ 16 bilhões (Figura 6).

- Em 2010, deve ser convocada uma conferência emergencial para mobilizar o financiamento adicional necessário para a realização dos compromissos assumidos em Dacar.

Figura 6: A ajuda para a educação básica deve aumentar em seis vezes para cobrir o *deficit* de financiamento de \$16 bilhões



Fonte: Veja Figura 2.49 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

alfabetização de adultos, paridade e igualdade de gênero, e qualidade da educação. Para este Relatório, foi possível calcular o IDE referente a 128 países que dispõem de dados relativos a esses quatro objetivos para o ano letivo de 2007. Dos 128 países incluídos:

- Sessenta e dois países - seis a mais do que em 2006 - alcançaram os quatro objetivos ou estão prestes a alcançá-los, com índices de 0,95, ou mais. Além de países com alto desempenho situados na região da América do Norte e Europa, a lista inclui países das demais regiões, exceto África ao sul do Saara.
- Trinta e seis países - a maioria nas regiões da América Latina e Caribe (16), África ao sul do Saara (oito) e Estados Árabes (seis) - estão a meio caminho da realização de EPT, com valores que variam de 0,80 a 0,94. A maioria desses países relata resultados heterogêneos: embora frequentemente apresentem números elevados de alunos na escola, ainda há *deficits* na alfabetização de adultos e na qualidade da educação.

- Trinta países - 17 deles na África ao sul do Saara - registram IDE abaixo de 0,80. Nessa categoria estão também países extremamente populosos, como Bangladesh, Índia e Paquistão. Índices extremamente baixos - abaixo de 0,60 - são relatados na Etiópia, em Mali e em Níger. Muitos dos países com baixos níveis de realização de EPT enfrentam desafios múltiplos: poucos alunos na escola, baixa qualidade, alto nível de analfabetismo entre adultos e grande desigualdade de gênero.

Foi possível analisar mudanças no IDE de 1999 a 2007 para 43 países. O IDE aumentou em 30 deles, com avanços particularmente significativos em alguns, como Etiópia, Moçambique, Nepal e Zâmbia, que registraram aumentos acima de 12%. O aumento do número de alunos na educação primária é a principal razão para o aumento do IDE desde 1999: o aumento médio da taxa líquida de escolarização na educação primária foi de 8,7%. No entanto, nem todos os países estão no caminho certo: o IDE está diminuindo em 13 deles, incluindo República Dominicana e Fiji.

A ajuda atual para a educação básica deveria ser seis vezes maior para cobrir um *deficit* de financiamento de US\$ 16 bilhões

Muitos governos não estão combatendo efetivamente a marginalização na educação, o que retarda os progressos em direção à realização dos objetivos de Educação para Todos.

A pobreza e a desigualdade de gênero aumentam outras desvantagens e fecham as portas para oportunidade de educação para milhões de crianças.

Políticas de educação inclusiva precisam proporcionar acessibilidade, custos adequados e bom ambiente de aprendizagem para grupos menos favorecidos, dentro de uma estrutura integrada de redução da pobreza.

Dados desagregados podem ajudar a identificar grupos marginalizados e a monitorar os avanços rumo à equidade.

Capítulo 3

Alcançar os marginalizados

Superar a marginalização ou a carência extrema e persistente na educação deve ser alta prioridade política para todos os governos

Quase todos os governos defendem o princípio da igualdade de oportunidades na educação. Reconhecem que a restrição do acesso à educação constitui uma violação dos direitos humanos, reforça as desigualdades sociais e retarda o crescimento econômico. No Marco de Ação de Dacar, os governos assumiram o compromisso de “explicitamente identificar, atender e responder com flexibilidade às necessidades e circunstâncias dos mais pobres e marginalizados”. Muitos governos não estão cumprindo esse compromisso.

A falta de ações contra disparidades estruturais e relações desiguais de poder ligadas a renda, gênero, etnia, deficiência, idioma e outros indicadores de desvantagem está retardando os progressos em direção aos objetivos de Educação para Todos, e alimenta processos mais amplos de marginalização social. Superar a marginalização ou a carência extrema e persistente na educação deve ser uma alta prioridade política para todos os governos.

Este capítulo oferece novas ferramentas de mensuração para identificar e monitorar a marginalização na educação, examina causas subjacentes à marginalização de indivíduos e grupos, e destaca estratégias e políticas práticas para desenvolver a educação inclusiva dentro de uma estrutura mais ampla de redução da pobreza e de inclusão social.

Medindo a marginalização na educação

A dificuldade para medir a marginalização na educação é inerente. Os dados nacionais frequentemente não são suficientemente detalhados para permitir a identificação de grupos marginalizados. Muitos governos dão pouca importância à obtenção de dados de melhor qualidade sobre indivíduos menos favorecidos, tais como crianças trabalhadoras, pessoas com deficiência e habitantes de assentamentos informais ou de regiões remotas. O Relatório deste ano inclui uma nova ferramenta – a série de dados sobre Carência e Marginalização na Educação (DME, na sigla original em inglês), que abre uma janela para a dimensão da marginalização dentro dos países e sobre a composição social dos grupos marginalizados (Quadro 3).

Apesar das conquistas da década passada, a precariedade de educação permanece em níveis elevados. Em qualquer lugar no mundo, ter menos de quatro anos de escolaridade é sinal de desvantagem extrema. A série de dados sobre DME estabelece menos de quatro anos de escolaridade como indicador de “pobreza educacional”, e menos de dois anos de escolaridade como indicador de “pobreza educacional extrema” (Figura 7). Os dados de 63 países, a maioria dos quais de baixa renda, revelam:

Apoio faz diferença:
atualmente, mais meninas
vão à escola no Iêmen

- **Pobreza educacional.** Em 22 países, 30% ou mais dos jovens de 17 a 22 anos de idade têm menos de quatro anos de escolaridade. A proporção aumenta para 50%, ou mais, em 11 países da África ao sul do Saara.
- **Pobreza educacional extrema.** Em 26 países, no mínimo 20% dos jovens de 17 a 22 anos de idade têm menos de dois anos de escolaridade; e em alguns países – entre os quais Burquina Fasso e Somália –, essa proporção chega a 50% ou mais.

Essas médias ocultam desigualdades extremas relacionadas a renda e gênero. Nas Filipinas, o índice de pobreza educacional entre os pobres é de quatro vezes a média nacional. Em alguns países, os altos níveis de marginalização em meio a mulheres pobres respondem por uma parte significativa da pobreza educacional. No Egito, pouco menos de 50% das mulheres pobres de 17 a 22 anos de idade têm menos de quatro anos de escolaridade; no Marrocos, essa taxa chega a 88%. As desigualdades sociais também explicam algumas diferenças marcantes entre países. Com uma renda *per capita* comparável à do Vietnã, Paquistão registra um nível de pobreza educacional três vezes mais alto do que aquele país, refletindo disparidades relacionadas a renda, gênero e região.

Os fatores que levam à marginalização não atuam isoladamente. Renda e gênero associam-se a idioma, etnia, região e diferenças rural-urbano para gerar

Quadro 3: Uma nova ferramenta para medir a marginalização

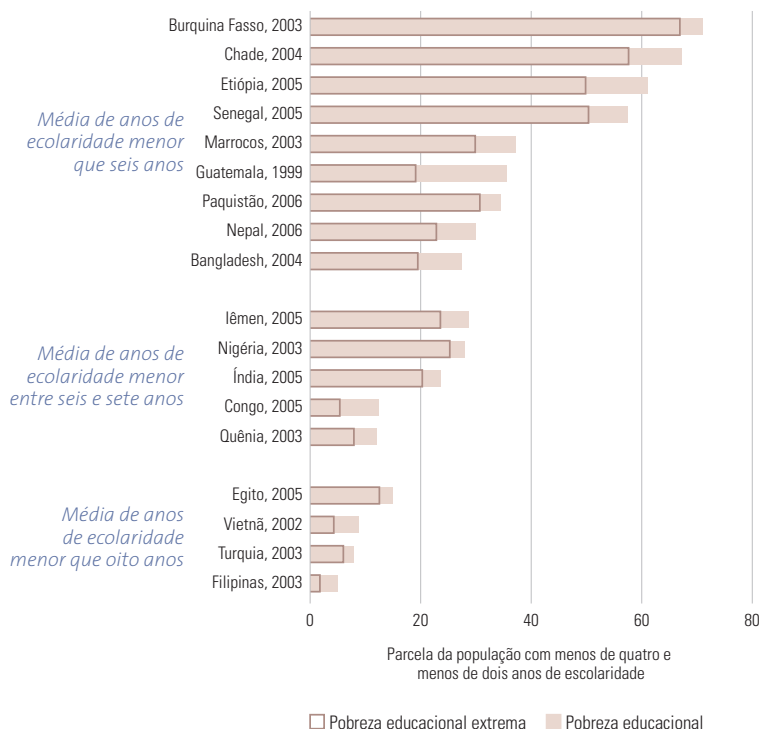
O *Relatório de Monitoramento Global* desenvolveu uma série de dados internacionais sobre a marginalização na educação que pode ser utilizada por governos, ONG e pesquisadores. A série de dados sobre Carência e Marginalização na Educação (DME) utiliza dados de diferentes pesquisas nacionais e domiciliares, cobre 80 países – quase 50% dos quais são países de baixa renda – e identifica:

- **Pobreza educacional:** Jovens com idade entre 17 e 22 anos com menos de quatro anos de escolaridade. É improvável que tenham adquirido habilidades básicas de leitura e escrita e de operações com números.
- **Pobreza educacional extrema:** Jovens com menos de dois anos de escolaridade, que provavelmente enfrentam desvantagem extrema em muitas áreas, inclusive saúde e emprego.
- **O quintil inferior:** Aqueles com poucos anos de escolaridade em uma determinada sociedade.

A série de dados está disponível no site www.efareport.unesco.org

desvantagens que se reforçam mutuamente. Dados detalhados sobre DME para adultos jovens ajudam a identificar os grupos que enfrentam limitações particularmente extremas de oportunidades educacionais, e destacam a dimensão das desigualdades nacionais.

A análise transversal revela padrões complexos de marginalização através dos países. Alguns grupos

Figura 7: Medindo a pobreza educacional entre países selecionados

Fonte: Ver Figura 3.1 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

Na Guatemala, a média de anos de escolaridade varia de 6,7, para falantes do espanhol, a 1,8, para falantes do idioma *q'eqchi*

sociais identificáveis enfrentam desvantagem quase universal. Pastores nômades na África ao sul do Saara são um exemplo. Em Uganda – país que tem realizado progressos consistentes na universalização da educação primária –, os pastores *karamajong* têm, em média, menos de um ano de escolaridade. Muitos países registram também grandes disparidades relacionadas a idioma. Na Guatemala, a média de anos de escolaridade varia de 6,7, para falantes do espanhol, a 1,8, para falantes do idioma *q'eqchi*.

A série de dados sobre DME vai além da carência absoluta para identificar algumas das características-chave daqueles que estão sendo deixados para trás. Os resultados destacam a influência poderosa que circunstâncias sociais exercem sobre as chances de vida das crianças, e sobre as quais elas não têm nenhum controle. Os dados revelam também níveis inaceitáveis de desigualdade.

- Nascer em uma família pobre dobra o risco de ficar no quintil inferior em países como Índia, Filipinas e Vietnã.
- Desigualdades regionais significam que viver em áreas como a zona rural do Alto Egito, norte de Camarões ou leste da Turquia aumenta significativamente o risco de cair no quintil inferior.
- Gênero, pobreza, idioma e cultura frequentemente se combinam para aumentar drasticamente o risco de ser deixado para trás. Na Turquia, 43% das meninas

que falam curdo e nasceram nas famílias mais pobres têm menos de dois anos de escolaridade, ao passo que a média nacional é de 6%; na Nigéria, 97% das meninas pobres que falam o idioma *hausa* têm menos de dois anos de escolaridade (Figura 8).

O tempo passado na escola é apenas uma dimensão da marginalização. Existem também diferenças marcantes de aprendizagem relacionadas ao status socioeconômico. No Brasil e no México, crianças de famílias situadas no quartil mais rico obtêm escores de 25% a 30% mais altos em testes de matemática, em média, do que crianças de famílias situadas no quartil mais pobre.

Marginalização nos países ricos

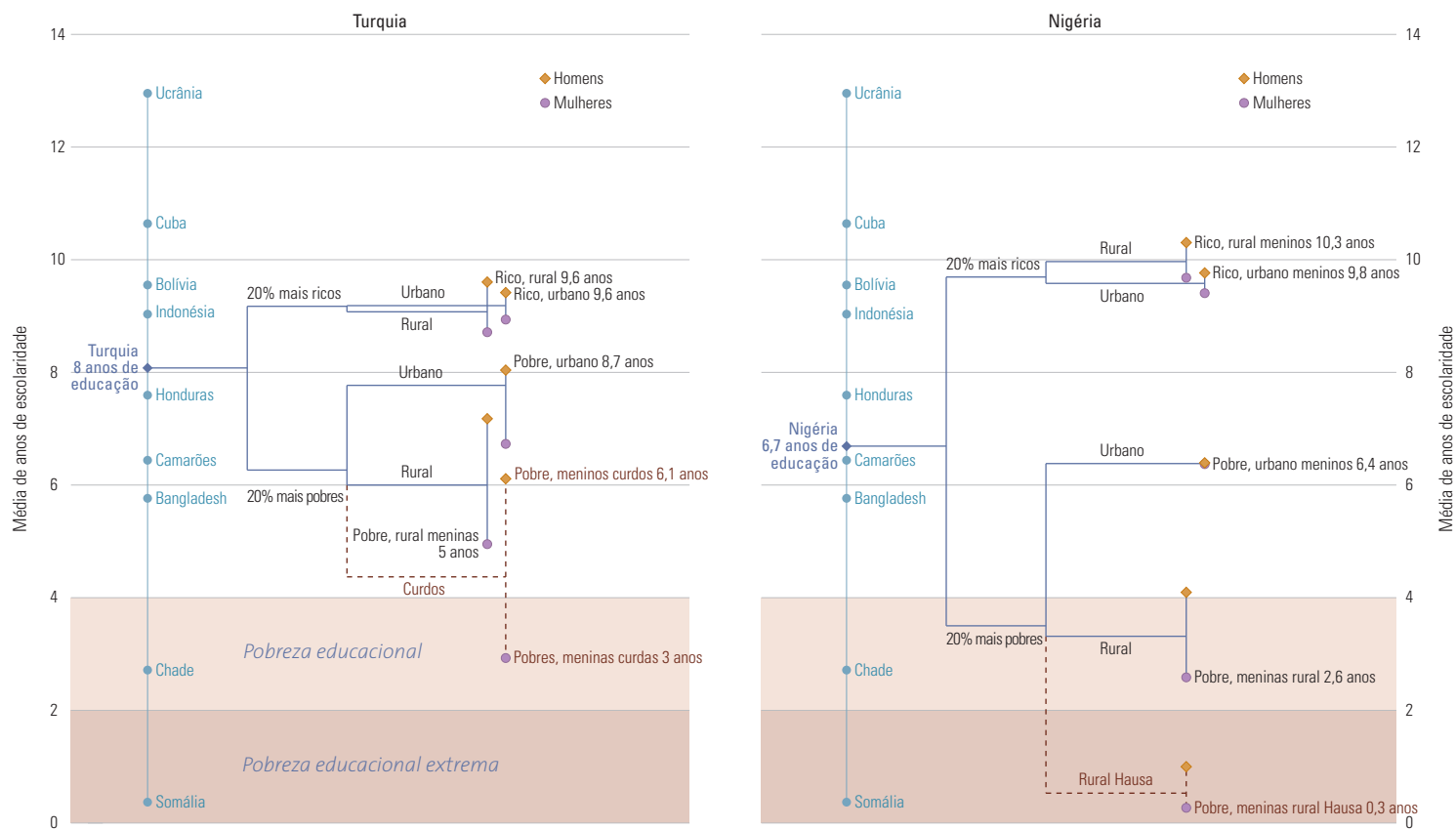
A marginalização na educação afeta todos os países. Embora os níveis médios absolutos de desempenho escolar sejam mais altos no mundo desenvolvido, a carência extrema relativa é uma preocupação geral. Na União Europeia como um todo, 15% dos jovens de 18 a 24 anos de idade deixam a escola tendo concluído somente a educação secundária inferior – uma porcentagem que aumenta para 30% na Espanha.

Nos Estados Unidos, evidências sugerem a forte influência que exercem renda e raça. Afro-americanos têm uma probabilidade duas vezes maior de estar fora da escola do que americanos brancos, e jovens de famílias pobres têm uma probabilidade três vezes maior de estar fora da escola do que jovens de famílias ricas. Avaliações internacionais de aprendizagem ilustram a extensão das disparidades nacionais. Na escala TIMSS para matemática, os Estados Unidos estão na nona posição entre 48 países, mas as escolas americanas com as mais altas concentrações de pobreza situam-se 13 posições abaixo. Os alunos testados nos Estados Unidos que ficaram no decil de pior desempenho estão bem abaixo da média geral de Tailândia e Tunísia.

Medir a marginalização não é um fim em si mesmo, mas deve ser visto como uma maneira de desenvolver políticas e intervenções que podem traduzir o compromisso com Educação para Todos em ações significativas. Os governos devem começar a estabelecer metas para abordar as diferenças entre grupos marginalizados e o restante da sociedade. Monitorar os progressos em direção à realização dessas metas utilizando dados desagregados pode ajudar na formulação e na implementação de políticas direcionadas, e aumentar a visibilidade dos indivíduos marginalizados.

Ser deixado para trás

Condições de desvantagem previsíveis, persistentes e extremas são um reflexo das circunstâncias nas quais as crianças nascem e das condições em que crescem e se desenvolvem. O Relatório examina os processos através dos quais essas circunstâncias deixam crianças fora da educação.

Figura 8: A árvore da desigualdade educacional: mapeando a marginalização na Nigéria e na Turquia

Fonte: Ver Figuras 3.4 e 3.12 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

Pobreza e trabalho infantil

A pobreza é uma das causas mais insidiosas de desvantagem educacional. Globalmente, chega a 1,4 bilhão o número de pessoas que sobrevivem com menos de US\$ 1,25 por dia. Para essas famílias, o custo da educação compete com as despesas necessárias para outras necessidades básicas, tais como saúde e alimentação. A incapacidade dos pais de pagar pela educação é um dos principais motivos que mantêm as crianças fora da escola, mesmo em países onde a educação é gratuita, uma vez que o custo de uniformes, livros e lápis cria barreiras para o ingresso no sistema educacional.

Altos níveis de pobreza limitam a capacidade das famílias de lidar com o impacto dos choques econômicos. Com frequência, os mais pobres não conseguem proteger a educação de seus filhos contra a perda de renda e de recursos causada por secas, inundações, doenças ou crises econômicas. As meninas frequentemente são as primeiras a sentir os efeitos. No Paquistão e em Uganda, em consequência das secas, foi grande o número de crianças que abandonaram a escola – em sua maioria, meninas.

O trabalho infantil é outra consequência da pobreza que prejudica a educação. De acordo com as estimativas mais recentes, existem em todo o mundo aproximadamente 116 milhões de crianças trabalhadoras com idade entre 5 e 14 anos. Embora muitas delas tentem conciliar escola e trabalho, as evidências colhidas na América Latina demonstram que esse esforço tem efeitos negativos para a aprendizagem, e que para muitas crianças o número extremamente alto de horas de trabalho inviabiliza completamente a frequência à escola. As diferenças de gênero na educação refletem muitas vezes a participação das meninas no trabalho doméstico. No Laos, as meninas passam um tempo duas vezes maior do que os meninos realizando tarefas domésticas.

Desvantagens baseadas no grupo de origem

Em muitos países, crianças que são membros de uma minoria étnica ou linguística, um grupo autóctone ou uma casta inferior entram na escola com menos perspectivas de sucesso e saem com menos anos de escolaridade, tendo alcançado níveis mais baixos de desempenho. O estigma é uma fonte poderosa de marginalização. Dos povos aborígenes da Austrália às tribos das montanhas no Camboja, a falta de oferta

A incapacidade dos pais de pagar pela educação é um dos principais motivos que mantêm as crianças fora da escola



**Dupla desvantagem:
meninas de casta inferior enfrentam
os maiores obstáculos, Índia**

Quadro 4: Convivendo com o estigma: os “caçadores de ratos” de Uttar Pradesh

“Os alunos de castas superiores nos dizem que cheiramos mal”, disse uma menina. Outra acrescentou: “O ridículo que temos de enfrentar impede-nos de ir para a escola e sentar junto a crianças das castas mais altas.” Essas meninas da vila de Khalispur, perto da cidade de Varanasi, pertencem à comunidade *Musahar* ou “comunidade de caçadores de ratos”, na parte oriental de Uttar Pradesh, na Índia.

Khalispur tem uma escola primária do governo. Apesar de terem direito a uma bolsa, almoço e uniforme, poucas meninas de *Musahar* a frequentam. Para estas meninas, a escola é um lugar onde sofrem marginalização social. As várias formas de discriminação reforçam as hierarquias de casta em sala de aula. “Somos obrigadas a sentar no chão”, relatou uma menina. “As carteiras da sala de aula são para crianças de castas superiores”. De acordo com idosos de *Musahar*, as políticas de governo melhoraram, mas não as atitudes sociais: “Eles admitem nossas crianças na escola e agora temos direitos legais, mas o comportamento das crianças de outras castas e dos professores é um problema. Nossas crianças não ousam frequentar a escola.”

A experiência de *Musahar* é um microcosmo de um problema muito mais amplo. A maioria dos governos criminalizou a discriminação formal, mas a mudança de atitudes sociais recebeu menos atenção nas políticas, limitando os benefícios de reformas sociais mais amplas.

educacional no idioma nativo muitas vezes é parte de um processo mais amplo de subordinação cultural e discriminação social. Com muita frequência, a experiência escolar das crianças reforça e perpetua essa marginalização.

Os sistemas de castas na Ásia Meridional prejudica muitas crianças. Um exemplo impressionante vem da Índia, onde pesquisadores constataram que crianças de famílias de castas inferiores tinham um desempenho escolar muito pior quando sua casta era anunciada publicamente do que quando não era revelada. Essas constatações demonstram o impacto do estigma na autoconfiança e nos níveis de aprendizagem, e no tratamento dispensado a essas crianças no ambiente escolar (Quadro 4).

As pessoas que não falam o idioma oficial de um país muitas vezes enfrentam a marginalização na educação e em outras áreas. Cerca de 221 milhões de crianças falam em casa uma língua diferente daquela utilizada na escola. Em termos simples, uma das razões para o fraco desempenho de muitas crianças pertencentes a minorias linguísticas e étnicas é que são ensinadas em um idioma que não entendem bem.

A eliminação da desvantagem relacionada ao idioma representa um enorme desafio para os governos e as famílias. Pesquisas demonstram que, em seus primeiros anos de vida, a criança aprende melhor quando ensinada em sua língua materna, sendo outras línguas introduzidas gradualmente. Mas os pais e as crianças, muitas vezes veem a educação no idioma oficial do país como uma chave para o emprego futuro e melhores oportunidades na vida. Muitos países estão buscando um equilíbrio por meio de programas de ensino bilíngue.

Entretanto, a diversidade linguística cria desafios em áreas como contratação de professores, desenvolvimento de currículos escolares e materiais didáticos, e as políticas que estabelecem a educação bilíngue frequentemente não são plenamente implementadas. No Peru, somente em torno de 10% das crianças de povos autóctones frequentam escolas bilíngues interculturais.

Localização e meios de subsistência

Normalmente, crianças que vivem em favelas, em áreas rurais remotas ou em zonas afetadas por conflitos estão entre as mais pobres e vulneráveis. Potencialmente elas têm mais a ganhar com a educação, mas vivem nas áreas com maiores limitações de acesso a serviços básicos.

Segundo estimativas, um em cada três moradores de centros urbanos no mundo em desenvolvimento – 900 milhões no total – mora em favela. As favelas são pontos focais para a carência educacional – em parte, devido à pobreza, mas também porque muitos governos não reconhecem os direitos dos moradores de favelas a serviços básicos. Em Dhaka, Bangladesh,

aproximadamente quatro milhões de pessoas vivem atualmente em favelas. Muitas crianças de famílias que moram em favelas mais pobres estão fora da escola ou dependem de serviços educacionais prestados por organizações não governamentais.

Meios de subsistência e localização são frequentemente fortes indicadores de desvantagem social na educação. Crianças que vivem em áreas rurais, especialmente em regiões remotas, enfrentam maior risco de marginalização na educação, e mais ainda se forem pobres e meninas. São obrigadas a percorrer maiores distâncias para chegar à escola, às vezes percorrendo caminhos perigosos. Existem altos níveis de carência educacional entre pastores nômades, uma vez que a infraestrutura escolar fixa e os calendários escolares não levam em conta as necessidades de tais populações altamente itinerantes.

Em todas as partes do mundo, milhões de crianças marginalizadas vivem em países afetados por conflitos. Cerca de 14 milhões de crianças de 5 a 17 anos de idade foram obrigadas a se deslocar devido a conflitos, frequentemente para acampamentos de refugiados ou centros para pessoas deslocadas, onde falta até mesmo uma infraestrutura de ensino rudimentar. No Paquistão, um censo de refugiados realizado em 2005 estimou que um milhão de crianças afegãs refugiadas estavam fora da escola. Os deslocamentos internos também podem criar problemas de grande impacto para a educação, sobrecarregando o sistema nas áreas de reassentamento. Nas Filipinas, o conflito em curso interrompeu a educação das crianças e deixou a Região Autônoma na parte muçulmana de Mindanao atrasada em termos de educação, em comparação com o restante do país.

Menos fáceis de avaliar do que os impactos sobre a frequência escolar são os efeitos que o trauma associado a conflitos armados exerce sobre a aprendizagem. Em Gaza, conflitos em 2008 e 2009 afetaram gravemente o sistema educacional. Em um relatório elaborado para a Assembleia Geral das Nações Unidas, foram documentadas evidências de ataque sobre populações civis de ambos os lados. As ações militares das forças israelenses resultaram na morte de 164 alunos e 12 professores, e danificaram gravemente ou destruíram 280 escolas e centros de educação infantil. Em uma área na qual 69% dos adolescentes já sofriam de estresse pós-traumático antes do episódio mais recente de violência, muitas crianças agora retornam à escola carregando os efeitos da ansiedade e do choque emocional.

Deficiência

Em termos globais, estima-se em 150 milhões o número de crianças com deficiência – aproximadamente 80% em países em desenvolvimento. Outros milhões de crianças vivem com pais ou parentes com deficiência. Além de seus efeitos imediatos relacionados à saúde, deficiências físicas e intelectuais carregam um estigma que

frequentemente leva à marginalização por parte da sociedade e da escola. Na Bulgária e na Romênia, em 2002, as taxas líquidas de escolarização para crianças de 7 a 15 anos de idade eram de 90%, mas eram de apenas 58% para crianças com deficiência. Os padrões de desvantagem associados a deficiências variam. Crianças com deficiências que afetam a capacidade de comunicação e deficiências mais severas de modo geral normalmente têm oportunidades educacionais mais limitadas, especialmente nos países mais pobres. Em Burquina Fasso, crianças surdas ou mudas, com deficiência intelectual ou cegas têm menor probabilidade de ingressar na escola do que crianças com uma deficiência física.

Os sistemas educacionais e a experiência em sala de aula podem desempenhar um papel importante para neutralizar a discriminação, o estigma e a negligência institucionalizadas dentro da sala de aula, na comunidade local e na família. Contudo, muitas vezes têm efeito oposto, uma vez que acesso físico inadequado e falta de professores e assistentes de ensino capacitados podem reduzir as oportunidades, além de favorecer práticas discriminatórias na sala de aula.

HIV e aids

Estima-se que 33 milhões de pessoas viviam com HIV e aids em 2007, entre as quais dois milhões de crianças menores de 15 anos. O HIV e a aids ameaçam vidas, mantêm crianças fora da escola e prejudicam a aprendizagem. Além disso, reforçam problemas mais amplos decorrentes de pobreza e discriminação social, tais como pressão econômica, orfandade, estigma, discriminação institucionalizada e profundas disparidades de gênero na educação. Um estudo na Tailândia constatou que alunos com HIV tiveram sua matrícula recusada, em violação às leis nacionais. Os educadores expressaram preocupação de que outros

Deficiências físicas e intelectuais carregam um estigma que frequentemente leva à marginalização por parte da sociedade e da escola



© Handicap International

Na Nicarágua, uma escola inclusiva abre espaço para todos

país pudessem reagir negativamente à matrícula de estudantes com HIV.

Os governos não estão respondendo com urgência suficiente às questões levantadas pelo HIV/aids na educação, incluindo o questionamento de percepções errôneas e a superação do estigma.

Equilibrando o jogo

Muitas vezes, é difícil assegurar oportunidades de aprendizagem de boa qualidade para crianças marginalizadas, mas os progressos podem ser viabilizados se houver um compromisso político sustentado. Compreender os mecanismos sociais por trás da marginalização em contextos específicos e manter um compromisso com justiça social, oportunidades iguais e direitos básicos são componentes-chave para estratégias de longo prazo.

A escola pode fazer muita diferença na vida de crianças marginalizadas. Pode também diminuir as desvantagens acumuladas na primeira infância. Alimentação, saúde materna e infantil, e educação e cuidados na primeira infância são fatores fundamentais para uma abordagem integrada de superação da marginalização.

O Relatório identifica três conjuntos de políticas capazes de combater a marginalização. Essas políticas podem ser pensadas como os três vértices de um triângulo de educação inclusiva: acesso e custo razoável, ambiente de aprendizagem, e exercício de direitos e oportunidades (Figura 9).

Expansão do acesso e redução dos custos para grupos marginalizados

Para a maioria dos países que correm o risco de não atingir a meta de universalização da educação primária, melhorar as oportunidades na educação significa

frequentemente reduzir as barreiras de custos e trazer as escolas para perto das crianças marginalizadas. É preciso eliminar encargos escolares para alcançar os mais pobres, mas isso não basta. Os governos devem reduzir também os custos indiretos associados a uniformes, livros e taxas informais. No Vietnã, onde os encargos escolares são mencionados como razão para a evasão escolar, livros e cadernos estão sendo oferecidos gratuitamente para alunos pertencentes a minorias étnicas.

Bolsas de estudo para grupos identificados como marginalizados podem ajudar a tornar a escola mais acessível financeiramente, e fornecer incentivos para manter as crianças na escola nos níveis de educação primária e secundária. Em Bangladesh e no Camboja, esses incentivos tiveram um papel importante na superação de diferenças de gênero e no aumento da taxa de transição para a educação secundária.

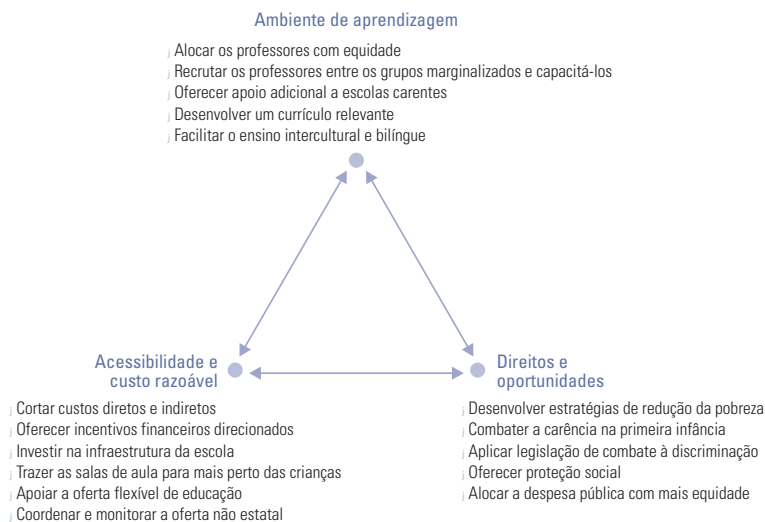
A distância entre a criança e a sala de aula ainda é uma grande barreira para alcançar a Educação para Todos. A falta de salas de aula inevitavelmente amplia a distância para a escola. Muitos países pobres na África ao sul do Saara simplesmente não têm número suficiente de salas de aula: há uma carência estimada de 1,7 milhão. Esses países terão que dobrar o número de salas de aula para alcançar os objetivos de EPT até 2015.

Trazer as escolas para perto das comunidades marginalizadas também é importante, especialmente para a equidade de gênero e para melhorar o acesso de crianças com deficiência. Programas de construção de salas de aula em áreas rurais pobres podem reduzir a distância para a escola e aumentar a frequência, como foi demonstrado na Etiópia. Diversos países desenvolveram modelos de “escola satélite”: as escolas são organizadas em conjuntos, consistindo geralmente de uma escola central relativamente bem equipada e diversas escolas satélites menores. O sistema escolar da Bolívia, organizado em conjuntos, teve um papel vital na expansão do acesso à educação entre crianças de populações autóctones que vivem nas terras altas. Abordagens mais flexíveis à oferta de ensino para pastores nômades poderiam colocar a educação ao alcance de algumas das crianças mais marginalizadas (Quadro 5).

Muitas crianças e muitos jovens marginalizados nunca frequentaram a escola ou a abandonaram precocemente. Facilitar o retorno à educação é uma estratégia importante para permitir que adolescentes e adultos jovens saiam da pobreza. Muitos dos programas de educação de jovens e adultos são dirigidos por ONGs, que poderiam estender o acesso à maioria das crianças e jovens difíceis de alcançar – desde crianças nômades e crianças que vivem nas ruas, em Bangladesh, até aquelas que vivem em regiões carentes, em Gana. Nesse país, o projeto Escola para a Vida oferece cursos intensivos de alfabetização para crianças de 8 a 14 anos de idade, para prepará-las para reingressar na educação primária, e já alcançou cerca de 85 mil alunos ao longo da década passada. Os governos precisam integrar tais iniciativas das ONGs ao planejamento nacional, além de monitorar a qualidade do ensino oferecido

Bolsas de estudo para grupos identificados como marginalizados podem ajudar a tornar a escola mais acessível financeiramente, e fornecer incentivos para manter as crianças na escola

Figura 9: O triângulo da educação inclusiva



Fonte: Ver Figura 3.29 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

O ambiente de aprendizagem

Levar as crianças marginalizadas a ingressar na escola é apenas uma primeira etapa. Garantir que essas crianças recebam educação de boa qualidade é igualmente um desafio significativo para a política de educação.

Para qualquer estratégia de combate à marginalização, é fundamental garantir que os professores estejam capacitados e preparados para oferecer educação de boa qualidade, e que sejam responsivos às necessidades das crianças menos favorecidas. A contratação de professores em meio aos grupos marginalizados ajuda a promover identidades positivas, combater a discriminação e garantir que as crianças possam aprender em sua língua materna. No Camboja, as minorias étnicas têm acesso preferencial à capacitação de professores. Enviar professores qualificados e em número suficiente para áreas que oferecem condições de vida precárias requer uma distribuição mais equitativa de recursos e apoio direcionado às escolas mais necessitadas. Em Gâmbia e em Moçambique, gratificações ou subsídios especiais são oferecidos aos professores que trabalham em áreas remotas.

Para que as práticas em sala de aula sejam eficazes, os docentes devem estar capacitados para trabalhar com crianças de diferentes *backgrounds*. Para tanto, pode ser necessário questionar suas atitudes com relação a grupos marginalizados. Um exemplo de tais programas pode ser encontrado na região amazônica do Peru, com a cooperação de especialistas indígenas e não indígenas para capacitar professores bilíngues e familiarizá-los com a cultura indígena.

É fundamental oferecer educação intercultural e bilíngue para alcançar crianças pertencentes a minorias étnicas e linguísticas. Muitos exemplos de programas na África ao sul do Saara estão demonstrando que o ensino no idioma nativo da criança tem resultados positivos. Em Burquina Fasso, escolas bilíngues melhoraram o desempenho escolar e, em Mali, ajudaram a reduzir as taxas de evasão escolar.

Em alguns países da América Latina, reformas nos sistemas de educação buscaram implementar o ensino intercultural e bilíngue para abordar questões relacionadas a idioma e identidade cultural. Na Bolívia, a educação intercultural e bilíngue foi introduzida para as três línguas indígenas mais utilizadas, e em 2002 foi oferecida em 11% das escolas primárias. Os livros também foram adaptados para atribuir mais peso à história multicultural do país e ao papel dos povos autóctones.

A educação intercultural tem um papel vital a desempenhar, não somente para alcançar grupos marginalizados, mas também para oferecer a todos os alunos um currículo que promova o respeito por culturas diferentes, combata o preconceito, conscientize sobre as desigualdades sociais e estimule o debate.

Quadro 5: Alcançando os grupos pastoris nômades no norte do Quênia

Menos de 40% das crianças foram matriculadas na escola em 2007 na Província do Quênia, quatro anos depois que o governo aboliu o ensino pago. O estilo de vida errante dos grupos pastoris nômades e sua extrema vulnerabilidade significam que somente reduzir o custo do ensino não é suficiente para garantir o acesso de seus filhos à educação.

Esse quadro foi modificado com o surgimento de organizações da sociedade civil pastoril e de um grupo pastoril significativo no Parlamento - um desenvolvimento que deu mais voz a um dos grupos mais marginalizados do país. A criação de um Ministério do Estado para o Desenvolvimento do Norte do Quênia e outras Terras Áridas, em abril de 2008, constituiu uma das declarações mais corajosas sobre as intenções do governo de enfrentar os desafios da região norte de forma mais proativa.

Uma Política de Educação Nômade foi elaborada em 2008. As inovações incluem incorporação de conhecimentos tradicionais ao currículo; provimento de subsídios para escolas itinerantes; criação de escolas multiplicadoras dentro das comunidades locais; modificação do sistema formal para adaptar-se ao calendário nômade; recrutamento de professores (principalmente mulheres) nas áreas nômades por meio de ações positivas; e utilização de rádio e telefonia móvel para ampliar o acesso.

O verdadeiro desafio para o Ministério é conseguir implementar suas ações e, para o governo central, conseguir aumentar o financiamento.

Garantir que crianças com deficiência tenham oportunidades de aprendizagem em um ambiente inclusivo exige mudanças na atitude governamental, além de investimentos em capacitação de professores, em infraestrutura física e em equipamentos didáticos. A Convenção sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência, de 2008, estabelece uma agenda ampla de ações, e é importante que todos os governos a ratifiquem e atuem com base em seus princípios. Alguns projetos bem-sucedidos desenvolvidos por ONGs fornecem lições úteis. No Laos, uma rede de mais de 500 escolas está criando oportunidades para que crianças com necessidades especiais aprendam em um ambiente inclusivo.

Exercício de direitos e oportunidades

As perspectivas de maior equidade na educação também dependem do que acontece com as crianças fora da escola, em estruturas sociais e econômicas que perpetuam a marginalização.

Direitos, leis e mobilização política

A legislação pode desempenhar um papel também na superação da discriminação. As convenções internacionais e os instrumentos mais amplos de garantia de direitos humanos estabelecem um marco institucional para promover direitos civis, políticos, sociais e econômicos. As leis e constituições nacionais traduzem essas normas em sistemas de direitos. Em alguns casos, o recurso à lei foi uma arma poderosa para promover mudanças. Uma decisão histórica para os direitos civis nos Estados Unidos foi tomada em 1954,

É fundamental oferecer educação intercultural e bilíngue para alcançar crianças pertencentes a minorias étnicas e linguísticas

Na Nova Zelândia, o movimento linguístico *kōhanga reo* constituiu um marco social, político e cultural para aumentar o poder do povo *māori*

no processo Brown contra o Conselho de Educação, que derrubou as leis que segregavam crianças de raças diferentes em escolas separadas. Os princípios aplicados naquele caso foram utilizados para derrubar a segregação em outras áreas, servindo como um marco na luta dos afro-americanos por igualdade de direitos civis e políticos.

Outros grupos marginalizados, tais como os Roma, na Europa, têm desafiado com sucesso a legalidade de políticas que institucionalizam a segregação. Na Índia, o compromisso constitucional com a educação gratuita para todas as crianças existe desde 1950, mas só recentemente passou a ser uma obrigação legal que pode ser imposta pelos tribunais.

Os dispositivos jurídicos são mais eficazes quando apoiados pela mobilização política das populações marginalizadas. Na Nova Zelândia, o movimento linguístico *kōhanga reo* constituiu um marco social, político e cultural para aumentar o poder do povo *māori*, e contribuiu para a expansão das oportunidades educacionais para crianças dessa etnia e o desenvolvimento de um sistema de ensino mais amplamente multicultural.

Em trânsito:
comunidades pastoris
requerem soluções flexíveis



Proteção social: transferências condicionadas de renda e outras políticas

A proteção social é uma ferramenta essencial para reduzir a vulnerabilidade que resulta da pobreza. Os programas variam de transferências em dinheiro a redes de segurança baseadas em emprego e intervenções de segurança alimentar. Os programas de proteção social na América Latina têm um histórico consistente de melhoria da frequência escolar e dos indicadores de desempenho escolar. Na Nicarágua, por exemplo, o programa *Red de Protección Social*, dirigido a crianças que ainda não haviam concluído a educação primária, aumentou a taxa de matrícula em 13 pontos percentuais, e os maiores ganhos beneficiaram crianças extremamente pobres.

Os países mais pobres também têm experiência com uma variedade de programas de proteção social, muitos dos quais registraram resultados positivos para a educação. Na Etiópia, o Programa Rede de Segurança Produtiva permitiu que famílias vulneráveis aumentassem as despesas com educação e saúde e mantivessem seus filhos na escola durante os períodos de seca. O aumento dos investimentos em proteção social bem-direcionada por governos e doadores tem o potencial de aumentar a equidade e acelerar os progressos em direção aos objetivos de Educação para Todos.

Alocando recursos contra a marginalização

Muitas vezes, alcançar os marginalizados requer recursos mais vultosos do que para alcançar populações mais ricas. O papel dos governos centrais é crucial para redirecionar recursos financeiros para as áreas ou as populações mais necessitadas. A maioria dos países dispõe de algum mecanismo redistributivo no financiamento público, tais como mobilização de novos recursos, priorização de equidade ou desenvolvimento regional. No Brasil, o programa Fundeb é exemplo de uma tentativa de suprir grandes *deficits* de financiamento estadual para a educação. O programa beneficiou as áreas mais carentes, embora ainda restem grandes *deficits* de financiamento *per capita*.

A marginalização na educação é sustentada por atitudes públicas e processos sociais que estigmatizam grupos menos favorecidos e limitam suas oportunidades. Por esse motivo, este Relatório enfatiza a necessidade de todos os governos desenvolverem estratégias integradas de combate à marginalização no âmbito de um marco mais amplo de redução da pobreza e de promoção da inclusão social.



Capítulo 4

No Afeganistão, conflitos e deslocamentos constituem desafios especiais para a educação

O pacto da ajuda: compromissos não cumpridos

Com muitos dos países pobres enfrentando pressões orçamentárias devido à crise financeira global, o aumento da ajuda internacional é essencial para atingir os objetivos de desenvolvimento humano.

Os níveis totais de ajuda estão aumentando, mas há o risco de os doadores não cumprirem os compromissos para 2010.

Os desembolsos de ajuda para a educação básica estão aumentando, mas os

compromissos diminuíram – uma tendência que gera preocupação quanto a fluxos futuros.

Alguns doadores, inclusive entre membros do G8, não assumem a parte que lhes corresponderia na ajuda internacional.

A eficácia na oferta da ajuda está melhorando, mas os progressos rumo às metas estabelecidas têm sido desiguais.

Muitos países pobres afetados por conflitos não recebem apoio suficiente

Em Moçambique, por exemplo, a ajuda para a educação contribuiu para aumentar a taxa líquida de escolarização na educação primária -, reduzindo em meio milhão o número de crianças fora da escola

A ajuda internacional é uma parte vital do pacto em favor de Educação para Todos. Em 2000, os países ricos prometeram que não permitiriam que nenhum país que tivesse assumido o compromisso de atingir os objetivos de EPT fracassasse por falta de recursos financeiros. A crise econômica global reforçou o significado desse compromisso. Um crescimento econômico fraco e maior pressão sobre os orçamentos governamentais ameaçam reverter os avanços duramente conquistados ao longo da década passada. Conter essa ameaça exigirá não apenas o aumento dos fluxos de ajuda, mas também a melhoria da qualidade da ajuda.

Alguns analistas céticos quanto à eficácia da ajuda vêm defendendo a redução ou até mesmo a eliminação da assistência para o desenvolvimento. Contudo, as evidências não apoiam esse pessimismo. Em Moçambique, por exemplo, a ajuda para a educação contribuiu para aumentar a taxa líquida de escolarização na educação primária – de 52% no final da década de 1990, para 76%, em 2007 –, reduzindo em meio milhão o número de crianças fora da escola. No Afeganistão, a ajuda vem permitindo que milhões de crianças, especialmente meninas, frequentem a escola pela primeira vez. A ajuda internacional não pode substituir políticas nacionais eficazes. Mas pode ajudar a remover barreiras à escola, que são criadas por fatores como pobreza, gênero e outras fontes de marginalização.

O histórico da oferta de ajuda

O nível de ajuda internacional para a educação é fortemente determinado pelo tamanho do pacote global de ajuda. A boa notícia é que o montante da assistência ao desenvolvimento aumentou em 2008: um crescimento de 10% na ajuda em relação ao ano anterior, atingindo US\$ 101 bilhões (a preços constantes de 2004). A parcela da ajuda na renda nacional bruta

(RNB) dos países ricos também aumentou, passando a 0,30%. Entretanto, os doadores não estão cumprindo os compromissos assumidos em uma série de reuniões internacionais realizadas em 2005 – incluindo a Cúpula do G8, em Gleneagles –, nas quais ficou estabelecido um aumento da ajuda total para US\$ 130 bilhões até 2010. Se for mantido o curso atual, poderá ocorrer em 2010 um hiato global de cerca de US\$ 20 bilhões entre a meta de despesa com ajuda e os gastos reais. Desse montante, US\$ 18 bilhões referem-se à ajuda para a África (Figura 10).

Os doadores têm balanços variados no cumprimento das diversas metas internacionais. Os membros da União Europeia têm o compromisso compartilhado de atingir a meta coletiva de ajuda como parcela da RNB de 0,56% até 2010, e de 0,70% até 2015 (Figura 11). Embora Alemanha e Espanha tenham aumentado significativamente sua ajuda como parcela da RNB, outros países registraram aumento apenas marginal (Itália), nenhum aumento (Estados Unidos) ou redução (Japão). Cinco países superaram a meta de 0,7% estabelecida pelas Nações Unidas; e a Suécia investe quase 1%.

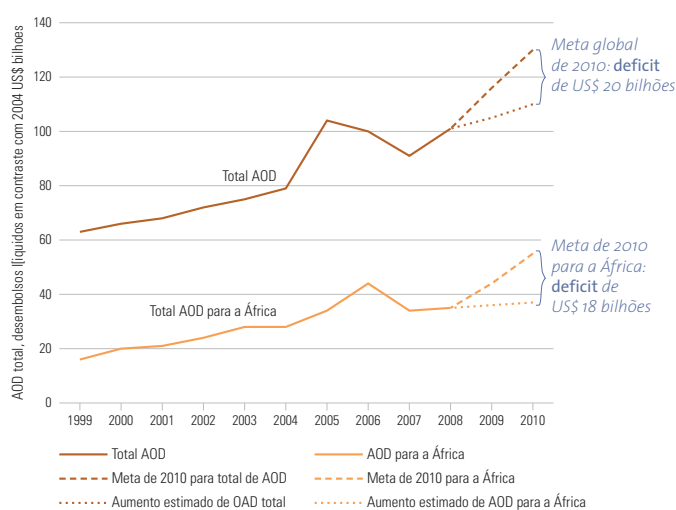
As perspectivas de realização das metas de ajuda para 2010 diminuíram ainda mais com a crise econômica global. Ainda falta esclarecer os planos de despesas de muitos doadores, mas as lições de crises passadas são preocupantes. Duramente afetado pela crise econômica, o orçamento de ajuda da Irlanda será cortado em cerca de 20%, embora o país tenha assumido o compromisso de reverter esses cortes à medida que sua economia se recupere. É importante que se faça um imenso esforço para proteger os fluxos de ajuda. O corte na ajuda, precisamente no momento em que muitas das populações mais pobres estão sendo castigadas pela crise econômica, pode corroer os investimentos em desenvolvimento humano realizados no passado, e significar um golpe fatal para as metas de 2015.

Tendências recentes

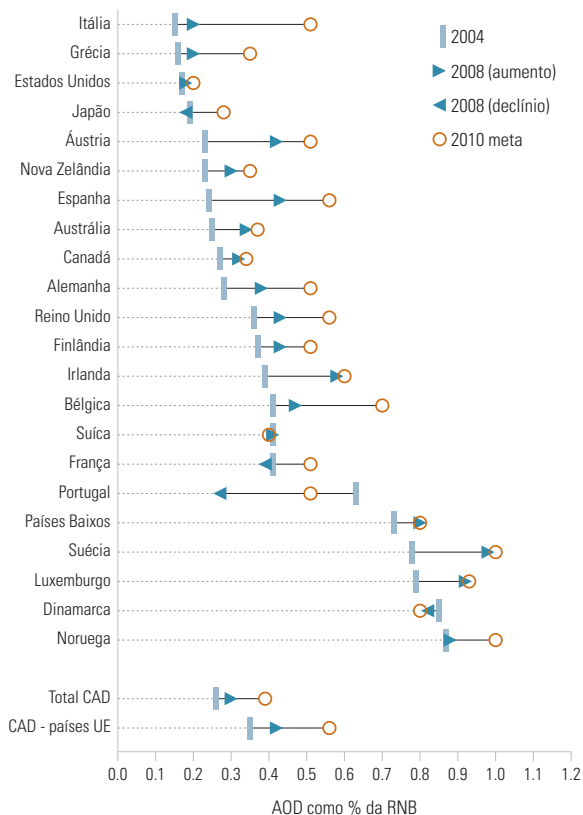
Os desembolsos de ajuda vêm aumentando continuamente, tanto para a educação em geral quanto para a educação básica. Os fluxos totais de ajuda para a educação alcançaram US\$ 10,8 bilhões em 2007 – mais que o dobro do montante de 2002. Os desembolsos de ajuda para a educação básica cresceram mais lentamente – de US\$ 2,1 bilhões, em 2002, para US\$ 4,1 bilhões, em 2007. O aumento da ajuda para a educação decorreu de aumentos totais da ajuda, e não de maior prioridade para a educação. Em 2006-2007, a educação respondeu por uma média de aproximadamente 12% de todos os compromissos de ajuda – o mesmo nível que do período 1999-2000.

O quadro para os compromissos de ajuda contrasta fortemente com o dos desembolsos. Os níveis totais de compromisso vêm-se estagnando, embora a tendência seja inconstante (Figura 12). Em 2007, os compromissos assumidos com a educação totalizaram US\$ 12,1 bilhões – aproximadamente o mesmo nível de 2004. A educação básica continua gerando interesse especial. Embora os

Figura 10: A África enfrenta o maior deficit projetado de ajuda total



Fonte: Ver Figura 4.1 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

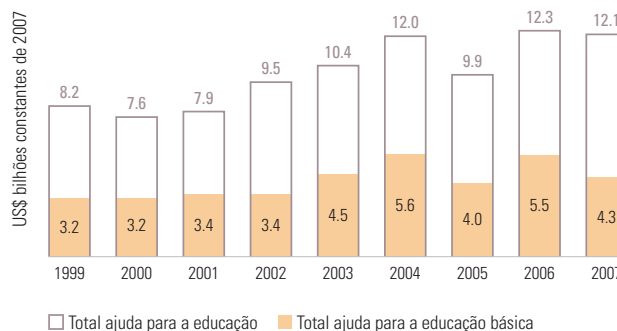
Figura 11: Quase todos os doadores estão deixando de cumprir seus compromissos de ajuda para 2010

Fonte: Ver Figura 4.2 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

compromissos de ajuda tenham aumentado 58% nos anos que se seguiram ao acordo de Dacar, em 2000, o período desde 2004 foi marcado pela estagnação, pontuada por episódios de declínio acentuado. Em termos reais, os US\$ 4,3 bilhões relatados em 2007 representaram um corte de 22% – ou cerca de US\$ 1,2 bilhão – com relação aos níveis de 2006. O declínio nos compromissos com a educação básica foi muito maior do que para a educação em geral.

Embora flutuações nos compromissos anuais dos doadores sejam inevitáveis, tendências recentes indicam problemas sistêmicos. Um deles é que os fluxos totais de ajuda para a educação são dominados por um pequeno grupo de doadores. Os cinco maiores doadores para a educação – França, Alemanha, Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), do Banco Mundial, Holanda e Reino Unido – responderam por menos de 60% do volume total de compromissos para a educação. Um resultado dessa concentração é que movimentos relativamente pequenos de um ou dois doadores-chave podem resultar em grandes flutuações nos níveis totais de financiamento.

Outra preocupação é o equilíbrio dos fluxos de ajuda entre os diferentes níveis de educação. Em 2000, os doadores prometeram priorizar a educação básica, mas essa promessa não conduziu a uma mudança perceptível na alocação de recursos. A educação básica

Figura 12: Após um aumento no início da década, os compromissos de ajuda para a educação básica estão estagnados

Fonte: Ver Figura 4.7 do Relatório de Monitoramento Global EPT de 2010.

respondeu por cerca de 20% do total da ajuda para a educação em 2006-2007 – aproximadamente o mesmo montante desde 2000. Em média, os países de baixa renda continuam a receber pouco menos de 50% de toda a ajuda para a educação, e quase 60% da ajuda para a educação básica.

Os doadores individuais variam consideravelmente em termos de seus compromissos com os diferentes níveis educacionais. Dois dos seis maiores doadores bilaterais para a educação – Estados Unidos e Holanda – direcionam mais de 60% de sua ajuda para a educação básica. Outros três doadores – Alemanha, França e Japão – direcionam mais de 55% à educação pós-básica. Na Alemanha e na França, uma proporção significativa do orçamento da ajuda para a educação é alocada em suas próprias instituições, que admitem estudantes estrangeiros. Outros doadores, como Espanha, passaram a direcionar maiores volumes de ajuda à educação básica.

Novas fontes importantes de ajuda estão surgindo, algumas das quais poderiam dar um impulso significativo à educação. Doadores não vinculados ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, da OCDE, como Arábia Saudita e China, têm feito contribuições para a educação nos últimos anos. A ajuda do setor privado também aumentou. Mecanismos inovadores de financiamento, como aqueles já desenvolvidos em outros setores, podem ser mobilizados de maneira mais adequada para ajudar a suprir os *deficits* no financiamento da educação (Quadro 6).

Tornando a ajuda mais eficaz

Qualidade da ajuda é mais difícil de medir do que quantidade, mas não é menos importante. A Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda, de 2005, foi uma tentativa de doadores e recebedores para identificar maneiras de tornar a ajuda mais eficaz. No entanto, os progressos rumo às metas estabelecidas na Declaração foram variados. Para que as metas sejam alcançadas, será preciso ampliar os esforços ao longo dos próximos três anos.

Os compromissos de US\$ 4,3 bilhões relatados em 2007 representaram um corte de 22%

Quadro 6: FIFA e a Copa do Mundo ajudam a alcançar os objetivos de EPT

A Copa do Mundo de Futebol de 2010 vem-se tornando um ponto focal importante para a atuação internacional, apoiando uma campanha em prol de Educação para Todos. A Campanha Global para a Educação vem trabalhando com a Federação Internacional de Futebol (FIFA) para conscientizar sobre os problemas de educação que a África ao sul do Saara enfrenta. Mecanismos inovadores de financiamento podem continuar a beneficiar a educação mesmo após o término da Copa do Mundo de 2010. Um acordo entre as principais ligas europeias e a Copa do Mundo da FIFA para cobrar uma pequena taxa (0,4%) sobre patrocínio futuro e receitas de *marketing*. Essa campanha, denominada "Futuro Melhor", pode gerar cerca de US\$ 50 milhões anualmente, o que se traduziria em colocar mais 500 mil crianças na escola em alguns dos países mais pobres do mundo.

Mecanismos inovadores de financiamento podem ser mobilizados de maneira mais adequada para ajudar a suprir os *deficits* no financiamento da educação

Previsibilidade da ajuda

Sem ajuda previsível e tempestiva, os governos recebedores não conseguem elaborar e implementar planos de financiamento de médio prazo. Em 2007, somente 63% da ajuda chegaram conforme a programação. Para alguns países, a proporção foi muito menor. No Iêmen, apenas um terço da ajuda programada foi liberada em 2007, e somente US\$ 151 milhões dos US\$ 477 milhões da ajuda prometida para Benin de fato chegaram ao destino.

Problemas de previsibilidade da ajuda não são responsabilidade unicamente dos doadores. Há dificuldades frequentes para ambos os lados da parceria, com planejamento frágil por parte dos recebedores da ajuda e falta de compromissos plurianuais por parte dos doadores. Um estudo na realizado na Tanzânia constatou que a redução dos desembolsos para o programa nacional de educação primária estava relacionada a atrasos na

aprovação de planos de trabalho e à qualidade precária dos relatórios de auditoria, bem como a exigências de relatórios pouco realistas por parte dos doadores.

Utilização de sistemas de gestão financeira pública dos países

Os doadores estabeleceram a meta ambiciosa de canalizar 80% da ajuda por meio dos sistemas de gestão financeira pública dos países recebedores até 2010. O avanço na realização dessa meta tem sido lento: em 2007, somente 43% da ajuda foram canalizados por meio dos sistemas nacionais, o que foi em parte devido a deficiências desses sistemas e sua incapacidade de administrar grandes fluxos de ajuda. No entanto, mesmo em países cujos sistemas foram fortalecidos, os doadores algumas vezes têm demorado a aumentar a ajuda canalizada através deles. Além disso, o fato de um país dispor de um bom sistema de gestão financeira pública não significa necessariamente que sua utilização para o encaminhamento da ajuda seja uma boa opção para os doadores. Bangladesh tem um sistema mais fraco do que o de Moçambique, Ruanda ou Zâmbia, mas recebe uma parcela muito maior de ajuda por meio de sistemas de relatório nacionais. Tais resultados lançam dúvidas sobre a eficácia dos incentivos para reforma criados pela comunidade de doadores.

Alinhando a ajuda e coordenando as atividades

Melhor coordenação da ajuda significa que os doadores devem trabalhar coletivamente para alinhar suas atividades com os planos dos governos recebedores. Um indicador dos progressos nessa área é a parcela de ajuda baseada em programas. Em 2005-2006, essa modalidade representou 54% de toda a ajuda para a educação básica, em comparação com 31% em 1999-2000. Moçambique e Zâmbia mudaram os procedimentos para





Aprendizagem ao ar livre, em Uganda:
adaptando a educação às
necessidades da comunidade

o financiamento coletivo da educação: os doadores trabalham em conjunto, através de sistemas nacionais e estruturas de relatório compartilhadas

Ajuda aos países afetados por conflitos

O aumento da ajuda é vital para a educação nos países pobres afetados por conflitos. Apesar dos aumentos para esses países, a ajuda ainda está aquém do necessário. Os 20 países pobres afetados por conflitos abrigam aproximadamente um terço das crianças fora da escola, mas em 2006-2007 esses países receberam pouco menos de 20% da ajuda total para a educação e 25% da ajuda para a educação básica; e mais de 50% dessa ajuda foram destinados a apenas três países – Afeganistão, Etiópia e Paquistão.

Da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento: o elo ausente

Em muitos países afetados por conflitos, os gastos com operações de segurança e assistência humanitária representam a maior parte do apoio dos doadores: o desenvolvimento de longo prazo, de maneira geral, e a educação, em particular, são relegados ao segundo plano. Estimativas sugerem que, em 2008, a educação representou somente 2% da ajuda humanitária total – US\$ 237 milhões. Na República Democrática do Congo, US\$ 5 milhões – somente 1% da ajuda humanitária – foram empregados no apoio a ações de educação em 2007 – um valor muito distante dos US\$ 27 milhões identificados como o mínimo necessário para esse setor. O problema não é o alto investimento da comunidade internacional em segurança e mitigação da fome: o problema é que muito pouco é investido em outras áreas que não são menos importantes para a reconstrução após o conflito.

Os doadores reconhecem cada vez mais a importância da reconstrução social e econômica de longo prazo em situações de conflito e pós-conflito. Porém, tem sido muito limitado o avanço na direção de um marco de políticas que articule a ajuda humanitária de curto prazo e a assistência ao desenvolvimento de longo prazo.

Principais mensagens

- *O mundo precisa de um marco multilateral ambicioso para acelerar os progressos em direção aos objetivos educacionais estabelecidos para 2015.*
- *Apesar de avanços importantes, a Iniciativa Via Rápida não conseguiu mobilizar e implementar o financiamento na escala necessária.*
- *São necessárias novas regras de governança para amplificar a voz dos países em desenvolvimento e a transparência na tomada de decisões.*
- *São necessários maiores esforços para apoiar os países afetados por conflitos.*
- *É preciso realizar uma reforma fundamental da estrutura atual da IVR, e as iniciativas na área da saúde podem oferecer lições úteis.*

Reformando a Iniciativa Via Rápida

Para cumprir os objetivos de Dacar estabelecidos para 2015, o mundo precisa de um mecanismo de financiamento global eficaz que garanta os recursos essenciais ao desenvolvimento dos sistemas de educação. Em 2020, quando foi lançada, a Iniciativa Via Rápida (IVR) foi considerada um catalisador para a aceleração dos progressos rumo aos objetivos de Educação para Todos. Entretanto, sua estrutura não vem garantindo resultados. Para que os objetivos de EPT sejam alcançados, será necessária uma extensa reforma da IVR.

A estrutura da Iniciativa Via Rápida

No início, o objetivo da IVR era fortalecer o planejamento nacional da educação, levando a uma maior coordenação dos doadores e ao aumento da ajuda bilateral. Esperava-se que a iniciativa captasse recursos indiretamente, por meio de um “efeito de endosso”, com seu selo de aprovação estimulando um aumento da ajuda dos doadores. Subsequentemente, a própria IVR tornou-se uma fonte de financiamento, por meio do Fundo Catalítico.

Os resultados foram decepcionantes. Quando avaliada em comparação com o tamanho do *deficit* de financiamento, a IVR não mobilizou recursos na escala necessária. É preciso realizar reformas fundamentais.

A estrutura de governança da IVR envolve muitos atores e processos complexos. Apesar dos esforços para reformá-la, quatro problemas graves permanecem:

Os doadores reconhecem cada vez mais a importância da reconstrução social e econômica de longo prazo em situações de conflito e pós-conflito

Ausência de espaço para a manifestação dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão da IVR

- Predominância dos doadores e falta de analistas independentes, ficando a Secretaria Geral sujeita aos procedimentos do Banco Mundial.
- Ausência de espaço para a manifestação dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão.
- Múltiplos níveis de tomadas de decisão entre grupos de doadores locais e o Banco Mundial, que podem ser contraditórios ou inconsistentes.
- Liderança frágil, devido à ausência de apoio político de alto nível nas principais agências e nos países doadores.

Oferta de financiamento: muito pouco e muito inconstante

Há poucas evidências de que o endosso da IVR conduza a um aumento de apoio bilateral por parte dos doadores. A oferta por meio do Fundo Catalítico também foi decepcionante. Criado em 2003 como um mecanismo de financiamento direto, o Fundo Catalítico registrou mobilização limitada de recursos, baixos níveis de desembolso e uma base estreita de doadores. Do montante de US\$ 1,2 bilhão recebido pelo Fundo Catalítico desde março de 2009, US\$ 491 milhões foram desembolsados, 50% dos quais para apenas três países – Madagascar, Quênia e Ruanda. Uma alocação para o Senegal, em 2007, ainda não havia sido desembolsada em abril de 2009. Dois anos depois da alocação inicial do Fundo Catalítico, Moçambique havia recebido somente

US\$ 29 milhões de uma doação de US\$ 79 milhões. A aplicação de regras mais restritivas em 2007 retardou significativamente o ritmo dos desembolsos, embora sinais de melhora tenham sido detectados no ano passado (Figura 13).

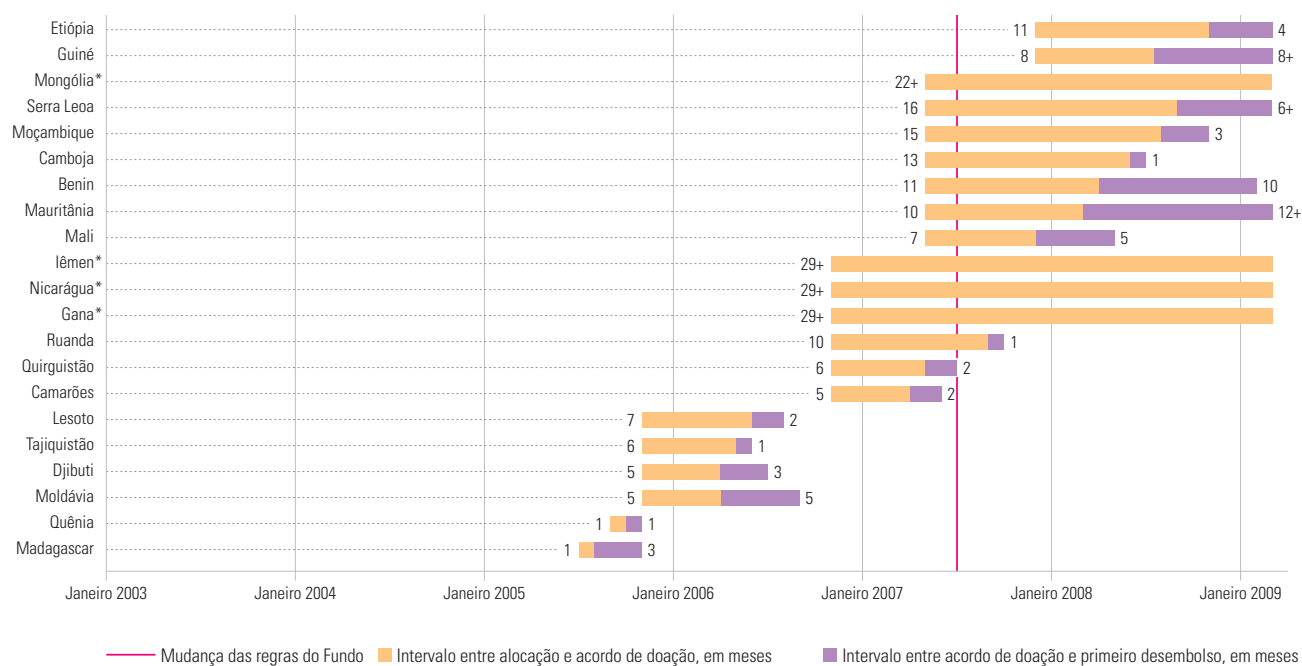
Os países afetados por conflitos não têm sido atendidos adequadamente pela IVR, mesmo quando passam pelo processo de endosso. Três meses depois de receber o endosso da IVR para seu plano nacional de educação, Serra Leoa conseguiu aprovação para US\$ 13,9 milhões de apoio do Fundo Catalítico. Em abril de 2009 – dois anos após a aprovação –, o primeiro desembolso ainda não havia sido feito. O plano da Libéria foi endossado, mas sua solicitação de apoio ao Fundo Catalítico foi rejeitada.

Lições dos fundos globais de saúde

A década passada foi marcada pelo rápido desenvolvimento das iniciativas globais no financiamento da saúde, que angariaram apoio político, mantendo a saúde no centro da agenda internacional de desenvolvimento.

Exemplos de destaque incluem o Fundo Global de Combate à Aids, à Tuberculose e à Malária, e a Aliança GAVI (anteriormente Aliança Global para a Vacinação e a Imunização), que tiveram impacto mensurável sobre os resultados da saúde. O Fundo Global forneceu drogas antirretrovirais a aproximadamente dois milhões de pessoas, e tratamento para tuberculose para 4,6 milhões, salvando cerca de 3,5 milhões de vidas. Até o final de

Figura 13: Grandes atrasos entre alocação e o primeiro desembolso do Fundo Catalítico



* Third-year grant.

Fonte: Ver Figura 4.19 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010

2008, havia desembolsado US\$ 7 bilhões. Estima-se que o apoio da Aliança GAVI para programas de imunização tenha evitado 3,4 milhões de óbitos.

Muitos dos princípios e práticas das parcerias globais na área da saúde são relevantes para a IVR. Tais parcerias conseguiram aumentar a ajuda e manter altos níveis de desembolso, além de mobilizar novos recursos de financiamento, especialmente junto a fundações filantrópicas.

Os arranjos de governança contribuem para sua eficácia. O Fundo Global é um órgão independente, não sendo dominado por uma única organização ou um único doador. Os governos e a sociedade civil dos países em desenvolvimento têm voz forte, e o planejamento é realizado por comitês nacionais, em um sistema transparente de tomadas de decisão. Apesar das diferenças entre a saúde e a educação, há lições importantes a serem extraídas para a reforma da IVR.

Por uma reforma da iniciativa global para a educação

Uma IVR reformada daria novo impulso aos progressos rumo aos objetivos de Dacar. Este Relatório sugere diversas maneiras para aumentar a eficácia do multilateralismo na educação:

- Retorno aos princípios básicos: uma iniciativa multilateral eficaz deve concentrar-se em suprir os *deficits* de financiamento de Educação para Todos, por meio de apoio coordenado aos planos nacionais.
- Estabelecer a IVR como uma fundação independente, externa ao Banco Mundial, com uma Secretaria Geral independente e forte, e reformar os arranjos de governança para amplificar a voz dos governos e da sociedade civil dos países em desenvolvimento.
- Reestruturar o planejamento e os processos com maior transparência, e limitar a ascendência dos doadores sobre decisões de financiamento.
- Estabelecer uma base segura e previsível de financiamento, por meio de conferências regulares envolvendo os doadores.
- Atender às necessidades específicas de países afetados por conflitos, apoiando os objetivos de recuperação no curto prazo e de planejamento de longo prazo, por meio de um processo unificado no âmbito da IVR.



Janela de oportunidades: em Bangladesh, crianças pobres dentro e fora da escola

© UNESCO/Samer Al-Samirai

A reforma da IVR exigirá medidas práticas, apoiadas por lideranças políticas de alto nível, e uma nova visão. O maior desafio é fazer com que os defensores da educação entre os governos dos países em desenvolvimento, os doadores e a sociedade civil trabalhem juntos da forma mais eficaz para promover a mudança.

Muitos dos princípios e práticas das parcerias globais na área da saúde são relevantes para a IVR

Capítulo 5

Vencer o desafio de EPT

Faltando cinco anos para a data-alvo de 2015, os objetivos de Educação para Todos chegam a uma encruzilhada. Muitos dos países mais pobres do mundo saíram totalmente do rumo que os levaria ao cumprimento dos objetivos estabelecidos em Dacar. É possível que se afastem ainda mais dos objetivos, uma vez que suas perspectivas de recuperação da crise econômica global permanecem incertas. Há um perigo real de redução no ritmo dos progressos, e que em alguns países os ganhos conquistados com tanto esforço desde 2000 sejam perdidos. Para que o mundo tome um grande impulso para atingir os objetivos de Dacar, governos, doadores e comunidade internacional devem demonstrar um compromisso político maior. A cúpula de 2010 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio oferece uma oportunidade de estabelecer um novo curso.

Ao olhar para 2015, é muito importante que os governos coloquem a marginalização no centro da agenda de Educação para Todos. Em muitos países, as metas de EPT somente serão alcançadas se os governos voltarem sua atenção e dirigirem seus recursos para aqueles que estão sendo deixados para trás em consequência das disparidades relacionadas com a pobreza, gênero, etnia, idioma e outros indicadores de desvantagens. Este Relatório identificou os problemas a serem abordados e destacou algumas lições amplas de políticas.

A partir dessas lições, foi elaborado um plano de dez passos para superar a marginalização na educação.

1. Estabelecer metas baseadas em equidade para todos os objetivos de EPT

Os governos não devem somente estabelecer metas nacionais médias: devem também estabelecer metas baseadas em equidade que focalizem as populações marginalizadas. As metas podem ser definidas em termos de redução as disparidades de renda, gênero, idioma e localização.

2. Desenvolver sistemas de levantamento de dados com foco em estatísticas desagregadas para identificar grupos marginalizados e monitorar seus progressos

Monitoramento e mensuração devem ser vistos como partes integrantes das estratégias que visam identificar as pessoas que estão sendo deixadas para trás e as políticas que podem ajudá-las. Monitoramento eficaz e

dados desagregados também são necessários para avaliar os progressos rumo a metas baseadas em equidade.

A série de dados sobre Carência e Marginalização na Educação desenvolvida para este Relatório pode ser utilizada como parte de um conjunto maior de ferramentas para fortalecer o foco em equidade. Os governos precisam investir mais em levantamento de dados no nível nacional para permitir uma compreensão da marginalização que leve em conta contextos específicos. Tais dados podem ser utilizados também para abordar a questão da equidade, direcionando recursos para escolas e áreas com desempenho fraco.

3. Identificar os fatores que levam grupos específicos à marginalização

O efeito geral da marginalização é a limitação de oportunidades causada por fatores sobre os quais as crianças não têm nenhum controle. Esses fatores variam muito. Os problemas enfrentados por moradores de favelas não são os mesmos enfrentados pelos pobres em áreas rurais. Embora a pobreza seja uma fonte universal de marginalização na educação, as desvantagens relacionadas à pobreza sofridas por meninas, minorias étnicas ou crianças com deficiência são reforçadas pelas atitudes sociais que corróem a autoconfiança e reduzem o valor percebido da educação. Entender fatores como esses é importante, porque medidas bem-sucedidas de combate à marginalização devem abordar as causas subjacentes específicas que podem passar despercebidas nas intervenções mais gerais.

4. Adotar uma abordagem integrada que contemple as causas da desvantagem, dentro da educação e suas implicações

Os governos precisam tornar a equidade uma prioridade nacional, e divulgar os benefícios sociais e econômicos mais amplos de uma educação mais inclusiva. O “triângulo da educação inclusiva” desenvolvido para o Relatório identifica três áreas gerais de reforma.

- Os governos devem *reduzir os custos e aumentar a acessibilidade*, removendo taxas formais e informais, fornecendo maior apoio às pessoas marginalizadas, e reduzindo a distância entre escolas e comunidades; e devem desenvolver abordagens mais flexíveis para oferecer educação, incluindo escolas móveis para grupos pastoris e turmas multisseriadas em áreas remotas.

As metas de EPT somente serão alcançadas se os governos voltarem sua atenção e dirigirem seus recursos para aqueles que estão sendo deixados para trás



© François Perri

O que for preciso:
em Mali, de barco, para chegar à escola

■ São necessárias medidas para *fortalecer o ambiente de aprendizagem*. Uma distribuição mais equitativa de professores e o desenvolvimento de educação intercultural e bilíngue são altas prioridades. Canalizar apoio financeiro e pedagógico às escolas em regiões mais carentes ou com grande número de crianças marginalizadas também pode fazer diferença.

■ A *expansão de direitos e oportunidades* para a educação implica também criar e garantir o cumprimento de leis contra a discriminação, fornecer proteção social e redistribuir recursos públicos.

Cada uma dessas áreas precisa ser integrada em um plano para todo o sistema educacional, conectado a estratégias mais amplas para redução da pobreza e inclusão social.

5. Aumentar a mobilização de recursos e fortalecer a equidade nos gastos públicos

Os países de baixa renda em desenvolvimento têm o potencial de aumentar os gastos com educação básica em cerca de 0,7% do PIB, ou US\$ 7 bilhões. Ao mesmo tempo, pressões orçamentárias resultantes da desaceleração econômica global aumentam a importância da equidade. Os governos precisam desenvolver fórmulas de financiamento que priorizem as necessidades, garantindo que as regiões e os grupos sociais mais pobres sejam alvo de maior apoio.

6. Honrar os compromissos de ajuda e convocar uma conferência de doadores de Educação para Todos

Acelerar os progressos em direção aos objetivos de Educação para Todos exigem que os doadores honrem os compromissos de ajuda assumidos em 2005 e cumpram seu compromisso com a educação básica. O desafio é maior do que se supunha anteriormente, mesmo diante de maiores compromissos assumidos por governos nacionais. Levando em conta o financiamento adicional necessário para alcançar as pessoas marginalizadas, o *deficit* global é de aproximadamente US\$ 16 bilhões – dois terços desse *deficit* total estão concentrados na África ao sul do Saara. Nos 46 países de renda baixa analisados em nosso estudo, os níveis de ajuda para a educação básica precisarão aumentar de cerca de US\$ 2,7 bilhões para cerca de US\$ 16 bilhões anualmente.

A crise financeira global aumentou a urgência da ação internacional de ajuda. Em muitos países de baixa renda, a desaceleração econômica criou pressões fiscais intensas. Há um risco de que essas pressões resultem em níveis mais baixos de gastos públicos com a educação, ou mesmo em cortes no orçamento. À medida que 2015 se aproxima – data estabelecida para o cumprimento dos objetivos de Educação para Todos –, é vital que os doadores atuem urgentemente para suprir o *deficit* de financiamento. Uma conferência de doadores EPT deve ser convocada em 2010, como parte da estratégia internacional mais ampla para avançar em direção aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Os países de baixa renda em desenvolvimento têm o potencial de aumentar os gastos com educação básica em cerca de 0,7% do PIB, ou US\$ 7 bilhões

As intervenções de ONGs que conseguiram alcançar populações marginalizadas devem ser integradas aos sistemas nacionais de educação

7. Melhorar a eficácia da ajuda, com foco mais intenso na equidade e nos países afetados por conflitos

Os doadores precisam empreender maiores esforços para implementar a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda. Apesar de algumas melhorias, a ajuda frequentemente acarreta custos de transação desnecessariamente altos, associados a coordenação deficiente, não utilização dos sistemas nacionais, e uma preferência por trabalho mediante projetos.

Aumentos nos níveis de ajuda precisam ser acompanhados por uma mudança de prioridades, no sentido de dar maior apoio à educação básica em países de baixa renda. Apesar do movimento nessa direção desde que assumiram os compromissos de Dacar, diversos doadores precisam rever o equilíbrio de seu apoio para diferentes níveis de ensino. Os doadores também devem expandir a ajuda a países afetados por conflitos.

8. Fortalecer a arquitetura multilateral para a ajuda à educação

A ajuda internacional para a educação precisa de uma estrutura de cooperação multilateral mais forte, que aumentaria a mobilização de recursos financeiros e manteria a educação no centro da agenda de desenvolvimento internacional. A estrutura atual da Iniciativa Via Rápida requer reformas fundamentais. A IVR deve ser reestruturada como uma organização independente, externa ao Banco Mundial, dando aos países em desenvolvimento maior participação na

governança em todos os níveis. A reforma da IVR deve aproveitar as experiências e lições dos fundos globais da saúde e de outras iniciativas. Tais iniciativas mobilizaram financiamento novo e adicional, desenvolveram uma ampla base de apoio de doadores, envolveram o setor privado, criaram janelas para um financiamento inovador e conquistaram apoio político. A defesa da educação deve ser estabelecida em um patamar semelhante. Os doadores devem agir para mobilizar o montante necessário – US\$ 1,2 bilhão – para atender as necessidades estimadas de financiamento do Fundo Catalítico.

Um multilateralismo eficaz na educação exigirá mudanças institucionais mais amplas. O Grupo de Alto Nível de EPT deve desenvolver uma estrutura mais orientada para resultados, com uma agenda mais explícita e com um acompanhamento fortalecido.

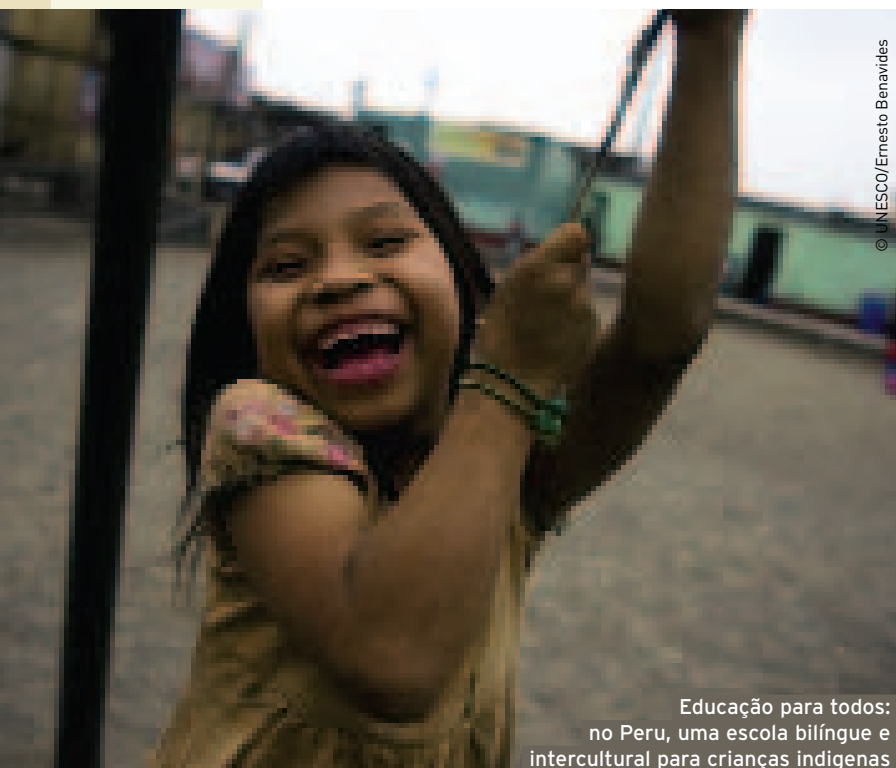
9. Integrar a oferta de ONGs nos sistemas nacionais de educação

As organizações não governamentais têm atuado na linha de frente dos esforços para oferecer oportunidades de educação a grupos marginalizados. Muitas ONGs estão levando a educação a favelas e áreas rurais remotas. Atuam também diretamente com trabalhadores, grupos pastoris nômades e crianças com deficiência, e vêm liderando esforços para oferecer oportunidades de educação a jovens e adultos. As intervenções de ONGs que conseguiram alcançar populações marginalizadas devem ser integradas aos sistemas nacionais de educação.

10. Expandir o exercício dos direitos das pessoas marginalizadas por meio de mobilização política e social

A superação da marginalização exige mudanças nas políticas e nas relações de poder. Uma ação legislativa pode ajudar a expandir o exercício do direito a recursos e serviços por parte dos grupos menos favorecidos. As leis podem estabelecer princípios de não discriminação e igualdade de oportunidades. Mas a ação legislativa é mais eficaz quando acompanhada por mobilização social e política. Do movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos aos movimentos dos povos autóctones da América Latina, grupos da sociedade civil tiveram um papel importante na formação de alianças e no encaminhamento de demandas que impulsionaram mudanças.

No nível internacional, as organizações da sociedade civil garantem que as vozes dos marginalizados sejam ouvidas em fóruns intergovernamentais. Tais organizações também podem cobrar dos doadores e governos o cumprimento das promessas feitas em Dacar para alcançar Educação para Todos. A Campanha Global para a Educação – uma ampla coalizão de ONGs, sindicatos de professores e outros grupos da sociedade civil – desempenha um papel vital nessa área.



Educação para todos: no Peru, uma escola bilíngue e intercultural para crianças indígenas