

# Relatório Conciso

## A crise oculta: conflitos armados e educação

Educação para Todos



A crise oculta:  
conflitos armados e educação

**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 do Relatório e várias 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):

Diretor: Kevin Watkins

Pesquisa: Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Stuart Cameron, Anna Haas, François Leclercq, Elise Legault, Anaïs Loizillon, Karen Moore, Patrick Montjourides, Pauline Rose

Comunicação e Divulgação: Diederick de Jongh, Andrew Johnston, Leila Loupis, Marisol Sanjines, Sophie Schlondorff, Céline Steer

Operações e Produção: Erin Chemery, Julia Heiss, Marc Philippe Liebnitz, Judith Randrianatoavina, Martina Simet, Suhad Varin

A tradução para o português deste relatório conciso foi produzida pelo setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil.

#### Créditos da versão em português:

Tradução: Antonio Jussie F. Rodrigues

Revisão: Denise de Aragão Costa Martins

#### Para mais informações sobre o Relatório, favor contatar:

O Director

Equipe do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos (EPT)  
a/c UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

e-mail: [efareport@unesco.org](mailto:efareport@unesco.org)

Tel.: +33 1 45 68 10 36

Fax: +33 1 45 68 56 41

[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

#### Relatórios de Monitoramento Global de EPT anteriores:

2010. Alcançar os Marginalizados

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

2008. Educação para Todos até 2015 – Um objetivo acessível?

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 2011 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: Sylvaine Baeyens

Layout: Sylvaine Baeyens

Impresso pela UNESCO

Primeira Publicação 2011

© UNESCO 2011

*Impresso no Brasil*

ED-2011/WS/1

#### Foto da capa

No norte de Uganda, crianças capturadas em combates entre as forças do governo e o Exército de Resistência do Senhor (LRA) expressam pela pintura o que testemunharam.

© Xanthopoulos Daimon/Gamma

# Prólogo

A Organização das Nações Unidas foi criada para libertar o mundo do flagelo da guerra. Ela manteve a promessa de um futuro a ser vivido livre do medo. A UNESCO foi criada para ajudar a construir este futuro. Nas palavras comoventes da nossa Constituição, estamos comprometidos com o combate, por meio da educação, à “ignorância sobre as práticas e sobre as vidas uns dos outros” que tem alimentado os conflitos armados ao longo dos tempos.

O *Relatório de Monitoramento Global de Educação Para Todos* deste ano traz um lembrete oportuno da história, das ideias e dos valores sobre os quais se baseia a Organização das Nações Unidas. Estes valores estão consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Eles também se refletem nos objetivos de Educação para Todos, estabelecidos pela comunidade internacional em 2000. Infelizmente, ainda estamos muito longe do mundo previsto pelos arquitetos da Declaração Universal – e de nossos objetivos comuns na educação. E estamos falhando coletivamente ao confrontar os imensos desafios estabelecidos pelos conflitos armados.

Como a nova edição do *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos* deixa claro, conflitos continuam a assolar a vida de milhões das pessoas mais vulneráveis do mundo. A guerra também está destruindo as oportunidades educacionais em uma escala que não é suficientemente conhecida. Os fatos mostram isso. Mais de 40% das crianças que estão fora da escola vivem em países afetados por conflitos. Os mesmos países têm algumas das maiores desigualdades de gênero e os mais baixos níveis de alfabetização no mundo. Ao voltar as atenções para o que até agora tem sido uma “crise oculta” na educação, espero que o Relatório ajude a estimular a ação nacional e internacional em quatro áreas-chave.

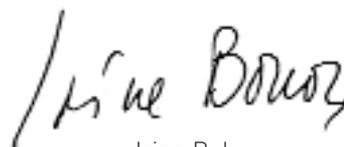
Em primeiro lugar, precisamos levar a sério a interrupção de flagrantes violações dos direitos humanos que ocorrem no centro da crise da educação em países afetados por conflitos. Não podemos construir sociedades pacíficas em uma noite. Mesmo assim, não há justificativa para os ataques contra crianças ou a violação generalizada e sistemática de meninas e mulheres, nem para a destruição das instalações de escolas, documentados neste Relatório. É inaceitável que, apesar da sucessão de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o terrorismo sexual continue a ser arma de guerra – uma arma que causa sofrimento incalculável, medo e insegurança em meninas e mulheres, bem como danos incalculáveis a sua educação. Estou empenhada em trabalhar com meus colegas de todo o sistema das Nações Unidas para fortalecer a proteção dos direitos humanos das crianças atingidas pelos conflitos.

Em segundo lugar, o sistema de ajuda humanitária precisa ser ajustado. Quando visito comunidades nos países afetados por emergências, geralmente fico impressionada com os extraordinários esforços que são feitos para manter a educação. Infelizmente, os países doadores de ajuda internacional não correspondem a essa determinação. O setor educacional atualmente recebe apenas 2% da ajuda humanitária – e o próprio sistema de ajuda humanitária é subfinanciado. Todos nós, parceiros na iniciativa de Educação para Todos, precisamos trabalhar para posicionar a educação no centro dos esforços de ajuda humanitária.

Em terceiro lugar, precisamos ser muito mais eficazes ao explorar as janelas de oportunidade para a paz. O Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, assinalou que geralmente faltam mecanismos necessários para apoiar os países que estão saindo da perigosa jornada do conflito armado. Como resultado, as oportunidades de consolidação da paz e de reconstrução estão sendo perdidas a um custo humano e financeiro imenso. O *Relatório de Monitoramento Global* defende a ideia de aumento no financiamento comum. Estou convencida de que os doadores e os afetados por conflitos têm muito a ganhar com a maior cooperação nessa área.

Finalmente, precisamos liberar todo o potencial da educação para atuar como força de paz. A primeira linha da Constituição da UNESCO destaca eloquentemente: "Uma vez que as guerras se iniciam nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que devem ser construídas as defesas da paz." Nenhuma defesa é mais segura do que as atitudes públicas baseadas na tolerância, no respeito mútuo e no compromisso com o diálogo. Estas atitudes devem ser ativamente cultivadas todos os dias em cada sala de aula do mundo. A utilização das escolas como veículo de intolerância, chauvinismo e desrespeito para com as outras pessoas não só é uma rota para a má educação, mas também é um caminho para a violência. Estou totalmente comprometida com o desempenho de um papel mais ativo, pela UNESCO, na reconstrução dos sistemas de educação em países afetados por conflitos, com base em nosso trabalho em curso em áreas como diálogo intercultural, desenvolvimento curricular, formação de professores e reforma dos livros didáticos.

Já se passaram mais de 65 anos desde que a ONU foi fundada. Os desafios impostos pelos conflitos armados mudaram. Hoje, os princípios, os valores e as instituições em que se assenta o sistema das Nações Unidas permanecem válidos, como sempre. Vamos trabalhar juntos e utilizá-los para enfrentar a crise oculta da educação, criando um mundo no qual cada criança, cada pai e cada mãe tenham a liberdade de viver sem medo.



Irina Bokova

# Destques do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011

O mundo não está no caminho certo para alcançar os objetivos de Educação para Todos fixados para 2015. Embora tenha havido progresso em muitas áreas, a mensagem principal que sobressai do *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011* é que a maioria dos objetivos ficará longe de ser atingida. Países afetados por conflitos armados enfrentam desafios alarmantes. Os governos terão de demonstrar um senso muito maior de urgência, determinação e propósito comum para tornar os objetivos realizáveis.

## Progresso em direção aos objetivos de 2015

A última década testemunhou progresso extraordinário quanto aos objetivos de Educação para Todos em alguns dos países mais pobres do mundo.

- O bem-estar na primeira infância está melhorando. A mortalidade entre crianças menores de 5 anos, por exemplo, caiu de 12,5 milhões em 1990 para 8,8 milhões em 2008.
- De 1999 a 2008, um adicional de 52 milhões de crianças foi matriculado na escola primária. O número de crianças fora da escola caiu pela metade no sul e no oeste da Ásia. Na África subsaariana, a taxa de matrícula subiu em um terço, apesar do grande aumento na população em idade escolar primária.
- A paridade de gênero nas matrículas na educação primária<sup>1</sup> melhorou significativamente em regiões que começaram a década com as maiores disparidades de gênero.

Apesar dessa evolução positiva, ainda há uma lacuna muito grande entre os objetivos de Educação para Todos estabelecidos em 2000 e os avanços limitados que foram alcançados.

- A fome está atrasando o progresso. Nos países em desenvolvimento, 195 milhões de crianças menores de 5 anos – uma em cada três – sofrem de desnutrição, que causa danos irreparáveis ao seu desenvolvimento cognitivo e às suas perspectivas de educação em longo prazo.
- O número de crianças fora da escola vem caindo muito lentamente. Em 2008, 67 milhões de crianças estavam fora da escola. O progresso em direção à universalização da escolarização está mais lento. Se as tendências

atuais continuarem, pode haver mais crianças fora da escola em 2015 do que há hoje.

- Muitas crianças abandonam a escola antes de completar o ciclo de educação primária. Somente na África subsaariana, 10 milhões de crianças abandonam a escola primária a cada ano.
- Aproximadamente 17% dos adultos do mundo – 796 milhões de pessoas – ainda não possuem competências de alfabetização básicas. Aproximadamente dois terços são mulheres.
- As disparidades de gênero continuam a dificultar o progresso da educação. Se o mundo tivesse alcançado a paridade de gênero no nível primário em 2008, teria havido um adicional de 3,6 milhões de meninas na escola primária.
- Desigualdades maiores têm restringido oportunidades. No Paquistão, quase metade das crianças entre 7 e 16 anos nas famílias mais pobres está fora da escola, em comparação com apenas 5% das famílias mais ricas.
- A desvantagem de gênero custa vidas. Se a taxa média de mortalidade infantil da África subsaariana caísse para o nível associado às mulheres que têm alguma educação secundária, haveria 1,8 milhão de mortes a menos.
- Mulheres com educação secundária são muito mais sensíveis às medidas de prevenção da transmissão do vírus HIV de mãe para filho, que contribuiu para um número estimado em 260 mil mortes em decorrência de doenças relacionadas ao HIV em 2009. No Malawi, 60% das mães com educação secundária ou superior estavam cientes de que as drogas poderiam reduzir os riscos de transmissão, em comparação com 27% das mulheres sem nenhuma escolaridade.
- A qualidade da educação continua muito baixa em muitos países. Milhões de crianças saem da escola primária com níveis de leitura, escrita e competências matemáticas muito abaixo dos esperados.
- Serão necessários mais de 1,9 milhão de professores até 2015, para que a educação primária universal seja atingida, mais da metade deles na África subsaariana.

## Financiamento da Educação para Todos

A crise financeira global aumentou a pressão sobre os orçamentos nacionais, minando os esforços de muitos dos países mais pobres do mundo para financiar planos de

1. N.T. *Primary Education*, ou “educação primária”, de acordo com a terminologia internacional adotada neste Relatório, no Brasil corresponde aos seis primeiros anos do ensino fundamental de nove anos.

educação. Os orçamentos da ajuda internacional estão também sob pressão. A menos de cinco anos até 2015, os governos nacionais e doadores precisam redobrar seus esforços no intuito de preencher a lacuna de financiamento da iniciativa de Educação para Todos.

- Embora os países de baixa renda tenham aumentado a parcela da renda nacional gasta em educação, de 2,9% para 3,8% desde 1999, algumas regiões e países continuam a negligenciar a educação. As regiões central, sul e oeste da Ásia investem o mínimo em educação.
- Com o aumento da mobilização de receitas e um forte compromisso com a educação, os países de baixa renda poderiam ampliar as despesas com a iniciativa de Educação para Todos em cerca de 12 a 19 bilhões de dólares por ano – um aumento equivalente a cerca de 0,7% do PIB.
- A crise financeira teve forte impacto sobre os orçamentos da educação. Sete, dentre os 18 países de baixa renda pesquisados para este Relatório, efetuaram cortes nos gastos com educação em 2009. Estes países tinham 3,7 milhões de crianças fora da escola.
- Em linhas gerais, a ajuda para a educação básica dobrou, desde 2002, para 4,7 bilhões de dólares, apoiando políticas que aceleram o processo de Educação para Todos. Apesar disso, os níveis de auxílio atuais estão longe dos 16 bilhões de dólares necessários anualmente para fechar a lacuna de financiamento externo nos países de baixa renda.
- Os doadores não cumpriram os compromissos firmados em 2005 para aumentar a ajuda. A OCDE estima o *deficit* global projetado em torno de 20 bilhões de dólares anuais.
- As tendências atuais da ajuda internacional são preocupantes. A assistência ao desenvolvimento da educação básica estagnou desde 2007. A ajuda para a educação básica na África subsaariana caiu, em 2008, em torno de 6% por criança em idade escolar primária.
- Vários dos principais doadores continuam a destinar os orçamentos de ajuda para níveis de educação mais altos. Se todos os doadores direcionassem pelo menos metade da sua ajuda destinada à educação para a educação básica, um adicional de 1,7 bilhão de dólares poderia ser mobilizado anualmente.

Soluções novas e inovadoras de financiamento da educação poderiam ajudar a preencher a lacuna de financiamento da iniciativa de Educação para Todos. Entre as propostas deste Relatório, estão:

- Um Fundo Financeiro Internacional para a Educação, baseado em modelo semelhante ao do setor da saúde, poderia ajudar os doadores a mobilizar novos recursos em um contexto econômico difícil. A emissão de títulos poderia arrecadar anualmente de 3 a 4 bilhões de dólares para a educação entre 2011 e 2015.
- Uma taxa de 0,5% sobre operações efetuadas por meio de telefones celulares na Europa poderia arrecadar 894 milhões de dólares anualmente.

## A crise oculta: conflitos armados e educação

Países afetados por conflitos armados estão entre os mais distantes dos objetivos de Educação para Todos, embora seus desafios na educação não sejam em grande parte declarados. A crise oculta na educação nos Estados afetados por conflitos é um desafio global que exige resposta internacional. Da mesma forma que compromete as perspectivas de impulsionar o crescimento econômico, reduzir a pobreza e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o conflito armado reforça as desigualdades, o desespero e as injustiças que aprisionam os países em ciclos de violência.

### O impacto dos conflitos armados na educação

- Durante a década, até 2008, 35 países tiveram conflitos armados, dos quais 30 eram de baixa e média baixa renda. A duração média dos episódios de conflitos violentos em países de baixa renda foi de 12 anos.
- Em países pobres afetados por conflitos, 28 milhões de crianças em idade escolar primária estão fora da escola, o que corresponde a 42% do total mundial.
- Crianças em países pobres afetados por conflitos têm duas vezes mais chances de morrer antes dos 5 anos do que crianças de outros países pobres.
- Apenas 79% dos jovens são alfabetizados em países pobres afetados por conflitos, comparando com 93% em outros países pobres.
- Grupos governamentais e não governamentais envolvidos em conflitos armados estão cada vez mais atingindo infraestruturas e alvos civis. Escolas e alunos são largamente vistos pelos combatentes como alvos legítimos, em clara violação do Direito Internacional.
- Há registros de que mais de 43 milhões de pessoas têm se deslocado<sup>2</sup>, a maioria em decorrência dos conflitos armados, porém o número real provavelmente é muito maior. Refugiados e pessoas deslocadas internamente enfrentam grandes barreiras para a educação. Em 2008, apenas 69% das crianças refugiadas em idade escolar primária nos campos do ACNUR frequentavam a escola primária.

### Gastos com educação em países afetados por conflitos

- Os conflitos armados desviam recursos públicos da educação para gastos militares. Vinte e um países em desenvolvimento gastam mais em armas do que em

2. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), os deslocados internos são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país. Ao contrário dos refugiados, com quem são muitas vezes confundidos, os deslocados internos (IPDs, na sigla em inglês) encontram segurança em seu país natal, não precisando atravessar uma fronteira internacional para isso.

escolas primárias; se eles cortassem os gastos militares em 10%, poderiam incluir um adicional de 9,5 milhões crianças na escola.

- Recursos da ajuda internacional também são desviados para gastos militares. Seriam necessários apenas seis dias de gastos militares por parte dos países doadores para preencher o *deficit* de 16 bilhões de dólares de financiamento externo da iniciativa de Educação para Todos.
- A educação contabiliza apenas 2% da ajuda humanitária e nenhum setor tem parcela menor de pedidos humanitários financiados: apenas 38% das solicitações para a educação são cumpridas, o que é cerca da metade da média de todos os setores.

## Uma agenda para a mudança

Este Relatório define uma agenda de mudanças destinadas a combater quatro falhas sistêmicas.

- *Falhas de proteção.* Ao trabalhar com o sistema das Nações Unidas, os governos devem fortalecer os sistemas que monitoram e relatam as violações aos direitos humanos – as quais afetam a educação – e apoiar os planos nacionais com o objetivo de impedir essas violações, além de impor sanções concretas aos infratores flagrantes e recorrentes. Uma Comissão Internacional sobre Estupro e Violência Sexual precisa ser criada, com o envolvimento direto do Tribunal Penal Internacional na apreciação de casos a serem processados. A UNESCO tem de assumir a liderança no monitoramento e na denúncia dos ataques contra sistemas educacionais.
- *Falhas de fornecimento.* Há necessidade urgente de mudar a mentalidade humanitária e reconhecer o papel vital da educação em situações de emergência relacionadas a conflitos. O financiamento para os fundos humanitários precisa ser aumentado de cerca de 730 milhões para 2 bilhões de dólares, para cobrir *deficits* no financiamento da educação. Há que reforçar os sistemas atuais de avaliação das necessidades da educação nas comunidades afetadas por conflitos. É impositivo reestruturar os regimes de governança para os refugiados, a fim de melhorar o acesso à educação. Os governos também devem reforçar o direito à educação das pessoas deslocadas internamente.
- *Falhas de reconstrução.* Os doadores precisam quebrar a divisão artificial entre ajuda humanitária e ajuda de longo prazo. Mais assistência ao desenvolvimento deve ser canalizada por meio de fundos nacionais comuns, a exemplo do sucesso ocorrido no Afeganistão. Ao trabalhar por meio da Iniciativa de Via Rápida (FTI, na sigla em inglês) de Educação para Todos, os doadores têm de estabelecer mais acordos multilaterais efetivos para financiamento comum, assim como o fazem os que atuam no setor da saúde. O financiamento anual para o FTI deve ser aumentado para 6 bilhões de dólares anuais, com regras mais flexíveis, introduzidas para facilitar o apoio aos Estados afetados por conflitos.

### Algumas mensagens-chave

*A combinação do rápido crescimento da população jovem com falhas na educação representa risco de conflito.* Os sistemas educacionais em muitos países afetados por conflitos não proporcionam aos jovens as qualificações de que necessitam para sair da pobreza e do desemprego. Em muitos países afetados por conflitos que têm mais de 60% da sua população na faixa etária menor de 25 anos, a educação de boa qualidade é fundamental para superar o desespero econômico, que muitas vezes contribui para conflitos violentos.

*A educação inadequada pode alimentar conflitos violentos.* A educação tem potencial para agir como força de paz – porém, muitas vezes as escolas são usadas para reforçar as divisões sociais, a intolerância e os preconceitos que levam à guerra. Nenhum país pode esperar viver em paz e prosperidade a menos que construa a confiança mútua entre seus cidadãos, começando nas salas de aula.

*Os governos nacionais e a comunidade internacional falham na defesa dos direitos humanos.* Grupos governamentais ou não governamentais envolvidos em conflitos armados atingem crianças em idade escolar, professores, civis e escolas, em quase total impunidade. Isso é ainda mais real quando há ocorrência de casos de estupro e outras formas de violência sexual. As partes interessadas na iniciativa de EPT devem agir como defensores muito mais contundentes dos direitos humanos.

*A eficácia da ajuda tem sido comprometida pelas agendas de segurança nacional dos principais doadores.* A assistência para o desenvolvimento dos Estados afetados por conflitos está fortemente direcionada aos países considerados como prioridades estratégicas, notadamente Afeganistão, Iraque e Paquistão. A utilização da ajuda da educação no suporte às operações de contrainsurgência ameaça a segurança de comunidades locais, estudantes e trabalhadores de ajuda humanitária. Os doadores precisam desmilitarizar a ajuda.

*O sistema de ajuda humanitária vem falhando com as crianças atingidas por conflitos.* As comunidades locais demonstram grande determinação e inovação na tentativa de manter a educação em tempos de conflito. Isso não pode ser dito dos doadores. A comunidade de ajuda humanitária precisa corresponder aos anseios das comunidades afetadas por conflitos.

*O sistema de ajuda internacional não está preparado para explorar as oportunidades de paz e reconstrução.* Muitos países que saem de conflitos sofrem a falta de recursos para reconstruir os sistemas de ensino. Dependentes de fluxos de ajuda humanitária limitados e imprevisíveis atualmente, estes países precisam de financiamento de longo prazo previsível, para o desenvolvimento de sistemas de educação inclusivos e de boa qualidade.

- *Falhas na construção da paz.* Para desbloquear o potencial da educação para o cultivo da paz, governos e doadores devem priorizar o desenvolvimento dos sistemas de educação inclusiva, com política curricular, linguística e descentralizada, tendo como referência avaliações do impacto potencial das injustiças de longa data. Há que ver as escolas principalmente como lugares que proporcionam as mais vitais das competências: tolerância, respeito mútuo e capacidade de conviver pacificamente com os outros. É impositivo destinar entre 500 milhões e 1 bilhão de dólares à educação, por meio do Fundo para a Consolidação da Paz das Nações Unidas, com a UNESCO e o UNICEF desempenhando um papel mais central na integração da educação em estratégias mais amplas de construção da paz. ■

# Introdução

O Marco de Ação de Educação para Todos (EPT) assumido pelos governos em Dacar, Senegal, em 2000, estabeleceu seis objetivos principais e um número de metas específicas a serem atingidas até 2015. Ao Marco foi dado o subtítulo “cumprindo nossos compromissos coletivos”. Passados dez anos, a mensagem essencial do *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2011* é que os governos de todo o mundo ainda estão aquém do compromisso coletivo.

Essa constatação gritante não impediu alguns avanços significativos. O número de crianças fora da escola caiu, as diferenças de gênero diminuíram e mais crianças saem da escola primária para a educação secundária<sup>3</sup> e seguem adiante. Alguns dos países mais pobres do mundo têm registrado ganhos expressivos, demonstrando que a baixa renda não é uma barreira automática para o progresso acelerado. Apesar disso, a lacuna entre a Declaração de Dacar e os resultados continua grande, e há sinais preocupantes de que ela está aumentando. Seguindo as tendências atuais, poderá haver mais crianças fora da escola em 2015 do que há hoje. Sem um esforço conjunto para mudar esse quadro, a promessa de Dacar para as crianças do mundo será totalmente quebrada.

A falha em alcançar os objetivos estabelecidas em Dacar terá consequências de longo alcance. A rápida evolução na educação é fundamental para o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) em áreas como redução da pobreza, nutrição, mortalidade infantil e saúde materna. Além disso, a falha na redução das profundas disparidades nacionais e internacionais nas oportunidades educacionais prejudica o crescimento econômico e reforça um padrão desigual da globalização. Nenhum outro tema merece tanta atenção. Ainda assim, a educação tem sido negligenciada na agenda do desenvolvimento internacional e está vagamente presente na pauta do Grupo dos Oito (G8) ou do Grupo dos Vinte (G20).

O *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011* divide-se em duas partes. A Parte I traz um resumo do *status* atual da educação no mundo. Ela identifica avanços, retrocessos e uma série de políticas de intervenções que podem ajudar a acelerar o progresso. A Parte II aborda um dos maiores obstáculos enfrentados pelos objetivos de Educação para Todos: os conflitos armados nos países mais pobres do mundo. O Relatório analisa os fracassos das políticas que reforçam tais barreiras, bem como as estratégias para removê-las. Ele também define uma agenda para o reforço da importância dos sistemas educacionais na prevenção de conflitos e na construção de sociedades pacíficas. □

3. N.T. *Secondary Education* corresponde aos três últimos anos do ensino fundamental (7º ao 9º anos) e aos três anos do ensino médio.

# Parte 1. Monitorando o progresso em direção aos objetivos de EPT

## Os seis objetivos de EPT

### **Educação e cuidados na primeira infância: fortalecer a saúde, lutar contra a fome**

As oportunidades educacionais são construídas muito antes da chegada da criança à sala de aula. As competências linguísticas, cognitivas e sociais desenvolvidas na primeira infância são bases reais para a aprendizagem ao longo da vida. Saúde frágil, desnutrição e falta de estímulos prejudicam estas bases e limitam a criança naquilo que ela pode atingir. Os danos irreversíveis causados pela fome nos primeiros anos de vida continuam a corroer o potencial humano em escala global.

As condições de saúde infantil consideradas em sentido amplo podem ser medidas pela mortalidade infantil. As taxas de mortalidade vêm caindo – em 2008, 8,8 milhões de crianças morreram antes dos 5 anos, em comparação com 12,5 milhões em 1990. Não obstante isso, entre os 68 países com altas taxas de mortalidade infantil, apenas 19 estão a caminho de atingir a meta dos ODMs relacionada à redução em dois terços de 1990 a 2015. A desnutrição está diretamente ligada à morte de mais de 3 milhões de crianças e mais de 100 mil mães.

Os governos continuam a subestimar as consequências da desnutrição infantil na educação. Cerca de 195 milhões de crianças menores de 5 anos nos países em desenvolvimento – um terço do número total – sofrem de retardo de crescimento ou têm baixa estatura para a idade, o que é sinal de deficiência nutricional. Muitos sofreram desnutrição crônica nos primeiros anos de vida, um período crítico para o desenvolvimento cognitivo. Além do sofrimento humano envolvido, a desnutrição põe um fardo pesado sobre os sistemas educacionais. As crianças desnutridas tendem a não atingir seu potencial, física ou mentalmente. Elas têm menos chances de ir à escola e, uma vez na escola, registram níveis baixos de aprendizado. O crescimento econômico não é panaceia para a desnutrição. Desde meados da década de 1990, a Índia mais do que dobrou a renda média da população, ao passo que a desnutrição diminuiu apenas alguns pontos percentuais. Cerca de metade

das crianças do país é cronicamente desnutrida e a proporção das que estão abaixo do peso é quase duas vezes mais elevada que a média da África subsaariana.

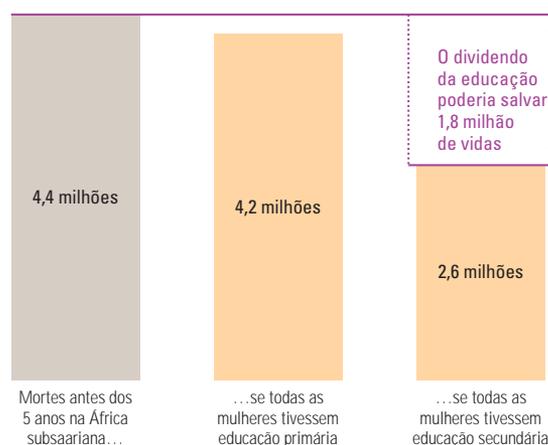
A saúde infantil e materna tem lugar mais proeminente na agenda do desenvolvimento internacional na atualidade. As iniciativas globais relativas a nutrição, mortalidade infantil e bem-estar materno anunciadas tanto na cúpula do G8 em 2009 como na Cúpula dos ODMs em 2010 são bem-vindas. Contraditoriamente, as abordagens atuais falham no reconhecimento do papel catalisador que a educação – especialmente a escolaridade das mães – pode desempenhar no avanço das metas de saúde.

A igualdade de tratamento em matéria de educação para meninos e meninas é um direito humano. É também um meio de permitir ganhos em outras áreas. A educação melhora a saúde infantil e materna, uma vez que dá condições às mulheres de compreender informações sobre nutrição e doenças, de fazer escolhas e de assumir o controle de suas vidas.

Na África subsaariana, o dividendo da educação poderia salvar 1,8 milhão de vidas

### **Figura 1: O dividendo da educação poderia salvar 1,8 milhão de vidas**

*Número estimado de mortes antes dos 5 anos de idade de acordo com diferentes hipóteses de escolaridade das mães na África subsaariana, 2003-2008*



Fonte: Ver Figura 1.7 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

A educação da mãe é vacina altamente eficaz contra os riscos à saúde infantil

Evidências de pesquisas domiciliares constantemente apontam para a escolaridade das mães como um dos mais fortes fatores que influenciam as perspectivas de sobrevivência das crianças. Se a taxa média de mortalidade infantil da África subsaariana caísse, atingindo o nível verificado entre crianças nascidas de mulheres com alguma educação secundária, haveria 1,8 milhão de mortes a menos – uma redução de 41% (Figura 1). No Quênia, as crianças nascidas de mães que não completaram a educação primária têm duas vezes mais probabilidades de morrer antes dos 5 anos, em comparação com as crianças nascidas de mães com educação secundária ou superior.

O *Relatório de Monitoramento Global de EPT* fornece novas e impressionantes evidências sobre os benefícios da saúde, quando associados à escolaridade das mães. Usando dados de pesquisas domiciliares,

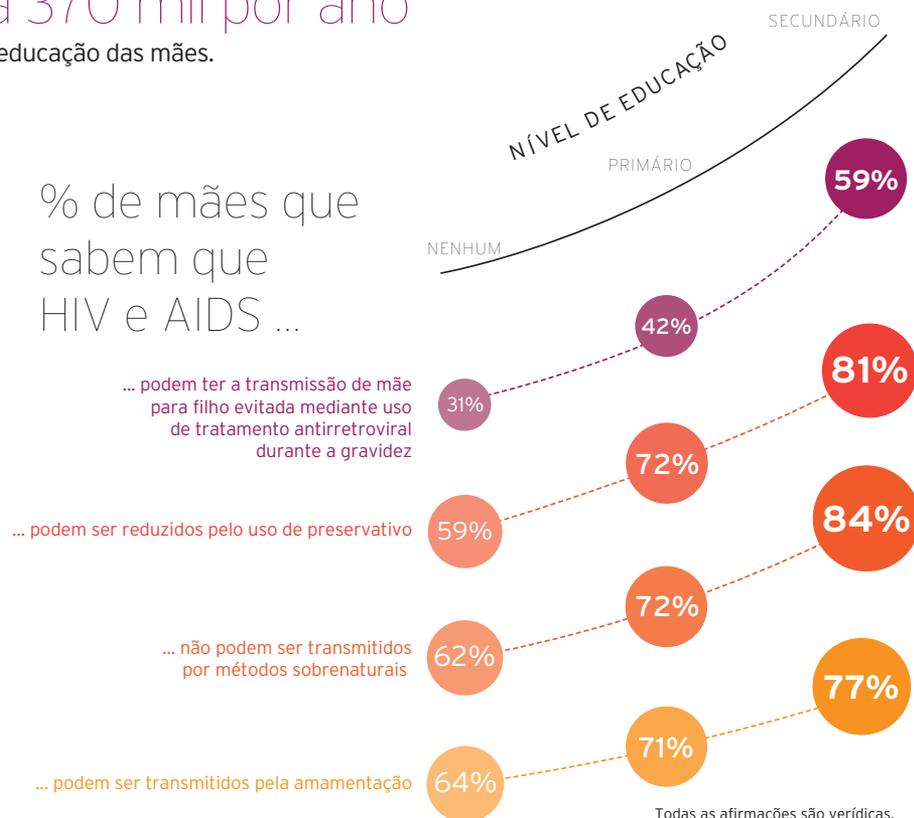
verifica-se que, em muitos países, mães com níveis de escolaridade mais altos têm mais condições de entender que o HIV pode ser transmitido pela amamentação e que o risco de transmissão de mãe para filho pode ser reduzido por meio do uso de medicamentos durante a gravidez. No Malawi, 60% das mães com educação secundária ou superior estavam cientes de que as drogas poderiam reduzir os riscos de transmissão, em comparação com 27% das mulheres sem escolaridade.

Tal evidência demonstra que a educação da mãe é uma vacina altamente eficaz contra os riscos à saúde infantil. Em 2007, a Unaid estimou que 370 mil crianças menores de 15 anos de idade foram infectadas com o HIV. A grande maioria das crianças contraiu o vírus durante a gravidez ou o parto, ou quando foram amamentadas por mães HIV-positivas. As evidências apresentadas neste Relatório sugerem

Figura 2: A escolaridade das mães salva vidas

Um tratamento novo e surpreendente pode reduzir a transmissão do HIV da mãe para o feto, que atualmente infecta 370 mil por ano

Ele se chama educação das mães.



que muitas destas infecções poderiam ter sido evitadas por meio da educação (Figura 2).

Programas de educação infantil preparam as crianças para a escola, aplacam os efeitos das privações domésticas, suspendem a transferência de desvantagens educacionais de pais para filhos e reforçam as perspectivas de crescimento econômico. A despeito disso, as políticas direcionadas à primeira infância de muitos países em desenvolvimento ainda sofrem de financiamento insuficiente, planejamento fragmentado e desigualdade.

Crianças de famílias menos favorecidas têm muito a ganhar com tais programas, entretanto elas são muitas vezes as menos atendidas. Na Costa do Marfim, cerca de um quarto das crianças de famílias mais ricas frequentam a pré-escola, ao passo que a taxa de frequência daquelas que vêm de famílias mais pobres é quase zero. Países como Moçambique têm demonstrado que o maior empenho no sentido da equidade pode abrir as portas da pré-escola para os grupos menos favorecidos (Quadro 1).

#### Quadro 1: Alvo do programa pré-escolar de Moçambique

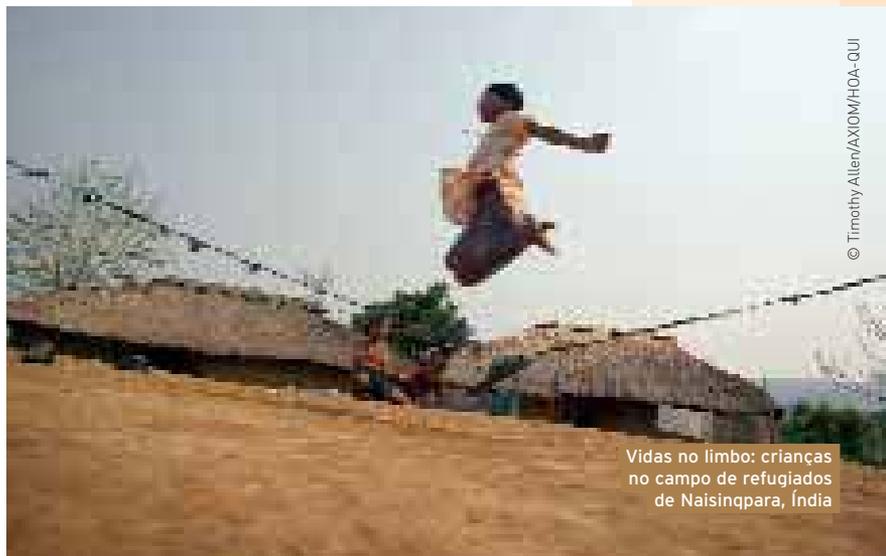
O programa pré-escolar “Escolinhas” de Moçambique é aberto a crianças vulneráveis com idade entre 3 e 5 anos, com foco naquelas que vivem em situação de pobreza ou são portadoras de HIV. Voluntários das comunidades, incluindo dois professores por sala de aula, enfatizam a estimulação cognitiva, utilizando jogos, artes e música, para desenvolver a capacidade numérica e as capacidades básicas de leitura. O programa inclui instrução sobre saúde e nutrição e apoio aos pais. Ele proporciona serviço de alta qualidade e baixo custo e tem potencial para ser adotado por outros países.

Fonte: Ver Quadro 1.3 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

#### Educação primária universal: deixando de alcançar os objetivos

A última década teve grandes avanços nas matrículas na escola primária. Muitos países que, no começo da década, apresentavam tendência de não alcançar o objetivo de educação primária universal em 2015 agora demonstram perspectiva concreta de atingi-lo. Mesmo assim, o ritmo de avanço tem sido desigual – e pode estar diminuindo. Seguindo as tendências atuais, o mundo não atingirá a ambição definida no Marco de Ação de Dacar.

Quando o Marco foi adotado, havia cerca de 106 milhões de crianças fora da escola. Até 2008, a cifra havia caído para 67 milhões. Liderados por forte impulso na Índia, o sul e o oeste da Ásia reduziram pela metade o tamanho da população fora da escola. Na África subsaariana, houve grande aumento da população em idade escolar e as taxas de



Vidas no limbo: crianças no campo de refugiados de Nainqpara, Índia

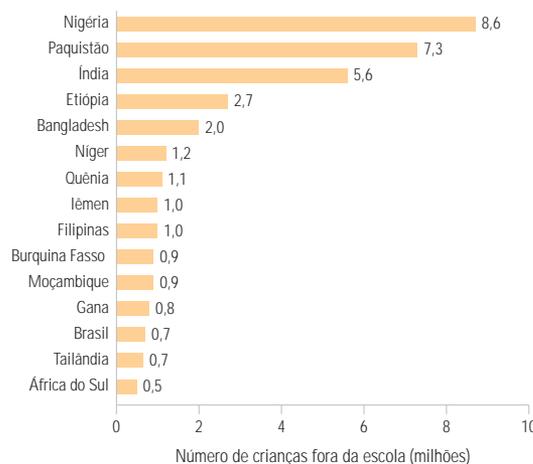
© Timothy Allen/AXIOM/HOA-QUI

escolarização cresceram em quase um terço. Cerca de 43% das crianças que estão fora da escola vivem na África subsaariana e outros 27% vivem no sul e no oeste da Ásia. Quase metade delas vive em apenas 15 países (Figura 3). Vários deles têm registrado reduções drásticas no número de crianças fora da escola. De 1999 a 2008, a Etiópia reduziu o número de crianças fora da escola em cerca de 4 milhões e agora tem a perspectiva real de atingir a educação primária universal em 2015. Outros países que partiram de baixo patamar têm obtido sucesso, apesar de alguns ainda estarem muito longe de atingir a educação primária universal em 2015. O Níger, por exemplo, duplicou a sua taxa de escolarização líquida em menos de uma década.

Em 2008, eram 67 milhões de crianças fora da escola

Figura 3: Metade das crianças do mundo que estão fora da escola vivem em apenas 15 países

Número de crianças em idade escolar primária fora da escola em 2008 em alguns países selecionados



Fonte: Ver Figura 1.11 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

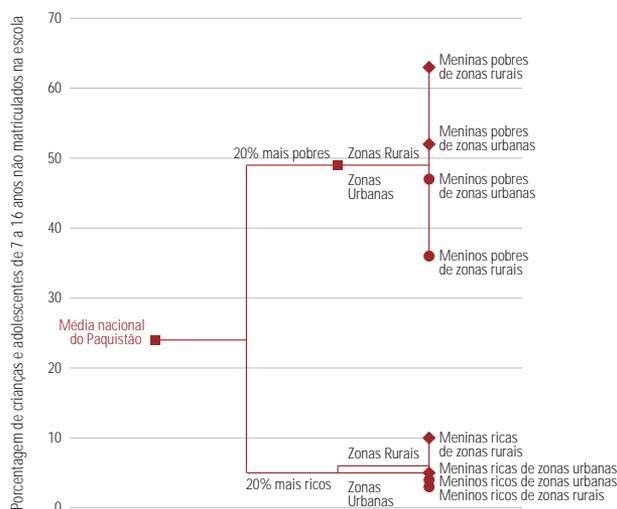
Na África subsaariana, cerca de 10 milhões de crianças abandonam a escola primária a cada ano

Mesmo com as conquistas, o mundo não está em vias de atingir a educação primária universal até 2015. A análise das tendências realizada para este Relatório focaliza o progresso no número de matrículas em 128 países, representando 60% do total de crianças fora da escola. A mensagem principal é que os números relativos às crianças fora da escola na segunda metade da década passada caíram para a metade da taxa observada nos primeiros anos da mesma década. Ajustada a uma escala global, esta tendência, se continuar, poderá deixar até 72 milhões de crianças fora da escola em 2015 – mais do que em 2008.

A desigualdade continua a ser um obstáculo ao progresso acelerado na educação (Figura 4). No Paquistão, quase a metade das crianças entre 7 e 16 anos das famílias mais pobres estava fora da escola em 2007, em comparação com apenas 5% nas famílias mais ricas. Vários países que estão próximos da universalização da educação primária, como Filipinas e Turquia, têm sido incapazes de dar o passo final, em grande parte devido à dificuldade de se alcançarem as populações altamente marginalizadas. Disparidades de gênero permanecem profundamente enraizadas (veja abaixo). Nos últimos anos, o Relatório de Monitoramento Global de EPT defendeu a adoção de objetivos baseados na equidade, por meio dos quais os governos se comprometeriam não só a alcançar as metas nacionais, mas também objetivos como reduzir pela metade as disparidades baseadas em riqueza, localidade, etnia, gênero e outros pontos de desvantagem.

**Figura 4: As chances de ir à escola variam enormemente dentro dos países – o exemplo do Paquistão**

Porcentagem de crianças e adolescentes de 7 a 16 anos do Paquistão não matriculados na escola, 2007



Fonte: Ver Figura 1.13 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

O acesso à escola é apenas uma das condições para alcançar a educação primária universal. Muitas crianças começam a ir à escola, mas a abandonam antes de completar o ciclo primário. Na África subsaariana, cerca de 10 milhões de crianças abandonam a escola primária a cada ano. Isso representa um enorme desperdício de talento e uma fonte de ineficiência no sistema educacional. Ambas, a pobreza e a baixa qualidade da educação, juntamente com crianças que não atingem o nível de aprendizagem exigido para a progressão de ano escolar, contribuem para os altos níveis de evasão escolar.

Estratégias para melhorar a retenção das crianças na escola têm de ser adaptadas às necessidades específicas dos países. Alguns países, incluindo Etiópia, Malawi e Filipinas, demonstram altas concentrações de alunos que abandonam a escola no 1º ano, enquanto em outros, incluindo Uganda, o problema ocorre tanto no 1º ano como no 6º. O rápido aumento nas matrículas, que normalmente segue a isenção de taxas, pode contribuir para a superlotação aguda e a baixa qualidade da educação. Malawi e Uganda têm lutado para converter o crescimento de matrículas em altos níveis de progressão nos anos iniciais. A República Unida da Tanzânia tem obtido melhores resultados por meio de reformas progressivas, da ampliação dos investimentos e da alocação de professores mais bem qualificados e experientes para os anos iniciais. A idade em que as crianças entram na escola também é importante. A entrada tardia, de crianças que passaram da idade de ingresso, está fortemente associada à evasão escolar. Outra iniciativa, identificada na Colômbia, é um programa de escolas rurais que reduziu as taxas de evasão, melhorando a qualidade e a relevância da educação.

Este Relatório identifica diversas iniciativas bem-sucedidas para reduzir a evasão por meio de transferência de renda vinculada à frequência escolar e redes de proteção que permitam a famílias vulneráveis resistirem a choques econômicos, desemprego, seca ou doenças. Um exemplo é o Programa da Rede de Proteção Produtiva da Etiópia, que provê transferências de dinheiro ou alimentos para famílias pobres, possibilitando que muitos pais mantenham seus filhos na escola por mais tempo.

### **Educação de jovens e adultos: competências para um mundo em constante mudança**

O compromisso assumido em Dacar para lidar com as “necessidades de aprendizagem de todos os jovens” combinou elevado nível de ambição com baixo nível de detalhe. O monitoramento do progresso é difícil devido à ausência de objetivos quantificáveis.

A maioria dos países ricos está próxima da universalização da educação secundária, com grande

parcela da população – cerca de 70% na América do Norte e na Europa Ocidental – progredindo para o nível superior. No outro extremo do espectro, a África subsaariana tem taxa bruta de matrícula no nível secundário de apenas 34%, com apenas 6% progredindo para o nível superior. Não obstante isso, a região está começando a recuperar o tempo perdido com base em um ponto de partida muito baixo. Desde 1999, as taxas de escolarização mais que dobraram na Etiópia e em Uganda e quadruplicaram em Moçambique. Com as taxas de escolarização na educação primária crescentes em todo o mundo em desenvolvimento, a demanda para a educação secundária está aumentando. As matrículas para a educação técnica e profissional também têm crescido, embora dados restritos tornem difícil estabelecer comparações entre as regiões. O número de adolescentes fora da escola caiu, mas em 2008 este número ainda totalizava cerca de 74 milhões no mundo inteiro.

As desigualdades dentro dos países refletem a lacuna internacional da educação secundária. Taxas de frequência e conclusão estão fortemente associadas a riqueza, localização, etnia, gênero e outros fatores que podem levar a desvantagem. No Camboja, 28% das pessoas com idade entre 23 a 27 anos, nos 20% de famílias mais ricas, concluíram a educação secundária, em comparação com 0,2% nas famílias mais pobres. Por meio de programas de “segunda chance”, os jovens que não completaram a educação básica podem adquirir as competências e a formação necessárias para expandir suas opções de renda. Um modelo de sucesso são os programas *Jóvenes* na América Latina, voltados para as famílias de baixa renda, que combinam formação técnica e de competências para a vida. As avaliações sinalizam melhorias significativas no emprego e nas oportunidades de renda.

Embora a maioria dos países desenvolvidos tenha níveis elevados de matrículas na educação secundária e superior, eles também enfrentam problemas ligados à desigualdade e à marginalização. Quase um em cada cinco estudantes nos países da OCDE não conclui a educação secundária. Os fatores de risco para o abandono precoce incluem a pobreza, os baixos níveis de escolarização dos pais e a condição de imigrante.

O aumento do desemprego juvenil, agravado pela crise financeira global, fez que vários países da OCDE dessem maior prioridade ao desenvolvimento de competências. No Reino Unido, em 2008, o *Education and Skills Act* tornou a educação e a formação obrigatórias para os menores de 18 anos, com opções de educação em tempo integral e meio período, estágios e aprendizagem *in loco* nas empresas. Oportunidades de segunda chance destinadas a trazer os jovens com baixos níveis de competências de volta para a educação e a formação também estão sendo reforçadas. Embora os programas nessa área tenham

registros irregulares, alguns obtiveram resultados surpreendentes. Os Community Colleges, nos Estados Unidos, e as Second-Chance Schools, na União Europeia, têm forte trajetória de conquistas para alcançar grupos menos favorecidos.

### Alfabetização de adultos: o descaso político impede o progresso

A alfabetização abre as portas para melhores condições de vida, melhoria da saúde e oportunidades de crescimento. O Marco de Ação de Dacar inclui um objetivo específico para a alfabetização de adultos: a abrangência de 50% até 2015. Este objetivo não será atingido por ampla margem, refletindo o descaso de longa data para com a alfabetização nas políticas educacionais.

Em 2008, pouco menos de 796 milhões de adultos não tinham competências básicas de alfabetização – em torno de 17% da população adulta do mundo. Quase dois terços eram mulheres. A grande maioria vivia no sul e no oeste da Ásia e na África subsaariana, embora os países árabes também registrassem altos índices de analfabetismo em adultos.

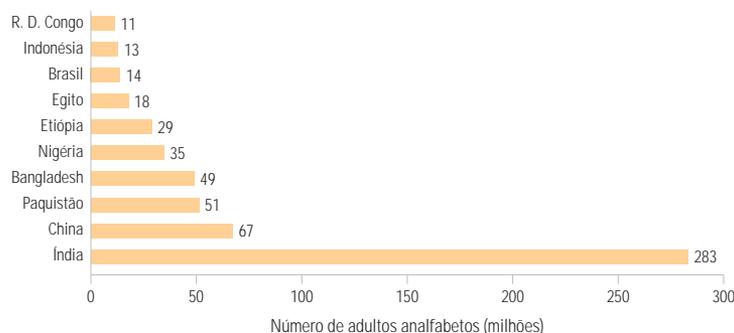
Apenas dez países respondem por 72% do número total de adultos analfabetos (Figura 5). O desempenho nestes países tem sido irregular. O Brasil conseguiu reduzir sua população adulta analfabeta em 2,8 milhões de 2000 a 2007, e a China tem mantido forte progresso na alfabetização universal de adultos. Na Índia, as taxas de alfabetização estão subindo, mas não rapidamente o bastante para evitar que o número de adultos analfabetos aumentasse em 11 milhões na primeira metade da década passada. Nigéria e Paquistão têm registrado progressos lentos.

A análise de tendências mostra que há distância considerável entre o compromisso assumido em Dacar em 2000 e a taxa de progresso desde então. Alguns países com grande população de analfabetos, incluindo China e Quênia, estão a caminho de cumprir o compromisso. A despeito disso, com as atuais taxas

Em 2008, pouco menos de 796 milhões de adultos não tinham competências básicas de alfabetização – em torno de 17% da população adulta mundial

**Figura 5: A maioria dos adultos analfabetos vive em dez países**

Número de adultos analfabetos, países selecionados, 2005-2008



Fonte: Ver Figura 1.29 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

de progresso, outros grandes países, que têm parcela significativa da população analfabeta do mundo, ficarão aquém do esperado. Bangladesh e Índia não passarão do meio do caminho para a meta de 2015, ao passo que Angola, Chade e a República Democrática do Congo vão ficar ainda mais distantes.

A falta de compromisso político é amplamente citada como uma razão para o lento progresso na alfabetização – e com razão. Em nível internacional, houve pouca mudança significativa na última década. A alfabetização não figura na agenda dos ODMs, e a Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012) não aumentou expressivamente a consciência quanto ao problema, nem estimulou ações a respeito. Grandes conferências internacionais têm facilitado o intercâmbio de ideias e viabilizado diálogos, todavia não criaram plataformas críveis de ação. Não há massa crítica de liderança para defender a alfabetização na cena internacional.

Quando os líderes políticos reconhecem a necessidade de combater o analfabetismo, o progresso rápido é possível. Desde o final dos anos 1990, vários países da América Latina e do Caribe começaram a dar mais peso à alfabetização de adultos. O Plano Ibero-Americano de Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultos (PIA) fixou a ambiciosa meta de erradicar o analfabetismo de adultos até 2015. Baseando-se em programas inovadores de alguns países, como o Estado Plurinacional da Bolívia, Cuba e Nicarágua, o PIA tem por objetivo oferecer três anos de educação básica a 34 milhões de adultos analfabetos. Também são elegíveis para esse apoio 110 milhões de jovens adultos analfabetos funcionais que não completaram a educação primária.

Conseguir avanço na alfabetização exigirá que os governos nacionais assumam maior responsabilidade em termos de planejamento, financiamento e implantação, trabalhando em conjunto com uma série de parcerias. Quando isso acontece, os ganhos podem ser rápidos. Os progressos realizados no Egito, desde a criação, em meados dos anos 1990, da Autoridade Geral para Alfabetização e Educação de Adultos, sublinham o que pode ser conseguido por meio de estratégias integradas que incorporem recrutamento e formação dos alfabetizadores, direcionamento efetivo e compromisso com a equidade de gênero.

### **Paridade de gênero e igualdade: uma rede de desvantagens a vencer**

A paridade de gênero na educação é direito humano, base para a igualdade de oportunidades e fonte de crescimento econômico, de criação de emprego e de produtividade. Os países que toleram altos níveis de desigualdade de gênero pagam alto preço por minar o potencial humano de meninas e mulheres, diminuindo a sua criatividade e estreitando seus horizontes.

Embora tenha havido progresso quanto à paridade de gênero, muitos países pobres não atingirão o alvo, se não houver mudanças radicais de política e de prioridades no planejamento educacional.

O progresso rumo à paridade de gênero na educação primária continua a ganhar força. As regiões que começaram a década com maiores disparidades entre homens e mulheres – o sul e o oeste da Ásia, os países árabes e a África subsaariana – têm feito progresso. Mesmo assim, a distância a ser percorrida não deveria ser subestimada. Cinquenta e dois países dispõem de dados em que a proporção de meninos e meninas na escola primária, medida pelo índice de paridade de gênero (IPG), é de 0,95 ou menos e, em 26, é de 0,90 ou menos. No Afeganistão, há 66 meninas matriculadas para cada 100 meninos e, na Somália, apenas 55 meninas estão matriculadas para cada 100 meninos. Se em 2008 o mundo tivesse atingido a paridade de gênero na educação primária, 3,6 milhões de meninas a mais poderiam estar na escola.

Progressos na paridade de gênero na educação secundária têm sido altamente variáveis. O sul e o oeste da Ásia combinaram expressivo aumento no número de matrículas de meninas com a sensível mudança em direção à maior paridade, ao passo que a África subsaariana teve aumento significativo nas matrículas escolares secundárias femininas – mesmo estando em baixo patamar –, sem nenhuma melhoria na paridade. Em 2008, 24 dos países com dados relevantes na África subsaariana e três no sul da Ásia tiveram IPGs nas matrículas da educação secundária de 0,90 ou menos, e dez, de 0,70 ou menos. No Chade, houve duas vezes mais meninos que meninas na escola secundária, e no Paquistão havia apenas três meninas para cada quatro meninos na escola. Nos países árabes, os progressos rumo à paridade de gênero na escola secundária ficaram aquém do progresso na escola primária. Perspectivas de atingir a paridade de gênero na educação secundária continuam limitadas em muitos países, apesar do forte empenho político apoiado por políticas concretas, que poderiam fazer a diferença.

O acompanhamento de desequilíbrios de gênero por meio do sistema educacional desde o seu início pode ajudar a oferecer subsídios às políticas. Em muitos países, as disparidades começam com a entrada no primeiro ano da escola primária. Três quartos dos países que não alcançaram a paridade de gênero na educação primária matriculam mais meninos do que meninas no início do ciclo primário. No Mali, a taxa bruta de admissão no primeiro ano é de 102% para meninos e de 89% para meninas. A não ser que haja mudanças nesse desequilíbrio durante a educação primária (com menores taxas de evasão entre as meninas), o resultado conterà um viés de gênero permanente no sistema primário, que, por sua vez, alimenta a educação secundária.

Se em 2008 o mundo tivesse atingido a paridade de gênero na educação primária, 3,6 milhões de meninas a mais poderiam estar na escola

Considerando que as crianças estejam na escola, os padrões de progressão variam. Em Burquina Fasso, cerca de 70% dos meninos e meninas que entram na escola chegam ao último ano. Na Etiópia, as meninas têm ligeiramente mais chances de chegar ao último ano. Por isso, nestes países, o foco da política deve ser a remoção de obstáculos à paridade de gênero na etapa inicial. Na Guiné, em contrapartida, as taxas de permanência das meninas na escola são muito menores que as dos meninos. Onde houver disparidade de gênero nas taxas de evasão, os governos precisam criar incentivos – como transferências de dinheiro ou programas de alimentação escolar –, para que os pais mantenham os filhos na escola.

As disparidades de gênero na educação secundária são, na maioria dos casos, relacionadas à escola primária. Na maior parte dos países, as meninas que completam a educação primária têm as mesmas chances que os meninos de fazer a transição para a educação secundária, ainda que, no caso de estarem nas escolas secundárias, as meninas sejam, em geral, mais propensas à evasão. Em Bangladesh, há pequena disparidade entre os sexos em favor das meninas no ponto de transição da escola primária para a secundária. Apesar disso, a taxa de conclusão da educação secundária dos meninos é de 23%, em comparação com 15% das meninas.

Desvantagens associadas a riqueza, localização, idioma e outros fatores aumentam as disparidades de gênero. Enquanto as lacunas de frequência escolar entre as meninas e os meninos ricos são geralmente pequenas, as meninas das famílias pobres, de zonas rurais ou de minorias étnicas normalmente são deixadas para trás. No Paquistão, as mulheres com idades entre 17 e 22 anos têm, em média, cinco anos de escolarização, mas, em relação às mulheres pobres das áreas rurais, o período diminui para apenas um ano, enquanto as mulheres urbanas ricas têm, em média, nove anos de escolarização.

As mulheres continuam a enfrentar altos níveis de desvantagem nas oportunidades de remuneração e de trabalho, diminuindo os ganhos que possam gerar com base na educação. Ao mesmo tempo, a educação pode ser importante na redução das desvantagens do mercado de trabalho. Políticas que vão desde a concessão de incentivos financeiros para a educação das meninas até o desenvolvimento de ambientes escolares confortáveis para elas, melhoria no acesso aos programas de formação técnica e profissional e promoção da educação não formal podem superar as desvantagens de gênero que limitam o desenvolvimento das competências das mulheres. Em Bangladesh, os Centros de Emprego e Sustento para Adolescentes “BRAC” têm como objetivo desenvolver competências e aumentar a autoconfiança entre mulheres jovens (Quadro 2).

## Quadro 2: BRAC ajudando mulheres e meninas

Em 2009, havia mais de 21 mil Centros de Emprego e Sustento para Adolescentes “BRAC”, cuidando de cerca de 430 mil jovens que poderiam se reunir para socializar-se, manter suas competências de alfabetização e discutir temas como a saúde, o casamento infantil e o papel das meninas dentro da família. Os centros também oferecem formação de competências para geração de renda e um programa de poupança e pequenos empréstimos para membros que desejam estabelecer pequenas empresas. Os resultados mostram que os centros têm sido bem-sucedidos no aumento da mobilidade social e no engajamento em atividades geradoras de renda. Tendo em vista esse sucesso, o modelo está sendo adaptado em outros países como Afeganistão, Sudão, Uganda e República Unida da Tanzânia.

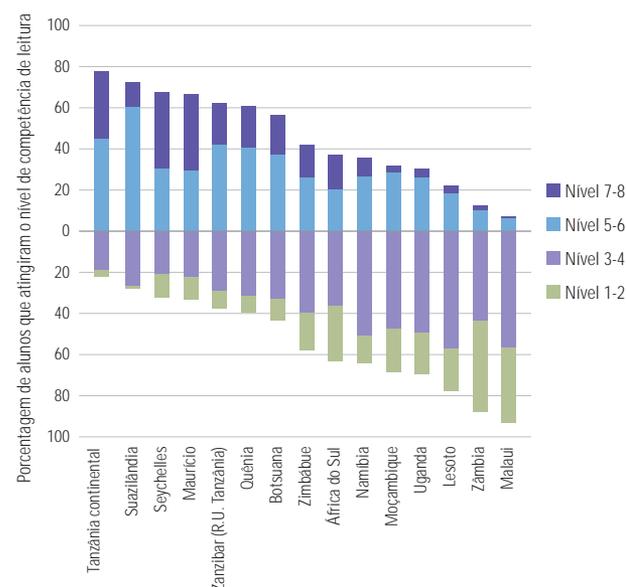
Fonte: Ver Quadro 1.13 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

## A qualidade da educação: as desigualdades travam o progresso

O teste de um sistema educacional é verificar se ele cumpre o seu objetivo principal de dotar os jovens com as competências necessárias para desenvolver uma vida segura e participar da vida social, econômica e política. Muitos países não conseguem passar neste teste e inúmeros estudantes abandonam a escola sem adquirir nem mesmo as mais básicas competências de alfabetização e matemática.

## Figura 6: Habilidades de leitura variam amplamente na África subsaariana

Porcentagem de alunos do 6º ano que atingiram os níveis de competência “SAQMEC” de leitura, 2007



Fonte: Ver Figura 1.37 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

No Malawi e em Zâmbia, mais de um terço dos alunos do sexto ano não foi capaz de ler com fluência alguma

Para a educação primária universal ser alcançada, mais de 1,9 milhão de professores devem ser contratados até 2015

As avaliações internacionais de aprendizagem revelam fortes disparidades globais e nacionais no aprendizado. O *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS) de 2006 avaliou as habilidades de leitura de alunos do 4º ano em 40 países, tendo quatro pontos de referência. Nos países ricos como a França e os Estados Unidos, a grande maioria dos estudantes teve desempenho igual ou acima do valor de referência intermediário. Em contrapartida, no Marrocos e na África do Sul, países de renda média, mais de 70% obtiveram pontuação abaixo do valor de referência mínimo.

Os níveis de aprendizagem são excepcionalmente baixos em muitos países em desenvolvimento (Figura 6). Em 2007, as avaliações do Consórcio para Monitoramento da Qualidade Educacional na África Austral e Oriental (SACMEQ), destacaram *deficits* de aprendizagem agudos em países de baixa renda. No Malawi e em Zâmbia, mais de um terço dos alunos do sexto ano não foi capaz de ler com fluência alguma. Na Índia, um estudo de 2009 constatou que apenas 38% dos alunos do quarto ano da zona rural conseguem ler um texto elaborado para o segundo ano. Mesmo após oito anos de escola, 18% dos alunos ainda não eram capazes de ler estes textos.

Será que o aumento acentuado no número de matrículas em muitos países comprometeu a qualidade da educação? Esta questão esteve no centro do debate em curso. Visto que muitos dos alunos ingressantes na escola vêm de famílias caracterizadas por elevados níveis de pobreza, má nutrição e baixos níveis de alfabetização dos pais – todas estas, características associadas com baixo desempenho –, supõe-se que há interrelação entre os níveis de matrícula e os níveis de aprendizagem. De fato, a evidência não é conclusiva. Dados da avaliação SACMEQ mostram que, em certo número de países, não houve tal interrelação. No Quênia e em Zâmbia, o grande aumento no número de matrículas entre 2000 e 2007 não teve efeito significativo algum sobre os resultados dos testes. A República Unida da Tanzânia registrou melhoria nos níveis médios da aprendizagem, enquanto teve quase duplicado o número de crianças matriculadas na escola primária.

O sucesso na aprendizagem está associado a fatores como riqueza e educação dos pais, idioma, etnia e localização geográfica. Em Bangladesh, por exemplo, mais de 80% dos alunos que chegam ao quinto ano passam no Exame de Conclusão da Escola Primária. Ao mesmo tempo, embora praticamente todos os alunos em um subdistrito de Barisal sejam aprovados, menos da metade em um subdistrito de Sylhet é bem-sucedida. Sendo assim, quando uma criança vai à escola em Bangladesh, as chances de passar no exame nacional são claramente superiores. No Quênia, metade das crianças mais pobres no terceiro



ano consegue ler um texto padrão de segundo ano em suaíli, em comparação com cerca de três quartos dos alunos mais ricos.

Os governos dos países mais pobres enfrentam desafios imensos para elevar o nível médio de aprendizagem em seus sistemas educacionais. Políticas que se concentram na realização de melhorias do sistema sem o intuito de reduzir as desigualdades entre os alunos não são passíveis de êxito.

As concentrações de desvantagem social no ingresso escolar estão fortemente ligadas a níveis mais baixos de desempenho escolar, porém as escolas também geram desigualdades. Na maioria dos países, a qualidade das escolas que atendem a diferentes grupos socioeconômicos varia consideravelmente. O estreitamento dessas diferenças é o primeiro passo para melhorar os níveis médios de aprendizagem e reduzir as desigualdades de aprendizagem. As grandes variações na qualidade das escolas entre os países e dentro deles tornam difícil extrair lições que possam ser aplicadas universalmente. A despeito disso, é possível identificar alguns fatores que parecem ter impacto significativo em uma série de países:

- *Os professores são importantes.* Atrair pessoas qualificadas para a profissão docente, mantendo-as, e proporcionando-lhes as competências e o apoio necessários, é vital. Garantir que os sistemas de alocação de professores distribuam os professores

Sala de aula ao ar livre em Porto Príncipe. O sistema educacional do Haiti, já fragilizado pelos conflitos, foi devastado pelo terremoto em janeiro de 2010



equitativamente também é uma chave para alcançar resultados de aprendizagem mais equitativos. Outra preocupação premente é quanto ao recrutamento. Para a educação primária universal ser alcançada, 1,9 milhão de professores devem ser contratados até 2015, mais da metade deles na África subsaariana.

### Quadro 3: Programa Pratham Balsakhi para oferecer educação de qualidade

Pratham é uma grande organização não governamental indiana que visa a ajudar a fornecer educação de qualidade para os pobres e os vulneráveis. Seu programa original de tentativa de melhoria da educação focalizou alunos de escolas do governo do 3º e 4º anos que ficaram para trás. Aulas básicas de matemática e leitura foram ministradas aos alunos por tutores recrutados localmente, os quais tinham recebido duas semanas de formação inicial e serviço de apoio adicional. As avaliações do programa têm evidenciado melhorias nos resultados dos testes de leitura e de matemática, ao lado da redução das diferenças de aprendizagem. Esse sucesso levou a uma versão modificada lançada em 19 estados, por meio do programa “Ler Índia”, atingindo um número estimado de 33 milhões de crianças em 2008/2009.

Fonte: Ver Box 1.14 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

- *Tempo Real em matéria de ensino.* Absenteísmo dos professores e tempo gasto na execução das tarefas durante as aulas podem reduzir significativamente o tempo de aprendizagem, bem como aprofundar as diferenças de aprendizagem. Uma pesquisa em dois estados indianos revelou que os professores regulares do governo nas áreas rurais estiveram ausentes pelo menos um dia por semana. Melhorar as condições de trabalho dos professores e fortalecer a governabilidade e a responsabilidade da escola pode aumentar o sucesso da aprendizagem e reduzir as desigualdades.
- *Os primeiros anos são críticos.* As turmas geralmente encolhem, à medida que as crianças progredem no sistema educacional, com os alunos nos anos posteriores recebendo aulas mais direcionadas. Em Bangladesh, o tamanho médio das classes no final do primário, tanto em escolas do governo como nas não governamentais, é de 30 alunos – cerca de metade dos do primeiro ano. A distribuição mais equitativa dos recursos docentes entre os anos escolares e a maior ênfase em assegurar que todos os alunos adquiram as competências fundamentais para a alfabetização e a matemática são cruciais.
- *O ambiente de sala de aula é importante.* Salas de aula mal equipadas e alunos sem livros didáticos e material de escrita não contribuem para a aprendizagem eficaz. No Malaui, o total de crianças na sala de aula em turmas da escola primária varia de 36 a 120 alunos por professor. No Quênia, a proporção de crianças com os próprios livros didáticos de matemática varia de 8% na Província do Nordeste a 44% em Nairóbi.

Para compensar as desvantagens que as crianças marginalizadas trazem consigo para a sala de aula, as escolas precisam de apoio adicional, incluindo tempo de aprendizado extra e recursos complementares. A alocação de recursos governamentais pode desempenhar papel fundamental na redução de lacunas de aprendizagem. Na Índia, as alocações do governo central por aluno foram substancialmente aumentadas nos bairros com os piores indicadores educacionais. Os recursos adicionais têm ajudado a pagar professores extras e reduzir lacunas na infraestrutura. Programas que tentam melhorar a educação também podem fazer diferença significativa (Quadro 3). No Chile, o *Programa das 900 Escolas* disponibilizou recursos adicionais para as escolas de mais baixo desempenho, a fim de melhorar a aprendizagem, incluindo oficinas semanais para reforçar as competências pedagógicas, oficinas fora da escola para crianças, livros didáticos e outros materiais. O programa elevou os níveis de aprendizagem do 4º ano e reduziu as lacunas de aprendizagem.

Os países de baixa renda, como um grupo, aumentaram a porcentagem da renda nacional gasta em educação de 2,9% para 3,8% a partir de 1999

As avaliações nacionais de aprendizagem também têm papel relevante a desempenhar. Por exemplo, avaliações de leitura nos graus iniciais permitem identificar as crianças com problemas, bem como escolas e regiões que necessitam de apoio. Tornar os resultados das avaliações de aprendizagem acessíveis aos pais pode ajudar as comunidades a manter profissionais da educação com que se possa contar e permite que os provedores de educação compreendam os problemas subjacentes.

### Financiamento da Educação para Todos: em busca de avanço

O aumento do financiamento não garante o sucesso na educação – mas o subfinanciamento crônico é um caminho garantido para o fracasso. O Marco de Ação de Dacar reconheceu a importância de apoiar seus objetivos por meio de compromissos financeiros. Os registros do cumprimento destes compromissos tem sido variável. Muitos dos países mais pobres do mundo aumentaram os gastos com educação, embora alguns governos continuem a dar muito pouca prioridade a ela no orçamento nacional. Embora os níveis de ajuda tenham aumentado, os doadores têm falhado coletivamente quanto a honrar seu compromisso de garantir que “nenhum país seriamente comprometido com a educação para todos será impedido de realizar esse objetivo por falta de recursos”. Olhando para 2015, há agora o perigo de que as consequências da crise financeira global possam ampliar o fosso já grande entre as necessidades da iniciativa de Educação para Todos e os compromissos reais de financiamento.

### O financiamento interno está aumentando, mas há diferenças marcantes entre as regiões e dentro delas

Mesmo nos países mais pobres, receitas domésticas e despesas públicas por parte dos governos – sem contar com a ajuda internacional – formam a base do

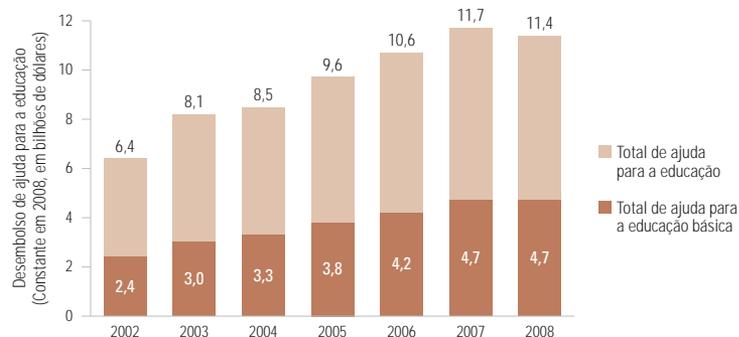
investimento em educação. Muitos dos países mais pobres do mundo têm intensificado seus investimentos. Os países de baixa renda, como um grupo, aumentaram a porcentagem da renda nacional gasta em educação de 2,9% para 3,8% a partir de 1999. Vários países da África subsaariana contabilizam aumentos potenciais: a porcentagem da renda nacional gasta em educação duplicou no Burundi e triplicou na República Unida da Tanzânia, desde 1999.

Em situação menos positiva, algumas regiões e países continuaram a negligenciar o financiamento da educação. No mundo, as regiões da Ásia Central, do sul e do oeste investem menos em educação. Em geral, a parte do PIB destinada à educação tende a aumentar com a renda nacional, mas o padrão é irregular. Embora o Paquistão tenha aproximadamente a mesma renda *per capita* do Vietnã, o país aloca proporcionalmente a metade do PIB para a educação investido pelo Vietnã. Em situação similar, as Filipinas alocam menos da metade do que o faz a República Árabe da Síria.

As tendências de financiamento global são ditadas pelo crescimento econômico, pelos níveis de arrecadação de receitas e pela porcentagem dos orçamentos nacionais destinados à educação. O forte crescimento econômico de 1999 a 2008 aumentou o investimento em educação na maioria dos países em desenvolvimento. A taxa pela qual o crescimento econômico é convertido em aumento de gastos com educação depende de decisões mais amplas acerca do gasto público. Em mais da metade dos países com dados disponíveis, o crescimento real do gasto em educação tem sido superior ao crescimento econômico. Por exemplo, Gana, Moçambique e República Unida da Tanzânia aumentaram os gastos em educação de forma mais rápida do que o crescimento econômico, mediante reforço na arrecadação de receitas e aumento do percentual do orçamento destinada à educação. Outros países têm destinado uma parcela menor dessa porcentagem em prol do crescimento do financiamento da educação. Nas Filipinas, o gasto real em educação aumentou 0,2% entre os anos de 1999 a 2008, ao passo que a economia cresceu 5% ao ano. Como resultado, a porcentagem já pequena da renda nacional investida em educação pelo país caiu ao longo do tempo. Esforços de mobilização de recursos nacionais têm influência importante sobre as perspectivas de alcance dos objetivos de Educação para Todos. Na República Unida da Tanzânia, o aumento do financiamento ajudou a reduzir o número daqueles que estão fora da escola em cerca de 3 milhões desde 1999. Embora Bangladesh tenha bons avanços na educação ao longo da última década, o progresso tem sido travado em decorrência dos baixos níveis de arrecadação e da parcela pequena do orçamento nacional destinado à educação.

Após cinco anos de aumento gradual, a ajuda para a educação básica estagnou, em 2008, em 4,7 bilhões de dólares

**Figura 7: As doações de ajuda para a educação básica pararam de aumentar em 2008**  
Desembolsos da ajuda internacional para a educação, 2002-2008



Fonte: Ver Figura 2.8 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

Existe uma margem considerável para os países mais pobres em desenvolvimento intensificarem os seus esforços de mobilização de recursos e, ao mesmo tempo, darem mais peso à educação básica. O *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010* calculou que eles poderiam arrecadar outros 7 bilhões de dólares para a educação básica por meio do financiamento interno, elevando o nível global para aproximadamente 0,7% do PIB.

### A ajuda internacional: aquém da promessa

O total do auxílio à educação básica quase dobrou desde 2002, o que viabilizou alguns ganhos importantes. Em países como Bangladesh, Camboja, Etiópia, Moçambique, Ruanda, Senegal e República Unida da Tanzânia, a ajuda internacional tem desempenhado papel fundamental no apoio às políticas que aceleraram o progresso. Enquanto doadores pessimistas questionam o valor da assistência para o desenvolvimento, os resultados práticos contam uma história mais positiva. Mesmo assim, as doações têm ficado muito aquém dos compromissos assumidos em Dacar e em conferências internacionais desde então.

A ajuda à educação é inevitavelmente influenciada pelos níveis gerais e pelo contexto mais amplo de ajuda. Em 2005, os compromissos assumidos pelo Grupo dos Oito e pela União Europeia para 2010 totalizaram 50 bilhões de dólares, metade dos quais destinados à África subsaariana. O *deficit* projetado

está estimado em 20 bilhões de dólares, com a África subsaariana contabilizando 16 bilhões de dólares.

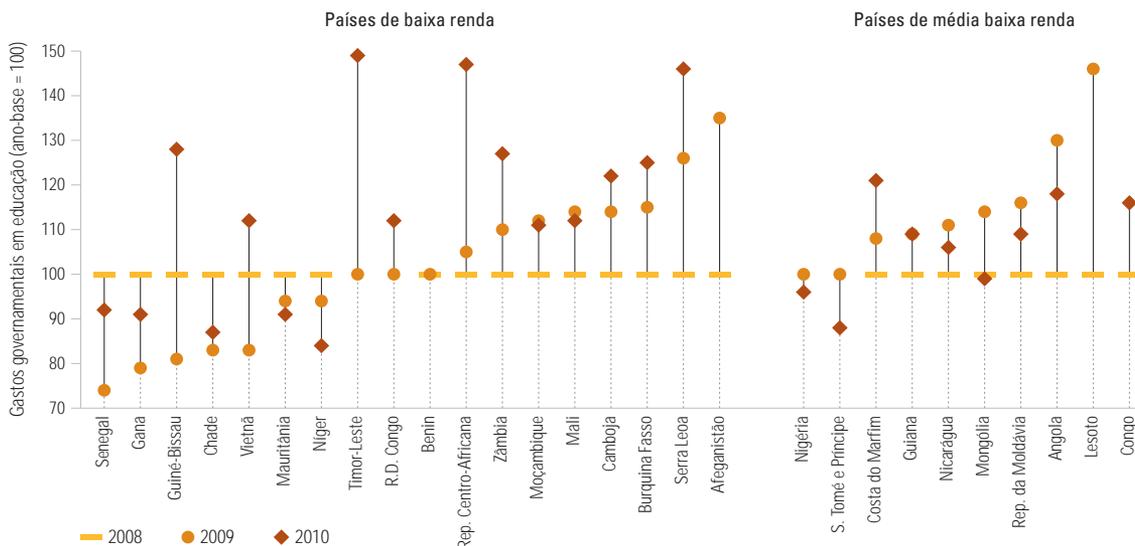
Os doadores têm históricos variáveis em relação às metas internacionais e aos diversos marcos de referência adotados. Dos países do G8, Itália, Japão e Estados Unidos continuam a investir baixos níveis do rendimento nacional bruto (RNB) em ajuda. A Itália cortou seus gastos em um terço de uma base baixa, em 2009, e parece ter abandonado seu compromisso, como país-membro da União Europeia, de doar para a ajuda internacional no mínimo 0,51% de seu RNB. Pressões fiscais criaram incertezas sobre o rumo futuro da ajuda. Em sentido oposto, vários doadores, incluindo a França, o Reino Unido e os Estados Unidos, aumentaram os gastos em ajuda em 2009.

Dados recentes sobre a ajuda para a educação apontam uma direção preocupante na agenda da iniciativa de Educação para Todos. Após cinco anos de aumento gradual, a ajuda para a educação básica estagnou, em 2008, em 4,7 bilhões de dólares (Figura 7). Para a África subsaariana, a região com a maior lacuna de financiamento dos objetivos de Educação para Todos, os desembolsos caíram 4%, o equivalente a uma queda de 6% no auxílio por criança em idade escolar primária. O nivelamento da ajuda em um ano não é, em si, sinal de tendência. Mas há pouco espaço para a complacência, uma vez que o *deficit* de financiamento externo para atender aos objetivos de Educação para Todos em países de baixa renda é estimado em 16 bilhões de dólares por ano.

Os países que relataram cortes têm cerca de 3,7 milhões de crianças fora da escola

**Figura 8: O impacto da crise financeira nos gastos com educação**

*Índice de gastos reais com educação em países selecionados de baixa renda e média baixa renda, 2008-2010*



Fonte: Ver Figura 2.12 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

O Fundo Financeiro Internacional para a Educação (IFFE) poderia arrecadar anualmente entre 3 e 4 bilhões de dólares entre 2011 e 2015

Dada a dimensão dessa lacuna de financiamento, há, claramente, a necessidade de se repensarem as prioridades no setor educacional. Se todos os doadores investissem pelo menos metade da sua ajuda na educação básica, poderia ser mobilizado o adicional de 1,7 bilhão de dólares anualmente. Apesar disso, há poucas evidências de que os principais doadores reavaliem o equilíbrio entre a ajuda à educação básica e os níveis mais elevados de provisão. Vários grandes doadores do G8, incluindo França, Alemanha e Japão, alocam mais de 70% de sua ajuda para a educação em níveis pós-básicos. Além disso, grande parte do que é considerado auxílio assume a forma de custos imputados – na verdade, uma transferência de recursos para institutos educacionais nos países doadores. Na França e na Alemanha, os custos

imputados respondem por mais da metade da ajuda para a educação. Quaisquer que sejam os benefícios resultantes para os estudantes estrangeiros nos sistemas de educação superior francês ou alemão, isso claramente pouco interfere na eliminação das profundas lacunas de financiamento nos sistemas educacionais dos países pobres.

Olhando para além da quantidade da ajuda, há uma preocupação contínua quanto à eficácia da ajuda. Em 2007, menos da metade da ajuda total foi canalizada por intermédio de sistemas nacionais de gestão das finanças públicas; apenas uma em cada cinco missões de doadores foi coordenada e apenas 46% da assistência ao desenvolvimento prevista com entrega em determinado ano foram realmente desembolsados naquele ano. Estes resultados ficam muito aquém dos níveis dos



Meninas brincam em edifício destruído em Cabul que abriga 105 famílias de refugiados

objetivos aprovados pelos doadores na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. Há implicações diretas para a educação. Por exemplo, as diferenças entre os compromissos de ajuda e os desembolsos dificultam o planejamento eficaz em áreas como construção de salas de aula e recrutamento de professores.

### **A crise financeira - ajustes dolorosos em perspectiva**

O impacto da crise financeira global sobre as perspectivas de alcançar os objetivos de Educação para Todos continua a ser largamente negligenciado por doadores, instituições financeiras internacionais e outras agências. Em face do aumento da pobreza e da vulnerabilidade, e com os esforços nacionais de financiamento limitados pela crescente pressão fiscal, a ajuda é fundamental para proteger o que já foi alcançado e implementar as bases do progresso acelerado.

O *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2010* solicitou aos governos e às instituições financeiras internacionais que avaliassem as implicações das alterações orçamentárias relacionadas com a crise de financiamento dos objetivos de Educação para Todos. Também destacou o mau estado de informações em tempo real sobre o que esses ajustes podem significar para os objetivos fixados em Dacar. O quadro não mudou. O Fundo Monetário Internacional (FMI) apontou que a maioria dos países em desenvolvimento por ele apoiados não cortou prioridades básicas de serviços do orçamento. Tão encorajador quanto possa parecer, não é abordada a questão de saber se as despesas previstas são coerentes com o plano pré-crise, bem como com as necessidades de financiamento dos objetivos de Educação para Todos. Além disso, os sistemas de relatórios nacionais e internacionais continuam a dificultar uma avaliação adequada dos ajustes de orçamento.

Embora a crise financeira tenha sido causada pelos sistemas bancários e por falhas regulatórias dos países ricos, milhões das pessoas mais pobres do mundo estão lutando para lidar com as consequências. O crescimento econômico mais lento, aliado aos preços mais altos dos alimentos, deixou um adicional de 64 milhões de pessoas em extrema pobreza e 41 milhões a mais de pessoas desnutridas em 2009, em comparação com as tendências pré-crise. As perspectivas para a educação inevitavelmente sofrerão. Já existe evidência de estresse sobre os orçamentos familiares, levando a que crianças sejam retiradas da escola. O aumento da desnutrição infantil afetará a frequência escolar e os resultados de aprendizagem.

As pressões fiscais representam mais uma ameaça para o progresso dos objetivos de Educação para Todos. O fracasso das agências da ONU, do Banco

Mundial e do FMI na avaliação das implicações de ajuste fiscal dos objetivos de Educação para Todos continua a ser uma fonte de preocupação. Parte do problema é a falta de acompanhamento sistemático do orçamento. Com base na pesquisa realizada para o relatório anterior, o *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011* tenta suprir parcialmente a lacuna de informação existente. Baseando-se em uma pesquisa que abrange 18 países de baixa renda e dez países de renda média, o presente Relatório analisa o gasto real em 2009 e as despesas previstas em 2010 (Figura 8). Entre os resultados:

- Sete países de baixa renda, incluindo Chade, Gana, Níger e Senegal, fizeram cortes em gastos com educação em 2009. Os países que relataram cortes têm cerca de 3,7 milhões de crianças fora da escola.
- Em cinco dos sete países de baixa renda, o gasto previsto no orçamento da educação para 2010 esteve abaixo do nível de 2008.
- Enquanto sete países de renda média baixa mantiveram ou aumentaram os gastos em 2009, seis planejaram cortes nos seus orçamentos para a educação em 2010.
- Olhando para 2015, os ajustes orçamentários previstos para países de baixa renda ameaçam ampliar a lacuna de financiamento dos objetivos de Educação para Todos. As projeções do FMI apontam para aumentos da despesa pública global dos países de baixa renda, em média, de 6% ao ano até 2015, enquanto o aumento de despesa média anual necessária para alcançar a educação primária universal é de aproximadamente 12%.

### **Cinco recomendações sobre o financiamento**

O contexto de financiamento para os governos nacionais e os doadores de ajuda tende a ser mais difícil ao longo dos próximos cinco anos do que tem sido ao longo da última década. Um grande impulso para os objetivos estabelecidos em 2000 exigirá ação decisiva. Este Relatório recomenda cinco abordagens gerais.

- *Reavaliar as necessidades de financiamento em função da crise financeira.* Os objetivos planejados na iniciativa de Educação para Todos têm de ser baseados em estimativas nacionais detalhadas. O FMI e o Banco Mundial, trabalhando com governos e agências da ONU, devem analisar o *deficit* entre os planos de gastos correntes e as necessidades de financiamento dos objetivos de Educação para Todos, e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Também precisam avaliar criticamente o alinhamento entre necessidades de financiamento e programas de ajuste fiscal.

- *Cumprir os compromissos de 2005.* Os governos doadores devem agir imediatamente para cumprir os compromissos assumidos em 2005 e para assumir novos compromissos no período até 2015. No primeiro semestre de 2011, todos os doadores precisam apresentar calendários indicativos que estabeleçam como objetivo a compensação de quaisquer deficiências, incluindo o *deficit* de 16 bilhões de dólares da África subsaariana.
- *Tornar a educação básica de alta prioridade.* Os doadores frequentemente sublinham a importância dos governos dos países em desenvolvimento ao alinhar as prioridades da despesa pública com os compromissos da iniciativa de Educação para Todos. Eles precisam respeitar o mesmo princípio. Se todos os doadores investissem pelo menos metade de suas doações em educação básica (a média atual é de 41%), poderia ser mobilizado o adicional de 1,7 bilhão de dólares anualmente.
- *Lançar a iniciativa de novo financiamento global – o Fundo Financeiro Internacional para a Educação (IFFE, na sigla em inglês).* As parcerias da iniciativa de Educação para Todos têm de reconhecer que, mesmo que os compromissos de 2005 sejam cumpridos e que os doadores priorizem mais a educação básica, o esforço ainda será muito pouco, tarde demais. No âmbito do Fundo de Financiamento Internacional para Imunização, os governos doadores mobilizaram recursos por meio da venda de títulos, utilizando a receita para os gastos de base que salvam vidas e reembolsando os juros durante um longo período. O argumento para estender esse modelo para a educação é simples e convincente: as crianças não podem esperar pela vacinação, nem podem esperar pela educação. Os governos doadores devem aumentar a ajuda em torno de 3 a 4 bilhões de dólares por ano entre 2011 e 2015, resultantes da emissão de títulos do IFFE, com parte das receitas canalizadas por meio da Iniciativa de Via Rápida para a EPT renovada.
- *Mobilizar financiamentos inovadores.* Os defensores da iniciativa de Educação para Todos devem trabalhar com larga margem de defesa, visando à viabilização de uma taxa global sobre as instituições financeiras, incluindo aqueles que propõem a campanha do "imposto Robin Hood", e devem garantir que a educação esteja incluída nos planos de alocação de receitas, como parte da ampla estratégia de financiamento dos ODMs. Dada a dimensão do *deficit* de financiamento, há necessidade de outras propostas de financiamento inovadoras com foco na educação. O *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011* defende o encargo de 0,5% sobre as receitas de assinatura da telefonia móvel em toda a União Europeia. Estima-se que esta taxa pode mobilizar 894 milhões de dólares anualmente. □

# Parte 2. A crise oculta - conflitos armados e educação

A ONU foi criada, acima de tudo, para acabar com o "flagelo da guerra". Para os arquitetos do novo sistema, o objetivo era evitar um retorno ao que a Declaração Universal dos Direitos Humanos descreveu como "o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos" e "atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade". Sessenta e cinco anos depois, o flagelo da guerra continua. Suas cepas mais virulentas são encontradas nos países mais pobres do mundo. E isso está destruindo as possibilidades de educação em uma escala épica.

O impacto dos conflitos armados sobre a educação tem sido amplamente negligenciado. Essa é uma crise oculta, que reforça a pobreza, prejudicando o crescimento econômico e travando o progresso das nações. No coração da crise, estão as generalizadas e sistemáticas violações aos direitos humanos, que merecem ser chamadas de "atos bárbaros". Não há assunto que mereça atenção mais urgente na agenda internacional. Ao contrário, longe de ultrajar a consciência da humanidade e estimular uma resposta eficaz, os efeitos devastadores da guerra sobre a educação continuam, em grande parte, não declarados. E a comunidade internacional está dando as costas para as vítimas.

O *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011* direciona os holofotes para a crise oculta da educação. Ele documenta a escala da crise, traça as suas causas subjacentes e estabelece uma agenda para a mudança. A mensagem-chave é que as abordagens corriqueiras sabotam qualquer perspectiva de alcançar tanto os objetivos de Educação para Todos, como a amplitude dos ODMs (ver contribuição especial, Basta!).

Nem todas as ligações entre conflito armado e educação operam na mesma direção. Ao mesmo tempo em que os sistemas educacionais têm potencial para agir como força poderosa de paz, reconciliação e prevenção de conflitos, eles muitas vezes alimentam a violência. Isso foi algo que os arquitetos da Organização das Nações Unidas compreenderam. Eles viram que a Segunda Guerra Mundial, independentemente das suas causas imediatas, tinha sido possível, sobretudo, devido a falhas mútuas de compreensão. Desde sua origem, a UNESCO

## Contribuição especial: Basta!

Quase setenta anos se passaram desde que uma geração de líderes políticos se reuniu na sequência de um terrível conflito e fez uma promessa de duas palavras simples: "Nunca mais". A Organização das Nações Unidas foi criada para evitar o retorno a rivalidades, guerras e violações dos direitos humanos, que ocasionaram o prejuízo de tantas vidas e o desperdício de tamanho potencial. Ainda assim, o custo humano e os desperdícios continuam acontecendo – e nós temos de interromper isso *agora*.

Este Relatório da UNESCO está muito atrasado. Documenta em detalhes a dura brutalidade da violência contra algumas das pessoas mais vulneráveis do mundo, incluindo as crianças em idade escolar, – e desafia os líderes de todos os países, ricos e pobres, a agir de forma decisiva.

Meu apelo aos líderes mundiais é uma simples declaração de intenções: "Basta!". Como membros de uma única comunidade humana ética, nenhum de nós deveria estar disposto a tolerar a violação dos direitos humanos, os ataques às crianças e a destruição de escolas, que vemos em muitos conflitos armados. Vamos chamar a atenção para a cultura de impunidade, que permite que esses atos ocorram; vamos começar a proteger as nossas crianças e o direito que elas têm à educação. Faço um apelo a todos os líderes políticos, países e grupos armados envolvidos em conflitos violentos, para que eles lembrem que não estão acima da lei humanitária internacional.

Faço também um apelo aos líderes do mundo rico, para dar apoio mais eficaz àqueles que estão na linha de frente. Em minhas viagens ao redor do mundo, tenho me sentido pequeno diante do extraordinário esforço, do sacrifício e da determinação que os pais e as crianças demonstram na sua busca de educação. Quando aldeias são atacadas e pessoas são deslocadas, as escolas improvisadas aparecem do nada. Quando uma escola é destruída, pais e as crianças fazem tudo para manter abertas as portas para a educação. Se pelo menos os doadores mostrassem a mesma determinação e empenho!

Muito frequentemente, as pessoas em países afetados por conflitos recebem pouco apoio para a educação, obtendo, muitas vezes, o tipo de apoio errado. Como mostra este Relatório, a ajuda em prol do desenvolvimento sofre da síndrome de muito pouco, tarde demais. O resultado é que as oportunidades para reconstruir os sistemas educacionais estão sendo desperdiçadas.

**Arcebispo Desmond Tutu**  
**Prêmio Nobel da Paz 1984**

tem-se esforçado para lidar com estas falhas. Sua constituição de 1945 reconheceu que, ao longo da história, "a ignorância das práticas e das vidas de cada um" tem levado à violência, e que a paz duradoura só pode ser construída por meio da educação: "Uma vez que as guerras se iniciam nas mentes dos homens,

Cerca de 28 milhões de crianças em idade escolar em países afetados por conflitos estão fora da escola

é nas mentes dos homens que devem ser construídas as defesas da paz." Não obstante isso, os sistemas educacionais muitas vezes são usados não para promover o respeito mútuo, a tolerância e o pensamento crítico, mas para reforçar o desrespeito, a intolerância e o preconceito, empurrando a sociedade para a violência. O Relatório identifica estratégias para lidar com esses problemas, libertando o potencial da educação como força de paz.

Cada conflito armado é diferente – e tem consequências diferentes para a educação. No entanto, há temas recorrentes. Este Relatório identifica quatro falhas sistêmicas na cooperação internacional que estão no centro da "crise oculta":

- **Falhas de proteção.** Os governos nacionais e a comunidade internacional não agem de acordo com suas responsabilidades éticas, nem com as obrigações legais para proteger os civis presos em conflitos armados. Existe uma cultura de impunidade que rodeia as violações flagrantes aos direitos humanos, o que representa grande barreira para a educação. Ataques a crianças, professores e escolas, bem como a difusão do estupro generalizado e sistemático, ao lado de outras formas de violência sexual como arma de guerra, estão entre os mais claros exemplos de tais violações.
- **Falhas de oferta.** Os pais e as crianças afetados por conflitos armados demonstram força extraordinária na tentativa de manter o acesso à educação em face da adversidade. Seus esforços não são acompanhados pela comunidade internacional. A educação continua a ser a área mais negligenciada de um subfinanciado e insensível sistema de ajuda humanitária.
- **Falhas de recuperação inicial e de reconstrução.** Os acordos de paz pós-conflito oferecem aos governos e à comunidade internacional uma janela de oportunidades em prol da recuperação, além de estratégias de reconstrução. Com frequência, eles não agem a tempo. Parte do problema é que os países pós-conflito são deixados em uma área cinzenta entre a ajuda humanitária e a assistência ao

desenvolvimento em longo prazo. Quando se trata de Estados afetados por conflitos, a arquitetura da ajuda internacional é quebrada.

- **Falhas na construção da paz.** A educação pode desempenhar um papel central na construção da paz. Talvez mais do que em qualquer outro setor, a educação proporciona dividendos da paz visíveis desde cedo, dos quais pode depender a sobrevivência dos acordos de paz. Além disso, quando os sistemas educacionais são inclusivos e estão orientados para a promoção de atitudes favoráveis à compreensão mútua, à tolerância e ao respeito, eles tornam as sociedades menos suscetíveis a conflitos violentos.

Cada uma dessas falhas está profundamente enraizada nas práticas institucionais. Apesar disso, cada uma é passível de soluções práticas e acessíveis identificadas no presente Relatório. Os principais componentes para a mudança são uma forte liderança política, o reforço da cooperação internacional e o desenvolvimento de respostas multilaterais a um dos maiores desafios de desenvolvimento do início do século XXI.

### Os conflitos armados são a maior barreira para os objetivos da iniciativa de Educação para Todos

Quando os governos adotaram o Marco de Ação de Dacar em 2000, eles identificaram os conflitos como a maior barreira para o sucesso dos objetivos de Educação para Todos. As evidências apresentadas neste Relatório sugerem que a altura da barreira foi subestimada e que foi pouca a atenção dispensada às estratégias que levariam à remoção desta barreira (ver contribuição especial, *Educação para segurança e desenvolvimento*). Países em desenvolvimento afetados por conflitos estão fortemente concentrados na parte inferior do ranking relativo ao cumprimento dos objetivos de Educação para Todos (Figura 9):

- As taxas de mortalidade infantil são duas vezes mais altas do que em outros países em desenvolvimento, refletindo os níveis mais elevados de desnutrição, associadas aos riscos à saúde.
- Cerca de 28 milhões de crianças em idade escolar em países afetados por conflitos estão fora da escola. Com 18% da população em idade escolar primária do mundo, estes países totalizam 42% do total mundial de crianças fora da escola. Dentro do grupo dos países mais pobres em desenvolvimento, elas representam cerca de um quarto da população em idade escolar primária, assim como quase a metade da população que está fora da escola.
- As taxas de matrícula na educação secundária são quase um terço menores nos países afetados por conflitos, em comparação com outros países em desenvolvimento, e menores ainda no caso das meninas.



Crianças observam de dentro de uma sala de aula improvisada em uma tenda, depois que a escola foi destruída por um ataque israelense em Gaza em 2009

## Contribuição especial: Educação para a segurança e o desenvolvimento

Quando pensamos em guerra, pensamos em soldados. Mas eles não são os únicos a enfrentar a violência e a morte. Tragicamente, as crianças e as escolas estão, muitas vezes, na linha de frente. Não é de admirar, então, que metade do total de crianças fora da escola viva em países frágeis ou afetados por conflitos.

Os conflitos são tão insidiosos quanto mortais. Não só destroem vidas no presente, mas também destroem vidas no futuro, negando educação às crianças. Uma vez de volta à escola, os traumas de infância têm efeito devastador na sua capacidade de aprender e de lidar com o mundo. Os efeitos podem estender-se por muitas gerações.

As ondas de devastação fazem o desenvolvimento parar bruscamente e muitas vezes o fazem regredir. Com crianças vítimas de conflitos fora da escola, outros objetivos da iniciativa de EPT e dos ODMs tornam-se quase impossíveis de ser alcançados, ao mesmo tempo em que o radicalismo e a violência superam todas as expectativas. É por isso que deveríamos concentrar nossos esforços em dar educação a estas crianças. Não só ela evita o conflito antes que ele ocorra, mas também reconstrói os países tão logo ele cesse. Reconstrução: governança, infraestrutura, mas acima de tudo, mentes. Na esteira da paz reencontrada, a reeducação é fundamental para combatentes, crianças e adultos em geral, que não têm competências ou perspectivas além do cano de uma arma.

Isso é especialmente verdadeiro no Oriente Médio, onde a violência define a vida de muitas crianças. Na Palestina, cerca de 110 mil crianças em idade primária estão fora da escola. Eram 4 mil, há dez anos. Crescendo à sombra da ocupação e marcadas por conflitos, ir para a escola continua a ser a única e mais celebrada prioridade das crianças palestinas. Apesar de bombas e de bloqueios, sabem que é sua única esperança de uma vida normal.

No Iraque, a pobreza e a insegurança negam a mais de meio milhão de crianças o direito de ir à escola primária; suas lições diárias são a fome e a desnutrição; mudam de medo para ódio. Se a insegurança regional e global são prioridades internacionais, temos de abordar a pobreza, a exclusão social e a falta de oportunidades trazidas pelos conflitos.

Isso significa trazer a educação para as zonas de conflito, por prejudicar os extremistas e fortalecer os Estados frágeis. Mais do que isso, ela traz esperança a milhões de crianças que nunca conheceram a paz. Traz oportunidades para os países que estão desesperados por crescimento e prosperidade.

Em suma, a educação é a nossa graça salvadora, nossa melhor chance e nossa cartada para trazer segurança e desenvolvimento para toda a humanidade.

*Sua Majestade a Rainha Rania Al Abdullah, da Jordânia*

- A taxa de alfabetização de jovens nos países afetados por conflitos é de 79%, em comparação com 93% em outros países em desenvolvimento.

Há evidências de que conflitos violentos agravam as disparidades em termos de riqueza e gênero dentro dos países. Áreas afetadas por conflitos estão frequentemente muito aquém do restante do país. Nas Filipinas, a participação dos jovens com menos de dois anos de educação na Região Autônoma Muçulmana de Mindanao é mais de quatro vezes a média nacional.

A maioria das mortes associadas a conflitos armados ocorre longe das zonas de combate, resultantes de doenças e desnutrição. Esta dupla devastadora é responsável pela grande maioria das 5,4 milhões de vidas que foram perdidas durante a guerra na República Democrática do Congo, palco do conflito mais letal do mundo. Quase metade das vítimas eram crianças menores de 5 anos de idade. A doença e a fome subjacentes a esses números ocasionaram consequências debilitantes para a educação.

### **Crianças, civis e escolas estão na linha da frente**

Os conflitos armados de hoje são travados predominantemente no interior dos países, ao invés de atravessar fronteiras, e muitos envolvem violência prolongada. O Relatório de Monitoramento Global de EPT identifica 48 episódios de conflitos armados entre 1999 e 2008 em 35 países. Quarenta e três dos conflitos ocorreram em países de baixa renda e países em

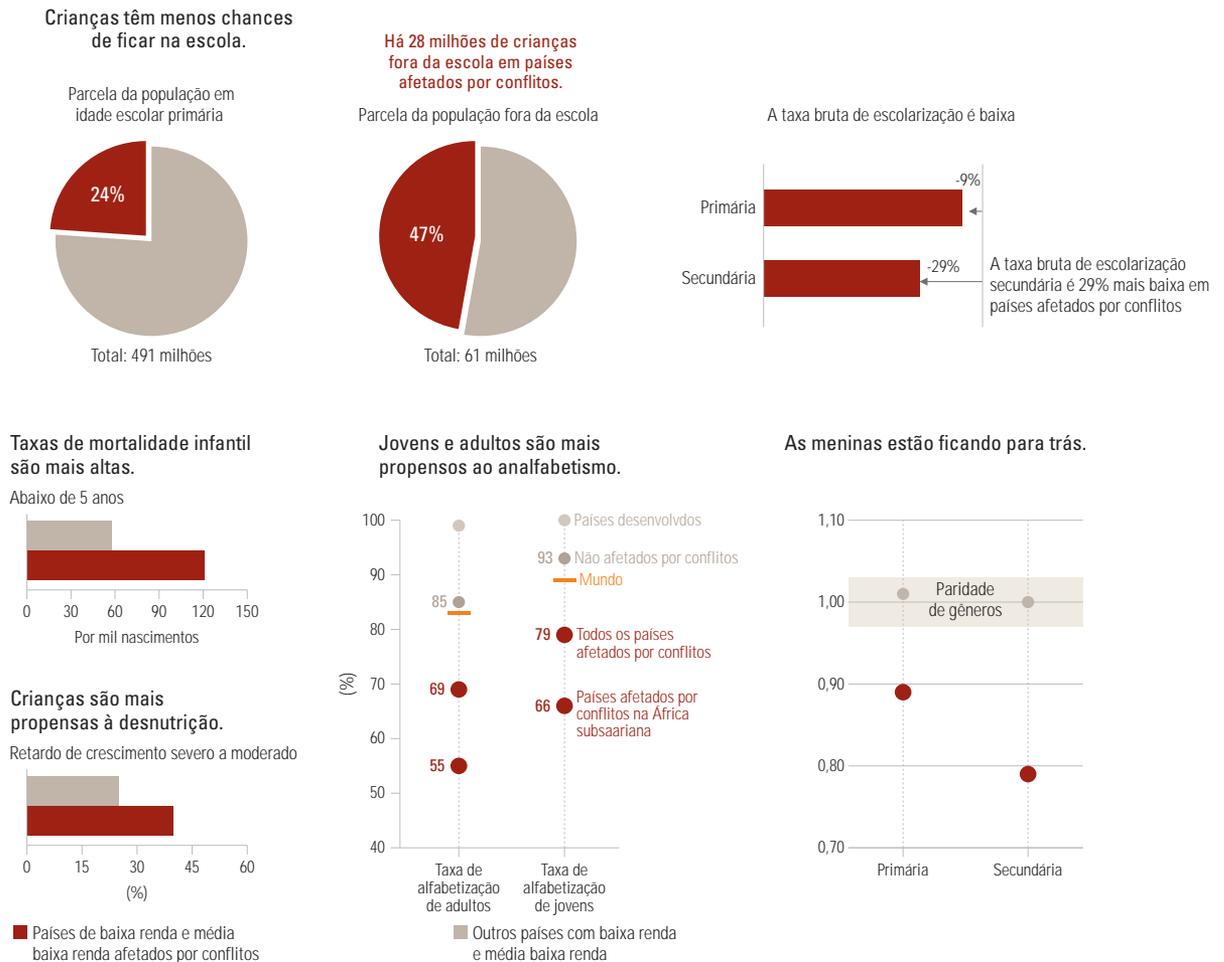
desenvolvimento com média renda. Embora a medida da intensidade, da escala geográfica e da violência possam variar, o prolongamento dos conflitos armados é comum. Em média, os conflitos nos países de baixa renda duram 12 anos, subindo para 22 anos em média em países de média baixa renda.

O uso indiscriminado da força e os ataques deliberados a civis são marcas registradas de conflitos violentos no início do século XXI. Na maioria dos conflitos, é muito mais perigoso ser civil do que combatente. Os sistemas educacionais têm sido afetados diretamente. Nos dias atuais, crianças e escolas estão na linha de frente dos conflitos armados, e as salas de aula, os professores e os alunos são considerados alvos legítimos. A consequência, como informado por um relatório da ONU, é "um medo crescente das crianças de frequentar a escola, dos professores de dar aulas, e dos pais de mandar os filhos para a escola". No Afeganistão e no Paquistão, os grupos de insurgentes atacaram repetidamente a infraestrutura da educação em geral, e as escolas para meninas em particular. Temores quanto à segurança resultaram no fechamento de mais de 70% das escolas da província de Helmand, no Afeganistão. Em Gaza, nos territórios autônomos palestinos, os ataques militares israelenses em 2008 e 2009 deixaram 350 crianças mortas, 1.815 feridos e 280 escolas danificadas. Em três províncias no extremo sul da Tailândia, escolas e professores têm sido alvo da violência. A utilização de crianças-soldados é relatada

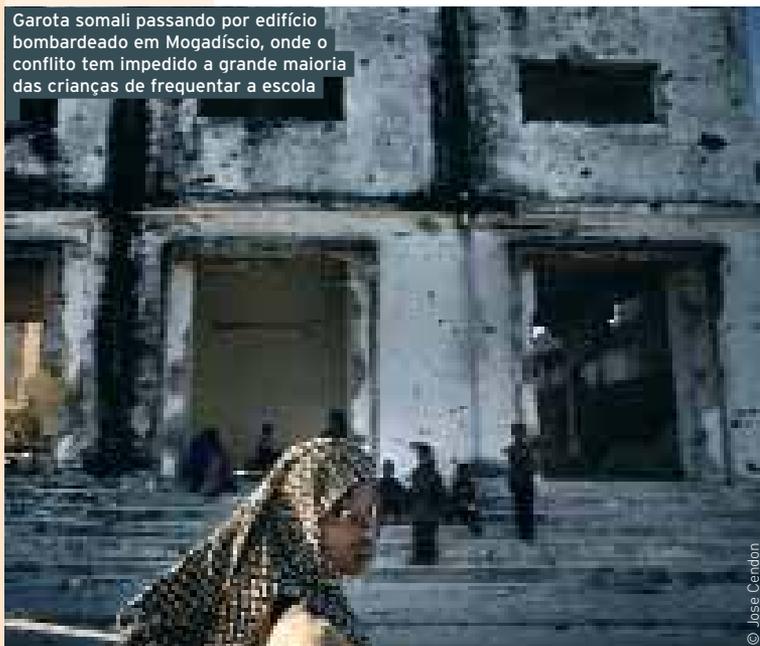
As escolas estão na linha de frente dos conflitos armados, com salas de aula, professores e alunos vistos como alvos legítimos

**Figura 9: Países afetados por conflitos estão atrasados em matéria de educação**

Indicadores de educação selecionados para países de baixa renda e países de renda média, por situação de conflito em 2008.



Fonte: Ver Figura 3.1 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.



em 24 países, incluindo República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo, Mianmar e Sudão.

Padrões mais amplos de violência tiveram consequências de grande alcance para a educação. Relatórios do Secretário-geral da ONU continuam a apresentar provas de que o estupro e outros tipos de violência sexual são amplamente utilizados como tática de guerra em muitos países, incluindo Afeganistão, República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo e Sudão. Muitas vítimas são meninas. Para aqueles diretamente afetados, os danos físicos, os traumas psicológicos e a estigmatização são fontes de desvantagens profundas e duradouras na educação. Mas o uso do estupro como instrumento de guerra também tem consequências muito mais amplas, englobando a insegurança e o medo que mantêm meninas fora da escola – e a desestruturação da vida familiar e comunitária, privando as crianças do ambiente de aprendizagem seguro.

Não são apenas os custos humanos e os danos físicos às infraestruturas escolares que ferem a educação. Os conflitos armados também prejudicam o crescimento econômico, reforçando a pobreza e desviando recursos de investimentos

produtivos das salas de aula para gastos militares improdutivos. Este Relatório identifica 21 dos mais pobres países do mundo em desenvolvimento, que gastam mais em orçamentos militares do que na educação primária – em alguns casos, muito mais. Com alguns dos piores indicadores do mundo em termos de educação, o Chade gasta quatro vezes mais em armas do que em escolas primárias; o Paquistão gasta sete vezes mais. Se os países que dedicam mais aos orçamentos militares do que à educação primária fizessem cortes da ordem de 10% nos primeiros, eles poderiam incluir o total de 9,5 milhões de crianças a mais na escola – o equivalente a uma redução de 40% no conjunto da população fora da escola (Figura 10).

Os gastos militares também desviam recursos de ajuda. Os gastos militares globais atingiram 1,5 trilhão de dólares em 2009. Se os doadores transferissem o valor de apenas seis dias de gastos militares para assistência ao desenvolvimento da educação básica, poderiam fechar o *deficit* de 16 bilhões de dólares de financiamento externo para o alcance dos objetivos de Educação para Todos, colocando todas as crianças na escola até 2015 (Figura 11).

Os governos nacionais e os doadores deveriam rever urgentemente o potencial de conversão dos gastos improdutivos em armas para o investimento produtivo nas escolas, nos livros e nas crianças. Todos os países deveriam responder às ameaças à sua segurança; no entanto oportunidades perdidas de investimento na educação reforçam o desemprego, a pobreza e a marginalização que condicionam muitos conflitos.

### As populações deslocadas estão entre as menos visíveis

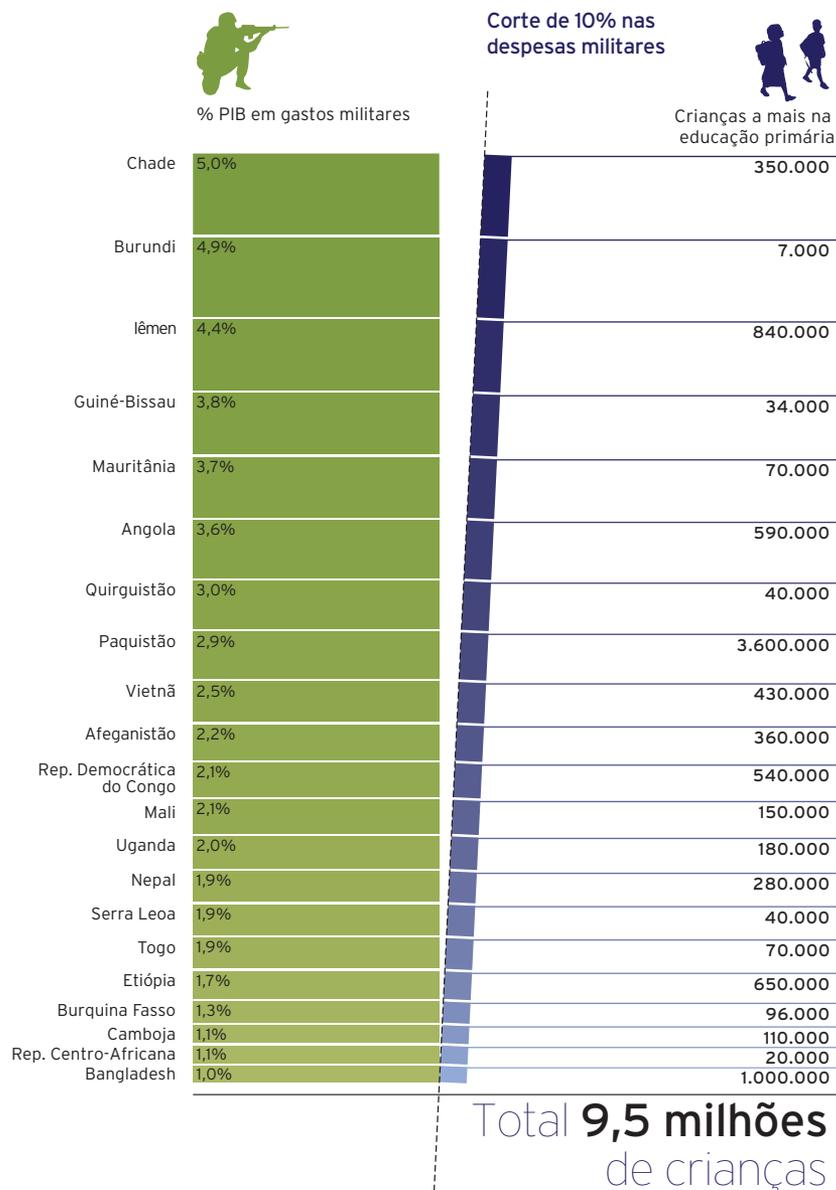
O deslocamento em massa é, com frequência, objetivo estratégico de grupos armados que procuram separar populações ou prejudicar a subsistência de grupos específicos. No final de 2009, dados da ONU relataram 43 milhões de pessoas deslocadas no mundo, embora o número real seja certamente ainda maior. Estimativas recentes sugerem que quase metade dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente tenha menos de 18 anos. Apesar de o fluxo relatado de refugiados que cruzam fronteiras ter diminuído, o deslocamento dentro dos países aumentou.

O deslocamento expõe as pessoas ao risco da desvantagem extrema na educação. Dados de uma pesquisa das Nações Unidas mostram um retrato preocupante da situação da educação nos campos de refugiados. As taxas de escolarização foram, em média, de 69% para o ensino fundamental e de apenas 30% para a educação secundária. A razão aluno/professor era muito alta – cerca de um terço dos campos relataram proporções de 50 para um ou mais – e muitos professores não tinham formação. Em alguns campos, incluindo os que acolheram refugiados somalis no norte

Figura 10: Jogos de Guerra

## Jogos de Guerra

Vinte e um países em desenvolvimento despendem mais com gastos militares do que com educação primária



Fonte: Ver Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011, p. 151.

do Quênia, os pais estavam preocupados com que a escassez de oportunidades de educação secundária expusesse os jovens ao risco do recrutamento por grupos armados. As taxas de escolarização para as populações deslocadas são assustadoramente baixas em países como República Centro-Africana, Chade e República Democrática do Congo.

Refugiados também enfrentam grandes problemas que afetam a educação. Muitos países não permitem aos

Figura 11: Bloco Militar

## Bloco Militar

Gastos militares versus lacuna de financiamento da iniciativa de Educação para Todos

1029 bilhões de dólares. Gasto militar anual total dos países ricos

16 bilhões  
Lacuna no  
financiamento  
do Educação  
para Todos

6

Número de dias de gastos militares necessários para eliminar a lacuna de financiamento da iniciativa de Educação para Todos

Fonte: Ver Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011, p. 150.

### Quadro 4: Santuário, mas com problemas na educação – refugiados da etnia Karen na Tailândia

Os conflitos têm levado grande número de pessoas de Mianmar para Estados vizinhos, incluindo Bangladesh, China e Tailândia. Nove campos na fronteira tailandesa abrigam a maior população destes refugiados. Predominantemente integrantes dos grupos étnicos Karen e Karenni, os 140 mil habitantes registrados representam uma pequena fração dos civis deslocados que entram no país. Ao longo dos anos, os campos têm desenvolvido um sistema educacional amplo, incluindo pré-escola, educação primária, secundária, profissional e oportunidades de educação de adultos. Os sete campos de Karen dispõem de uma rede de 70 escolas, que atendem 34 mil alunos. A educação nos campos é sancionada pelas autoridades tailandesas, mas é provida por organizações de base comunitária e financiada por organizações internacionais não governamentais (ONGs), instituições de caridade e país.

A educação nos campos de Karen reflete extraordinário empenho e esforço da comunidade, mas há problemas sérios. As matrículas na educação secundária são particularmente baixas. O financiamento inadequado e incerto reflete-se no mau estado de algumas escolas e nos

baixos salários dos professores. Uma estimativa indica a despesa total de 44 dólares por aluno, por ano, em 2008 – menos de 3% do nível dos alunos da educação primária tailandesa.

Alguns dos problemas da educação nos campos podem ser atribuídos a preocupações mais amplas de governança. Os refugiados têm liberdade de movimento limitada e não são autorizados a aceitar empregos fora dos campos. Edifícios escolares permanentes não podem ser construídos (embora recentes alterações legais permitam a construção de edifícios semipermanentes). Os professores são recrutados dentro dos acampamentos e muitas vezes não possuem as competências necessárias.

As recentes reformas começaram a abordar algumas dessas preocupações, incluindo os progressos da certificação para a aprendizagem profissional. O ACNUR tem chamado a atenção para a expansão da educação profissional e para fontes de emprego como forma de reduzir a dependência do apoio externo das populações do campo.

Fonte: Ver Quadro 3.4 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

refugiados o acesso à educação e aos serviços públicos básicos. Sob a lei da Malásia, os refugiados não têm distinção dos migrantes sem documentos. Na Tailândia, uma população de refugiados de longa data de Mianmar não tem direito à educação pública (Quadro 4). Em linhas gerais, as restrições ao emprego de refugiados reforçam a pobreza, que, por sua vez, reduz as perspectivas de educação. As dificuldades de obtenção da condição de refugiado leva muitos à clandestinidade. Vivendo em assentamentos urbanos, sem direitos trabalhistas e com o acesso às escolas locais negado, seus filhos têm poucas oportunidades de educação. Em outros contextos, os conflitos deixaram um legado de desigualdade de atendimento. Crianças palestinas que vão à escola em Jerusalém Oriental sofrem desvantagens em termos de financiamento da educação, bem como existem relatos de assédio recorrente das forças de segurança. A escassez de salas de aula e as preocupações com a qualidade da educação levaram muitas crianças palestinas para a educação privada, impondo encargo financeiro a famílias pobres.

### **O ciclo reverso – a influência da educação em conflitos violentos**

A educação raramente é a principal causa dos conflitos. Mesmo assim, ela é muitas vezes elemento subjacente à dinâmica política dos países, que são empurrados para a violência. Os conflitos armados internos nos Estados são com frequência associados a queixas e injustiças relacionadas com identidade, fé, etnia e região. A educação pode fazer a diferença em todas estas áreas, levando a balança a pender em favor da paz – ou do conflito. Este Relatório identifica os mecanismos pelos quais a pouca educação, o acesso desigual à educação ou o modelo errado de educação podem tornar as sociedades mais vulneráveis aos conflitos armados.

- *Oferta de qualidade ruim ou limitada, causadora de desemprego e pobreza.* Quando um grande número de jovens não tem acesso à educação básica de qualidade, o desemprego, a pobreza e o sentimento de desesperança podem atuar como fortes agentes de recrutamento para as milícias armadas. O rápido crescimento da população jovem torna urgente a construção da ponte entre educação e emprego: mais de 60% da população em alguns países, incluindo Guiné, Libéria, Nigéria e Serra Leoa, têm menos de 25 anos, em comparação com menos de 25% em muitos países da OCDE. Em Ruanda, a juventude rural masculina, desempregada e pouco educada, teve destaque entre os perpetradores do genocídio de 1994.
- *Acesso desigual, gerador de indignação e sentimento de injustiça.* As desigualdades na educação, interagindo com disparidades mais amplas, aumentam o risco de conflito. Na Costa do Marfim, a indignação sobre o mau estado da educação em áreas

da região norte tomou corpo na mobilização política que levou o País à guerra civil de 2002-2004. Os níveis de frequência escolar das regiões norte e noroeste em 2006 eram menos da metade dos do sul. A percepção de que a educação das populações locais sofre por causa de padrões desiguais de distribuição de recursos tem sido um fator por trás de muitos conflitos em lugares que vão da província indonésia de Aceh até o Delta do Níger, região da Nigéria rica em petróleo.

- *Utilização dos sistemas educacionais como reforço do preconceito e da intolerância.* Em vários conflitos armados, a educação tem sido usada ativamente para reforçar a dominação política, a subordinação dos grupos marginalizados e a segregação étnica. A utilização de sistemas educacionais para fomentar o ódio e o fanatismo contribuiu para as causas subjacentes da violência nos conflitos de Ruanda e do Sri Lanka. Em muitos países, as escolas tornaram-se focos de conflito em situações que envolvem identidade cultural. Na Guatemala, o sistema educacional era visto como veículo para a dominação cultural e a supressão das línguas indígenas, contribuindo para aumentar os ressentimentos que levaram à guerra civil. Se os acordos de paz são baseados em divisões educacionais, os sistemas educacionais podem servir para perpetuar atitudes que tornam as sociedades propensas a conflitos armados, como ilustra a experiência da Bósnia e Herzegovina (Quadro 5).

#### **Quadro 5: Governança fragmentada, educação fragmentada na Bósnia e Herzegovina**

Na Bósnia e Herzegovina, o Acordo de Dayton, de 1995, procurou criar uma base para a construção da nação por meio de altos níveis de descentralização. A fragmentação resultante da autoridade educacional tem tornado mais difícil forjar uma identidade multiétnica nacional. Hoje há, efetivamente, 13 ministérios da educação distintos, e a maioria das escolas é separada por religião, etnia e idioma. Esta fragmentação gera várias preocupações para a governança da educação.

A ausência de um ministério federal forte dificulta o desenvolvimento de sistemas de planejamento nacionais, minando os esforços para resolver os problemas de qualidade da educação e reforma curricular. A falta de um sistema centralizado de alocação de recursos também contribui para amplas variações regionais no desempenho dos alunos, prejudicando as perspectivas de maior equidade. Talvez o mais importante de tudo seja o fato de que a separação rígida de escolas e alunos não ajuda as crianças a desenvolverem o senso de identidade de grupo de que dependem a paz e a segurança duradouras.

Fonte: Quadro 3.9 do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

**O modelo errado de educação pode tornar sociedades mais vulneráveis aos conflitos armados**

### Ajuda aos países afetados por conflitos

A assistência ao desenvolvimento tem papel fundamental a desempenhar nos países afetados por conflitos. Ela tem o potencial de quebrar o círculo vicioso da guerra e do baixo desenvolvimento humano em que muitos países estão presos, bem como de apoiar a transição para a paz duradoura. Vários problemas, entretanto, enfraqueceram a eficácia dos esforços da ajuda internacional.

O desvio da ajuda para um pequeno grupo de países identificados como prioridades de segurança nacional levou à relativa negligência a muitos dos países mais pobres do mundo. O fluxo de assistência ao desenvolvimento de 27 países em desenvolvimento afetados por conflitos aumentou na última década, atingindo 36 bilhões de dólares por ano em 2007-2008. O Iraque, ao contrário, recebeu mais de um quarto do total. O Afeganistão e o Iraque, juntos, representaram 38% da totalidade. O Afeganistão recebeu mais ajuda do que a soma destinada para o Sudão, a República Democrática do Congo e a Libéria.

A ajuda para a educação básica reflete o padrão geral de alocação (Figura 12). Somente as transferências para o Paquistão representaram mais de duas vezes a quantidade atribuída à República Democrática do Congo e ao Sudão. Embora a ajuda para a educação básica tenha aumentado mais de cinco vezes no Afeganistão nos últimos cinco anos, ela estagnou ou aumentou mais lentamente em países como Chade e República Centro-Africana, diminuindo na Costa do Marfim.

A volatilidade da ajuda é outra preocupação. Em decorrência dos fracos sistemas de gestão das finanças

públicas, países em desenvolvimento afetados por conflitos precisam ter um fluxo de assistência ao desenvolvimento previsível. Apesar disso, os fluxos de ajuda a países como Burundi, República Centro-Africana e Chade são caracterizados por altos níveis de incerteza. Vários países têm experimentado ciclos de dois anos, em que a ajuda à educação dobrou, e, em seguida, caiu em 50%.

A indefinição das fronteiras entre a assistência ao desenvolvimento e os objetivos da política externa tem profundas implicações para a educação. Embora haja boas razões para integrar a ajuda dentro de um quadro de políticas mais abrangente, englobando diplomacia e segurança, também há a preocupação de que metas de desenvolvimento estejam subordinadas a estratégias mais amplas, tais como a conquista de "corações e mentes" das populações locais em que a educação tenha se destacado fortemente. A importância crescente dos militares na prestação de auxílio tem alimentado estas preocupações. No Afeganistão, quase dois terços da ajuda dos EUA para educação em 2008 foram canalizados por intermédio de uma unidade operacional sob os auspícios dos militares. Equipes do projeto Reconstrução das Províncias no Afeganistão e no Iraque trabalham, mesmo com a divisão existente entre civis e militares, prestando ajuda em áreas consideradas inseguras. Práticas comparáveis também são usadas no Chifre da África.

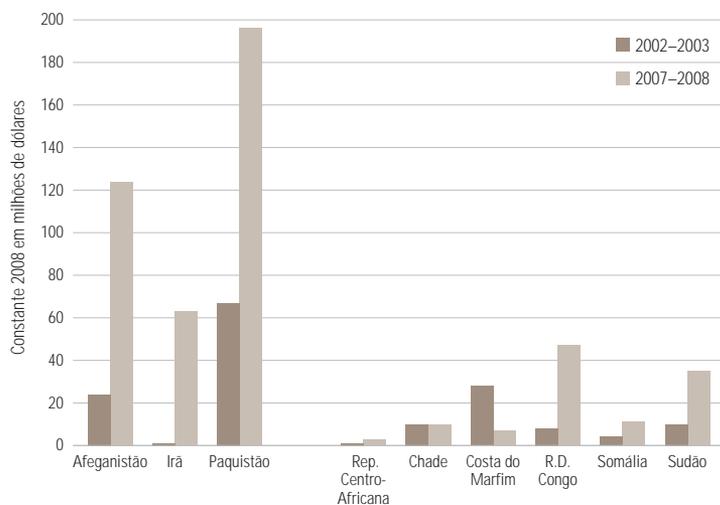
Há um forte argumento para aumentar a ajuda aos Estados afetados por conflitos. Esse processo ocorre, principalmente, no imperativo de avançar nos ODMs. Os doadores também têm interesses próprios na luta contra a pobreza e a instabilidade, que tornam muitos Estados afetados por conflitos uma ameaça à paz e à estabilidade regional e internacional. Ao mesmo tempo, há também perigos associados às atuais abordagens para prestação de ajuda. Se o auxílio for utilizado, ou percebido, como parte de estratégia de contrainsurgência, ou como um elemento na vasta agenda de segurança nacional dos países doadores, ele pode expor as comunidades locais e os trabalhadores de ajuda humanitária a riscos elevados. O aumento preocupante de ataques contra trabalhadores humanitários nos últimos anos é um indicador disso: nos últimos três anos, mais de 600 trabalhadores humanitários foram mortos, seriamente feridos ou sequestrados. O envolvimento direto ou até mesmo indireto de militares na construção de salas de aula pode aumentar o risco de ataques a escolas. O uso de empreiteiras privadas, com atribuições que abrangem a segurança e o desenvolvimento, é outro fator de risco.

Depois de vários doadores importantes – incluindo o Reino Unido e os Estados Unidos – terem anunciado aumento significativo no apoio a países como Afeganistão e Paquistão, é importante que as políticas de ajuda englobem uma série de questões. Estas deveriam incluir os critérios para a seleção do país, a

A indefinição das fronteiras entre a assistência ao desenvolvimento e os objetivos da política externa tem profundas implicações para a educação

**Figura 12: A ajuda para a educação básica tem aumentado mais em alguns países afetados por conflitos do que em outros**

Ajuda total para a educação básica em países afetados por conflito selecionados, médias de 2002-2003 e 2007-2008



Fonte: Ver figura 3.17 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

lógica subjacente à ponderação de diferentes países, as metas de desenvolvimento que serão atingidas e os mecanismos de prestação de ajuda a serem utilizados. Um requisito fundamental é o estabelecimento de diretrizes operacionais que proíbam a participação militar direta na construção de escolas.

## Respondendo a falhas de proteção

Em 1996, Graça Machel apresentou seu relatório sobre crianças e conflitos armados para a Assembleia Geral da ONU. O relatório condenou o “terror e a violência não regulamentada” infligidos às crianças e fez um apelo à comunidade internacional para acabar com o que descreveu como ataques “intoleráveis e inaceitáveis” às crianças. Quinze anos depois, permanece o terror não regulamentado – e a comunidade internacional continua a tolerar ataques indefensáveis.

Muita coisa mudou desde o relatório Machel. A Organização das Nações Unidas estabeleceu um mecanismo de avaliação e monitoramento (MRM, na sigla em inglês), que identifica graves violações dos direitos humanos contra crianças em seis áreas-chave. Várias resoluções do Conselho de Segurança da ONU foram aprovadas para fortalecer a proteção contra o estupro e outras violências sexuais em países afetados por conflitos. Apesar disso, é difícil escapar da conclusão de que as disposições de direitos humanos e as resoluções do Conselho de Segurança oferecem proteção limitada justamente onde ela é mais necessária: na vida de crianças e civis que estão na linha de frente. A fraca coordenação entre agências da ONU e a falta de recursos contribuem para o problema. Dentro do sistema MRM, relatos de ataques contra escolas são particularmente limitados, ainda com muitos incidentes não declarados. Em nenhuma outra área, esses problemas são mais evidentes do que naquela que engloba o estupro e outras violências sexuais. Como Michelle Bachelet, diretora executiva e subsecretária geral da ONU Mulheres, disse ao Conselho de Segurança da ONU em outubro de 2010: “As atividades sofrem a falta de direção clara, assim como sofrem a falta de metas com prazos definidos que possam acelerar a implementação e a garantia de que elas serão atingidas”, e a “evidência de seu impacto cumulativo é inadequada”.

O efeito cumulativo dessas falhas é o reforço à cultura da impunidade descrito no próprio sistema de relatórios da ONU. Este Relatório apela para reformas em três áreas principais:

- **Reforçar o sistema MRM.** O mecanismo de avaliação e monitoramento deve fornecer visão mais abrangente da escala e do âmbito da violação dos direitos humanos contra as crianças, sendo os infratores persistentes identificados e informados ao Conselho de Segurança. Todas as agências da ONU precisam cooperar de forma mais estreita quanto ao recolhimento, à verificação e à apresentação de provas. Nos países



Estudando juntos em uma casa para crianças vulneráveis, inclusive sobreviventes de estupro, em Goma, na República Democrática do Congo

que sistematicamente deixam de agir de acordo com os planos de ação nacional no intuito de acabar com os abusos dos direitos humanos, as medidas punitivas devem ser aplicadas de forma concentrada e seletiva como último recurso. Em áreas em que se pode considerar o nível de violação aos direitos humanos como crime de guerra ou crime contra a humanidade, o Conselho de Segurança deve ser mais ativo no encaminhamento de casos ao Tribunal Penal Internacional (TPI).

- **Reforçar a informação sobre a educação.** Relatos internacionais sobre as violações aos direitos humanos relacionados à educação ainda são incipientes. O que é necessário é um sistema de informação organizado e abrangente que documente ataques a estudantes, escolas e professores, a ser estendido aos institutos técnicos e profissionais e universidades. Como principal agência das Nações Unidas para a educação, a UNESCO deve ser encarregada da condução e dotada de recursos para o desenvolvimento de um sistema de informação sólido.
- **Agir decisivamente em relação ao estupro e a outras violências sexuais durante os conflitos.** Como primeiro passo, o Conselho de Segurança deve criar uma Comissão Internacional sobre Estupro e Violência Sexual, para documentar a dimensão do problema em países afetados por conflitos, identificar os responsáveis e fazer relatos ao Conselho de Segurança. A Comissão deve ser presidida pelo diretor-executivo da ONU Mulheres. A competência da comissão inclui investigação detalhada em países identificados em relatórios da ONU como centros de impunidade. O TPI deve estar envolvido no trabalho da comissão desde o início com função consultiva. Em particular, o TPI deve avaliar as responsabilidades dos atores estatais em relação aos potenciais crimes de guerra e crimes contra a humanidade, não só em decorrência do papel que exercem como autores ou coautores, mas também por não cumprirem a sua responsabilidade de

A UNESCO deve ser encarregada da condução e dotada de recursos para o desenvolvimento de um sistema de informação sólido

proteger os civis. Enquanto a comissão se reporta ao Conselho de Segurança, as evidências são entregues ao TPI, que deve avaliar o caso para a acusação.

- **Apoiar planos nacionais para acabar com as violações aos direitos humanos.** Os doadores devem intensificar os esforços para apoiar os planos e as estratégias nacionais destinados a fortalecer o Estado de Direito. Estes planos e as estratégias precisam incluir metas e prazos claros quanto a prevenção, proteção e acusação. Uma iniciativa promissora é a Lei Internacional de Combate à Violência Contra a Mulher apresentada ao Congresso dos EUA. Ela autoriza o Departamento de Estado a adotar planos para reduzir a violência sexual em até vinte países.

### Falhas de oferta – ajustando o sistema de ajuda humanitária

A ajuda humanitária é destinada a salvar vidas, atender a necessidades básicas e restaurar a dignidade humana. Para cumprir essas funções, ela deve proporcionar uma “tábua de salvação” da educação para as crianças que vivem em áreas afetadas por conflitos. Três quartos da ajuda humanitária vão para países afetados por conflitos, mesmo assim, apenas um pouco dessa ajuda é direcionada para a educação. Isso ocorre, em parte, porque muitos trabalhadores humanitários não veem a educação como “salva-vidas”. O resultado é que comunidades que lutam contra as adversidades para manter as oportunidades de educação recebem pouco

apoio. As populações deslocadas também enfrentam graves dificuldades na educação.

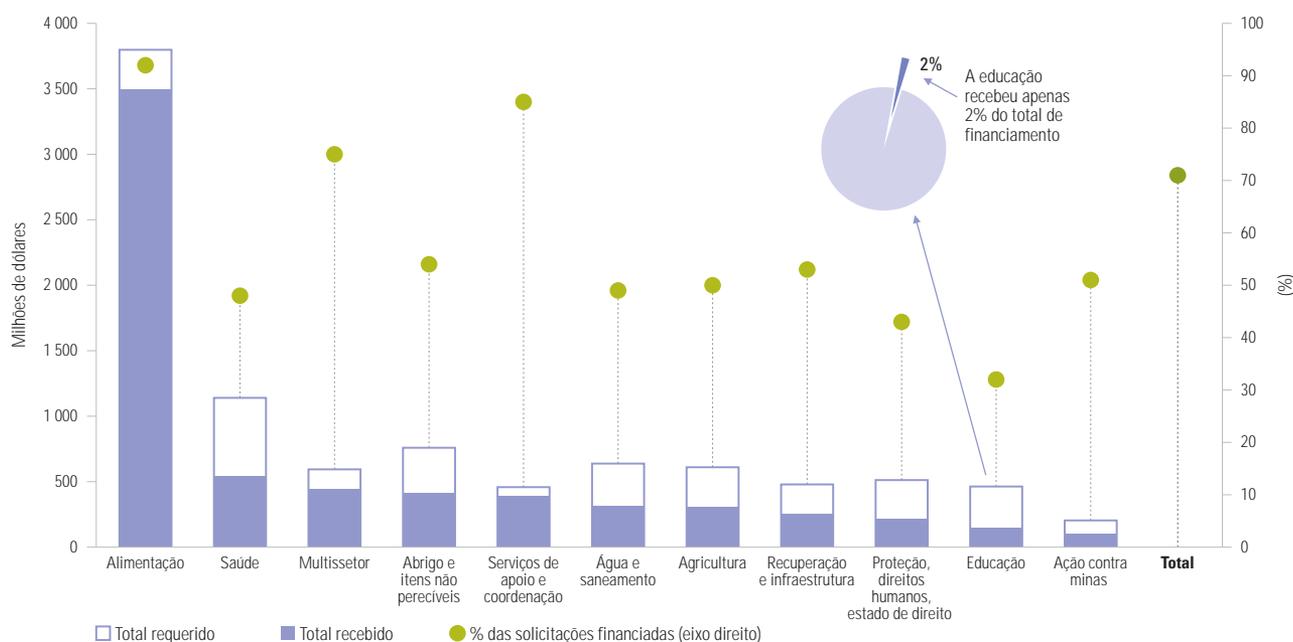
A educação é o vizinho pobre do sistema de ajuda humanitária, subfinanciado, imprevisível e regido por curto prazo. Ele sofre de dupla desvantagem: a educação é responsável por pequena parcela de pedidos humanitários, e uma parcela ainda menor dos pedidos recebe financiamento de ajuda humanitária. A melhor estimativa do Relatório de Monitoramento Global de EPT é que, em 2009, a ajuda humanitária para a educação alcançou 149 milhões de dólares – cerca de 2% da ajuda humanitária total (Figura 13). Pouco mais de um terço dos pedidos de ajuda para a educação recebe financiamento. O subfinanciamento crônico por trás destes dados deixa crianças em zonas de conflito e populações deslocadas fora da escola.

As falhas nos pedidos de financiamento para a educação são apenas parte do problema. Os pedidos parecem estar desconectados de qualquer avaliação aceitável de necessidade ou demanda por parte das populações afetadas. No Chade, os pedidos humanitários para a educação em 2010 totalizaram apenas 12 milhões de dólares, em um país com números estimados em 170 mil deslocados internos, 300 mil refugiados e com a taxa de matrícula escolar de crianças deslocadas abaixo de 40%. O pedido de ajuda humanitária para a educação na República Democrática do Congo totalizou apenas 25 milhões (dos quais apenas 15% haviam sido entregues em meados de 2010). Isso foi destinado a um país cuja população deslocada excede os 2 milhões, e onde cerca

Em 2009, a ajuda humanitária para a educação alcançou 149 milhões de dólares - cerca de 2% da ajuda humanitária total

**Figura 13: A dupla desvantagem da educação no âmbito da ajuda humanitária: pouca solicitação e financiamento insuficiente dos pedidos**

Fundos recebidos em comparação com a quantia solicitada por setor, pedidos consolidados e pedidos-relâmpagos de 2009



Fonte: Ver figura 4.4 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

de dois terços das crianças em algumas áreas afetadas por conflitos estão fora da escola.

Os caprichos de um orçamento anual agravam os problemas de financiamento da educação em situações de emergência. Isso é especialmente verdadeiro em situações de deslocamento de longo prazo. No Quênia, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e outras agências não conseguiram viabilizar um planejamento plurianual de educação para o crescente fluxo de refugiados da Somália (Quadro 6). Na República Democrática do Congo, escolas que atendem crianças deslocadas estão ameaçadas de fechar em razão da mudança de prioridades dos doadores e do orçamento de curto prazo.

O deslocamento forçado é ameaça direta à educação, tanto para as pessoas classificadas como refugiadas como para os deslocados internos. Os refugiados têm os direitos legais de educação básica bem definidos. Na prática, porém, estes direitos são difíceis de ser reivindicados. Vários países tratam os refugiados como imigrantes ilegais, despindo-os, de forma eficaz, da proteção internacional. Alguns países têm proporcionado altos níveis de apoio aos refugiados, muitas vezes colocando o sistema educacional nacional sob considerável pressão. Um exemplo é a Jordânia, que permite que as crianças iraquianas refugiadas utilizem a rede educacional do governo (Quadro 7).

#### Quadro 6: Resposta às ondas de refugiados – lições de Dadaab no Quênia

O complexo do campo de refugiados de Dadaab, no nordeste do Quênia, é um dos maiores do mundo. Abriga cerca de 250 mil somalis fugitivos dos conflitos que têm assolado seu país nos últimos 20 anos. A população de Dadaab mais do que duplicou em quatro anos. Um sistema educacional adaptado para menos de 30 mil crianças em 2005 agora luta para atender mais de 60 mil. A média de alunos por sala de aula aumentou de 82 para 113 – e algumas escolas projetadas para acomodar menos de mil crianças já atendem mais de 3 mil. Enquanto isso, a participação das crianças em idade escolar primária que frequentam as aulas caiu de quase 100% em 2005 para menos de 50% em 2010. Embora a necessidade de educação tenha aumentado, o financiamento vem caindo constantemente, além da considerável incerteza sobre o futuro. Ambos, ACNUR e ONGs responsáveis por fornecer educação, funcionam de acordo com ciclos anuais de financiamento. O ACNUR tem sido incapaz de atender às solicitações de financiamento, de modo que as ONGs tiveram de recorrer a outras fontes de financiamento. Para permitir a ampliação sustentável da educação nos acampamentos, os responsáveis pelo planejamento dependem de compromissos plurianuais dos doadores, mantendo contingências incorporadas para o caso de alteração das circunstâncias.

Fonte: Ver Quadro 4.5 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

#### Quadro 7: Reconstruindo a vida dos refugiados iraquianos na Jordânia

Abdu-Rahman, de 15 anos, é uma testemunha da resistência das crianças iraquianas em face da adversidade, e também das oportunidades criadas por uma combinação de compromisso do governo e da inovação não governamental. Tendo escapado da violência sectária no Iraque, Abdu-Rahman e sua família estão reconstruindo suas vidas na Jordânia. Apesar de ter perdido dois anos de escola, ele agora é aluno de um dos 39 centros de educação não formal, operados pelo Ministério da Educação e pela ONG Questscope. As escolas oferecem três ciclos de aceleração da aprendizagem de oito meses, os quais levam alunos do 1º ao 10º ano em dois anos. Os certificados adquiridos podem ser usados no acesso à formação profissional ou para a educação secundária. A maioria dos estudantes da Questscope é composta de jordanianos que abandonaram a escola, mas os centros contam com um número estimado de mil iraquianos. Os centros têm forte história de sucesso, com aproximadamente 75% dos alunos em fase de conclusão do ciclo no qual que se matricularam.

Embora a família de Abdu-Rahman seja pobre, os poucos subsídios do ACNUR ajudam a cobrir os custos de sua ida para a escola, enquanto a política do governo jordaniano de prestar educação gratuita torna a escola acessível. O retorno de Abdu-Rahman para o sistema educacional tem sido difícil. Ele ainda carrega ferimentos e memórias traumáticas do Iraque. Mesmo assim, transpira energia, ambição e senso de confiança que atribui à sua experiência na escola.

Fonte: Ver Quadro 4.9 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.





Uma abertura para o mundo:  
prédio de uma escola no leste do Chade

© Sven Torfirm/Panos

A comunidade de ajuda humanitária precisa repensar o lugar da educação na sua agenda

Os deslocados internos têm menos direitos de proteção formal do que os refugiados. Nenhuma agência das Nações Unidas é diretamente responsável pela promoção dos interesses dessas pessoas. E elas são muitas vezes invisíveis ao planejamento nacional e às estratégias dos doadores. No entanto, existem medidas práticas que podem ser adotadas para manter a porta da educação aberta para os deslocados. Na Colômbia, a lei sobre Deslocamento Interno de 1997 e as ações subsequentes do Tribunal Constitucional têm fortalecido os direitos à educação dos deslocados internos. A Convenção para a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África, adotada em 2009 na cúpula da União Africana, em Kampala, Uganda, fornece proteção legal para a educação dos deslocados internos. Esse modelo poderia ser adotado por outras regiões, ainda que apenas dois governos africanos tenham ratificado a Convenção.

Este Relatório apresenta ampla agenda para a melhoria da oferta de educação às pessoas presas ou deslocadas em razão dos conflitos armados. Entre os elementos-chave, estão:

- **Mudar a mentalidade humanitária.** A comunidade de ajuda humanitária precisa repensar o lugar da educação na sua agenda. Todas as agências envolvidas na parceria da iniciativa de Educação para Todos têm de pressionar para que seja dada maior prioridade a solicitações e envios que envolvam a educação.
- **Articular financiamentos com necessidades.** A ajuda humanitária necessita de um quadro de financiamento mais desenvolvido e flexível. O aumento do financiamento por fundos comuns pode ser usado para atender às carências entre as solicitações de financiamento da educação e a prestação de ajuda, o que, por sua vez, resulta em fluxos mais previsíveis de fundos para países em "situação de emergência esquelética" e setores esquecidos como a educação.

Este Relatório recomenda que mecanismos multilaterais de financiamento comum – como o Fundo Central de Resposta a Situações de Emergência e o Fundo Comum Humanitário – devem ser ampliados para além do nível de financiamento anual corrente de cerca de 730 milhões, para cerca de 2 bilhões de dólares.

- **Realizar avaliações confiáveis das necessidades.** O ponto de partida para a concretização da educação para as comunidades afetadas por conflitos está na avaliação confiável acerca das necessidades. O sistema atual está muito aquém de passar no teste de credibilidade tanto para refugiados como para pessoas deslocadas. Os pedidos de ajuda humanitária para a educação estão fracamente relacionados aos níveis de necessidade. Avaliações realizadas em campos de refugiados não fornecem visão sistemática de financiamentos, nem de outros requisitos necessários ao alcance dos objetivos de Educação para Todos, ao mesmo tempo em que as necessidades dos refugiados que vivem fora dos campos são amplamente ignoradas. As avaliações efetuadas para os deslocados internos subestimam as reais necessidades. Este Relatório recomenda que o *education cluster*, grupo interagência dentro do sistema humanitário, responsável pela coordenação de pedidos, deve trabalhar com as agências especializadas, que possuem *expertise* em coleta de dados, no desenvolvimento de indicadores essenciais para a educação e na estimativa das necessidades de financiamento para a consecução de metas específicas.
- **Reforçar o financiamento e os mecanismos de governança para o deslocamento.** A distinção artificial entre refugiados e deslocados internos é uma barreira para a ação mais efetiva. A competência do ACNUR tem de ser reforçada, a fim de que a agência propor-

cione proteção mais eficaz a todos os refugiados e deslocados internos. Dada a capacidade do UNICEF, o seu histórico no apoio à educação em países afetados por conflitos e a limitada capacidade do ACNUR no setor, eles devem compartilhar competências em matéria de educação. Os países receptores de refugiados têm de considerar a adoção de regras que facilitem o acesso aos sistemas educacionais públicos, e os países ricos devem buscar acordo para o compartilhamento mais equitativo de encargos em escala mundial. Os países com grandes populações de deslocados internos precisam seguir o exemplo da Colômbia e incluir os direitos dos deslocados internos na legislação nacional. Os órgãos regionais devem considerar a adoção de uma versão de Convenção de Kampala da União Africana – a ser ratificada o mais rapidamente possível por pelo menos 15 países, para que venha a se tornar lei.

### Reconstruindo a educação – em busca da paz como prêmio

A reconstrução pós-conflito na educação constitui um desafio imenso. Os governos têm de operar em ambiente marcado por elevados níveis de instabilidade e incerteza e baixos níveis de capacidade. A recriação do sistema educacional em época de *deficit* de financiamentos e falta de professores configura um grave problema. O sucesso na educação pode, apesar disso, ajudar a sustentar a paz, construir a legitimidade do governo e direcionar a sociedade para um futuro mais pacífico. Os doadores têm papel vital a desempenhar, aproveitando a janela de oportunidades trazida pela paz.

As pessoas cujas vidas foram abaladas por conflitos armados saem da violência com a esperança e a ambição de futuro melhor. Elas esperam resultados imediatos – e os governos precisam viabilizar bons resultados velozmente para selar a paz. Com base na experiência do grande número de países afetados por conflitos, este Relatório identifica as estratégias que deram os primeiros resultados. A isenção de taxas governamentais, o apoio às iniciativas da comunidade, a disponibilização de oportunidades de aceleração da aprendizagem e o fortalecimento dos programas de formação de competências para o desarmamento, a desmobilização e a reintegração (DDR) são alguns exemplos. Em Ruanda, os programas de DDR facilitaram o retorno de ex-combatentes para a educação, muitos dos quais tiveram oportunidades de formação profissional.

A construção de salas de aula também pode abrir novas oportunidades. No sul do Sudão, um ambicioso programa de construção de salas de aula facilitou o aumento do número de crianças na escola primária, que era de 700 mil em 2006 para 1,6 milhão em 2009. Para o alcance dos primeiros resultados, a ênfase tem residido

na disponibilização de estruturas semipermanentes de baixo custo, com planos para substituí-las por estruturas permanentes no futuro próximo.

Ir além do sucesso imediato exige desenvolvimento de sistemas de planejamento e de informação nacionais mais robustos. Os países que fizeram a transição do conflito para a recuperação em longo prazo, como Etiópia, Moçambique, Ruanda e Serra Leoa, estabeleceram parcerias com doadores, visando ao desenvolvimento e à implementação de estratégias inclusivas no setor educacional, com metas claras e definidas, apoiadas por compromissos de financiamento seguro. Sistemas de informação para o gerenciamento da educação são elementos fundamentais, uma vez que disponibilizam para os governos instrumentos de controle da alocação de recursos, identificação de áreas carentes e supervisão da remuneração dos professores (o maior item no orçamento educacional). Em 2006, quatro anos após o fim da guerra civil de Serra Leoa, o país tinha posto em prática a estrutura de um sistema de informação para o gerenciamento da educação.

A ajuda previsível e contínua dos doadores é fundamental para facilitar a transição da paz para a reconstrução da educação. A eficácia da ajuda nesta área tem sido gravemente comprometida pela divisão existente entre ajuda humanitária e assistência ao desenvolvimento. Os doadores muitas vezes julgam os países pós-conflito como candidatos fracos para a assistência ao desenvolvimento em longo prazo, seja em razão da preocupação com o risco de novos conflitos, seja porque os países pós-conflito são incapazes de cumprir requisitos mais rigorosos. O resultado é que muitos destes países são relegados à dependência da ajuda humanitária limitada e imprevisível.

As experiências contrastantes da Libéria e de Serra Leoa são instrutivas. Após o fim da guerra civil na Libéria, o país manteve-se fortemente dependente da ajuda humanitária. Esse apoio foi responsável por quase metade da ajuda recebida em 2005-2006. No mesmo período, a ajuda humanitária compunha apenas 9% do pacote de ajuda financeira de Serra Leoa. Embora fosse apenas um fator, a base financeira mais segura para o planejamento educacional em Serra Leoa contribuiu para viabilizar o progresso com mais rapidez (Quadro 8).

Considerando que a percepção de risco sentida pelos doadores é uma das barreiras que reforçam a lacuna no desenvolvimento humanitário, a resposta óbvia seria compartilhar riscos. A partilha de recursos e o trabalho cooperativo permitem que os doadores distribuam os riscos e garantam maiores ganhos em áreas tais como gestão de risco fiduciário, custos iniciais e coordenação. Fundos nacionais reunidos demonstram os potenciais benefícios da cooperação. No Afeganistão, 32 doadores canalizaram quase 4 bilhões de dólares por meio do Fundo de Reconstrução do Afeganistão de 2002 a 2010. A educação tem sido parte significativa da carteira.

A educação deve ter papel central na agenda de reconstrução pós-conflito

### Quadro 8: Começar cedo e permanecer engajado ajuda Serra Leoa

Muito do que deu certo em Serra Leoa pôde ser identificado já nos primeiros anos pós-conflito. Com o país vivendo uma paz frágil no final da guerra civil de nove anos, os doadores sinalizaram para dois compromissos políticos fundamentais: manter a segurança e apoiar o longo caminho para a paz.

Os doadores começaram a aumentar a assistência ao desenvolvimento mesmo antes da declaração oficial do fim da guerra, em 2002, e mantiveram o apoio em seguida. Os compromissos de assistência ao desenvolvimento aumentaram em 70% entre 2001-2002 e 2003-2004. Os principais doadores assumiram compromissos de longo prazo para a reconstrução. Assim como reforçaram o sistema governamental de gerenciamento das finanças públicas, todos os principais doadores apoiaram a segunda estratégia nacional de redução da pobreza (2008-2012), com financiamento de longo prazo, incluindo apoio direto ao orçamento equivalente a cerca de um quarto dos gastos nacionais.

A educação situou-se no centro do processo de reconstrução, com vigoroso enfoque na equidade, especialmente na segunda fase da reforma. O apoio orçamentário foi usado para financiar os subsídios às escolas primárias após a abolição de taxas e o fornecimento de livros didáticos. O apoio dos doadores foi acompanhado pelo compromisso do governo: de 2000 a 2004, o gasto médio com a educação aumentou 11% ao ano.

Fonte: Ver Quadro 5.5 no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011.

Resultados significativos foram alcançados não só no acesso de mais crianças – especialmente meninas – à escola, mas também no reforço da capacidade nacional de planejamento.

O financiamento global comum pode também desempenhar papel muito maior em países afetados por conflitos. O setor educacional carece da criação de fundos de operação comparáveis aos fundos globais atuantes na área da saúde. A Iniciativa de Via Rápida para a EPT já desembolsou 883 milhões de dólares para trinta países desde sua criação em 2002. Em contrapartida, o Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária, lançado no mesmo ano, desembolsou 10 bilhões de dólares. As reformas em curso para a Iniciativa de Via Rápida para a EPT são direcionadas a antigas preocupações em áreas como o desembolso e a governança, expostas no *Relatório de Monitoramento Global Educação para Todos 2010*, e em grandes avaliações externas. Se as reformas fossem realizadas e aprofundadas, a Iniciativa de Via Rápida para a EPT poderia tornar-se a base de um sistema de financiamento multilateral capaz de atender às necessidades prementes dos países afetados por conflitos. Isso requer, no entanto, maior flexibilidade no tratamento de países que saem de conflitos, muitos dos quais têm enfrentado problemas para receber apoio financeiro. Uma ampla base de recursos é também necessária: a Iniciativa de Via Rápida para a EPT desembolsou 222 milhões de dólares em 2009, enquanto o déficit de financiamento externo para os países de baixa renda é estimado em 16 bilhões de dólares.

Governos e doadores que ignoram o papel da educação na construção da paz levam os países por um caminho potencialmente mais violento no futuro

A mensagem deste Relatório é que se dê à educação um papel muito mais central na agenda de reconstrução pós-conflito. O relatório recomenda ação em quatro áreas principais:

- *Aproveitar oportunidades de ganhos rápidos, tornando a educação mais acessível e disponível.* A isenção de taxas escolares deve ser vista como parte importante dos dividendos da paz pós-conflito. Reforçar as intervenções de formação de competências e o apoio psicossocial nos programas de formação de competências para o desarmamento, a desmobilização e a reintegração pode ajudar a neutralizar o potencial retorno à violência, aumentando as oportunidades para ex-combatentes, ao passo que programas de aceleração da aprendizagem oferecem um caminho de retorno para a educação àqueles que a deixaram durante os anos de conflito.
- *Construir as bases para a recuperação em longo prazo.* O desenvolvimento da competência nacional para o planejamento, a criação de sistemas de informação para o gerenciamento da educação e o fortalecimento dos sistemas de folha de pagamento dos professores podem parecer preocupações técnicas, mas são fundamentais para os sistemas educacionais, tornando-os mais transparentes, eficientes, responsáveis e inclusivos.
- *Aumentar o apoio aos fundos nacionais comuns.* Isso pode abrir grandes oportunidades de ganhos de cooperação entre os doadores. As agências de ajuda devem explorar ativamente o potencial de intensificar os mecanismos existentes de fundos mútuos e instituir novos fundos nos países que têm recebido menos atenção, inclusive o Chade e a República Democrática do Congo.
- *Tornar a Iniciativa de Via Rápida para a EPT um fundo global comum mais eficaz.* O setor educacional precisa, com urgência, de um sistema de financiamento comum comparável em escala e eficiência àqueles que operam no setor da saúde. Este Relatório recomenda o financiamento anual para a Iniciativa de Via Rápida para a EPT de aproximadamente 6 bilhões de dólares de 2011 a 2013, cerca de um terço dos quais advindos dos títulos de educação propostos no Capítulo 2. São necessárias novas reformas para ampliar o apoio aos países que saem de conflitos, incluindo a concessão de subsídios de curta duração, para permitir ganhos rápidos, juntamente com os fundos de longo prazo para a recuperação.

### Tornando a educação uma força para a paz

Uma vez que as sociedades emergem de conflitos com uma paz frágil e dão início à longa viagem para a construção da paz, a política educacional disponibiliza aos governos meios de enfrentar o legado do passado e desenvolver um sistema educacional com vistas em um futuro de paz.

Aluna em Medellín, Colômbia, onde escolas foram atingidas pelo fogo cruzado entre forças do governo e milícias urbanas

© Jesus Abad Colorado



O ponto de partida é o reconhecimento da importância da educação. Ao iniciar a reconstrução do sistema educacional, os governos têm de ter cuidado ao avaliar o ambiente pós-conflito. O legado da violência e da desconfiança não desaparece da noite para o dia. Os governos precisam considerar como as escolhas políticas vão ser percebidas à luz das rivalidades de longa data e dos conflitos parcialmente resolvidos entre grupos e regiões. O planejamento educacional sensível aos conflitos, precisa reconhecer que qualquer decisão política tem consequências para a construção da paz – assim como a possibilidade de evitar o retorno à violência. O que se ensina às pessoas, como se ensina e como se organizam os sistemas educacionais podem tornar as sociedades mais – ou menos – vulneráveis a conflitos violentos.

A educação tem sofrido em razão da negligência sistemática na vasta agenda de construção da paz. Tal negligência representa uma oportunidade perdida de prevenção de conflitos e o desenvolvimento de sociedades mais resilientes. Mais do que isso, representa uma ameaça. Governos e doadores que negligenciam o papel da educação na construção da paz conduzem os países por caminhos menos seguros e potencialmente mais violentos.

A negligência da educação é evidente no trabalho da Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas, um comitê consultivo intergovernamental, e do Plano Prioritário do Fundo das Nações Unidas para a Consolidação da Paz (PBF). O fundo sobressaiu como importante parte da arquitetura pós-conflito da ONU. Apesar disso, o PBF é muito pequeno em termos financeiros (recebeu 347 milhões de dólares desde 2006), e os projetos específicos para a educação respondem por apenas 3% do financiamento total previsto. Outro problema é que o PBF é compatível principalmente com projetos pontuais, que não estão bem integrados aos processos de planejamento de longo prazo.

Este Relatório explora vasta gama de canais pelos quais a educação pode influenciar as perspectivas de paz. Ele enfatiza que não há esquemas. O ponto de partida, no entanto, é para que aqueles que formulam políticas verifiquem como determinada intervenção política no campo educacional pode reforçar injustiças associadas aos conflitos armados – pesando a percepção pública de tal política com o devido cuidado e realizando avaliações de possíveis resultados em áreas como:

- *Idioma de ensino.* Nenhum outro ponto demonstra melhor as difíceis escolhas enfrentadas pelos governos de países pós-conflito do que a política linguística. Em alguns contextos, como a República Unida da Tanzânia, o uso de um único idioma nacional como meio de ensino nas escolas tem ajudado a fomentar o sentimento de identidade comum. Em outros, tem ajudado a fomentar a violência. Na Guatemala, onde a política linguística na educação foi fonte de ressentimento profundo para os povos indígenas, a Comissão para a Reforma Educativa foi criada para atender a reclamações, promover o diálogo e definir o rumo para o desenvolvimento da educação bilíngue e intercultural – uma abordagem que pode ter maior relevância.
- *Reforma do currículo.* O ensino de disciplinas como história e religião carrega certa suscetibilidade para a violência. Nas sociedades multiétnicas ou multirreligiosas, o currículo ajuda a dar forma a como os alunos veem a si mesmos em relação ao “outro”. Lidar com questões de identidade confronta os reformadores da educação com escolhas difíceis e leva tempo. Só agora o sistema educacional do Camboja está abordando a história do genocídio. Em Ruanda, onde o sistema educacional reforçou as divisões internas, o governo ainda tem de reintroduzir o ensino da história do país. Ao mesmo tempo, experiências em outros países demonstram como a educação pode reduzir, pouco a pouco, divisões profundamente enraizadas, fazendo que os alunos reflitam sobre as múltiplas identidades e sobre o que os une, mais do que sobre o que os separa. Por exemplo, o Acordo de Belfast, conhecido como Acordo de Sexta-feira Santa, na Irlanda do Norte, abriu as portas para a percepção

A educação pode, pouco a pouco, reduzir disputas profundamente enraizadas, fazendo que os alunos reflitam sobre suas múltiplas identidades e sobre o que os une, mais do que o que os separa

A educação tem papel vital a desempenhar na construção da resistência contra conflitos violentos

mais ampla de cidadania, com os alunos encorajados a perceber a variedade de identidades possíveis que permitem a ideia de que as pessoas podem ser ambos, irlandeses e britânicos, ou simplesmente irlandeses, independentemente da sua filiação religiosa. Este é um bom exemplo do que Amartya Sen descreveu como mudança direcionada a múltiplas identidades e distante da "filiação singular" a um grupo.

- *Delegação da governança educacional.* Descentralização e delegação, assim como a construção da paz, são muitas vezes vistas como vias automáticas para maior responsabilidade. Essa avaliação é exagerada. Em alguns países com sistemas educacionais altamente descentralizados, o papel do governo central fraco pode dificultar a construção dos esforços de paz. Um exemplo marcante vem da Bósnia e Herzegovina. Sob o Acordo de Dayton, de 1995, o país de cerca de 3,8 milhões de pessoas ficou com treze ministérios da educação e um sistema educacional segregado. O governo federal adotou princípios progressistas para a educação. No entanto, com a presença mínima do governo federal, as crianças continuam a receber o ensino baseado em três currículos distintos, que diferem em temas como história, cultura e idioma, por vezes de maneira que reforça o preconceito. Além disso, algumas escolas

ainda trazem os nomes de figuras militares que são vistas por alguns grupos como heróis nacionais e por outros como símbolos de hostilidade.

- *Tornar as escolas ambientes não violentos.* Uma estratégia é inequivocamente boa para a educação, para as crianças e para a construção da paz: tornar as escolas locais de não violência. O desafio à banalização da violência na sociedade depende, em parte, da proibição efetiva dos castigos corporais.

Assim como todos os conflitos armados refletem diferentes conjuntos de tensões latentes e falhas na resolução de conflitos, cada contexto pós-conflito é marcado por distintas ameaças e oportunidades para a educação na construção da paz. Entre as abordagens propostas neste Relatório, estão:

- *Reconhecer que a educação é parte do ambiente pós-conflito.* Os governos nacionais e os doadores precisam perceber que, independentemente da sua intenção, a política de reforma educacional será lançada em ambiente político moldado pelo legado do conflito. Toda política de desenvolvimento deveria implicar os riscos de avaliação pós-conflito.



Sala de aula na vila de Zartsem, na Ossétia do Sul, Geórgia, danificada na guerra de agosto de 2008

- *Expandir o Fundo de Consolidação da Paz.* A Comissão de Consolidação da Paz pode ser muito mais ativa no apoio aos esforços do governo para integrar a educação em estratégias mais amplas de construção da paz. O aumento dos recursos disponíveis por meio do PBF de 500 milhões para 1 bilhão de dólares por ano poderia facilitar a exploração mais eficaz da janela de oportunidades oferecida pela paz.
- *Reforçar o papel da UNESCO e do UNICEF em iniciativas de construção da paz.* Os doadores podem contribuir para o planejamento educacional sensível a conflitos. O primeiro princípio de engajamento é "não fazer mal". É por isso que qualquer política educacional deveria estar sujeita à avaliação rigorosa dos impactos potenciais, tendo em conta não apenas os dados técnicos, mas também as percepções públicas e as reclamações de longa data. A construção da paz sustentável exige mais do que apenas planejamento e recursos financeiros. Ela também precisa de profissionais dedicados e agências comprometidas com a formação de capacidades e o apoio técnico em áreas que vão desde o desenvolvimento do currículo até a elaboração de livros didáticos e a formação de professores. Essa é a área em que a UNESCO e o UNICEF precisam desempenhar um papel muito mais central – e ambas as agências devem participar mais ativamente da Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas.

A educação tem papel vital a desempenhar na construção da resistência contra conflitos violentos. As escolas do século XXI precisam, sobretudo, ensinar às crianças o que é indiscutivelmente a capacidade mais vital para o florescimento de uma sociedade multicultural – a capacidade de conviver pacificamente com as outras pessoas. A consciência da diversidade religiosa, étnica, linguística e racial não deve ser banida da sala de aula. Pelo contrário, a diversidade precisa ser reconhecida e festejada. Dessa forma, escolas e salas de aula, acima de tudo, têm de ser o lugar onde as crianças aprendem a compartilhar e a conviver e respeitar as outras crianças. Nenhum país pode esperar estabelecer as bases para a paz duradoura se não encontrar maneiras de construir a confiança mútua entre seus cidadãos – e o lugar onde tudo começa é a sala de aula. ■

# A crise oculta: conflitos armados e educação

Quando as guerras começam, a atenção internacional e a mídia invariavelmente focalizam de imediato as imagens do sofrimento humano. Mesmo assim, por trás destas imagens está uma crise oculta. Em muitos dos países mais pobres do mundo, os conflitos armados não destroem apenas a infraestrutura da escola, mas as esperanças e as ambições de gerações de crianças.

*A crise oculta: conflitos armados e educação* documenta os efeitos devastadores dos conflitos armados na educação. O estudo analisa as violações aos direitos humanos que mantêm as crianças fora da escola. O Relatório desafia o sistema de ajuda internacional que falha com os países afetados por conflitos, trazendo consequências nefastas para a educação. Ele adverte que as escolas são muitas vezes utilizadas para transmitir a intolerância, o preconceito e a injustiça social.

O Relatório apela aos governos para que demonstrem maior determinação na luta contra a cultura da impunidade que cerca os ataques a estudantes e escolas; Estabelece uma agenda para reparar a arquitetura da ajuda internacional e identifica estratégias para fortalecer o papel da educação na construção da paz.

Este é o *Relatório Conciso de Monitoramento Global de EPT 2011*.

O relatório completo, as estatísticas e os indicadores educacionais, assim como as edições em outros idiomas, estão disponíveis *on-line* no endereço <[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)>.

“Endosso o convite da UNESCO aos governos ao redor do mundo para investir menos em bombas e munição e mais em livros, professores e escolas.”

**Oscar Arias Sánchez,**  
(Prêmio Nobel da Paz, 1987)

“Espero que os dirigentes políticos em todos os países prestem atenção à mensagem do *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011* da UNESCO e lembrem-se de que a educação nunca deveria ser usada para envenenar mentes jovens com preconceito, intolerância e desrespeito. As escolas podem ser uma força poderosa para a paz.”

**Shirin Ebadi,**  
(Prêmio Nobel da Paz, 2003)

“Uma das mensagens-chave do *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2011* é que a educação pode ser uma força de prevenção de conflitos, de reconstrução de países após os conflitos e de construção da paz. Eu concordo plenamente com essa mensagem.”

**José Ramos-Horta,**  
(Prêmio Nobel da Paz, 1996)

“O *Relatório de Monitoramento Global de EPT da UNESCO* aumenta nossa compreensão do impacto nocivo da violência sexual e do estupro, lembrando-nos do impacto adicional que eles têm sobre a educação – condição que tem sido negligenciada há muito tempo.”

**Mary Robinson,**  
(Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 1997-2002)

“Este Relatório da UNESCO está muito atrasado. Documenta em detalhes a dura brutalidade da violência contra algumas das pessoas mais vulneráveis do mundo, incluindo as crianças em idade escolar – e desafia os líderes de todos os países, ricos e pobres, a agir de forma decisiva. Meu apelo aos líderes mundiais é uma simples declaração de intenções: ‘Basta!’”

**Desmond Tutu,**  
(Prêmio Nobel da Paz, 1984)



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
no Brasil



[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

