

Concretizando o direito à educação para todos

Campanha Global pela Educação
Documento para discussão sobre a
educação pós-2015

Março 2013

Campanha Mundial pela
EDUCAÇÃO
www.campaignforeducation.org

Resumo Executivo

Este documento baseia-se numa ampla consulta aos membros da Campanha Global pela Educação para estabelecer princípios, propostas e reflexões sobre as prioridades para a educação pós-2015.

A educação é um direito humano fundamental que permite o acesso a outros direitos humanos, quer sejam culturais, sociais, económicos, civis ou políticos, como, entre outros, o direito a bons meios de subsistência, à saúde e à participação política. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece o objetivo da educação como "a plena expansão da personalidade humana e o reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais". Esta visão, subscrita por Estados de todo o mundo, deve orientar os esforços na elaboração de políticas e apoiar a agenda internacional, incluindo objetivos de curto, médio e longo prazo. Garantir que todas as pessoas do mundo tenham (pelo menos) educação básica de qualidade seria transformador para os indivíduos, para as comunidades e para as nações. No entanto, apesar da importância desta garantia, a sua realização está longe de se concretizar.

Há ainda 131 milhões de crianças fora do sistema de ensino, vários milhões no sistema de ensino mas sem aprender, e quase uma em cada seis pessoas não sabe ler nem escrever. Isto não se deve a uma falha em reconhecer ou entender o problema, mas sim a uma falta de vontade política para tomar medidas eficazes. Subjacente a esta situação está a incapacidade de reconhecer plenamente a educação como um direito humano fundamental, e a falta de uma ação política conforme. O financiamento tem sido fraco, a atenção tem estado demasiado concentrada em inscrever as crianças na escola primária, e as tomadas de decisão são exclusivas e não transparentes. Para progredir é necessário compreender o direito à educação, e o que tal implica para a responsabilidade do Estado.

A CGE apela, pois, para uma abordagem renovada sobre a educação, que trate da qualidade, da equidade e do acesso como inextricavelmente ligados: sem progresso nos três, não podemos concretizar o direito à educação.

A educação de qualidade e o acesso equitativo emergiram como altíssimas prioridades na consulta da CGE, juntamente com o financiamento e a participação da sociedade civil na tomada de decisões políticas. A

garantia de qualidade vai exigir concentração nos professores – outra grande prioridade nas respostas à consulta – incluindo formação, condições e estruturação da profissão de modo a atrair e reter os melhores professores. Tem que se prestar atenção à proporção entre alunos e professores qualificados; outras preocupações chave são a necessidade de programas adequados e de infra-estruturas, mas a falta de professores qualificados é vista globalmente como uma questão mais séria. Por outro lado, o acesso deve ir além da inscrição e além do ensino primário, e incluir todo o ciclo de ensino, desde os primeiros anos até a idade adulta. E a abordagem à inclusão, à equidade e à não discriminação implicará trabalhar com os grupos mais difíceis de alcançar e historicamente excluídos, o que deve ser monitorizado através de dados desagregados relevantes.

Até agora, nas consultas da CGE, muitos membros optaram por destacar não só o que queremos alcançar, mas também os processos necessários para lá chegar, nomeadamente financiamento suficiente, bem atribuído e usado de modo transparente, e responsabilização governamental, através da partilha transparente de informação e do alargamento das decisões políticas, do planeamento e da monitorização, à participação ampla da sociedade.

Em termos de definição de metas, tem que se prestar atenção à forma como "o que" medimos e "como" medimos afeta o que procuramos alcançar. Algumas das possibilidades a considerar são objetivos globais com indicadores definidos localmente; metas processuais incluindo a participação e financiamento, indicadores que conduzam à ação em áreas cruciais como a qualificação de professores, a qualidade do ensino e a qualidade dos ambientes de aprendizagem, e abordagens de medição e avaliação enraizadas no objectivo global da educação e que incluam todo o leque de intervenientes, dos alunos aos professores e dos pais aos membros da comunidade.

Há ainda um longo caminho a percorrer para tornar o direito à educação uma realidade; temos que aprender com os últimos 25 anos a fim de enfrentar aquele que ainda é o desafio fundamental do século 21: o acesso equitativo à educação de qualidade para todos.

Sobre este documento

Este documento é baseado numa ampla consulta aos membros da Campanha Global pela Educação, um movimento da sociedade civil que promove a educação como um direito humano fundamental e responsabiliza os governos e as instituições internacionais pelos seus compromissos e pela sua responsabilidade em oferecer ensino público gratuito, obrigatório e de alta qualidade para todos. A CGE inclui coligações nacionais de cerca de 100 países – formadas por organizações da sociedade civil, ONG, sindicatos de professores, ativistas pelos direitos humanos, associações de pais, organizações juvenis e estudantis e organizações comunitárias – bem como redes e organizações regionais e internacionais.

Os membros da CGE contribuíram para este documento através de uma consulta com base em inquéritos, para a qual recebemos contributos de mais de 70 coligações, redes e organizações sediadas em mais de 50 países, algumas com base em consultas comunitárias de grande

escala, outras com base em discussões no seio das redes e organizações, e através de discussões no final de 2012 e início de 2013, designadamente com o Fórum político da Campanha da Rede Africana para Educação para Todos (ANCEFA), o evento regional de aprendizagem da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação (CLADE), e uma reunião das coligações do Norte da CGE. Estes contributos abrangeram prioridades futuras para a educação, reflexões sobre o quadro de Dacar para a EPT e os ODM, e recomendações para quadros e objetivos futuros.

Este documento para reflexão apresenta os principais temas e preocupações que surgiram durante a consulta como sendo os mais importantes para os membros da CGE. Depois das reuniões para discussão no seio da CGE que ocorrerão em breve em Dacar e Bali, o documento poderá sofrer pequenas alterações e ajustamentos, o que levará a uma posição final em meados de 2013.

Introdução: porque deve a educação ser o foco da agenda pós-2015

Tal como a Declaração Universal de 1948 reconhece, a educação é um direito humano fundamental. Também é um direito facilitador: o acesso a uma educação de boa qualidade permite que as pessoas tenham melhor acesso a outros direitos – o direito a um bom meio de subsistência, a melhor saúde, à participação política – direitos que transformam as suas vidas, transformando também, por sua vez, o bem-estar das suas famílias, comunidades e países. Ao investir em educação, os governos podem reduzir as desigualdades, melhorar a qualidade da democracia, criar prosperidade e contribuir para o bem-estar e empoderamento dos seus cidadãos. A nível individual, por exemplo, as crianças cujas mães tiveram acesso à educação têm mais probabilidades de ser saudáveis e bem alimentadas e de sobreviver para além dos cinco anos de idade. As mulheres africanas com acesso à educação têm entre três a cinco vezes mais probabilidades de ter conhecimentos básicos sobre o HIV e a SIDA do que as mulheres não-alfabetizadas. A nível nacional, ao longo do tempo, o investimento em educação e formação é três vezes mais importante para o crescimento económico do que o investimento em infra-estruturas físicas.

A educação é central para a realização de grande parte da visão global consagrada nos universalmente aceites direitos humanos, que também estão a ser postos em primeiro plano nas discussões do pós-2015, bem como lidar com novos e antigos desafios, que as nações e a comunidade internacional têm que enfrentar. A educação é fundamental para a consolidação das democracias, para o apoio à participação política, para a construção de instituições governativas mais fortes e responsáveis, para a resolução pacífica de conflitos, para a superação de todas as formas de discriminação, para o combate ao desemprego dos jovens e ao subemprego, para a partilha dos benefícios das tecnologias de informação, para a construção de economias baseadas no conhecimento, para a mitigação das mudanças climáticas e adaptação às mesmas, para o combate às desigualdades, incluindo a desigualdade de género, para travar a propagação de doenças infecciosas, para gerir a fertilidade e a transição demográfica através da concretização dos direitos de saúde sexual e reprodutiva, e para a construção de economias equitativas e florescentes que superem a pobreza e a desigualdade na distribuição de riqueza e poder.

No entanto, a situação atual é que hoje – apesar dos progressos realizados no que toca ao número de crianças que vão à escola desde 2000 – a concretização do direito à educação *para todos* permanece distante. O número de crianças que permanece fora do sistema de ensino, a falta de ensino e formação para jovens, a muitas vezes

catastrófica falta de qualidade da educação básica e o facto de que quase um em cada seis adultos em todo o mundo ainda não sabe ler nem escrever são elementos que exigem uma concentração forte e renovada na educação como algo fundamental para os objetivos globais pós-2015.

O caminho para 2015 – o que aprendemos?

Em 2015, a comunidade internacional terá uma experiência considerável na definição de metas e no acordo sobre quadros normativos para a educação, bem como um conjunto de provas através das quais avaliar o seu sucesso. O direito à educação recebeu reconhecimento global formal na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que afirma que "toda a pessoa tem direito à educação", e este direito foi adicionalmente consubstanciado e detalhado por um enorme leque de acordos e declarações internacionais juridicamente vinculativos e de Observações Gerais detalhadas. Posteriormente, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em Jomtien em 1990, e no Fórum Mundial de Educação realizado em Dacar em 2000, um grupo alargado de partes interessadas – governos, organizações da sociedade civil, professores e especialistas em educação – chegaram a acordos sobre as prioridades do ensino e sobre o que significaria a concretização da educação para todos, tendo o Fórum de Dacar produzido um Quadro de Ação que detalha seis objetivos e claros compromissos de governo. Com o acordo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio em 2000, os governos afirmaram a importância da educação – incluindo-a como dois dos seus oito objetivos – estreitando ao mesmo tempo os objetivos de Dacar para as metas do ensino primário universal e da paridade de género no acesso à educação.

É inegável que através destas declarações, acordos e processos, tem sido feito progresso no sentido de garantir que todos tenham acesso à educação. Também é inegável que esse progresso é insuficiente, desigual e, mais recentemente, tem estado estagnado.

Em relação ao progresso sabemos que, de 1999 a 2010, o número de crianças sem acesso ao ensino primário desceu 47 milhões, e o número de crianças sem acesso ao ensino secundário inferior desceu mais de 30 milhões. A proporção de raparigas matriculadas na escola primária aumentou de 79 por cento para 88 por cento no mesmo período. E há mais 132 milhões de jovens e adultos – dos quais 42 milhões têm idades entre 15 e 24

anos – a saber ler e escrever do que no início da década de 90.

Mas o progresso tem sido limitado: mais de 131 milhões de crianças em idade escolar (primária e secundário inferior) ainda se encontram fora do sistema de ensino, muitos mais milhões de crianças permanecem sem acesso ao ensino na primeira infância e há uma enorme lacuna no ensino secundário superior e na formação para jovens. Além disso, o progresso não está apenas incompleto mas sim estagnado: o número de crianças sem acesso ao ensino primário não mudou desde 2008, e tem mesmo aumentado, na África Subsaariana. A continuação dos estudos para o ensino secundário continua fraca e, globalmente, em 2010 houve mais crianças sem acesso ao ensino secundário inferior do que em 2008, sobretudo devido ao crescimento da população sem acesso ao ensino nas regiões da África Subsaariana e da Ásia Meridional e Ocidental. Estimativas globais indicam que quase uma em cada cinco mulheres do mundo não sabe ler nem escrever – e em alguns países esta proporção chega a ser de mais de quatro em cinco.

Além disto, tem faltado progresso especialmente em dois outros aspectos centrais na consecução da educação para todos: equidade e qualidade. As desigualdades no acesso à educação são persistentes: as raparigas têm mais probabilidade de ficar excluídas do sistema de ensino do que os rapazes, as crianças rurais têm o dobro de probabilidade de ficar fora do sistema de ensino do que as crianças urbanas. Dados a nível nacional mostram que a discriminação racial e étnica leva a forte exclusão do sistema de ensino. Estima-se que um terço das crianças excluídas do sistema de ensino sejam portadoras de deficiência. As crianças provenientes dos lares correspondentes à quinta parte mais pobre têm quatro vezes mais probabilidades de ficar fora do meio escolar do que as crianças provenientes da quinta parte dos lares mais ricos.

As falhas na qualidade também são chocantes: estima-se que, das 650 milhões de crianças em idade de frequentar a escola primária, 250 milhões não tenham sequer uma

alfabetização e literacia básicas, muito menos as competências sociais, criativas ou analíticas que um bom ensino deve oferecer. É um escândalo que em muitos países, haja crianças que chegam a completar dois, três ou mais anos de escolaridade sem sequer aprender a ler.

A qualidade, claro, não é o único elemento dos objetivos da EPT que tem sido negligenciado: houve pouco progresso na alfabetização de jovens e adultos, nas competências e aprendizagem ao longo da vida, na educação na primeira infância, no ensino secundário, e uma compreensão da igualdade de género que vá além da paridade no acesso.

É importante não caracterizar esta situação como uma falha coletiva na identificação dos temas mais preocupantes. Pelo contrário, os aspectos da educação atualmente destacados como prioritários já estavam bem reconhecidos em Jomtien e desde então têm sido enfatizados repetidamente. O fracasso não reside na compreensão ou na identificação dos desafios mas sim na tomada de ação, na verdadeira integração do Direito à Educação nas leis e na política. A consulta da CGE revelou três fatores específicos que podem explicar esta falta de ação:

- **Abordagem política:** há um forte consenso sobre o facto de o estreitamento da agenda da EPT para os objetivos do acesso incluídos nos ODM significar que a ação política se concentrou em elementos limitados daquilo que se necessita na educação, chamando a atenção dos governos e recorrendo aos fundos de doadores para inscrever as crianças na escola primária, sem uma correspondente concentração sobre o que a educação significa e abrange verdadeiramente, mesmo dentro do contexto das escolas primárias, quanto mais fora dele.
- **Financiamento:** novos cálculos da UNESCO indicam uma lacuna de 38 mil milhões de dólares entre o financiamento disponibilizado e o financiamento necessário para assegurar educação de qualidade e equitativa nos primeiros anos, aos níveis do ensino primário e secundário inferior. O financiamento – tanto em termos de alocações domésticas e gastos como em termos de doações – foi a preocupação mais mencionada na consulta da CGE, e, em particular, foi mais frequentemente mencionada como prioridade para a ação do governo e como assunto sobre o qual os governos deveriam ser responsabilizados internacionalmente. O Quadro de Ação de Dacar para a EPT incluía, com efeito, compromissos para a disponibilização de financiamento (apesar de não incluir objetivos), no entanto isto não estava presente nos ODM.
- **Governança:** outra preocupação frequente na consulta – particularmente em relação às prioridades para a definição de políticas governativas – foi a necessidade de tornar o processo de tomada de decisões no sector da educação mais aberto, transparente e participativo. Quando as prioridades são decididas à porta fechada e sem a participação dos cidadãos e da sociedade civil, é muito mais provável que estas falhem na abordagem às preocupações reais e urgentes das populações, ou no seu ajustamento à luz do seu impacto real. A participação da sociedade civil foi uma dimensão fulcral do Quadro de Ação de Dacar, e é assim que tem que permanecer na agenda do pós-2015.

Subjacente a estes está uma incapacidade de compreender a educação como um direito humano fundamental. Isto levou a uma concepção mais limitada da educação – muitas vezes reduzindo-a à mera aquisição de competências para a empregabilidade, afastando-a do objetivo mais amplo previsto nos instrumentos internacionais dos direitos humanos, causando impacto nos programas, na formação de professores e na avaliação – bem como à relativa desresponsabilização do Estado.

A aproximação iminente do fim do prazo de 2015 para a realização dos ODM e dos objetivos da EPT aparece como o momento de exigir responsabilidades aos governos em relação aos seus compromissos, e também de rever de que compromissos os responsabilizamos. Este documento para discussão baseia-se, assim, na aprendizagem coletiva e na experiência dos membros da CGE para entender o que foi e o que não foi alcançado dentro dos contextos de educação existentes, e também estabelece alguns princípios e propostas baseados nesta mesma aprendizagem.

O direito humano à educação como ponto de partida

Muitos membros da CGE expressam a preocupação de que houve uma falha em enraizar as metas, políticas e práticas educativas numa compreensão dos direitos humanos fundamentais e, em particular, no direito à educação. O direito à educação foi formalizado na Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 e, desde então, tem sido reiterado e consubstanciado através de numerosos tratados e acordos relativos aos direitos humanos. Uma prática rica da monitorização, utilização e interpretação dos tratados que incluem o direito à educação originou uma estrutura através da

qual o direito à educação é entendido no sentido em que a educação deve ter quatro características interrelacionadas – os "4 As". A educação deve estar ao alcance, ser acessível, aceitável e adaptável.

Os Estados são os defensores dos direitos fundamentais. Assim, estes "4 As" não só explicam o significado do direito à educação como resumem as responsabilidades dos Estados no plano da educação. O que isto significa é que os Estados devem:

- Assegurar que a educação esteja **disponível para todos** a todos os níveis, e disponibilizar o financiamento para que tal se torne realidade.
- Assegurar que a educação esteja **acessível a todos**, sem discriminação, incluindo a remoção imediata de barreiras de custo (propinas etc.) pelo menos nos níveis obrigatórios e, cada vez mais, também nos outros níveis, de modo a assegurar a universalidade. Assegurar também que não haja nenhum outro obstáculo em termos de localização geográfica.
- Assegurar que a educação tenha como objetivo o desenvolvimento pleno da personalidade e da cidadania, que esteja ancorada em valores que reflitam e promovam os direitos humanos, que seja de boa qualidade, com professores profissionais, com boa formação e com bons apoios, e que conte com ambientes de aprendizagem seguros – ou seja, **adaptável**.
- Assegurar que os conteúdos, as infraestruturas e os métodos pedagógicos sejam relevantes, inclusivos e sensíveis aos contextos – ou seja, **aceitável**.

O direito à educação não está explícito nos ODM ou mesmo no quadro de referência da EPT (embora esteja implícito). Os quadros de referência futuros têm que ser

baseados em direitos de modo mais explícito; muitos membros da CGE estão a alertar para a necessidade de integração dos direitos humanos na legislação e nas políticas relativas à educação.

Prioridades para a educação do pós-2015

Objectivo global: Uma abordagem integrada ao acesso, à qualidade e à equidade

A grande maioria das prioridades que surgiram da consulta da CGE em termos do que se pretende para a educação no pós-2015 revelam que a educação tem que ser de alta qualidade e disponibilizada de modo equitativo. Estas não são prioridades concorrentes, mas sim fatores que devem ser considerados como inextricáveis. Muitos afirmaram, em resposta à consulta, que, se houvesse um único objetivo para a educação, esse objetivo deveria ser "o acesso equitativo à educação de qualidade para todos". Como referido anteriormente,

é responsabilidade do Estado. É importante entender estes elementos como estando intimamente ligados:

- acesso universal sem qualidade significa que estamos a oferecer apenas escolaridade e não o verdadeiro ensino (ou seja, educação não aceitável ou não adaptável)
- qualidade sem acesso universal significa que há bom ensino mas ensino apenas para alguns (educação não disponível ou acessível)

- O facto de não se dar prioridade à equidade implica o risco de se perpetuar e fortalecer a situação actual, em que as populações mais marginalizadas, excluídas e discriminadas – os que vivem na pobreza mais extrema, as raparigas, as pessoas com deficiência, aqueles que vivem em Estados frágeis, as crianças de rua, os migrantes, os afrodescendentes e as minorias linguísticas ou étnicas – são excluídos. Estes grupos são aqueles que já não conseguiram beneficiar do recente alargamento da educação: esta desigualdade tem que ser corrigida em vez de perpetuada ou fortalecida.

O que pretendemos em termos de equidade?

Quase todas as respostas à consulta da CGE mencionaram o tema da equidade, e houve um amplo leque de comentários. Atualmente, a oferta de educação – e de educação de qualidade em particular – é altamente desigual, com o género, a situação económica, a localização, a origem étnica e outros aspectos da identidade a desempenhar um grande papel na definição das oportunidades educativas e das experiências dos indivíduos. Deve ser dada prioridade, na oferta de educação, àqueles mais difíceis de alcançar – incluindo muitas raparigas, aqueles que vivem na pobreza mais extrema, pessoas com deficiência, refugiados e pessoas internamente deslocadas, minorias e grupos que sofrem discriminação – e deve garantir-se que a educação sirva para superar estas múltiplas formas de discriminação.

Mais especificamente:

- **A educação para mulheres e raparigas** ainda é uma preocupação – até agora, a igualdade de género na educação tem sido amplamente entendida em termos de paridade de género na inscrição escolar. No entanto, é necessário ir muito além da inscrição e considerar a experiência das mulheres e raparigas na escola, a violência de género, os programas sensíveis ao género, estereótipos de género, etc.
- **A educação verdadeiramente inclusiva** deve constituir uma prioridade. Isto implica reconhecer – e valorizar – a diferença e a diversidade, e desenvolver estratégias que abordem tanto o acesso – oferta, infra-estruturas, etc. – como o conteúdo, em termos de programas e métodos de ensino apropriados. Deve ser dada especial atenção aos alunos portadores de deficiência, que são particularmente marginalizadas na tomada de decisões políticas.
- **A medição do progresso na educação** deve ter em conta estes diferentes grupos, de modo a

compreender melhor quem está a ser excluído, para mudar as políticas em conformidade. Tal requer dados desagregados.

O que pretendemos em termos de acesso?

O "acesso" à educação é muitas vezes considerado de forma muito restritiva, com a discussão e monitorização do acesso muitas vezes confinadas à inscrição na escola primária. Isto marca um estreitamento dos objetivos; até os ODM, com a sua abordagem comparativamente limitada, incluem um objetivo não apenas a nível das inscrições, mas da conclusão de um ciclo completo de ensino primário e o Quadro de Acção de Dacar foi ainda mais longe. A CGE entende o acesso à educação – o acesso em que a comunidade mundial se deve comprometer – como estando em linha com os seguintes princípios:

- O acesso implica oferta: a responsabilidade do Estado no acesso à educação implica a responsabilidade do Estado na oferta da mesma. Muitas pessoas que responderam à pesquisa da CGE apontaram a necessidade de concentrar esforços na **educação pública universal** como o meio fundamental para garantir a universalidade e a equidade.
- Deve existir **acesso à educação ao longo da vida** desde os primeiros anos (cuidados e educação na primeira infância), até à educação de adultos, incluindo capacitação e programas de alfabetização para aqueles que foram excluídos. É importante manter a concentração no acesso ao ensino primário, mas expandir o acesso para outros níveis, também críticos, mas muitas vezes muito negligenciados. Os membros da CGE estão a pedir mais ação em cuidados e educação da primeira infância, em alfabetização de adultos e no ensino secundário, enquanto que, na nossa consulta, os membros da CGE da África e da Ásia, mencionaram particularmente a necessidade de acesso à capacitação e formação profissional
- O acesso deve ser **mais do que a inscrição**: os governos devem ser responsabilizados por garantir que as crianças não se limitem a iniciar o ensino primário mas que o completem. Tem que se prestar muito mais atenção à transição entre níveis de ensino: cuidados e educação da primeira infância, primária, secundário e, cada vez mais, terciário. A educação primária não é o ponto máximo das nossas ambições.
- A abordagem ao acesso requer uma abordagem aos **obstáculos ao acesso** – e, em particular, ao custo. A

educação pública deve ser **gratuita** em todos os níveis obrigatórios, e, cada vez mais, também nos outros níveis.

O que queremos em termos de qualidade?

Da consulta da CGE surgiu a necessidade de uma concentração de esforços muito maior sobre a qualidade da educação. Foi o aspecto da educação mais citado por membros da CGE de todos os continentes como aquele que tem que ser uma prioridade dos governos. Foi também o aspeto mais mencionado para qualquer futuro 'objetivo único' para a educação, geralmente em combinação com a equidade ou como aspeto prioritário de um objetivo abrangendo o conjunto das metas da EPT.

Os membros da CGE têm uma rica compreensão do que é a qualidade e do que esta exige, o que está relacionado com uma compreensão do propósito da educação e do que o direito à educação implica. Uma educação de qualidade inclui a efectiva aquisição de competências, conhecimentos, valores e capacidades – adquiridos através "da educação para além dos testes e da aprendizagem por memorização", como expressou um dos entrevistados. Em termos de capacidades e conhecimentos, uma educação de qualidade deve incluir pelo menos alfabetização, numeracia, conhecimentos de humanidades, ciências e artes, competências analíticas e de resolução de problemas baseadas no pensamento crítico e competências criativas baseadas na imaginação. A educação de qualidade também deve incluir educação sexual abrangente e outras competências para a vida e para o trabalho que possam melhorar a saúde, as oportunidades de emprego satisfatório e as escolhas de modos de subsistência.

Em termos de valores e cidadania, a educação de qualidade inclui a educação para a capacitação e para a participação nos processos democráticos. A educação de qualidade promove e celebra a paz, a solidariedade, o diálogo, a cooperação, a tolerância, a diversidade e a não-discriminação, ajudando a erradicar estereótipos e a reduzir a violência de género. Também deve promover uma vida sustentável, bem-estar e dignidade.

Quais são as características de uma educação de qualidade universal e equitativa?

Diferentes definições de educação de qualidade – da UNESCO, da UNICEF, da CGE, da INEE e outros – concordam que professores profissionais, com boa formação e com bons apoios são absolutamente

necessários para garantir a educação de boa qualidade. O conhecimento profundo dos temas, as competências pedagógicas, o conhecimento pedagógico bem desenvolvido, uma profunda compreensão dos direitos (da criança) e uma educação inclusiva são elementos cruciais para garantir que as crianças e os alunos adultos recebam a educação de qualidade acima descrita, num ambiente seguro. No entanto, faltam 1,7 milhões de professores para se poder oferecer educação primária universal, e um grande número de professores não tem formação. Em África, a UNESCO estima que metade dos professores tem pouca ou nenhuma formação.

A consulta da CGE aponta para a enorme preocupação com esta falta de professores qualificados. A falta de professores qualificados de alta qualidade – e o impacto que isto tem sobre a qualidade da educação – surge como uma preocupação prioritária para os membros da CGE de todo o mundo. Entre os membros da CGE de fora da Europa e da América do Norte (que concentravam os seus esforços na ação de doadores), a resposta mais comum à nossa pergunta sobre as ações às quais os seus governos deveriam dar prioridade foi a necessidade de melhorar e investir em professores de alta qualidade (seja através do recrutamento, da formação, das condições, etc.). Em conjunto com a qualidade, o financiamento e a equidade, o ensino e os professores foram dos temas mais mencionados na consulta.

Algumas das preocupações específicas dizem respeito a:

- ter suficientes professores qualificados – os governos deveriam ser responsabilizados pela proporção entre alunos e professores qualificados.
- a extensão e a natureza da formação de professores – a formação deve ser alargada e melhorada, incluindo a formação de professores especializados para garantir educação de qualidade a crianças que são muitas vezes excluídas, como as crianças portadoras de deficiência.
- promoção de métodos de ensino inovadores.
- transformação da profissão de professor e respetivas condições, para atrair profissionais altamente qualificados e elevar os padrões. Há uma preocupação especial com o movimento de "desprofissionalização" do ensino através da colocação de quantidades massivas de professores sem formação ou com formação insuficiente, com salários baixos, e com as tentativas para os responsabilizar através de regimes de testes ou avaliações punitivas, em vez de os capacitar, através de formação e apoio, para serem os melhores educadores possível, e de projetar a avaliação com

vista a melhorar o processo de ensino-aprendizagem.

Outros aspectos da qualidade preocupantes:

- Reforma curricular, garantindo um programa relevante e inclusivo, que promova as necessidades

dos diversos alunos, tais como raparigas e rapazes, crianças com e sem deficiência, diferentes grupos étnicos, raciais e linguísticos, etc.

- Ensino da língua materna e materiais.
- Infra-estruturas suficientes e adequadas.

Processo: como atingir as prioridades pós-2015

Financiamento

A UNESCO acabou de apresentar novos valores que indicam que o défice de financiamento para um ensino equitativo e de boa qualidade, tanto na primeira infância como no ensino primário e no secundário inferior (depois de consideradas as verbas alocadas para gastos internos correntes e assistência ao desenvolvimento internacional) é de USD \$ 38.000 milhões. (Não estão disponíveis dados para o ensino secundário de nível superior.) Isto significa que os governos, em conjunto, não estão a conseguir cumprir as promessas que fizeram para a educação, num montante de USD \$ 38.000 milhões. Esta lacuna revela a falsidade da declaração, subscrita por 161 governos, que "nenhum país seriamente comprometido com a educação para todos

será impedido de realizar este objetivo por falta de recursos."

O financiamento – em termos da disponibilidade de fundos, a sua atribuição e uso transparente, o nível e a natureza dos compromissos dos doadores – é, de longe, a preocupação mais citada na consulta inicial da CGE. É inegável que os compromissos para com os princípios e objectivos acima enunciados não nos levarão a lado nenhum a menos que haja um financiamento suficiente, adequado e responsável. O financiamento é um grande pedaço em falta no quadro dos ODM, em particular. Algumas preocupações específicas relacionadas com o financiamento da educação são:

- O nível de financiamento para a educação: A CGE apela aos governos para que utilizem pelo menos 20 por cento dos seus orçamentos, ou 6 por cento do PIB, em educação. Este marco tem que ser claramente apoiado. Alguns países atingem facilmente esta meta; outros estão ainda muito longe.
- É necessário prestar mais atenção às alocações subsectoriais dentro do orçamento para a educação. Os estados deveriam assegurar que uma proporção significativa do orçamento da educação seja utilizada na educação básica.
- Dentro do contexto dos orçamentos para a educação, é necessário prestar atenção à equidade e à resposta às necessidades das pessoas marginalizadas. Para isto são necessários os orçamentos públicos e desagregados, e as despesas.
- Os governos também deveriam procurar expandir os seus orçamentos – e limitar a dependência de ajudas – através de esforços para obter mais receitas através da taxação progressiva. A comunidade internacional deveria ajudar nestes esforços através do encerramento dos paraísos fiscais e outros vazios legais.
- Os doadores devem alocar pelo menos 10% da sua ajuda bilateral à educação básica (contando com uma proporção do apoio ao orçamento geral para este efeito). De acordo com os números mais recentes, os países de baixos rendimentos estão a despende, em média, menos de 12 por cento dos seus orçamentos na educação, mas os doadores CAD, colectivamente, alocaram menos de 3 por cento da sua ajuda ao desenvolvimento à educação básica entre 2005 e 2010 (mesmo contando para este total com os 12 por cento do OGE. As únicas condições que podem ser postas com legitimidade ao financiamento da educação estão relacionadas com a utilização transparente dos fundos, em linha com os orçamentos.
- Os gastos efectivos e bem direccionados exigem transparência: tem que haver total transparência dos orçamentos e despesas com a educação, tanto a nível local como nacional, permitindo às comunidades compreender – e influenciar – o que está a ser financiado, e monitorizar se o fundo chega.

A nível macro, alguns membros da CGE sugeriram que, como parte do quadro pós-2015, deve haver um cronograma internacional vinculativo para colmatar a

lacuna de financiamento na educação, com uma indicação clara das contribuições esperadas por parte dos diferentes parceiros.

Tomada de decisão responsável, transparente e participativa

O envolvimento dos cidadãos – pais e professores, líderes comunitários e estudantes – é vital para assegurar que as políticas e programas de ensino sejam relevantes, que a sua aplicação seja eficaz, que os compromissos sejam cumpridos e que o orçamento seja gasto com sensatez. A necessidade de envolvimento dos cidadãos para a concretização da Educação para Todos foi bem reconhecida no âmbito do Quadro de Ação de Dacar. Os governos devem agora criar estruturas transparentes e participativas para garantir que os cidadãos sejam genuinamente capazes de influenciar quais as prioridades e possam monitorizar e avaliar os progressos no sector da educação. A transparência – sobre objetivos, processos, orçamentos, políticas, planos e progresso – também é crucial para permitir que os decisores sejam responsabilizados.

Melhorar a transparência e o grau de participação na tomada de decisão foi a segunda prioridade mais frequentemente citada, como ação governamental, na consulta da CGE, depois do financiamento. (Em terceiro lugar surge uma Ação com os professores.) A maioria das respostas abordou esta questão diretamente, em termos da importância do envolvimento dos cidadãos, da comunidade e da sociedade civil em processos transparentes de tomada de decisões. Alguns também salientaram os benefícios de financiamento de doadores para apoiar essa participação e – sabendo que a participação é, naturalmente, a sociedade civil reclamar o seu espaço e o governo oferecer esse espaço – o valor de ter espaços formais onde a sociedade civil possa apresentar provas e propostas.

Quadros do sector da Educação: legislação e governança

Alguns membros da CGE destacam a importância da legislação – e até das constituições – que consagram o direito à educação, constituindo uma base sólida para se atingir a educação para todos. Reforçar esta base exige não apenas a estrutura, mas também as ferramentas para a implementar. A capacitação de funcionários do governo é, em muitos países, essencial para a criação de um sistema de educação pública forte. Qualquer

fraqueza nos departamentos governamentais, ou na acção governamental, deve ser vista como uma razão para reforçar as capacidades, em vez de ser vista como razão para optar pelo sector privado para levar a cabo essa ação (o que levanta preocupações significativas sobre a equidade e responsabilização aos cidadãos como um todo).

Implicações para objetivos e quadros

A importância dos objetivos globais

A consulta da CGE até agora tem sido clara: é importante ter quadros globais, objetivos e metas para a educação. Os quadros da EPT e dos ODM têm oferecido um ponto útil de discussão, ajudaram a aumentar a visibilidade de algumas metas específicas de educação, e são vistos como tendo, até certo ponto, originado mais compromissos políticos e financeiros para a educação.

Este é um bom argumento para continuar com os objetivos e quadros específicos de educação, algo que quase todos os participantes na consulta CGE apoiam. Mas apesar de haver consenso em relação a manter os objetivos globais gerais, há, no entanto, a necessidade de mais sensibilidade em relação aos contextos nacionais. Tal deveria refletir-se nas metas, objetivos e indicadores.

O âmbito dos objetivos e quadros de educação

Há alguma tensão em relação a preocupações com a estreiteza dos ODM: os ODM para a educação são sentidos como tendo tido maior tração política do que os objectivos da EPT, em parte por causa da sua maior visibilidade, mas também porque eles estabelecem uma agenda mais clara e mais simples (e na verdade estas duas características podem estar ligadas). No entanto esta clareza e simplicidade surge, significativamente, de uma retração da agenda EPT que, de forma global, gerou a percepção de ter causado problemas na conquista de direitos de educação e de educação de qualidade significativa. Quando se trata de negociar este trade-off, a CGE não iria apoiar o estreitamento da agenda da educação a apenas um ou dois aspectos dentro de um quadro mais amplo de desenvolvimento. Os objectivos globais pós-2015 devem incluir explicitamente a educação. Se este for um objectivo único, deve ser amplo no seu âmbito de ação (incluindo a equidade, a qualidade e o acesso a todo o ciclo de ensino) e de ter um conjunto limitado de indicadores e metas que destaquem algumas das prioridades para chegar a esta visão.

A CGE expressa o seu apoio geral (senão mesmo universal) ao formato já existente do quadro da EPT,

Como abordar objectivos, metas e indicadores?

Parte do desafio é, naturalmente, o de pensar sobre como os objectivos, metas e indicadores que estabelecemos produzem realmente impacto nos resultados que estamos a tentar alcançar. Isto é, como é que a chamada de atenção, as medidas que requerem, e os recursos que atraem, irá influenciar não apenas o que os governos podem informar (o número de crianças na escola, o número de crianças que passam um determinado teste), mas o que realmente queremos que os responsabilize: crianças, jovens e adultos que têm acesso pleno e equitativo a uma educação de boa qualidade?

A verdadeira prestação de contas relativa às conquistas das metas de educação implica o foco tanto no que está a ser medido – indicadores claros dos resultados relevantes que reflitam o propósito da educação,

como uma estrutura holística, com objectivos diferentes, mas interligados – enquanto alerta para a necessidade de tornar essas interligações mais claras do que anteriormente (certamente no que diz respeito à implementação). Deve haver mais metas e estas devem ser mais claras e mais profundas e deve também haver indicadores no âmbito de cada meta, tanto em termos de metas desagregadas como estratégia para combater a marginalização e promover a equidade e a não discriminação, como enquanto meio para reorientar a atenção sobre alguns dos objectivos que têm sido negligenciados (como a Meta 6 da educação de qualidade), através do estabelecimento de um conjunto de objectivos claros.

Além disso, qualquer novo quadro deve reflectir e responder a instrumentos de direitos humanos legalmente vinculativos já acordados por Estados membros da ONU. Estes já incluem uma grande variedade de detalhes sobre o direito à educação, que devem ser incluídos nos quadros pós-2015.

indicadores estruturais tais como financiamento e quadros legais, e metas do processo – como o foco no modo como essa medição se realiza. Em relação a este último, todas as partes interessadas devem ser envolvidas na definição de indicadores e na monitorização e avaliação do progresso realizado. Os objectivos da EPT e dos ODM eram claros, mas os mecanismos para monitorizar o progresso a nível nacional foram muitas vezes vagos. Os membros da CGE sustentam que os resultados têm sido muitas vezes tendenciosos, ou pelo menos enganosos: ao mesmo tempo que se celebra o aumento das taxas de matrículas, as crianças abandonam a escola, ou estão a graduar-se mas sem a capacidade de ler uma única palavra.

Isto, portanto, requer objectivos, metas e indicadores que:

- Fixem o que é importante para melhorar o sistema de educação no seu conjunto e não apenas naquilo que pode ser medido facilmente (resultados de testes padronizados, por exemplo, podem indicar o nível de preparação para um teste particular, mas não revelam a qualidade da educação);
- Envolvam os atores adequados e certos, de modo a que o próprio processo de avaliação possa contribuir para atingir as metas; a CGE apela à introdução de métodos de quantificação e medida melhorados e flexíveis que envolvam um leque alargado de participantes, com ênfase nos cidadãos, incluindo pais, professores e estudantes;
- Alcancem a equidade através de objectivos e metas desagregados;
- Conduzam as necessárias acções para obter resultados, através do foco nos requisitos processuais e estruturais – o que deveria incluir indicadores relativos à disponibilidade de professores qualificados e de espaços de ensino inclusivos e seguros, participação da sociedade civil e dos cidadãos no processo de decisão política e metas e valores de referência financeiros;
- Permitam a flexibilidade e aceitem a diversidade – talvez abrindo espaço para objectivos nacionais ou subnacionais, os quais deveriam ser objecto do mesmo nível de escrutínio, mas evitando uma abordagem única para todos os casos na quantificação dos progressos;
- Incluam objectivos e prazos tangíveis, com metas intermédias, de modo a haver uma compreensão clara e partilhada do que se deseja atingir, e de modo a que os participantes possam ser responsabilizados.

Conclusões

A associação CGE engloba uma ampla gama de organizações e contextos – incluindo organizações locais de base comunitária e ONG internacionais, sindicatos de professores e associações de pais, ativistas e académicos, todos oriundos de cerca de 100 países. E, no entanto, apesar das diferenças em alguns dos detalhes de

preocupações, a consulta que realizamos até agora, por vários meses, revelou um impressionante consenso, apontando para a existência de realidades partilhadas.

Isto pode resumir-se como:

- O movimento CGE está profundamente comprometido com a qualidade da educação: há a sensação profunda de que a qualidade terá sido negligenciada na pressa de conseguir levar as crianças a frequentar a escola – o que, em si mesmo, nem sequer está conseguido. Estamos a apelar fortemente a um movimento para lá desta abordagem fragmentada e estreita tornando como prioridade a qualidade, acesso e equidade enquanto elementos inextricáveis para atingir o direito à educação. Enquadrar a educação como um direito humano fundamental, tornando os Estados responsáveis pela sua aceitação, constitui esse desafio.
- Os objectivos da qualidade e do acesso não podem ser atingidos sem um enfoque muito forte numa abordagem à iniquidade, discriminação e marginalização. Isto inclui um enfoque continuado e aprofundado na educação inclusiva com uma ênfase na igualdade de género, bem como uma maior sensibilidade em relação à situação de pessoas com deficiências, em especial as que vivem na pobreza, em Estados frágeis, migrantes, afrodescendentes e minorias étnicas, linguísticas e religiosas e outros grupos excluídos.
- No plano da qualidade, há vários factores a considerar, incluindo infraestruturas, curriculum, uso da língua materna e materiais. Aquele que mais preocupa os membros do CGE é o devastador fosso entre professores qualificados e profissionais. A estratégia de recrutar professores deficientemente formados, a baixo salário e com baixas qualificações – na esperança de obter como resultado uma educação de qualidade – falhou, tal como pode ser observado nas taxas de sucesso e de literacia desastrosamente baixas. Isso também põe em risco a segurança das crianças. Formar e apoiar professores profissionais deve ser uma prioridade.
- O acesso deve ir para lá da inscrição e para além do ensino primário, abrangendo todo o ciclo de aprendizagem desde os primeiros anos até à idade adulta.
- Os membros da CGE apelam a uma maior enfoque nas barreiras estruturais que se opõem à conquista de uma educação para todos, incluindo a falta de financiamento, baixos níveis de responsabilização, uma desprezível participação cívica, um processo de decisão não transparente e uma fraca monitorização. Estes aspectos têm que ser tomados em conta em futuros enquadramentos.
- A compreensão dos direitos tem sido frequentemente negligenciada, tanto no plano das políticas nacionais como no âmbito internacional. Compreender que a educação é um direito fundamental, e o que esse direito implica, deve estar nos pressupostos de futuros enquadramentos.

Embora algum progresso tenha sido feito no sentido de garantir que mais crianças, jovens e adultos tenham uma educação, não há espaço para complacência num mundo em que quase um em cada seis adultos não sabe ler, e centenas de milhões de crianças frequentam a escola,

mas quase não aprendem nada. Resolver a crise da educação permanece como o desafio fundamental do séc. XXI, e exige um enquadramento que mova a vontade política e a alocação dos recursos necessários para pôr termo a essa crise.