

Resposta ao relatório da Comissão do Financiamento da Educação *A Geração do Saber: investir na educação para um mundo em mudança*

Campanha Global pela Educação; Setembro de 2016

A **Comissão Internacional do Financiamento da Oportunidade para uma Educação Global** apresentou o seu relatório "*A Geração do Saber: investir na educação para um mundo em mudança*" domingo, 18 de setembro, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Presidida pelo ex-primeiro-ministro britânico Gordon Brown, a Comissão é coorganizada pela primeira-ministra da Noruega Erna Solberg, a presidente do Chile, Michelle Bachelet, o Presidente da Indonésia, Joko Widodo, o Presidente do Maláui, Peter Mutharika e a diretora-geral da UNESCO, Irina Bokova.

A **Campanha Global pela Educação (CGE)** é um movimento da sociedade civil que apela aos governos para concretizarem o direito de todos a uma educação pública, gratuita e de qualidade. A funcionar em mais de 90 países, e em várias dezenas mais através das redes regionais e internacionais, os membros da CGE incluem milhares de organizações de base, sindicatos de professores, grupos de direitos da criança e ONG internacionais.

No mês passado a CGE elaborou um documento sobre políticas, [O que a Comissão do Financiamento da Educação deve recomendar](#), identificando áreas-chave em que a Comissão deveria fazer recomendações. Esta resposta inicial baseia-se na medida em que a Comissão cumpriu estes aspetos. Pode também ver a resposta coletiva dos membros CGE à consulta efetuada pela Comissão [aqui](#).

1. **HARMONIZAÇÃO** A CGE pediu uma harmonização com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável sobre Educação (ODS 4) e metas relacionadas, universalmente acordadas o ano passado, bem como a harmonização com estruturas dos direitos humanos e com arquiteturas existentes acordadas a nível internacional. O relatório cita o ODS 4 mas centra principalmente a atenção no ensino pré-primário, primário e secundário, sem dar especial atenção a algumas outras metas, por exemplo, de alfabetização de adultos ou aprendizagem ao longo da vida. Refere-se a estruturas dos direitos humanos e "reafirma o estatuto da educação como um direito humano, um direito civil", mas não reforça as arquiteturas de reporte dos direitos humanos ou o trabalho do Relator Especial da ONU. Pede um "órgão de alto nível independente" e um Representante Especial das Nações Unidas para a Educação que irá relatar anualmente à Assembleia Geral da ONU, ao Conselho de Direitos Humanos e ao Conselho de Segurança, sem reconhecer ou comentar o papel da arquitetura

existente do Comité Diretor Educação 2030 que foi adotada o ano passado pelos estados membros da ONU, como parte do Quadro de Ação. Há também um apelo para um movimento global pelo direito à educação, sem qualquer análise das iniciativas existentes ou menção da Campanha Global pela Educação ou outros intervenientes existentes.

2. **EDUCAÇÃO GRATUITA** O relatório salienta a importância da educação "gratuita do nível pré-primário ao nível secundário", mas não faz um apelo explícito para o fim da cobrança de propinas. Apela ao "financiamento privado e recuperação de custos" no ensino superior, ideia em tensão com o empenho dos direitos humanos de progressivamente conseguir o ensino gratuito noutros níveis. O compromisso de um ensino pré-primário gratuito é particularmente bem-vindo (o relatório observa que, atualmente, apenas 0,3% do orçamento para a educação é despendido na educação pré-primária na África Subsaariana). A Comissão é excelente em argumentar que a "educação gratuita deve incluir a cobertura, pelas finanças públicas, de todos os custos escolares acessórios " (incluindo livros didáticos, material de aprendizagem e até mesmo óculos).

3. **PÚBLICO / PRIVADO** O relatório incide sobre "o reforço do sistema" e o papel central dos governos. No entanto, também argumenta fortemente em favor do envolvimento de diversos atores não-estatais, embora sempre "efetivamente regulados pelo governo". Neste aspeto o relatório centra-se em "parceiros da sociedade civil, ONG, organizações de base comunitária e religiosa", mas fala também sobre o sector privado, sem qualquer distinção ou oposição explícita a fornecedores comerciais com fins lucrativos que é presentemente uma questão bastante controversa. Contornar a questão das escolas privadas com fins lucrativos, com propinas baixas, é uma oportunidade perdida para assegurar clareza nas prioridades para o futuro. Quando os recursos públicos são escassos, não faz sentido usá-los para subsidiar ou apoiar os prestadores com fins lucrativos. A Comissão não enfatiza claramente a importância de reservar fundos públicos para o fortalecimento dos sistemas públicos. Há a declaração geral de que os Governos devem garantir que o envolvimento de atores não-estatais "aumente sempre o conhecimento e equidade e defenda os direitos das crianças" mas sem um reconhecimento de que cobrar propinas é quase sempre uma violação direta dos direitos. Da mesma forma, os Governos são instados a garantir que a oferta não-estatal "não leve a qualquer forma de discriminação ou segregação ou aumente a desigualdade", mas não se reconhece que a capacidade de pagar uma propina, mesmo que seja de baixo custo, é quase inerentemente uma forma de segregação que exacerba a desigualdade.

O relatório centra-se muito no fortalecimento e melhoria da regulamentação sem um claro reconhecimento de que existem poucos ou nenhuns exemplos credíveis de regulação passível de execução nos países em desenvolvimento. É uma pena que não se aproveite mais o ponto de que "a maioria dos países com altos níveis de envolvimento não estatal na escolaridade, como a Austrália, a Bélgica e os Países Baixos, não permitem isso" [escolas privadas com fins lucrativos] ". As Parcerias Público Privadas (PPP) têm também um perfil significativo no apelo ao "investimento intersectorial para que todas as escolas fiquem on-line e que se crie a infraestrutura digital mais ampla, necessária para aprender", mas com a

advertência de que em PPP com empresas de telecomunicações "seja tomado o cuidado necessário para garantir que os direitos dos cidadãos não sejam comprometidos".

4. **PREVISIBILIDADE** O relatório é desigual, num momento salientando a importância de financiamento previsível sustentável mas, em seguida, fazendo algumas recomendações para novos modos de mobilização de financiamento que não se parecem com mecanismos que possam garantir um financiamento previsível ou sustentável. Há pouca referência à tensão entre o financiamento e a previsibilidade baseados em resultados. Na seção sobre finanças internacionais o relatório diz que "sempre que possível, o financiamento deve ser previsível, sustentável e coordenado de modo a permitir um planejamento eficaz e uma despesa eficiente", mas há pouca análise sobre que instrumentos realmente o facilitam. Em relação ao financiamento interno o relatório poderia ter feito mais para sublinhar a importância de uma legislação nacional para estabelecer e proteger de forma juridicamente vinculativa os recursos destinados à Educação.

5. **PROCESSOS INCLUSIVOS** Há uma insistência de que as recomendações da Comissão não oferecem um "roteiro prescritivo" e que "os investimentos e reformas na educação devem ser levados a cabo por governos nacionais com a participação dos seus cidadãos através do processo democrático". No entanto, existem poucos detalhes sobre a forma de envolver efetivamente a sociedade civil ou sobre a importância dos processos parlamentares e da legislação. Há um apelo, bem vindo, para que os professores estejam "no centro das mudanças, ou para que projetem e liderem as mudanças como parceiros de reforma habilitados e valorizados", mas não é dada nenhuma atenção às realidades práticas de diminuição do espaço para os sindicatos de professores e organizações de estudantes em muitos países. Algumas das recomendações sobre a responsabilização internacional arriscam-se a estar em tensão com o reforço da responsabilidade dos governos para com os seus próprios cidadãos.

6. **AMPLITUDE DOS RESULTADOS** Há algumas declarações positivas sobre a importância da amplitude da aprendizagem: sobre a educação para a tolerância e sustentabilidade, "capacidades de pensamento de ordem superior", "competências transversais ou não-cognitivas" e sobre a necessidade de apoiar o "pleno desenvolvimento da personalidade humana" mas isto está em tensão com o "foco agudo em resultados" e a promoção de um "indicador global de aprendizagem principal" único. Há uma clara preferência por um indicador globalmente comparável da alfabetização e numeracia, provavelmente medido aos dez anos de idade, sem reconhecer todos os desafios e perigos da uniformização da comparação em diferentes idiomas, scripts, culturas e contextos. Tranquilizadamente, no entanto, o relatório sublinha que tal indicador deve "complementar ações mais amplas levadas a cabo pelos governos nacionais para medir a aprendizagem e a qualidade dos sistemas de ensino" e diz que "se deve ter cuidado para assegurar que essas avaliações não contribuam para um estreitamento da aprendizagem para focar apenas nestas capacidades".

7. **PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO** A Comissão reforça a ideia de que os governos devem aumentar a percentagem dos seus orçamentos e PIB dedicada à educação e definir algumas metas ambiciosas para tal, apelando a que o investimento suba de 4% para 5,8% do PIB e que os países em desenvolvimento aumentem a despesa pública de 15 % para 19% (embora não seja claro porque é que a Comissão não consegue reforçar o segmento superior dos valores de referência estabelecidos: 20% dos orçamentos e 6% do PIB). Não aborda a importância da renovação da redução da dívida e algumas das suas propostas correm o risco de aumentar a dívida, deslocando o foco de investimentos futuros para empréstimos (mesmo se em condições preferenciais) em vez de subvenções. A Comissão tem um forte compromisso para um pacto global para melhor monitorizar os gastos. Também estabelece uma meta para a ajuda à educação (propondo 15% em vez dos 20% recomendados pela CGE), observando que o financiamento internacional total para a educação precisa de aumentar em média 11% ao ano (de US \$ 16 mil milhões para US \$ 89 mil milhões em 2030). Em termos de 'por aluno' a sugestão é que os países dupliquem os seus gastos em Educação até 2030, em que, por exemplo, os países de rendimento baixo gastam \$ 212 por aluno no ensino primário e US \$ 368 no secundário.

8. **DIMENSÃO DO ORÇAMENTO** A Comissão apela a um aumento maciço da despesa global num montante entre US \$ 1,2 biliões e US \$ 3 biliões até 2030 e estes números vertiginosos podem, sem querer, fazer com que o desafio pareça inatingível, apesar de a Comissão defender que tal não é o caso. O relatório, corretamente, dá uma certa importância ao aumento do financiamento interno para aumentar o montante dos orçamentos governamentais, nomeadamente através de: aumento de impostos em relação ao PIB (numa média de 9% em países de baixo rendimento); fortalecimento das autoridades fiscais; aumento das receitas tributárias de empresas multinacionais (de 6% para 13%) e redução da evasão fiscal (através da qual se estima que os países em desenvolvimento perdem US \$ 800 mil milhões por ano). Há um apelo a que existam mais relatórios nacionais e maior transparência por parte das multinacionais mas existe também uma lamentável relutância em pedir reformas globais sérias na criação e aplicação de regras fiscais mais justas. Há apoio para efetivar reformas fiscais progressivas (especialmente sobre os rendimentos, lucros e propriedade) e um apelo para tornar os impostos indiretos menos regressivos, orientando-os sobre os bens e serviços consumidos pelos que estão em melhor situação. Reduzir os subsídios aos combustíveis fósseis e explorar impostos vinculados são também apoiados mas com uma ênfase na garantia de "acerto de prestação de contas para monitorizar tanto a complementaridade como o uso". Não há nenhuma referência à importância de acabar com os incentivos fiscais prejudiciais (apesar do argumento convincente para tal) ou o caso de investimentos anti-cíclicos em educação. Infelizmente, a Comissão não apela às empresas do "*Global Business Coalition for Education*" para dar um exemplo positivo nos seus próprios assuntos fiscais.

Em termos de apoio internacional há uma renovação da promessa de Dacar de que "nenhum país comprometido a investir e reformar deve ser impedido de alcançar os seus objetivos por falta de recursos". Isto requer que se ultrapasse o chocante declínio na ajuda à educação e se aborde a questão da incapacidade de canalizar a ajuda para onde ela é mais

necessária. Há um apelo, bem vindo, para uma intensificação da Parceria Global para a Educação (PGE) - US \$ 2 mil milhões por ano até 2020 e US \$ 4 mil milhões por ano até 2030. Também pede mais ajuda para a educação em contextos humanitários (até 4-6%), mas não analisa a necessidade de harmonizar estes dois fundos, que continua a ser uma questão crítica. São feitas algumas referências a mecanismos de financiamento inovadores, incluindo a de Títulos de Educação, seguro contra desastres, investimento de impacto e contribuições de solidariedade, sem que se ofereça grande análise destes mecanismos, mas a maior atenção é dada a um Banco de Desenvolvimento Multilateral para investir em Educação (que se alega poderia angariar US \$ 20 mil milhões por ano, superior aos atuais US \$ 3,5 mil milhões angariados para a Educação pelos bancos existentes). Isto não é especificado de forma suficientemente detalhada para ser convincente como uma fonte de recursos harmonizada e previsível e não há uma análise do impacto potencial da dívida crescente (que já é um obstáculo significativo para os países que querem investir mais em Educação).

9. **SENSIBILIDADE ORÇAMENTAL** A Comissão faz um bom trabalho ao destacar a crucial importância de investir para a igualdade, com um forte foco sobre as crianças mais marginalizadas e os países mais vulneráveis. Sublinha "a pobreza como fator determinante tanto da não-conclusão como da não-aprendizagem" e sublinha que "os sistemas de ensino bem sucedidos devem chegar a todos, incluindo os mais desfavorecidos e marginalizados" acrescentando que "tal significa direcionar os recursos públicos para as áreas de maior necessidade". A mensagem central é que os países devem procurar o "universalismo progressista", apelando à alocação dos orçamentos públicos aos níveis mais baixos do orçamento da Educação e, dentro destes, àqueles deixados para trás devido à pobreza, deficiência e desvantagem social ". Também captura a importância de o financiamento equitativo significar que "é necessário um maior investimento para alcançar as crianças que estão em desvantagem devido à pobreza, deficiência ou outros fatores" e aquelas afectadas por múltiplas desvantagens.

Em termos da forma como os orçamentos são gastos, a Comissão também é positiva na promoção do papel central de professores formados de qualidade - a importância dos professores receberem "um salário que lhes permita viver" e tornar o ensino "uma opção de carreira atraente". Apela ao "reforço da formação inicial e permanente", embora reconhecendo que o papel dos professores está a mudar. No contexto da tecnologia o relatório insiste que a aprendizagem digital deve ser "plenamente integradas na formação de professores e estratégias de desenvolvimento" e deve facilitar a "alta qualidade, conteúdos orientados para a procura, adaptados aos currículos, às normas e às necessidades locais" em vez de soluções padrão idênticas para todos. A Comissão apela aos governos para "aumentarem significativamente os seus investimentos no recrutamento, formação e retenção de professores e na sua distribuição e utilização eficaz". Parte disto significa ter pessoal não-docente com melhor formação para que os professores se possam centrar no ensino. Apela a um grupo de trabalho de um ano: um "grupo de peritos de alto nível sobre a expansão e novo desenho da força de trabalho da educação."

Em relação à determinação de onde efetuar os gastos há uma pressão forte para investir transversalmente nos vários sectores e para uma ação coordenada, incluindo a área

da saúde (especialmente prevenção da malária, desparasitação e saneamento escolar), deficiência, desenvolvimento na primeira infância, segurança escolar, trabalho infantil e casamento infantil. No âmbito da educação existe um forte apoio para intervenções tais como: ensino na língua materna, incentivar a matrícula (por exemplo, refeições escolares), maximizar as horas de contacto e utilizar métodos de ensino centrados na criança. No entanto, há uma grave lacuna no que respeita a equidade: o relatório esquece a importância da alfabetização de jovens e adultos, crucial para acabar com a desvantagem intergeracional.

10. **ESCRUTÍNIO ORÇAMENTAL** A Comissão apela a uma maior transparência e prestação de contas em toda a linha. Garantir que o dinheiro chega onde deveria e é gasto de forma eficaz, apelando os países a "dar prioridade à monitorização das despesas desde o nível do sistema ao nível escolar e a publicar as contas nacionais de educação" e destacando a importância de uma "prestação de contas com base comunitária". É menos explícito em relação ao papel crucial da ação independente / coordenada da sociedade civil neste trabalho de transparência e responsabilização. O relatório destaca, corretamente, a corrupção, mas às vezes exagera o nível de "desperdício" (sugerindo que "metade do orçamento total para a educação" não conduz à aprendizagem em países de baixo rendimento, o que consiste numa forma distorcida de apresentar as evidências). Arriscamos a minar o caso para novos investimentos, como consequência não intencional. Apela-se a uma nova "Iniciativa Global de Dados de Educação" que incluiria dados sobre orçamentos e despesas.

A Comissão Internacional sobre o Financiamento da Oportunidade de Educação Global retomou algumas questões importantes e dá um contributo positivo ao mostrar que os objetivos da Educação são realizáveis. Poderia ter sido mais acentuada e mais ousada em algumas áreas e perderam-se algumas oportunidades de garantir que o financiamento futuro da educação seja verdadeiramente previsível e a longo prazo. Em alguns casos, quer ter dois proveitos num mesmo saco, contornando temas sensíveis ou difíceis em vez de apresentar uma direção clara. Isto poderia deixar muita margem para diferentes interpretações das suas recomendações. A Comissão deveria ter sido muito mais explícita no apelo a que o dinheiro público fosse gasto apenas no principal desafio e obrigação de financiar adequadamente a educação pública gratuita e de qualidade, em vez de subsidiar os prestadores com fins lucrativos. Embora exista a necessidade de manter a dinâmica política, existem preocupações sobre a criação de uma nova arquitetura para fazer isto, em vez de reforçar o que foi acordado no ano passado (na sequência de um longo processo de consulta). No entanto, há claramente muitos aspetos que aqui vemos com agrado, não menos importante, o tom positivo que enfatiza que o progresso contundente na educação é alcançável se os líderes forem responsabilizados e se for posto em prática um financiamento adequado, efetivamente utilizado.