

AJUDA À EDUCAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: QUANTO, PARA QUEM E PARA QUÊ? O QUE TEM A EDUCAÇÃO COMPARATIVA A DIZER?¹

Keith Lewin²

¹Tradução: Nigel Brooke (PPGP/UFJF).

²Universidade de Sussex. Professor Emérito de Desenvolvimento Internacional e Educação. Fellow da Academia de Ciências Sociais do Reino Unido. Presidente do Conselho de Administração: U. K. Fórum de Educação e Formação Internacional. Professor Honorário Universidades de Pequim e de Hangzhou.

RESUMO: Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compelem todos os países a tornar realidade os direitos à educação de todas as crianças. A maioria das pessoas fora da escola, e dentro da escola, mas sem aprender, estão em Países de Baixa Renda. Os países pobres alocam 3%-4% do PIB à educação. 6% é necessário para financiar a escola primária e secundária universal. A assistência financeira pode ajudar. No entanto, a ajuda à educação nos países pobres está estagnada desde 2010 em USD 12 bilhões por ano. A ajuda pode acelerar o desenvolvimento auto-sustentável através do investimento em capital humano e na promoção de bens públicos. Ao longo das últimas três décadas, o investimento nacional tem ajudado alguns países a transformar seus sistemas educacionais. Em outros países, o progresso tem sido decepcionante. O desafio para os doadores antigos e novos para a educação é como deve ser prestada a ajuda futura para promover o desenvolvimento sustentável e como pode ajudar a educação comparativa?

Palavras-Chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Ajuda Internacional à Educação. Parceria Global para a Educação. Financiamento. Gênero.

ABSTRACT: The Sustainable Development Goals commit all countries to make rights to education realities for all children. Most of those out of school, and in school but not learning, are in Low Income Countries. Poor countries allocate 3%-4% of GDP to education. 6% is needed to finance universal primary and secondary school. Aid can help. However, aid to education in poor countries has stagnated since 2010 at USD 12 Billion annually. Aid can accelerate development that is self-sustaining through investment in human capitals and the promotion of public goods. Over the last three decades national investment has helped some countries transform their education systems. In other countries progress has been disappointing. The challenge for old and new donors to education is how should future aid be provided to promote sustainable development aid and how can Comparative Education help?

Keywords: Sustainable Development Goals. International Aid to Education. Global Partnership for Education. Education Finance. Gender.

1 INTRODUÇÃO

Mais de 250 milhões crianças não conseguem completar nove anos de educação com sucesso. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compelem todos os países a tornar realidade os direitos à educação de todas as crianças em idade escolar. A maioria das pessoas fora da escola, e dentro da escola, mas sem aprender, estão em países de Renda Baixa e de Renda Média Baixa. Apesar da evidência de necessidades não satisfeitas para financiar e entregar serviços educacionais globalmente, a ajuda para a educação em países pobres tem estagnado desde 2010 em cerca de USD 12 bilhões anualmente. Embora novos doadores tenham comprometido fundos adicionais, isso apenas compensou o apetite diminuído entre os doadores convencionais para alocar fundos para a educação.

Um dos principais propósitos da ajuda é acelerar o desenvolvimento auto-sustentável. Teoricamente, o investimento em educação pode aumentar a formação de capital humano e a ajuda pode compensar as falhas do mercado que podem resultar em subinvestimento em educação com consequências negativas para o crescimento econômico e a equidade social (UNICEF, 2015). Conjuntos de dados em larga escala e ao longo do tempo estão agora disponíveis e permitem a análise de tendências em ajuda e as associações de indicadores de desenvolvimento com níveis de assistência externa. Os padrões de alocação de ajuda podem ser vinculados a indicadores de pobreza, matrícula deficiente, fragilidade e crescimento econômico.

Ao longo das últimas três décadas, o investimento nacional tem feito parceria com a assistência externa para ajudar alguns países a transformar seus sistemas educacionais. Em outros países, o progresso tem sido decepcionante, levantando a questão de saber se mais ajuda do mesmo tipo fará a diferença no futuro. O desafio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e para os novos doadores para a educação para o desenvolvimento, é decidir como o investimento futuro na educação em países de baixa e baixa renda média deve ser perfilado.

O objetivo deste artigo é responder a três perguntas.

- Em primeiro lugar, como é que a ajuda internacional à educação se desenvolve e quais são os padrões de alocação?
- Segundo, quanto financiamento adicional é necessário para atingir as metas de desenvolvimento educacional estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?
- Em terceiro lugar, quais são as formas mais eficazes de ajuda à educação que acelerarão o desenvolvimento sem criar uma dependência nacional no apoio externo?

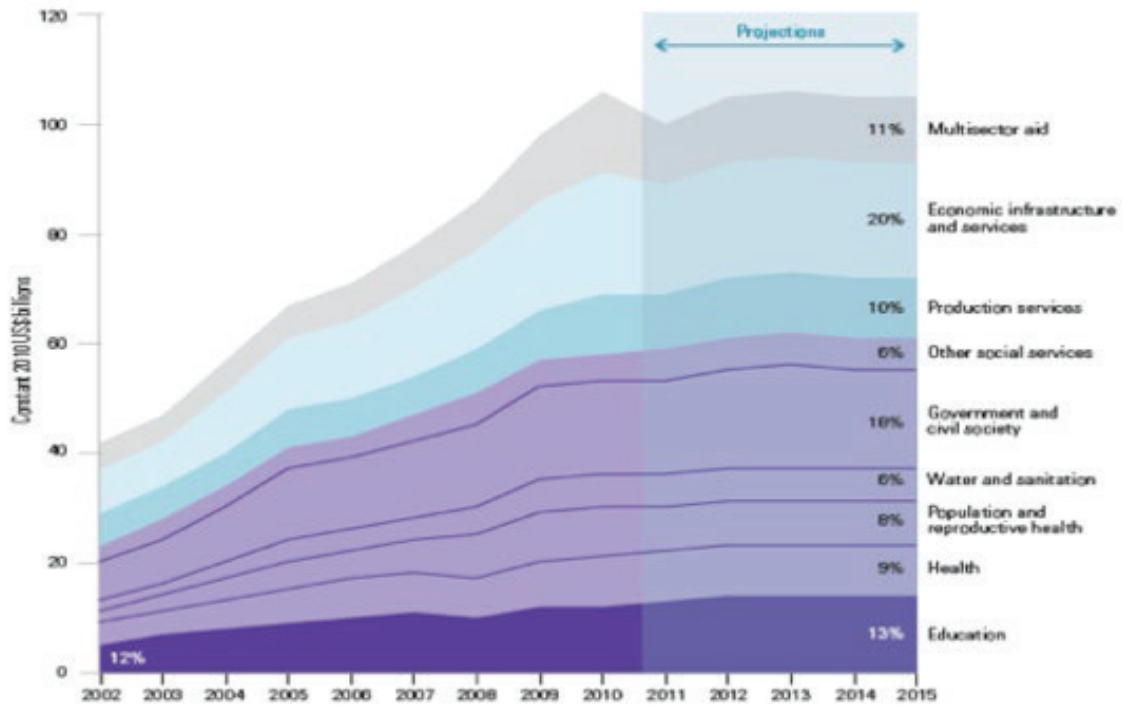
A educação comparativa pode fornecer ilustrações dos casos em que a ajuda foi transformadora e os casos em que teve pouco impacto. Ela pode explorar e explicar os 3-Ds do desenvolvimento - Diferenças, Distribuições e Desejos. As Diferenças surgem quando os países se desenvolvem em diferentes taxas e em direções diferentes. Descrever as diferenças e vinculá-los ao investimento educacional pode iluminar a causa e o efeito. Distribuição desigual - de oportunidades educacionais, participação e resultados - é característico do desenvolvimento. Quando a desigualdade aumenta em vez de diminuir, a equidade vai se deteriorar com consequências para a eficiência e eficácia. Entender a mudança de padrões de desigualdade é essencial para julgar como a ajuda pode afetar a equidade (WIDE, 2017). Por fim, os Desejos determinam se as Diferenças e Distribuições são consideradas justas e apropriadas, ou injustas e problemáticas. A coesão social depende da legitimidade dada aos padrões de diferença e distribuição dos resultados desejados. A educação comparativa pode esclarecer a forma como cada uma destas dimensões é gerida e pode sugerir onde a ajuda pode ser mais eficaz.

2 AJUDA INTERNACIONAL À EDUCAÇÃO

A ajuda à educação dos Estados membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, 2017) aumentou desde 2000 para chegar a aproximadamente US \$ 16 bilhões por ano em 2010. Desde então, os fluxos de ajuda estagnaram e podem ter diminuído um pouco. Outros setores receberam uma proporção crescente de ajuda internacional. Notavelmente, a saúde cresceu rapidamente para responder por quase 10% da ajuda total. O apoio para melhorar a governança também cresceu rapidamente e é o segundo maior componente (GMR, 2015). O investimento em infraestrutura continua sendo o maior desembolso individual com cerca de 20% do total.

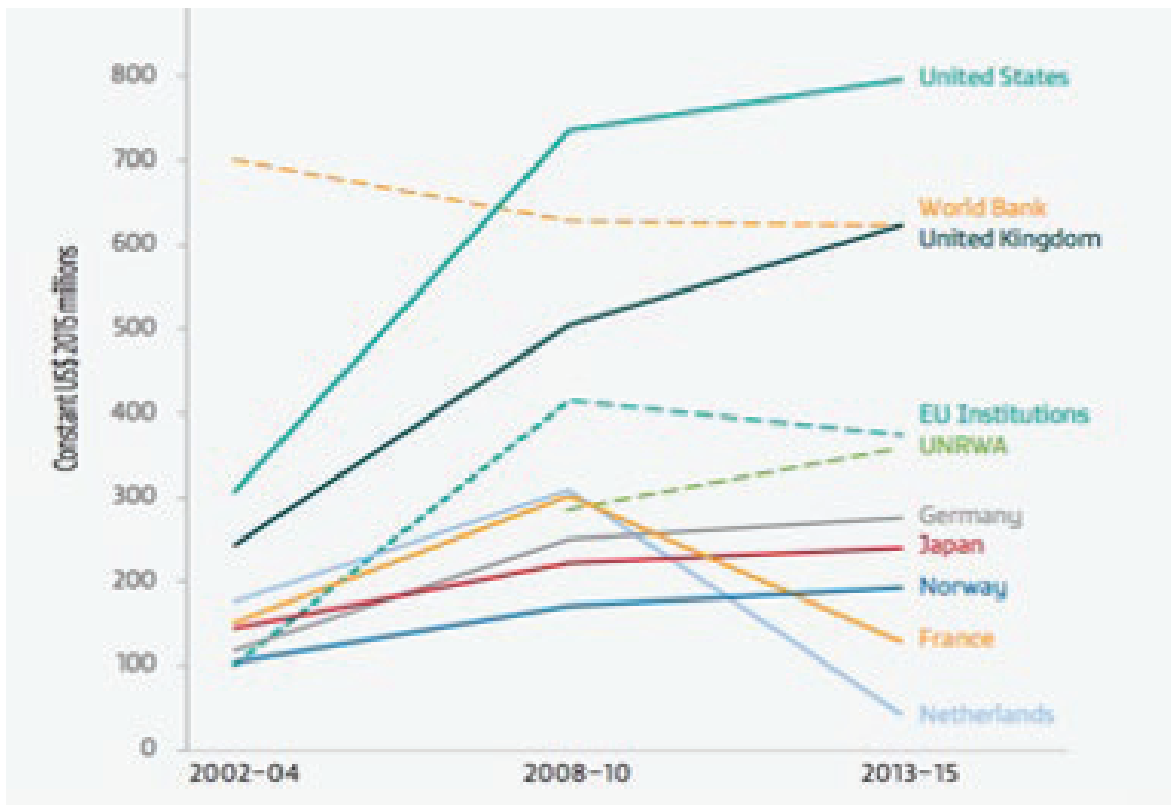
A maior parte da ajuda à educação é fornecida pelos EUA, o Banco Mundial e o Reino Unido, cada um contribuindo entre US \$ 600 e US \$ 800 milhões. As instituições da UE e a UNRWA são também grandes doadores, com cerca de 400 milhões de dólares. O Banco Mundial, as instituições da UE, a França e os Países Baixos registraram as maiores quedas nos compromissos de ajuda à educação (GEMR, 2017). Acontecimentos recentes (IFCE, 2016) sugerem que haverá esforços para reverter o declínio da ajuda à educação.

Figura 1 - Projeções mostram o achatamento dos níveis de ajuda



Fonte: GEMR (2017).

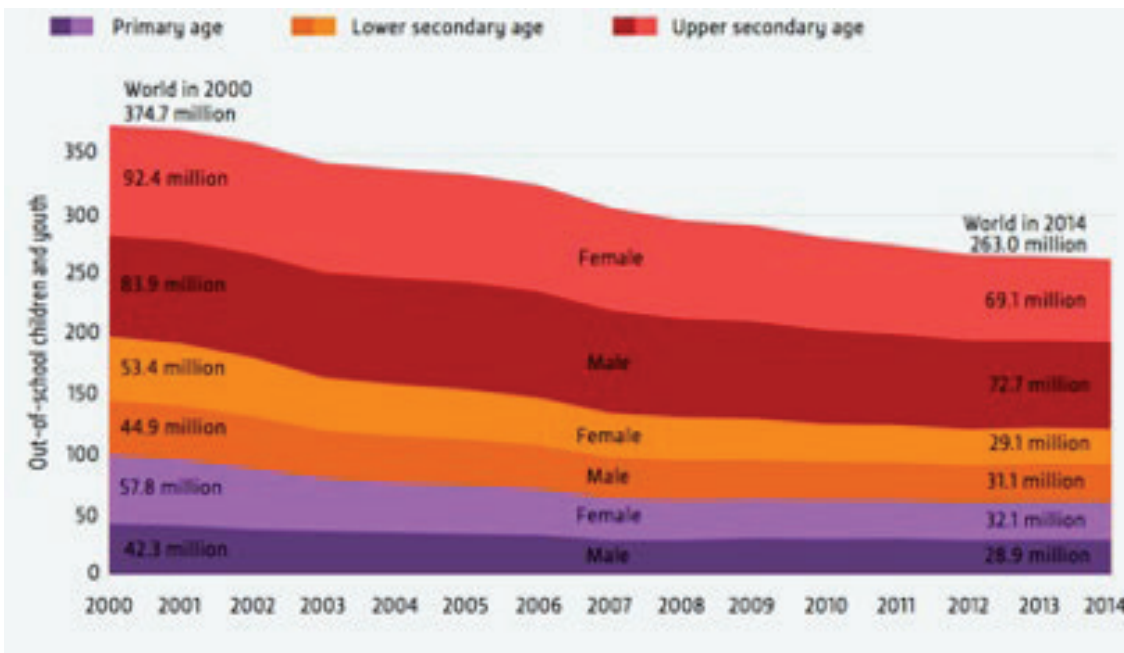
Figura 2 - Maiores doadores bilaterais e multilaterais por nível de ajuda total para a educação básica (2002-2004, 2008-2010, 2013-2015)



Fonte: GEMR (2017).

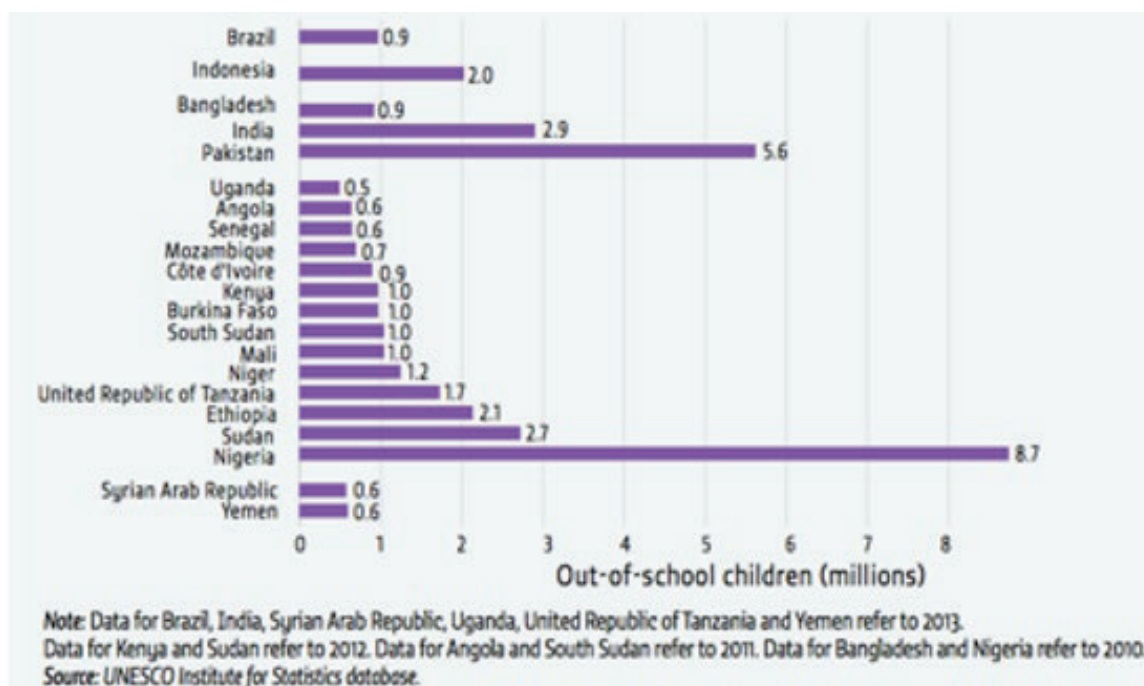
Ao mesmo tempo em que a ajuda estagnou e, em alguns casos, diminuiu, o número de crianças fora da escola também parou de declinar após uma década de progresso até 2010 (UIS, 2017). Mais de 370 milhões de crianças e jovens adultos não estavam na escola em 2000. Em 2014, este número caiu para cerca de 260 milhões. Os maiores números dos que não frequentavam a escola eram de idade escolar. Mais homens estavam fora da escola em todos os níveis, exceto na escola primária. A maioria dessas crianças estava na África Subsaariana e no sul da Ásia. A Nigéria e o Paquistão têm mais crianças fora da escola do que outros países.

Figura 3 - Número global de crianças e jovens fora da escola, 2000-2014



Fonte: Base de dados, UNESCO Instituto de Estatística.

Figura 4 - Crianças de idade escolar fora da escola primária, países selecionados, 2014 ou ano mais recente

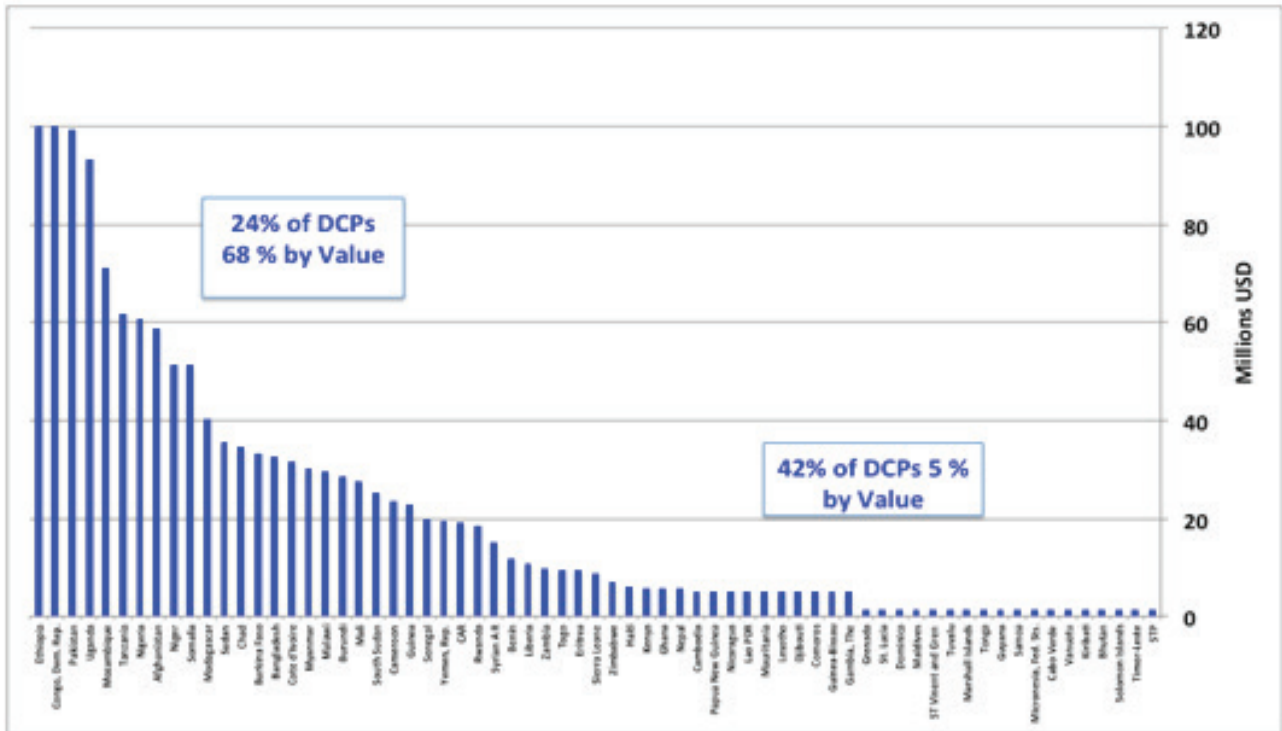


Fonte: GEMR (2017).

A ajuda à educação dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento está concentrada nos países mais pobres. Países de Renda Baixa (PRB - PIB/capita abaixo de USD 1045) e Países de Renda Média Baixa (PRMB - PIB/capita abaixo de USD 4025) recebem a maior parte do auxílio subsidiado concedido à educação, maiormente em forma de doação, sem nenhum reembolso. O padrão de distribuição de ajuda pela Parceria Global para a Educação (PGE), a maior fonte de ajuda à educação básica, é mostrado abaixo.

Cerca de 24% dos países que recebem esta ajuda representam 68% do valor de toda a ajuda. Alguns países grandes como a Etiópia, o Paquistão e a República Democrática do Congo são os principais beneficiários. Por outro lado, 42% dos beneficiários da ajuda recebem menos de 5% de toda a ajuda. A maioria desses países é pequena ou mais rica, ou ambos, e incluem muitos pequenos Estados insulares.

Figura 5 - Ajuda recebida pelos países do PGE



Fonte: PGE (2017).

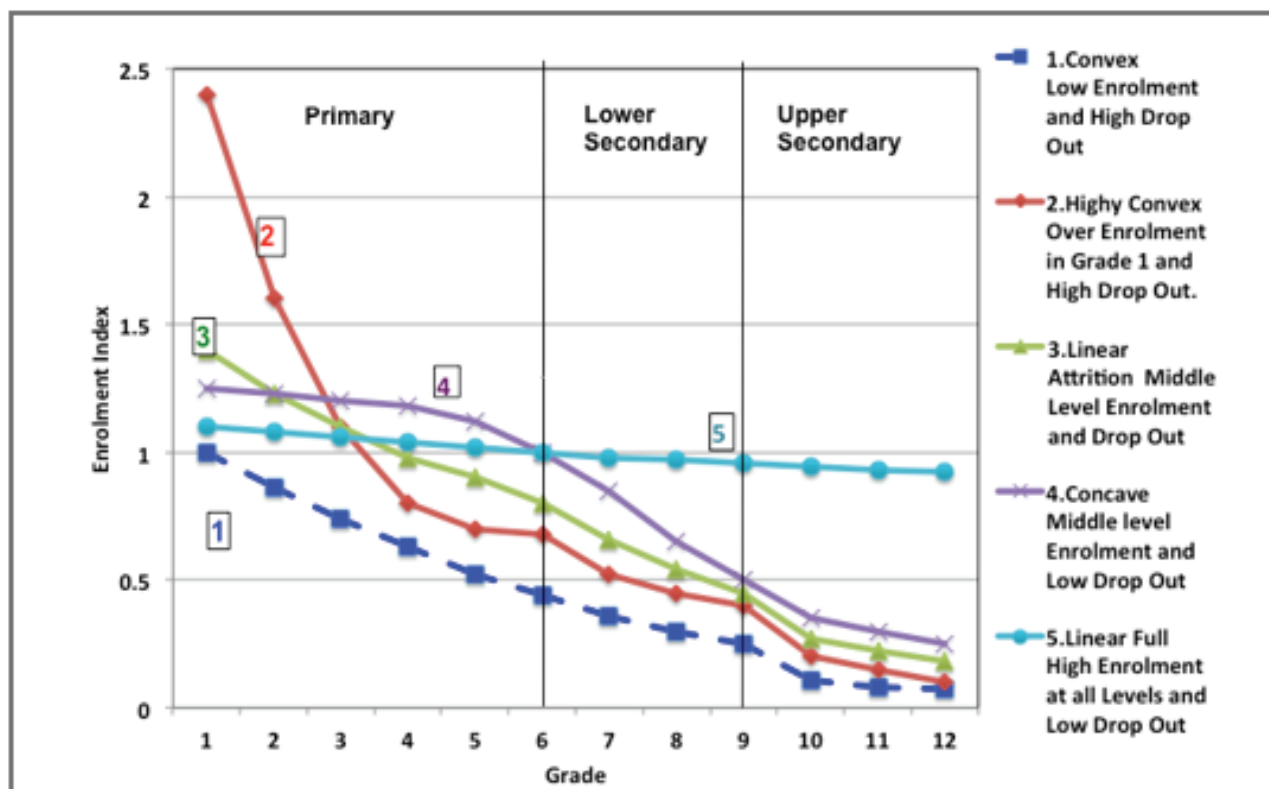
Os beneficiários da ajuda educacional variam muito em quanto recebem e quanto recebem per capita. Fluxos não são estáveis ao longo do tempo e há volatilidade considerável.

3 PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO EM PAÍSES QUE RECEBEM AJUDA

O padrão de matrículas por ano é um indicador do nível de desenvolvimento do sistema e chama a atenção para o número de crianças que completam diferentes níveis de educação. Ele também mostra onde há crianças acima da idade em anos mais baixas e onde há gargalos no fluxo de alunos que levam a evasão.

Desde a década de 1990, o número de matrículas nos PRB e nos PRMB se desenvolveu em cinco tipos característicos (LEWIN, 2008). Os dados sobre as matrículas de mais de 60 países de renda baixa e média baixa foram mapeados para mostrar padrões de matrícula de 1º a 12º ano (LEWIN, 2017). O método usa um índice que compara as matrículas em cada ano com a população do grupo etário relevante. Os cinco padrões são (1) convexo, (2) altamente convexo, (3) atrito linear, (4) côncavo e (5) linear completo. Os países que se enquadram em cada padrão estão listados no Anexo 1.

Figura 6 - Tipo de matrícula por ano em países PRB e PRMB



Fonte: Derivado de Lewin (2008, 2015).

Tabela1 - PRB e PRMB classificados por tipo de matrícula.

Padrão	PRB	PRMB	Comentário
Convexo. Matrícula Baixa Evasão Alta	Burkina Faso, Eritreia, Gâmbia, Guiné, Haiti, Libéria, Mali, Níger, Sudão do Sul, Serra Leoa	Curva Costa do Marfim, Mauritânia, Paquistão, Senegal	Baixa taxa de admissão e matrícula no nível 1, com probabilidade de incluir crianças acima da idade; taxas baixas de conclusão de primária e muito baixas para secundária; progressão fortemente associada à riqueza familiar
Altamente Convexo: Matrícula excessiva em 1º ano e Evasão alta	Benin, Burundi, Chade, CAR, Comores, Congo, RDC, Etiópia, Madagascar, Malawi, Moçambique, Ruanda, Timor Leste, Togo, Uganda,	Camarões	Admissão e matrícula no primeiro ano muito alto com o dobro do número de crianças em anos mais baixas do que na faixa etária; alta evasão com menos de 75% de conclusão primária; menos de 50% completando o secundário ginasial; progressão fortemente associada à riqueza familiar
3. Atrito Linear: Níveis Médios de Matrícula e Abandono	Afeganistão, Bangladesh, Camboja, República Democrática Popular do Laos, Mianmar, Nepal,	República Democrática Popular do Laos, Iêmen, Nigéria	Acesso e matrícula no primeiro grau até 40% a mais do que na faixa etária; a maioria, mas não todos completam a primária, mas menos de 50%, atinge o final do secundário ginasial; crianças de famílias mais ricas sobrevivem por mais tempo
4. Côncavo: Matrículas medianas e evasão baixa	Tanzânia	Butão, Gana, Quênia, Honduras, Lesoto, Nicarágua, STP, Tanzânia, Vietnã, Zâmbia, Zimbábue	Taxas de admissão e matrícula no 1º ano até 10% mais do que no grupo etário; baixa evasão ao longo do primário com altas taxas de conclusão; o abandono acelera através do secundário ginasial ao colegial; crianças de famílias mais ricas sobrevivem por mais tempo
5. Linear Completo: Admissão alta e baixo abandono	Tadjiquistão	Albânia, Geórgia, Quirguistão, Moldávia, Mongólia, Uzbequistão.	Admissão e matrícula total nos anos primários, até a 9ª série, com pouca evasão.

Fonte: Derivado de Lewin (2008;2015).

- Os países do Tipo 1 têm curvas de admissão convexas até a 12ª série. Os níveis de admissão na 1ª série são semelhantes ao número de crianças na faixa etária de entrada. O índice de participação (número inscrito / número na faixa etária para a série) é próximo de 1 para a 1ª série. O ponto de inflexão, onde há tantas crianças na faixa etária do que as matriculadas na escola, é na 1ª série ou na 2ª série. O abandono começa na 1ª série e resulta em menos de 50% completando a 6ª série. As taxas de conclusão podem ser inferiores a 40% no primário, e são inferiores a 20% no secundário ginasial. O desenvolvimento no nível secundário é fortemente restringido pela saída baixa do primário.
- Os países do Tipo 2 têm curvas de matrícula muito convexas, com altas taxas de admissão excedente nos primeiros anos do primário. Os pontos de queda são tipicamente em torno da 3ª série. A matrícula na 1ª série pode exceder 200% do número de crianças na faixa etária. A alta evasão significa que menos de 70% da faixa etária completa a 6ª série e menos de 50% alcança a 9ª série. O excesso de matrícula é proveniente de muitas crianças que entram com idade acima da idade e de altas taxas de repetência. Em alguns países esse padrão persistiu por mais de duas décadas. A implicação é que um equilíbrio com baixo número de matrículas, baixa evasão e baixa conclusão (Tipo 1) foi substituído por outro com admissão muito alto, altas matrículas e uma taxa mais alta de desistência, levando a baixas taxas de conclusão.
- Os países do Tipo 3 têm matrículas que declinam linearmente com o aumento do nível, e o ponto de inflexão está em torno da 4ª série. Inclui países onde a taxa de admissão para a 1ª série é alta, mas é menor que 50% do que o número de crianças de seis anos. Não mais do que 75% das crianças de uma faixa etária atingem o final da escola primária. Pode haver sérios problemas com crianças acima da idade e repetição, e com abandono persistente de tal forma que menos de 50% concluem o secundário ginasial. As taxas de conclusão primária restringem a expansão do ensino secundário.
- Os países do Tipo 4 têm matrículas côncavas e incluem países que estão perto de atingir a conclusão universal da 6ª série, mas têm menos de 50% concluído a 9ª série. Os pontos de queda acontecem em torno da 6ª série ou mais. É mais provável que esses países tenham a admissão regularizada na 1ª série, de modo todas as crianças estejam a um ano da série apropriada para sua idade. A maioria daqueles que começam o primário terminam na idade certa. O maior atrito ocorre no secundário ginasial e menos da metade de todas as crianças conseguem entrar no secundário colegial.
- Os países do Tipo 5 têm matrícula total com números semelhantes de crianças matriculadas em cada série, como há na coorte etária relevante. As curvas de matrícula são lineares e acompanham o crescimento populacional de coortes de crianças em idade única. Não há nenhum ponto de inflexão. Esses sistemas alcançaram a matrícula universal até o final do secundário ginasial.

Todos os sistemas provavelmente terão problemas de qualidade, desempenho e equidade que não são evidentes pelos dados de fluxo de matrícula. Os PRB estão concentrados nos Tipos 1, 2 e 3. Os PRMB são predominantemente sistemas Tipo 4 e Tipo 5. A análise de séries temporais sugere que muitos PRMB de Tipo 1 se graduarão para se tornar Tipo 2 ou Tipo 3 na próxima

década. Também é provável que os PRB Tipo 1 se tornem sistemas de Tipo 2 e do Tipo 2 se torne de Tipo 3. Sempre que houver uma queda significativa, haverá desigualdades de desempenho. É provável que grandes desigualdades permaneçam em todos, exceto nos países do Tipo 5. Os correlatos mais significativos da exclusão nos PRB e PRMB são a renda do domicílio familiar, seguida pela localização e, depois, por sexo (LEWIN, 2017).

4 PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO E GÊNERO

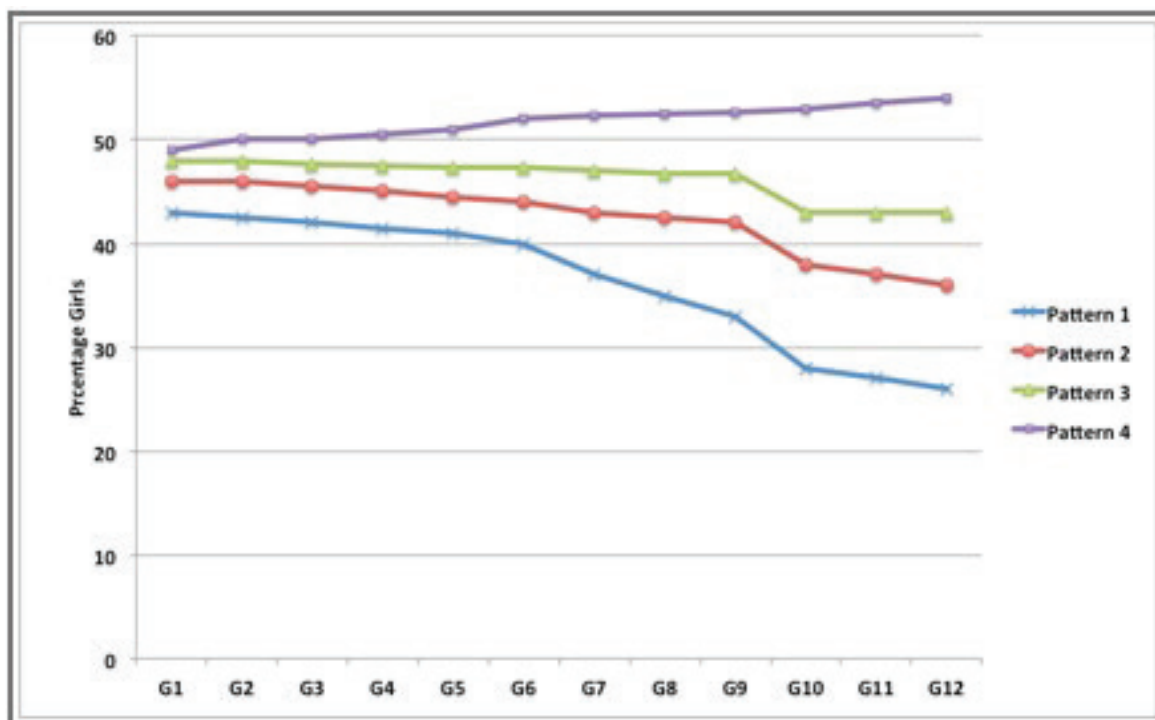
Houve uma melhora consistente no equilíbrio das matrículas entre meninas e meninos entre 1980 e 1997, apesar desse período incluir uma queda nas taxas de matrícula como resultado de recessão generalizada (COLCLOUGH; AL-SAMARRA; ROSE; TEMBON, 2003). Os padrões detalhados são complexos. No geral, em 1990, o Índice de Paridade de Gênero para todos os países em desenvolvimento para matrícula no ensino primário foi de 0,86 e para a África Subsaariana 0,79. Em 2015 o valor foi de 0,99 e para a África Subsaariana 0,94. No secundário, o Índice de Paridade de Gênero atingiu 0,96 globalmente e 0,88 na África Subsaariana. Em todas as regiões, as meninas superaram os meninos no nível terciário, exceto no sul da Ásia e África Subsaariana.

Uma questão fundamental é que a exclusão dos meninos se tornou muito mais visível, especialmente entre os grupos etários mais velhos em níveis educacionais mais altos (GEMR, 2018b). Poucos teriam previsto que, até 2015, as matrículas das garotas superariam os garotos por mais de 130 a 100 no ensino superior na Europa, na América do Norte e do Sul e no Caribe, sugerindo que os garotos sofrem com novos tipos de exclusão social. Na maioria dos PRB e PRMB, são os pobres que parecem discriminar mais as meninas do que os ricos em termos de matrícula na escola.

Padrões de matrícula de meninas e meninos também podem ser sintetizados a partir de 60 PRB e PRMB em um único gráfico para avaliar a participação por série. Um índice de paridade indica o percentual de meninas matriculadas por série. Os resultados ilustram a necessidade de diferentes estratégias para acelerar o progresso em direção a matrículas equitativas de gênero em cada nível.

Existem quatro padrões diferentes de exclusão por gênero nos PRB e PRMB. Estes podem ser descritos como (1) forte exclusão de meninas em todas as séries; (2), fraca exclusão de meninas na primária e forte exclusão no ensino secundário; (3) quase equidade na primária e exclusão fraca de meninas no ensino secundário; e (4) equidade de gênero ou matrícula de mais meninas do que meninos na maioria das séries.

Figura 7 - Países PRB e PRMB por Percentual de Meninas Matriculadas por Série.



Fonte: Derivado de Lewin (2008,2015).

Tabela 2 - Países PRB e PRMB classificados por padrão de participação por gênero.

Padrão	PRB	PRMB	Comentário
Padrão 1 Desigualdade alta	Afeganistão, CAR, Chade		40% a 45% de meninas na 1ª série caindo para menos de 35% no 9º ano
Padrão 2 Desigualdade Média	Benim, RDC, Eritreia, Guiné, Mali, Níger, Togo,	Costa do Marfim, Paquistão, Iémen	45-47% de meninas na 1ª série caindo para menos de 45% no 6º ano e abaixo de 40% no 9º ano
Padrão 3 Baixa Desigualdade	Burkina Faso, Burundi, Congo, Guiné-Bissau, Etiópia, Libéria, Moçambique, Serra Leoa, Tanzânia	República dos Camarões, República Democrática Popular do Laos, Nigéria	47% a 50% das meninas na 1ª série com pelo menos 45% até a 6ª série. cerca de 45%
Padrão 4 Matricula igual	Bangladesh, Butão, Camboja, Gâmbia, Mianmar, Madagascar, Malawi, Nepal, Ruanda, Timor Leste, Uganda, Vietnã	Gana, Guiana, Honduras, Quênia, Lesoto, Nicarágua, Senegal, Vietnã, Zâmbia	Média de 49% de meninas na 1ª série e 50% na 6ª e 9ª; mais meninas que meninos em países de alta taxa de matrícula; meninas aumentam com o nível de escolaridade.

Fonte: Derivado de Lewin (2008, 2015).

- Os PPD (Países Parceiros em Desenvolvimento, membros da Parceria Global para a Educação) com Padrão 1 têm matrícula diferencial por gênero em todos os níveis do seus sistemas de ensino. Eles também são propensos a ter baixo nível de participação para meninos e meninas. Deve ser uma prioridade investir em intervenções que aumentem a participação de meninas e meninos a níveis muito mais altos.

- Países com Padrão 2 têm menos de 45% de meninas matriculadas no ensino primário e uma questão importante é se este tipo de exclusão é concentrado entre subpopulações específicas, p.ex. os domicílios mais pobres, grupos sociais específicos e áreas geográficas.
- Os países do Padrão 3 têm matrículas iguais de meninas e meninos até o final do primário se a equidade é definida como 40% +/- 2%. O problema nesses PPD é que a participação das garotas no nível secundário cai. Os motivos mais comuns são a defasagem idade-série, o casamento precoce, o baixo desempenho escolar, os baixos retornos para o investimento da família e os preconceitos sociais contra a educação das meninas. A importância de cada fator é específico de cada país.
- O padrão 4 existe onde há matrícula plena. Há uma tendência de as meninas se matricularem em número maior em alguns países de matrícula mais alta. Nos PPD do Padrão 4 não há diferenças de gênero fortes e sistemáticas em um nível nacional agregado. Isso pode ou não esconder as diferenças dentro de determinados grupos e regiões que são específicos do país.

A análise dos conjuntos de dados indica que nos PRB e PRMB os padrões de matrícula desigual por gênero tendem a diminuir à medida que as taxas de matrícula aumentam e os padrões 3 e 4 se tornam os mais comuns. Diferenças de gênero nas matrículas são maiores nas escolas secundárias do que nas primárias. Onde as taxas de matrícula no ensino médio são superiores a 50%, as meninas tendem a se matricular mais que os meninos. Na maioria dos países Subsaarianos, as meninas tendem a se matricular mais jovens e saem da escola mais cedo do que os meninos que se repetem com mais frequência e permanecem até idades maiores. Os dados da sequência de tempo mostram que a maioria dos PRB e PRMB fez progressos substanciais em direção à equidade de gênero e 75% dos PRB e PRMB são agora de Tipo 3 ou Tipo 4. Chama a atenção o fato de os dados sobre as desigualdades de riqueza mostrarem que as diferenças nas taxas de matrícula estão muito mais fortemente associadas à renda familiar do que ao gênero (WIDE, 2017).

No Padrão 1, 80% das meninas e meninos têm condição semelhante de matrícula, mas apenas 5% dos países estão no Tipo 1. No Padrão 2, 90% das meninas e meninos têm as mesmas taxas de participação. O problema de uma matrícula mais equitativa está concentrado nos 10% de crianças que têm condição de matrícula diferente, sugerindo que intervenções bem direcionadas têm muito mais probabilidade de ter um impacto sobre as diferenças. Nos Padrões 3 e 4, a grande maioria das meninas e meninos tem a mesma condição de matrícula. Isso não significa que a igualdade de gênero seja alcançada. Criticamente, outros indicadores além das taxas de matrícula e conclusão são necessários para identificar, monitorar e reduzir formas de preferência por gênero e exclusões diferenciais de meninas ou meninos.

5 AJUDA A PAÍSES EM TRANSIÇÃO

O desenvolvimento está acontecendo em muitos países de baixa renda. O limite atual do Banco Mundial para classificação de Países de Baixa Renda é de US \$ 1.045 e para os de Baixa Renda Média de US \$ 4125. Pouco mais de 50% dos 64 países que recebem ajuda concessionária se enquadram no grupo PRB¹.

Tabela 3. PRB e PRMB e PIB/Capita

PRB			PRMB		
PIB/Capita			PIB/Capita		
1	Burundi	260	32	Senegal	1050
2	Malawi	270	33	Mauritânia	1060
3	República Centro-Africana	320	34	Quênia	1160
4	Níger	400	35	Quirguizistão	1210
5	Libéria	410	36	Camarões	1290
6	República Democrática do Congo	430	37	lêmen	1330
7	Madagascar	440	38	Paquistão	1360
8	Guiné	460	39	Costa do Marfim	1450
9	Etiópia	470	40	Laos PDR	1450
10	Eritreia	490	41	São Tomé e Príncipe	1470
11	Gâmbia	500	42	Lesoto	1500
12	Togo	530	43	Sudão	1550
13	Guiné-Bissau	590	44	Vietname	1740
14	Uganda	600	45	Gana	1770
15	Moçambique	610	46	Nicarágua	1790
16	Ruanda	630	47	Zâmbia	1810
17	Serra Leoa	660	48	Uzbequistão	1880
18	Mali	670	49	Papua Nova-Guiné	2020
19	Afeganistão	690	50	Honduras	2180
20	Nepal	730	51	Butão	2330
21	Burquina Faso	750	52	República da Moldávia	2470
22	Benim	790	53	Congo	2590
23	Haiti	810	54	Nigéria	2710
24	Comores	840	55	EF Micronésia	3280
25	RU Tanzânia	860	56	Geórgia	3560
26	Zimbábue	860	57	Guiana	3750
27	Camboja	950	58	Mongólia	3770
28	Sudão do Sul	950	59	Ilhas Marshall	4310
29	Tajiquistão	990	60	Albânia	4510
30	Bangladesh	1010			
31	Chade	1030			

Fonte: World Development Indicators (2016).

¹ PIB per capita, PNB per capita e RNB per capita têm significados diferentes e precisam ser interpretados à luz de uma compreensão da sua medição.

O crescimento econômico vai mover alguns PRB para a categoria de renda média baixa (PRMB) e alguns para a categoria de renda média superior (PRMS). Essas transições podem tornar alguns Países Parceiros em Desenvolvimento (PPD) inelegíveis para auxílio. Espera-se que o crescimento do PIB entre os PPD atinja uma média de quase 5% a.a. com base nas mais recentes projeções de cinco anos do FMI (2014-2018). A dispersão é grande, de menos de 2% a.a. para mais de 8%. Com crescimento de 4%, o PIB aumentará em 50% em dez anos. Em 7% vai dobrar em dez anos.

O PIB per capita crescerá mais lentamente, dependendo da taxa de crescimento populacional e se a transição demográfica ocorrer. O anexo 1 mostra que a transição demográfica para o baixo crescimento ocorreu na China, está em curso na Índia, mas ainda não aconteceu na África. As taxas de crescimento populacional nos PPD atingem em média cerca de 2,1% para a população como um todo. O grupo etário de 1-4 anos de idade está crescendo muito mais lentamente, a cerca de 1,3% em média. Há grandes variações entre os PPD, de menos de 1% a bem mais de 3% a.a. Dentro dos países, é evidente que em cerca de metade dos casos a população em idade escolar está crescendo em menos de 50% da taxa da população como um todo. As razões diferem para PPD diferentes e incluem o aumento na longevidade, a fertilidade em declínio, e a migração diferencial. Isto significa menos crianças por adulto na idade de trabalho e deve facilitar o financiamento da participação universal.

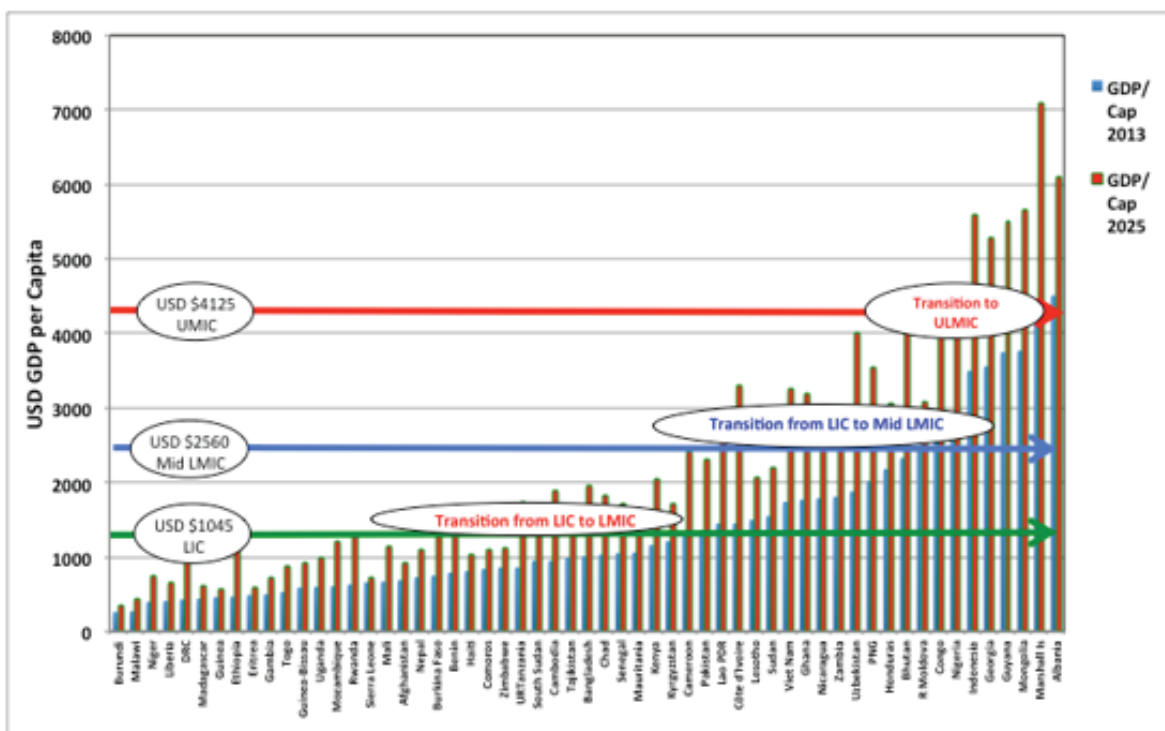
Seis PPD têm populações de crianças em idade escolar em declínio – Moldávia, Geórgia, Vietnã, Micronésia, Nepal e Afeganistão. Alguns outros PPD têm taxas de crescimento muito elevadas acima de 3% por ano, por exemplo, Quirguistão, Costa de Marfim e Tadjiquistão, Tanzânia, Eritreia, Mali, Burundi, Gâmbia, Zâmbia, Sudão do Sul, Uganda e Níger. Nestes, a Renda Nacional Bruta (RNB) per capita será reduzida por elevadas taxas de crescimento populacional. Inversamente, o crescimento para sair do status PRB será facilitado se a transição demográfica começar a acontecer. Uma vez que a fertilidade está relacionada ao desempenho educacional, o apoio para os países do Parceria Global para a Educação (PGE) que aumenta a participação, especialmente das meninas, pode aumentar a taxa em que o RNB per capita aumenta até os limites de elegibilidade.

A consequência do crescimento na economia e na população será de alterar o status de alguns PPD em relação à elegibilidade relacionada com o rendimento nacional bruto (RNB) para as subvenções de execução, pressupondo que os critérios permaneçam constantes (GPE, 2017).

As transições prováveis podem ser previstas tomando as taxas de crescimento reais e projetadas para a economia e a população para o período de cinco anos de 2013-2018 como antecipados pelo Banco Mundial e pelas estimativas da população das Nações Unidas, e sobrepondo estes ao PNB atual por capita para a próxima década. Presume-se que os limites para a definição de PRMB e PRMS não mudam em termos reais e, portanto, que serão ajustados apropriadamente se medidos em preços correntes.

Isso, então, permite que um novo perfil de países seja construído para mostrar quais PPD terão transitado entre os dois limites de renda nacional per capita até 2025 se as projeções resultem ser confiáveis.

Figura 8 - Transição de PRB para PRMB até 2025 como consequência de crescimento econômico.



Fonte: Infográfico do autor com dados do Banco Mundial.

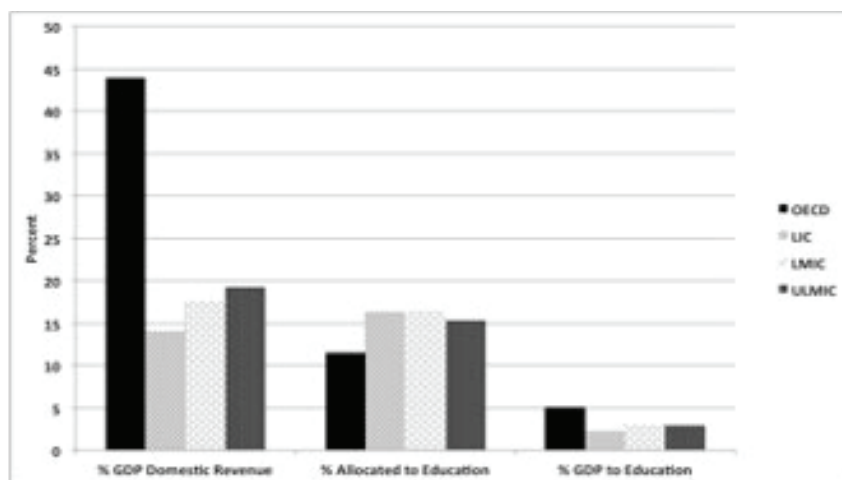
O resultado das projeções país por país é que alguns PPD que são PRB, ou são casos limítrofes, tornam-se PRMB. Assim, a Tanzânia, a Maurítânia, o Tajiquistão, o Chade, o Quirguistão, o Camboja e o Bangladesh atravessam o limiar da PRB para PRMB. Senegal e Quênia são confirmados como PRMB. Benin, Ruanda, Burkina Faso, Nepal, Etiópia e Moçambique abordam a transição para os PRMB. Geórgia, Guiana, Mongólia, Albânia tornam-se PRMS com Butão que se aproxima do limite inicial. Apesar destas transições, aproximadamente 50% de PPD existentes que são PRB permanecem PRB. Por conseguinte, conservariam a elegibilidade relacionada com a pobreza.

6 LACUNAS DE FINANCIAMENTO

O dilema do financiamento que enfrenta os PPD pode ser descrito de forma simples e não mudou dramaticamente desde a primeira década do novo milênio (LEWIN, 2008; UNESCO, 2013). Os países da Europa e da América do Norte angariam 43% do PIB e, receitas domésticas em média. Isso financia todos os serviços governamentais, incluindo educação. Nos PRB a receita nacional chega a 14% do PIB em média, e nos PRMB cerca de 18% (INTERNATIONAL FINANCE COMMISSION, 2016, p.118). Isto é o que banca o orçamento público. Gastos educacionais públicos nos países da Europa e da América do Norte chega a cerca de 12% do orçamento do governo em média, ou cerca de 5% do PIB (12% de 43%). Em contraste, os PPD que são PRB e PRMB alocam cerca de 16% das despesas públicas para a educação (UIS, 2016). Isso está bem abaixo do referencial normativo de 20% sugerido pelos objetivos de desenvolvimento sustentável e a PGE, mas bem acima das alocações em países de alta renda (UNESCO, 2016). Uma dotação de 16% do orçamento público juntamente com receitas domésticas entre 14% e 18% traduz-se em menos de 3% do PIB (ou seja, 16% de 14% = 2,24% e 16% de 18% = 2,88%). Estatísticas UIS indicam que os gastos com educação em PPD alcançam um média de cerca de 4%. A diferença entre este e o montante gerado pela receita doméstica é completada a partir de recursos externos. Assim, até um terço de todos os gastos com educação em PPD podem já ser custeados pela ajuda externa.

O dilema e o desafio do financiamento e da ajuda podem ser explicados com um gráfico. A Figura 9 mostra as receitas domésticas e os montantes destinados à educação com base em valores típicos para a OCDE, PRB, PRMB e PRMS. Os parâmetros em conjunto determinam a percentagem do PIB atribuída à educação. Utilizando estes valores médios, os países da OCDE gastam cerca de 5% do PIB e os PRB, PRMB e PRMS apenas cerca de 3% (excluindo a ajuda).

Figura 9 - Renda Doméstica, Orçamento de Educação e Educação a 3% do PIB

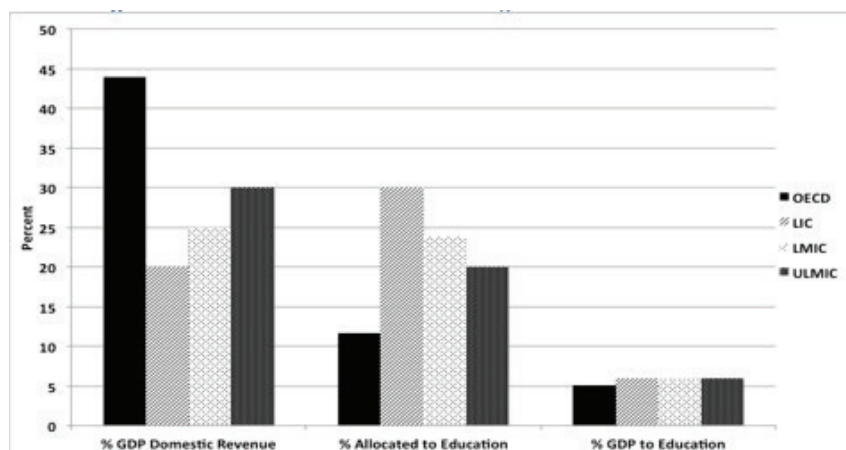


Fonte: Infográfico do autor (2016).

Os PPD que são PRB e PRMB atualmente alocam cerca de 3,8% e 4,5% do PIB para a educação, respectivamente, de acordo com dados do Instituto de Estatística da UNESCO (UIS). Isto é consideravelmente mais do que seria gerado alocando 15% do orçamento do governo à educação já que isso produziria menos de 3% do PIB, como mostrado. A diferença entre esses níveis e os 3,8% e 4,5% mostrados pelos dados da UIS para os PRB e PRMB é resultado de doações e empréstimos para a educação.

A modelagem financeira neste relatório mostra que pelo menos 6% do PIB precisaria ser alocado para a educação para atingir os objetivos fixados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para alcançar estes objetivos, os PRB e PRMB teriam de aumentar substancialmente a receita doméstica para entre 20% e 30% do PIB, como mostrado na Figura 10.

Figura 10 - Renda Doméstica, Orçamento de Educação e Educação a 5% do PIB.



Fonte: Infográfico do autor (2016).

Grandes aumentos nas receitas domésticas não serão fáceis por exigirem um grande aumento na tributação. Também exigiria que os governos aloquem entre 20% e 30% do orçamento público à educação. Isto é até o dobro da despesa atual. Para gerar mais recursos a partir de receitas domésticas além de 30% do PIB, ou aumentar a proporção do orçamento para a educação além de 30%, pareceria fantasiosa a não ser a longo prazo. A ajuda tem um papel a desempenhar em minorar as lacunas entre os recursos domésticos e o investimento necessário para garantir a aprendizagem para todos, mas tem de ser configurado para que não crie dependência financeira. Trata-se de uma questão de longa data na economia política da ajuda externa (EASTERLY, 2013, LENSICK; WHITE, 1999).

Há agora a necessidade de critérios para a elegibilidade e programas de investimento equilibrado que refletem os aspectos dinâmicos do crescimento do sistema que determinam o crescimento sustentável na participação e na aprendizagem. As teorias da mudança precisam estar baseadas em interpre-

tações de dados empíricas do passado sobre como os sistemas se comportam realmente, diferente de como eles devem ou poderiam se comportarem um mundo ideal. A base para a geração dessas teorias é fornecida por esta análise dos padrões de crescimento existentes, que é um tema de interesse para a educação comparativa.

Em resumo, a demanda por ajuda depende de metas nacionais, pontos de partida, transições demográficas e vontade política. Pelo menos 6% do PIB é necessário para financiar o acesso universal à educação até a 12ª série: atualmente, os países pobres alocam cerca de 4% do PIB. Cerca de 10% dos PPD recebem mais de 20% do PIB via financiamento externo e metade recebe mais de 5%; ajuda demais pode aumentar a dependência. O financiamento sustentável para a educação depende do financiamento público que pode ser complementado pela ajuda. No entanto, fontes alternativas de financiamento são insuficientes para suportar os custos recorrentes. A ajuda eficaz é catalítica, limitada no tempo, vinculada ao propósito e adaptada ao contexto para países com diferentes dinâmicas. O número de países que recebem ajuda deve cair à medida que a ajuda efetiva reduz o número de pessoas que precisam de apoio externo.

Se o objetivo da ajuda aos PRMB é acelerar o desenvolvimento em direção a resultados sustentáveis na educação, então duas coisas são essenciais. A ajuda deve centrar-se em áreas onde exista uma vantagem comparativa e benefícios a longo prazo, e a ajuda deve ser configurada de modo a deixar de ser necessária em algum momento no futuro previsível. Isso significa que os planos setoriais de médio prazo devem localizar a assistência externa dentro de uma estrutura de desenvolvimento sustentável. Implica também que a ajuda à educação não se destina principalmente a atingir metas de curto prazo definidas por indicadores transversais, mas sim se as conquistas que ela apoia podem ser sustentadas para a próxima geração de crianças e a próxima. A Educação Comparada pode melhorar a eficácia da ajuda e explorar e explicar como a ajuda pode contribuir melhor para o desenvolvimento sem gerar dependência nacional. A necessidade é de análise histórica, estudos de caso comparativos e reflexão teórica sobre diferentes economias políticas do desenvolvimento educacional.

REFERÊNCIAS

EASTERLY W, 2013. **The Tyranny of Experts:** Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor William Easterly Paperback, New York

Global Monitoring Report (GMR). **Education for All:** Achievements and Challenges, UNESCO Paris, 2015.

GEMR 2017 **Policy Paper:** Aid to Education is Stagnating and Not Going to Countries Most in Need. World Education Blog, May, 2017.

GPE. **Eligibility, Allocation, And Proportionality:** Recommendations From The GPE Financing Working Group. GPE Washington DC, 2017.

IFCE (International Finance Commission on Education). **The Learning Generation:** Investing in Education for a Changing World. A Report by the International Commission on Financing Global Education Opportunity. United Nations, New York, 2016.

LENSICK, R; White H. **Aid Dependence:** Issues and Indicators. Expert Group on Development Indicators. University of Gronigen, The Hague Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1999.

LEWIN K. M. **The Educational Challenges of Transition:** Key Issues for Low and Low Middle Income Countries and the GPE. Towards 2030. Occasional Paper 2, Global Partnership for Education, Washington DC.

LEWIN K M. **Educational Access, Equity and Development:** Planning to Make Rights Realities. Fundamentals of Educational Planning Serial Number 97. International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris, 2015.

LEWIN K M (2008); **Strategies for Sustainable Financing of Secondary Schooling in Sub Saharan Africa.** Secondary Education in Africa (SEIA): Africa Human Development Series; World Bank, Washington, DC, pp170, 2008. + CD Rom including Case Studies ISBN 13:978-0-8213-7115-2

OECD/DAC. **Statistics on Aid.** 2017, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>.

OECD. **Pisa for Development,** OECD, Paris, 2016. <https://www.oecd.org/dac/POST-2015%20paper%20education.pdf>.

UIS (UNESCO Institute of Statistics) **On Line Statistical database.** 2016.

UNESCO. **Leaving no one behind:** How far on the way to universal primary and secondary education? GMR Policy Paper 27. Paris UNESCO, 2017.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002452/245238E.pdf>

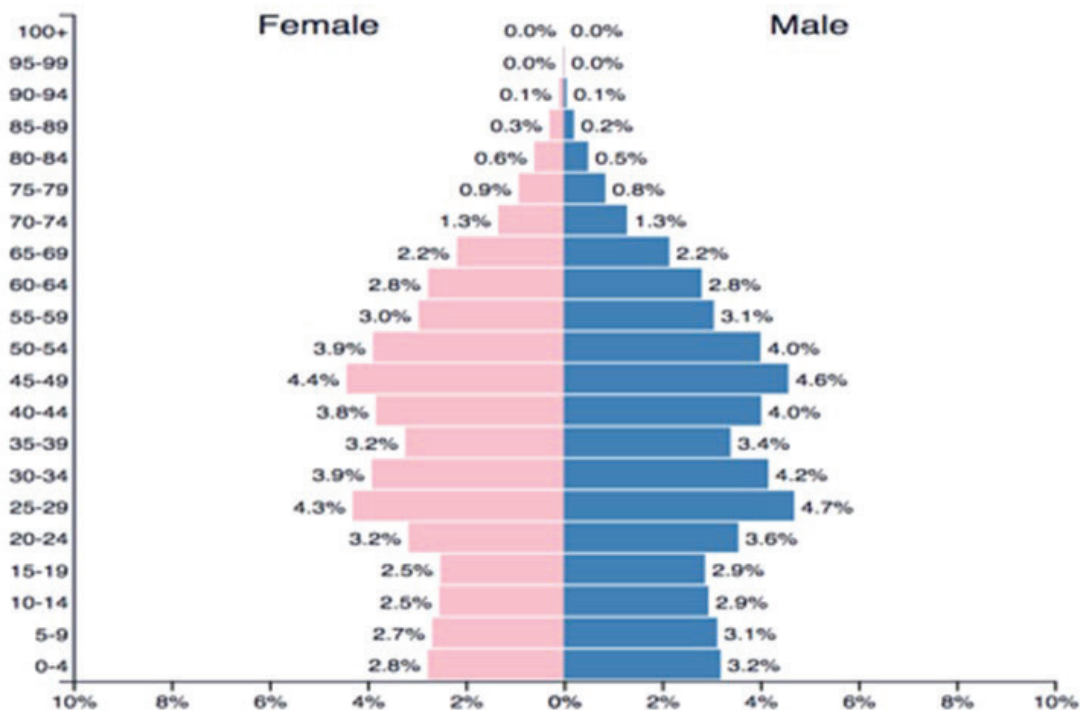
UNESCO. **Financing for Global Education.** UNESCO, Paris, 2013.

UNICEF. **The Investment Case for Equity in Education.** UNICEF, New York, 2015.

WIDE. **World Inequality Database on Education.** Global Education Monitoring Report, UNESCO, Paris, 2017. <http://www.education-inequalities.org>

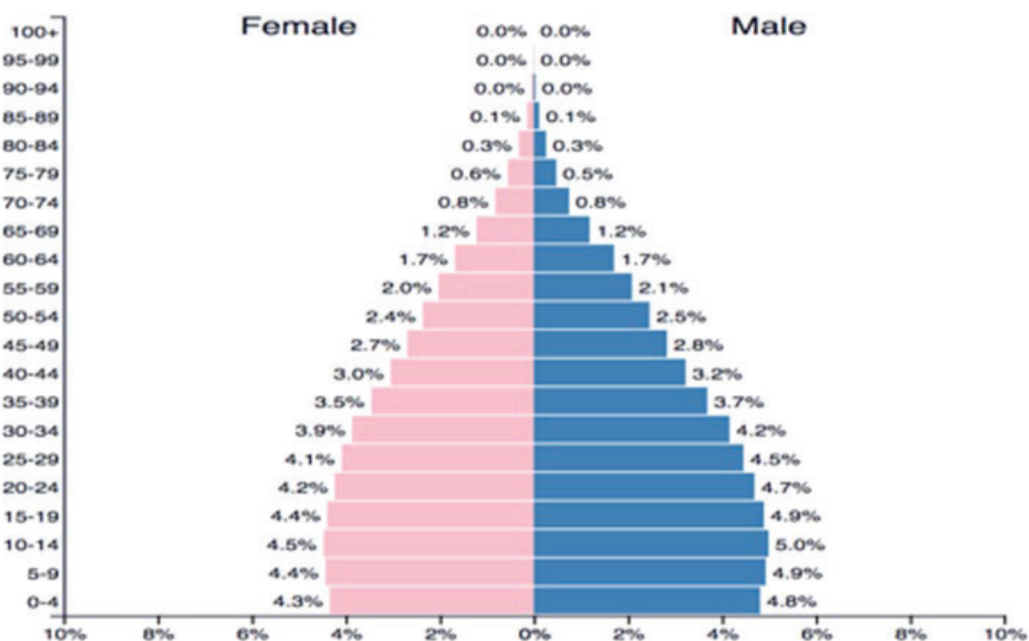
China ▼ 2017

Population: **1,388,232,692**



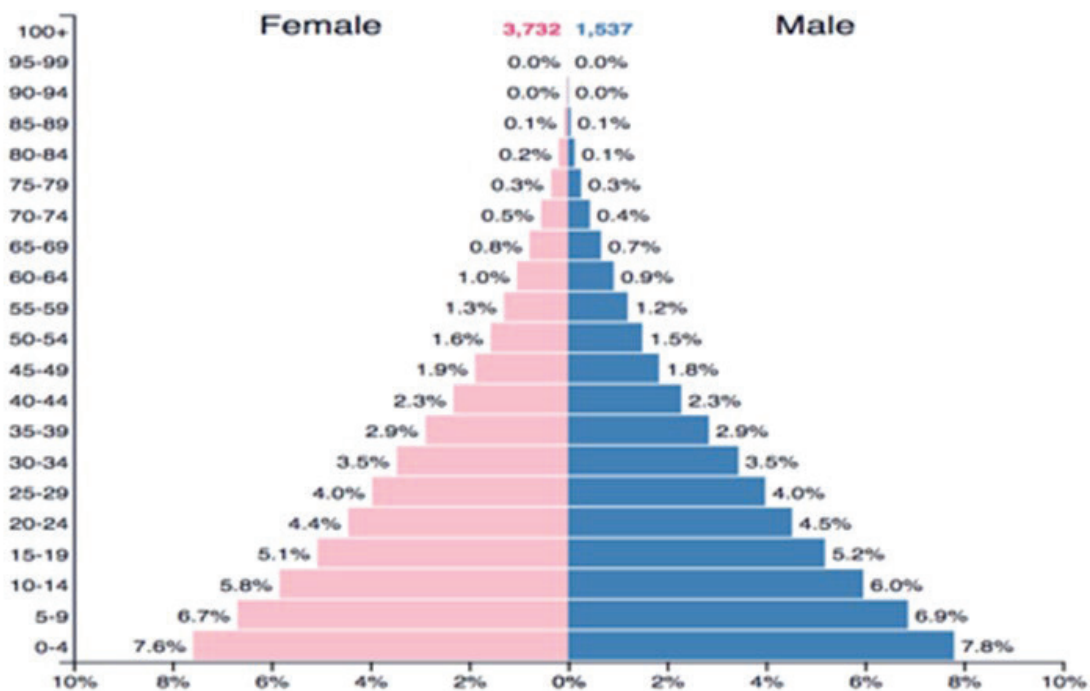
India ▼ 2017

Population: **1,342,512,705**



AFRICA ▼ 2017

Population: **1,246,504,864**



Lista de Abreviaturas

Sigla em Português	Por extenso
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PGE	Parceria Global para a Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PPD	Países Parceiros em Desenvolvimento
PRB	Países de Renda Baixa
PRMB	Países de Renda Média Baixa
PRMS	Países Renda Média Superior
RNB	Renda Nacional Bruta
UE	União Europeia
UIS	Instituto de Estatística da Unesco
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina

Recebido em: 05 de setembro de 2019

Aprovado em: 02 de dezembro de 2019