

EDUCAÇÃO E COOPERAÇÃO: DESAFIOS DE UMA AGENDA GLOBAL

Antónia Barreto

Instituto Politécnico de Leiria (IPL)
Rua General Norton de Matos
2411-901 Leiria, Portugal

Centro de Estudos Internacionais (CEI-IUL)
Avenida das Forças Armadas
1649-026 Lisboa, Portugal

antonia@ipleiria.pt

Clara Carvalho

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Centro de Estudos Internacionais (CEI-IUL)
Avenida das Forças Armadas
1649-026 Lisboa, Portugal
clara.carvalho@iscte-iul.pt

Filipe Santos

Instituto Politécnico de Leiria (IPL)
Rua General Norton de Matos
2411-901 Leiria, Portugal
fsantos@ipleiria.pt

Este número temático da revista *Cadernos de Estudos Africanos* incide sobre Educação e Cooperação e pretende dar continuidade aos Congressos Cooperação e Educação que, de forma regular, desde 2010 têm sido organizados pelo Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-IUL e o Instituto Politécnico de Leiria. O quarto congresso, que decorreu no ISCTE-IUL entre dias 8 e 9 de novembro de 2018, teve o apoio do Camões I.P., tal como acontece com a corrente publicação, pelo que os organizadores exprimem o seu reconhecimento a essa instituição. Subordinado à temática Cooperação e Educação de Qualidade, o congresso reuniu um conjunto notável de especialistas nesta área, entre os quais a maioria dos colaboradores desta publicação (Barreto, Carvalho & Santos, 2019). A presente edição visa aprofundar e desenvolver algumas das problemáticas abordadas anteriormente nesse fórum através de estudos de caso ou reflexões originais sobre as questões da cooperação em educação, das implicações das políticas de língua, ou ainda sobre a percepção do valor social dos diferentes níveis educativos. São aqui discutidas as implicações das agendas globais no domínio da educação para os países africanos e para Timor-Leste, recetores privilegiados das ações da cooperação portuguesa na área da educação.

As principais agendas para promover a educação universal têm sido implementadas pelas organizações multilaterais, onde sobressaem as agências das Nações Unidas, por um lado, e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE, 1960), por outro lado. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançados pela Assembleia das Nações Unidas em Nova Iorque em setembro de 2015, proporcionaram a ocasião para repensar a finalidade da educação formal entendida como uma das ações prioritárias a nível mundial. O objetivo 4 dos ODS especifica claramente a necessidade de assegurar uma educação inclusiva e igualitária e promover o ensino ao longo da vida para todos. Este objetivo sustenta-se em iniciativas semelhantes e agendas lançadas em décadas anteriores. Desde logo, estão presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e são evocados por sucessivos organismos internacionais, onde sobressaem os *World Surveys* (desde os anos 1950) e os *World Education Reports* (desde 1991) (King, 2016, p. 954). A iniciativa Educação para Todos, anunciada em Jomtien (Tailândia) em 1990, elencou um conjunto de propósitos, retomados pelo Fórum Mundial de Dakar em 2000 e expostos nos Objetivos do Milénio do mesmo ano. Os esforços para universalizar o ensino básico permitiram que, na África subsariana, o número de crianças fora do sistema educativo tenha caído para metade desde o início do século (UNESCO, 2014). Outro efeito positivo foi o alargamento do ensino obrigatório até ao nível secundário na maioria dos países. O sucesso das iniciativas internacionais e nacionais

para o acesso universal à educação conduziu a uma nova meta: garantir um ensino de qualidade, conforme é afirmado nos ODS.

Os ODS incluem sete metas para o cumprimento do Objetivo 4, Educação para Todos, a saber: garantir, até 2030, que todas as raparigas e rapazes completem os níveis de ensino básico e secundário de qualidade e gratuitos; no mesmo período, assegurar o acesso aos cuidados de infância e ensino pré-primário; garantir que o acesso ao ensino vocacional, técnico e terciário é igual para homens e mulheres; aumentar, para o mesmo período, o número de jovens e adultos com competências relevantes para o mercado de trabalho, incluindo competências técnicas e vocacionais; eliminar as disparidades de género na educação e proporcionar uma educação inclusiva que abranja crianças vulneráveis, com deficiência ou com origem em grupos desprotegidos como as populações indígenas; asseverar que todos os jovens e a maioria dos adultos tenham competências em literacia e numeracia; implementar a educação para o desenvolvimento e para a cidadania global. Muito embora os ODS se afirmem como uma agenda global, têm sido sujeitos a críticas, considerando-os a repetição das agendas dos países doadores da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) que são impostas aos países ditos receptores da APD (King, 2016, p. 953). As sete metas do ODS 4 têm sido paulatinamente integradas nas políticas educativas dos países do Norte global, onde existem bolsas de desigualdade social. Contudo, reconhece-se que os problemas mais pertinentes ocorrem na sua concretização nos países do Sul global.

Outro organismo multilateral fulcral para o lançamento e execução das agendas regionais comuns em prol da educação universal é a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE). A OCDE assegura, por um lado, o estabelecimento de parâmetros e metas comuns de desenvolvimento do ensino formal e de monitorização dos resultados obtidos; por outro lado, a sua atividade no campo da cooperação internacional é executada pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), lançado em 1961. Em 1996 os objetivos do CAD foram explicitados no documento *Shaping the Twenty-first Century: The Contribution of Development Cooperation*, onde são descritas as seis metas do desenvolvimento numa tripla perspetiva: bem-estar económico, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental. A educação surge aqui como uma prioridade, sendo o alvo a atingir a universalização do ensino primário até 2015 e o estabelecimento da paridade de género no ensino até 2005 (King, 2016, p. 963). A educação passou a ser encarada como o elemento central para se alcançar o desenvolvimento humano e garantir os direitos civis, estando presente em todos os programas de governo e da Ajuda Pública ao Desenvolvimento mundial. O CAD avalia e inspira as agendas para a cooperação dos seus países membros, onde se

incluem aqueles que, por razões históricas, se têm empenhado na cooperação para a educação com os países do Sul global dentro da sua área de influência. Neste enquadramento cabem as ações da cooperação portuguesa com os países lusófonos, tal como as suas congêneres no Reino Unido, França e Espanha fazem respetivamente para os países anglófonos, francófonos e hispanófonos.

Apesar destes esforços conjuntos, no final de 2019 calculava-se que 57 milhões de crianças continuavam fora da escola e que entre os que frequentavam um estabelecimento de ensino mais de metade não possuía proficiência mínima em literacia e numeracia. A crise da COVID-19 veio agravar esta situação, subtraindo 1,5 mil milhões de crianças ao ensino presencial. A retoma do percurso escolar, a ser implementada nos países desenvolvidos, será mais complicada e lenta para as crianças em situações de fragilidade. Nos países da África subsariana, que mesmo antes da pandemia apresentavam os piores índices mundiais no acesso à educação, calcula-se que menos de metade das escolas do ensino básico tenha acesso a infraestruturas básicas tais como eletricidade, acesso à internet ou mesmo água e formas de lavagem das mãos, o que cria dificuldades acrescidas para o regresso às aulas na atualidade.

Numerosos estudos têm sido conduzidos comparando a eficácia dos diferentes programas implementados. As revisões sistemáticas de literatura revelam que as intervenções nos sistemas educativos se debruçam habitualmente sobre um dos eixos do problema, mas não abordam a totalidade dos fatores que influem na qualidade do sistema educativo (Conn, 2014; Masino & Niño-Zarazúa, 2015; Morgan, Petrosino & Fronius, 2015). Os principais problemas identificados na literatura situam-se a três níveis: recursos humanos, condições de ensino e restrições sociais.

1. Os recursos humanos são escassos e pouco qualificados na maioria dos países de baixo e médio rendimento. Em muitos países as taxas de professores com formação considerada adequada para o exercício de funções são inferiores a 75% (UNESCO, 2014). Também os níveis de absentismo dos docentes são elevados. Finalmente, as políticas de acesso universal à educação não foram suficientemente acompanhadas pela capacitação dos recursos e construção de infraestruturas, pelo que o rácio professor/aluno na região subsariana é de 1/40, o mais elevado em termos mundiais (UNESCO, 2014).

2. As condições de ensino são caracterizadas pelas salas de aulas sobrelotadas, pela falta de recursos didáticos e de infraestruturas adequadas, e com tempos letivos reduzidos, as quais não promovem um ambiente educativo adequado.

3. Outros fatores que influenciam o acesso e a continuidade do percurso escolar são os custos da educação em geral e das propinas escolares em particular,

embora o ensino básico oficial seja por lei gratuito (o seu não funcionamento ou funcionamento irregular leva à opção pelo sistema privado ou comunitário). A falta de interesse no percurso escolar, ou a necessidade de ajuda nos trabalhos domésticos, conduzem à entrada tardia das crianças no sistema. Finalmente, verifica-se que as raparigas abandonam mais cedo a escolaridade devido ao casamento e à gravidez precoce, e ainda pelo apoio à família.

A complexidade dos fatores evocados implica que apenas as intervenções articuladas possam ter efeitos sustentáveis. A análise das revisões sistemáticas de literatura revela que os principais fatores com implicação na qualidade dos sistemas educativos são uma combinação de intervenções, passando pela melhoria das capacidades das instituições educativas, pela intervenção ao nível da procura do sistema de ensino, pelo incentivo à participação da comunidade educativa e por uma melhor gestão de recursos. Têm sido implementadas diferentes estratégias, como por exemplo:

- A melhoria das infraestruturas, a disponibilização de materiais didáticos, o aumento do número e das competências dos docentes;
- A mudança de atitude face aos docentes, aos discentes e às suas famílias. Investe-se no pagamento de incentivos e nas promoções na carreira docente. As famílias e os alunos são beneficiados com transferências monetárias condicionadas, com prémios de mérito, bolsas, ou ainda com apoios em bens como as refeições escolares;
- Incentivo ao envolvimento da comunidade no percurso escolar pela gestão participativa, pelo envolvimento dos pais e pela descentralização do sistema.

Este conjunto de intervenções pode conduzir a resultados positivos, desde que combinados entre si. Apenas uma abordagem multifacetada que integre tanto a escola, os docentes, os discentes como as respetivas famílias e comunidades, pode ter, a médio prazo, resultados na qualidade do ensino ministrado. Contudo, intervenções pontuais podem ter resultados significativos, tais como, por exemplo, programas de incentivos financeiros para combater o abstencionismo dos professores e dos alunos, ou ainda o investimento na gestão escolar para melhorar a transparência e monitorização das escolas.

A cooperação portuguesa insere-se neste esforço conjunto. Portugal, membro fundador da OCDE, reintegrou o CAD em 1991, regendo-se pelas indicações destes organismos para o estabelecimento das prioridades das suas agências de cooperação – do Instituto da Cooperação Portuguesa (1994-2003) ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD, 2003-2012) e ao Camões I.P. (2012 em diante). As estratégias da cooperação portuguesa privilegiaram o setor

da educação como uma área prioritária, o que é expresso nos acordos de cooperação bilaterais assinados com os países receptores, desde logo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste. Embora a estratégia da cooperação portuguesa passe atualmente pelo alargamento a outros países, tanto no continente africano como sul-americano, os PALOP e Timor-Leste continuam a ser o foco central das ações e do financiamento da cooperação. As ações da cooperação portuguesa são enquadradas pelo Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 e pela Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Educação, seguindo os objetivos das declarações universais. Especificamente, a cooperação portuguesa opera aos níveis da revisão curricular e de conteúdos programáticos; da formação de professores; do ensino em português e da língua portuguesa; e no apoio ao ensino superior. Neste âmbito os alunos são direcionados para estabelecimentos de ensino em países parceiros, ou são apoiados através de um sistema de bolsas tanto internas como externas, estas últimas proporcionando a frequência de instituições de ensino superior portuguesas (Teles Gomes, 2019).

Ações específicas da política de cooperação portuguesa na área da educação é o tema central deste número, abordado através de diferentes perspetivas e estudos de caso. A política linguística é tratada por Bruna Martins, Rui da Silva e La Salete Coelho, num trabalho intitulado “O Poder Simbólico e a Cooperação Portuguesa: Uma análise sobre o papel da língua”. Os autores discutem o papel central que a promoção da língua portuguesa ocupa nas políticas de cooperação portuguesa. O ensino da língua enquanto política de *soft power* é uma problemática discutida noutros estudos (Carvalho, 2019) e comum a diversos contextos geopolíticos, desde logo presente na relação das antigas potências coloniais com os países que lhe estiveram subjugados. Em países que mergulham as suas raízes nos jogos de poder da colonização, a adoção da língua do colonizador foi obviamente uma opção dos primeiros governos modernistas, visando a afirmação dos seus Estados no contexto internacional. A continuidade das políticas de criação de comunidades linguísticas, tais como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ou a *Agence Française de la Francophonie*, conduz a uma afirmação geopolítica que interessa sobretudo aos países destes grupos com maior impacto no panorama internacional. Esta questão tem suscitado debates apaixonados em diversos campos e é aqui abordada de forma crítica através da análise detalhada da Cooperação Portuguesa.

Os artigos de Susete Albino, sobre a “(Re)Edificação do Sistema Educativo de Timor-Leste”, e de Sara Poças e Júlio Santos sobre as “Influências da Globalização e da Cooperação na Educação e na Formação de Professores em Angola”, tratam

dois dos programas de cooperação com maior relevo nestes dois contextos. O primeiro analisa detalhadamente a construção do sistema de ensino básico e secundário em Timor-Leste, para o período entre 2002 e 2015, após a realização do referendo que determinou a independência da Indonésia (1999). O sistema de ensino foi totalmente reestruturado, com o apoio da cooperação internacional, nomeadamente do Brasil e de Portugal. O artigo segue este processo através de uma análise da documentação disponível e de entrevistas a atores-chave no processo, debruçando-se sobre a identificação dos problemas e a apresentação das respostas aos principais obstáculos, entre os quais a implementação de um sistema de ensino em tétum e português. Por sua vez Sara Poças e Júlio Gonçalves dos Santos abordam as influências da globalização e da cooperação para o desenvolvimento na educação e na formação de professores em Angola. Os autores discutem a implementação do programa de Educação para Todos a nível global e, em particular, as ações da cooperação dos países membros da OCDE em Angola. Focam o lançamento e ações do programa de formação de professores pelo governo angolano, apoiado pela cooperação belga e portuguesa, inserindo-o no processo mais geral da construção do sistema educativo em Angola. A implementação dos programas de cooperação é igualmente referida por Rui da Silva e Joana Oliveira através da análise em detalhe do Programa de Apoio ao Sistema Educativo da Guiné-Bissau (PASEG) - 2000 a 2011. Concretizado pela Cooperação Portuguesa, dando seguimento aos acordos bilaterais, este programa visava especificamente suprir a falta de recursos humanos qualificados no sistema educativo guineense e começou por ser implementado em quatro liceus da capital. As áreas desenvolvidas foram a formação contínua de professores, a lecionação direta, o ensino de adultos, a gestão e administração escolar, a educação de infância e o ensino pré-escolar. Os autores consideram os impactos positivos do programa, mas também as suas limitações. Apontam para os problemas concretos da implementação de programas exógenos nas estruturas de ensino locais e consideram o risco de criação de dependência do sistema educativo nacional de agências externas.

A educação de infância e o ensino pré-escolar passaram a integrar expressivamente as agendas internacionais desde o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como já foi referido. O artigo de Carla Ladeira, sobre o desenvolvimento psicomotor da criança moçambicana em idade pré-escolar no contexto rural, reflete sobre a universalidade dos pressupostos desta agenda. Baseando-se em pesquisa bibliográfica e no estudo de caso de um projeto desenvolvido no Chibuto, Moçambique, a autora identifica os problemas decorrentes da universalização do conceito de criança aplicado a contextos econó-

micos e socioculturais distintos, nomeadamente ao meio rural de um país onde a maioria da população é jovem e apenas 5% das crianças de idade inferior a 6 anos frequenta um estabelecimento de ensino.

Cassio Rolim debruça-se sobre a universidade necessária nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), partindo do conceito discutido por Darcy Ribeiro (1969). Questiona-se sobre a adequação do sistema universitário e do ensino ministrado ao contexto africano, o tipo de entraves no acesso universitário e as dificuldades em oferecer ensino de qualidade e aberto à população. O autor identifica as principais dificuldades colocadas às universidades africanas, incluindo os problemas financeiros, a concorrência entre o ensino público e privado, a garantia da qualidade de ensino, as medidas para promover o acesso a todos os grupos sociais, a relação com o setor produtivo. Compara a situação entre o sistema universitário nos PALOP e em todo o continente, e expõe as possibilidades de implementação da “universidade necessária”, adaptada às características e desenvolvimento regionais e nacionais.

A questão das desigualdades sociais é igualmente o alvo do último artigo deste número temático, da autoria de Xénia Carvalho sobre a influência da frequência do ensino na criação de hierarquias em Moçambique. A autora questiona o papel da escola enquanto alavanca da igualdade social, baseando-se nos percursos biográficos de membros das três gerações de estudantes que identifica no Moçambique atual e que designa por: Socialismo, 1975-1986; Democracia, 1986-2005 e Neoliberalismo, 2005-presente. Na perspetiva dos entrevistados, o sistema escolar privilegia e acentua as hierarquias existentes. A autora reconhece igualmente a importância da educação informal e da inserção familiar e comunitária na educação individual. Esta perspetiva histórica e interna do sistema escolar e da sua influência no percurso biográfico de diferentes indivíduos é significativa das dificuldades e potencialidades encontradas na implementação dos sistemas de ensino universais.

Mas a implementação de uma educação de qualidade para todos, mais do que um objetivo é um elemento de esperança que mobiliza esforços de múltiplos atores em diferentes âmbitos. A produção do conhecimento sobre as questões da educação e a sua análise crítica são elementos relevantes no processo de procura da qualidade educativa. Este número dos *Cadernos de Estudos Africanos*, pela pertinência dos assuntos tratados e pela dimensão do público que a ele acede, é um contributo para o enriquecimento desse campo de estudos e para alimentação da esperança numa educação transformadora.

Referências

- Barreto, M. A., Carvalho, C., & Santos, F. (Orgs.) (2019). *Cooperação e educação de qualidade. Congresso Internacional de Cooperação e Educação - IV COOPEDU*. Centro de Estudos Internacionais - Instituto Universitário de Lisboa.
- Carvalho, C. (2019). A cooperação Portugal-PALOP no domínio da educação: Um instrumento de *soft power* da política externa portuguesa? In A. Raimundo (Coord.), *Política externa portuguesa e África: Tendências e temas contemporâneos* (online). Centro de Estudos Internacionais - Instituto Universitário de Lisboa. <https://ciencia.iscte-iul.pt/publications/a-cooperacao-portugal-palop-no-dominio-da-educacao-um-instrumento-de-soft-power-da-politica-externa/67082>
- Conn, K. (2014). *Identifying effective education interventions in sub-Saharan Africa: A meta-analysis of rigorous impact evaluations*. Tese de doutoramento, Columbia University, Nova Iorque, E.U.A.
- King, K. (2016). The global targeting of education and skill: Policy history and comparative perspectives. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 46(6), 952-975. <https://doi.org/10.1080/03057925.2016.1216781>
- Masino, S., & Niño-Zarazúa, M. (2015). *What works to improve the quality of student learning in developing countries?* WIDER Working Paper 33/2015. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2015/918-3>
- Morgan, C., Petrosino, A., & Fronius, T. (2015). The impact of school vouchers in developing countries: A systematic review. *International Journal of Educational Research*, 72, pp. 70-79. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2015.04.010>
- Teles Gomes, G. (2019). A cooperação portuguesa na área da educação. In M. A. Barreto, C. Carvalho & F. Santos (Orgs.) (2019). *Cooperação e Educação de Qualidade. Congresso Internacional de Cooperação e Educação - IV COOPEDU* (pp. 17-22). Centro de Estudos Internacionais - Instituto Universitário de Lisboa.
- UNESCO. (2014). *Teaching and learning: Achieving quality for all*. Education for All global monitoring report. Autor.