



DIÁLOGO SOBRE A EDUCAÇÃO

Documento de base 1

Noções do desafio da educação na
Africa Subsariana: políticas e instituições



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR



Diálogo da CABRI sobre a Educação

Documento de base 1

Noções do desafio da educação na África
Subsariana: políticas e instituições



Índice

Lista de tabelas e figuras	iii
Liste de siglas	iv
1. Introdução	1
2. Panorâmica da cadeia de resultados da educação	2
3. A situação actual da educação em África Subsariana	3
3.1 Níveis de despesa com a educação	3
3.2 Fontes de financiamento	5
3.3 Consecução dos objectivos da educação na ASS	5
4. Estratégias principais para melhorar a oferta e a qualidade do ensino	12
4.1 Condições mínimas para a aprendizagem	13
4.2 Melhorando a qualidade do ensino	13
4.3 Aumentar o acesso ao ensino pré-primário	14
4.4 Redução dos custos da educação para os mais pobres	14
4.5 Começar a escola na idade certa	15
4.6 Aumentar o acesso ao ensino secundário e superior	15
4.7 Correspondência entre o currículo e as exigências do mercado de trabalho	16
4.8 Avaliação da qualidade do ensino	16
5. Estruturas e procedimentos orçamentais	16
5.1 Reformas orçamentais	17
5.2 Reforço das capacidades de planeamento e orçamentação no domínio da educação	19
6. Conclusão	20
Referências	21



Lista de tabelas e figuras

Tabela 1: Dados comparativos globais sobre a despesa com a educação e taxas de escolarização, 2010	3
Tabela 2: Dados comparativos sobre a despesa com a educação e taxas de escolarização em países africanos seleccionados, 2010	4
Tabela 3: Alteração da despesa por aluno, por região, 1990 a 2006	10
Figura 1: A cadeia de resultados	2
Figura 2: Tendências da ajuda pública ao desenvolvimento na África Subsariana, 1990–2008	5
Figura 3: Taxas de conclusão do ensino primário, 2009	8
Figura 4: Taxas de ingresso e retenção no ensino primário em África Subsariana, ca. 2009	8
Figura 5: Taxas brutas de escolarização no ensino superior, por região, 1970 a 2008	9
Figura 6: Percentagem de alunos que atingem o 4º ano na África austral e oriental, 2007	11
Figura 7: Percentagem de alunos que atingem o 4º ano na África francófona, 2007	12



Liste de siglas

ASS	África Susariana
TBM	Taxa Bruta de Matrículas
TLM	Taxa Liquida de Matrículas
PNB	Produto Nacional Bruto
TBA	Taxa Bruta de Admissão
APD	Apoio Público ao Desenvolvimento
EPT	Educação Para Todos
IPG	Índice da Paridade do Género
RAP	Relação Aluno-Professor
QDMP	Quadro de Despesa de Médio Prazo
SIGF	Sistemas Integrados de Gestão Financeira



1. Introdução

Existe uma estreita ligação entre a prosperidade humana, o desenvolvimento económico e a educação. A educação é um dos pilares do desenvolvimento, um factor imprescindível para a redução da pobreza, a melhoria da saúde, a promoção da igualdade e a estabilidade social e política. Nas duas últimas décadas, tem-se registado uma grande melhoria no acesso à educação em África Subsariana, mas muitos países no continente ainda têm muito caminho a percorrer no que respeita ao acesso universal ao ensino primário. A qualidade do ensino é insuficiente para assegurar a literacia ao longo da vida ou criar as bases para a formação contínua. O ingresso no ensino secundário e superior continua baixo, e a correspondência entre as competências produzidas pelo sistema de ensino e aquelas exigidas pelo mercado de trabalho continua deficiente. Embora alguns países em África Subsariana tivessem registado um crescimento económico notável na(s) última(s) década(s), a região continua a registar os indicadores de desenvolvimento humano e económico mais baixos de todas as regiões do mundo.

Na região, o impacto do aproveitamento pedagógico, aliado à qualidade e à relevância das competências dos graduados em relação às necessidades do mercado de trabalho é uma questão que merece uma reflexão crítica. A falta generalizada de empregos, por um lado, e a escassez de competências, por outro lado, destacam a importância de melhorar a qualidade e a relevância do sistema de ensino. Três agências multinacionais de desenvolvimento – as Nações Unidas (através da UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho e o Banco Mundial – assinalaram a criação de empregos e o desenvolvimento de competências relevantes nos seus relatórios de 2012/13 (UNESCO 2012; ILO 2012; BM 2012a).

O vínculo entre o crescimento económico, o desenvolvimento e as aptidões não é simples, à semelhança do vínculo entre o sistema de ensino e a produção de aptidões relevantes. No entanto, não há dúvida que a escolaridade precoce de qualidade, conjugada a um ensino secundário e superior relevante, e uma estratégia integrada para o crescimento e o desenvolvimento de competências constituem os pilares da prosperidade em todos os países:

A importância das competências na promoção da prosperidade é evidente em todo o mundo: os países que têm investido prudentemente na formação profissional têm registado progressos consideráveis no desenvolvimento equitativo. Esse investimento também poderia proteger os países dos impactos das recessões económicas e tirar um grande número de pessoas da pobreza. Mão-de-obra qualificada é necessária para a prosperidade dos países, mas não resulta automaticamente em postos de trabalho nem no crescimento. O desenvolvimento de competências deve fazer parte integral de uma estratégia global e integrada de crescimento, visando melhorar a vida de todos. A criação de empregos não é mais importante que o desenvolvimento de competências nem vice-versa, ambos devem ser prosseguidas de forma coerente e integrada. (UNESCO 2012: 203)

Em 2012, o tema dominante para a educação em todo o mundo é: Assegurar que as crianças frequentem a escola, garantir que aprendam e que desenvolvam as competências relevantes para o mercado de trabalho. (BM 2012b:7)

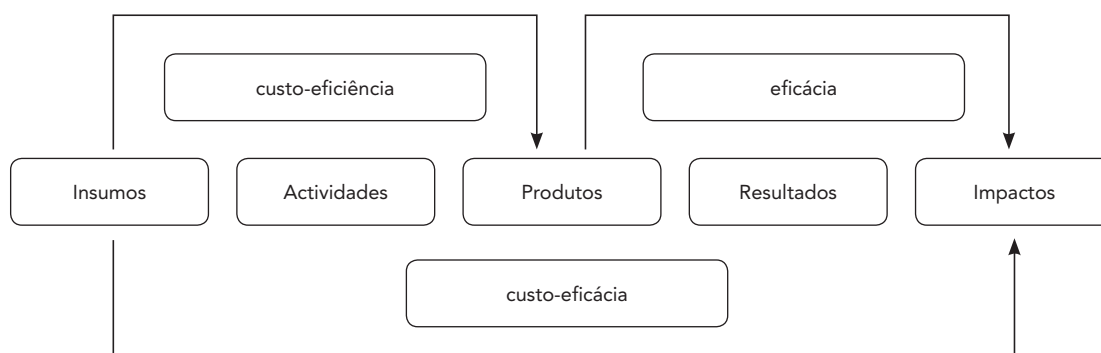
Este estudo está dividido em quatro secções: A primeira secção explica brevemente a cadeia de resultados para contextualizar os serviços de educação. Esta é seguida de uma análise da situação da educação na ASS, em termos de acesso, qualidade e níveis de instrução da população em geral. A terceira secção passa em revista as políticas em vigor, os objectivos e as estratégias para o desenvolvimento da educação e, por último, a quarta secção aborda os imperativos orçamentais e de financiamento com que a ASS se confronta no curto prazo.



2. Panorâmica da cadeia de resultados da educação

Convém apreciar os serviços de educação no contexto da cadeia de resultados (ver a Figura 1), na qual os insumos são transformados em actividades que produzem os resultados e os produtos que, ao mais alto nível, se traduzem em impactos. O sucesso da cadeia exige políticas e instituições sólidas, bem como processos custo-eficientes.

Figura 1: A cadeia de resultados



Fonte: Rawle (2008)

Os insumos para a educação podem ser definidos como os recursos disponibilizados pelos pais, pela administração escolar e pelas autoridades governamentais para facilitar a aprendizagem nas escolas. Estes incluem: professores qualificados e bem pagos, salas de aula, materiais didácticos, instalações, organização, currículos, propinas, subsídios governamentais e apoio técnico às escolas. Os indicadores de admissão, retenção e transição representam, tipicamente, os produtos do sistema. Os resultados são a qualidade da educação e os níveis de instrução da população em geral. O impacto do sistema de ensino é mais difícil de expressar em termos quantitativos, mas normalmente está reflectido nas melhorias gerais do desenvolvimento humano e económico.

É relativamente fácil identificar os insumos para o processo de produção da educação, mas os resultados, ou produtos, são extremamente difíceis de precisar. Isto pode ser ilustrado no exemplo de uma escola que se mantém inalterada em todos os respetos, excepto pela adição de um professor ou de uma despesa adicional de 100 dólares em equipamentos. Seria razoável supor que quaisquer alterações com respeito aos alunos podem ser atribuídas ao professor suplementar ou aos 100 dólares que foram gastos. Mas a realidade é que, no decorrer do ano, os alunos e os professores envelheceram em um ano e houve afastamentos e acréscimos no corpo estudantil e docente (Vaizey 1971). Assim, as transformações no ambiente cultural da escola ou até no seio das famílias dos alunos podem ser factores que contribuem para esta situação. Os estudos empíricos das funções de produção da educação, procuram controlar esses factores externos, mas a afirmação de Vaizey não deixa de ser um factor importante a considerar nos estudos analíticos. Na verdade, a natureza cumulativa da aprendizagem dificulta a medição da relação entre os insumos, os produtos e os resultados da educação devido, em parte, à ausência de dados e, em parte, à natureza inter-geracional do impacto da educação, tal como a relação entre o nível de instrução da mãe e a redução da mortalidade infantil.

A relação entre o nível de instrução, o desenvolvimento económico (medido pelo PIB por capita) e a despesa do governo na educação tem sofrido alguma alteração na última década. Em meados de 1990, existia uma relação clara e positiva entre o PIB por capita, o peso da despesa do governo com a educação e as taxas de escolarização no ensino primário. Nos dias



que correm, esta correlação é bastante fraca, o que significa que o mero aumento da despesa nem sempre produz o desenvolvimento económico desejado. É importante que os países conheçam os factores que mais incidem sobre a qualidade da educação e o desenvolvimento económico. Actualmente, a taxa de escolarização no ensino pós primário está mais fortemente ligada ao PIB por capita e à percentagem de despesa pública com a educação.

3. A situação actual da educação em África Subsariana

3.1 Níveis de despesa com a educação

A maioria das estratégias nacionais de desenvolvimento em África visam a afectação de uma parcela relativamente significativa dos recursos de desenvolvimento para a educação. Na década dos noventa, os orçamentos da educação nos países em desenvolvimento absorviam entre 15 e 27% do total da despesa corrente (Todaro 2000). A despesa pública com o ensino primária em África Subsariana aumentou 29% em termos reais entre 2000 e 2005 (UNESCO 2010). A percentagem do PIB por capita gasto na educação aumentou de 3,5% em 1999 para 4,7% em 2010. Efectivamente, em África Subsariana, a despesa pública com a educação aumentou, em média, 5% por ano, em termos reais. Face ao crescimento da população e ao aumento das taxas de escolarização, a despesa por capita só aumentou 1,5% por ano em termos reais. A África Subsariana gasta actualmente cerca de 17% de toda a despesa total com a educação, correspondendo a um respeitável 4,7% do seu PIB, conforme revela a Tabela 1.

Tabela 1: Dados comparativos globais sobre a despesa com a educação e taxas de escolarização, 2010

	Produto Interno Bruto Médio por capita, (2010 US\$)	Total da despesa pública com a educação como percentagem do PIB	Total da despesa pública com a educação como percentagem do total da despesa pública	Alfabetização adulta (15 - 65)	Taxa bruta de admissão no ensino primário	Taxa bruta de escolarização no ensino primário	Taxa líquida de escolarização no ensino primário	Taxa de conclusão do ensino primário	Transição para o ensino secundário (formal)	Taxa bruta de escolarização no ensino secundário	Taxa bruta de escolarização no ensino superior
Estados Árabes	2 800	4,5	16,7	75	101	98	86	93	94	69	24
Europa Central e Oriental	9 900	5,2	11,8	98	99	100	94	98	98	88	66
Ásia Central	2 690	3,5	13,8	99	100	101	90	98	99	95	24
Ásia Oriental e Pacífico	3 000	3,9	13,7	94	106	110	95	80	29
América Latina e as Caraíbas	6 430	4,7	13,6	91	119	114	94	89	94	90	40
América do Norte e Europa Ocidental	43 110	5,8	12,9	...	100	103	96	...	100	102	76
Sul da Ásia e Ásia Ocidental	1 330	4,4	14,1	63	115	106	88	66	86	59	17
África Subsariana	685	4,7	17,6	63	115	101	76	62	69	40	7

Fonte: UNESCO (2012)



A despesa com a educação na ASS varia de país para país. A Tabela 2 abaixo contém os níveis de despesa e as taxas de escolarização em alguns países africanos.

Tabela 2: Dados comparativos sobre a despesa com a educação e taxas de escolarização em países africanos selecionados, 2010

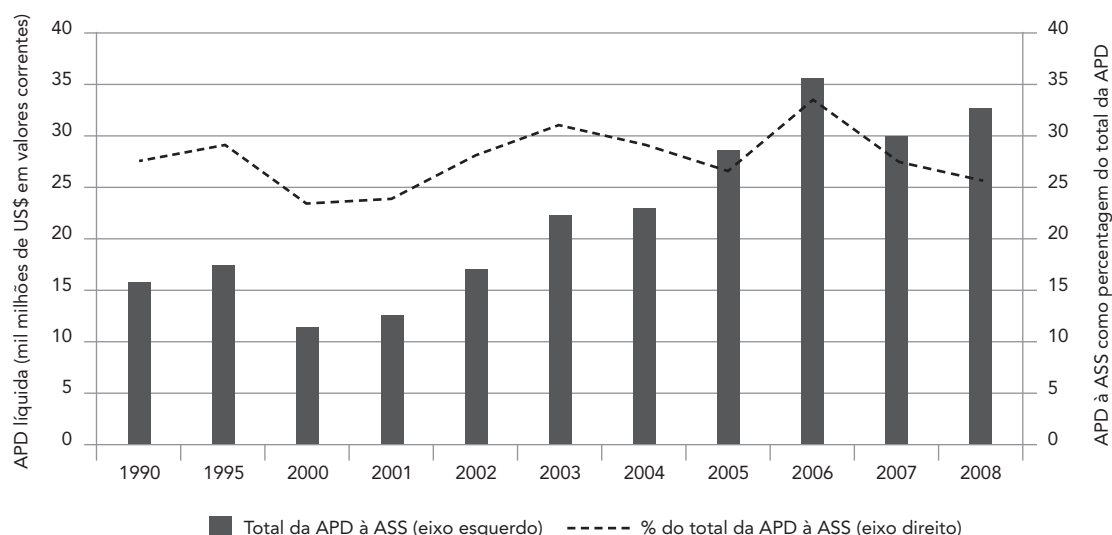
	Produto Interno Bruto por capita (2010 US\$)	Taxa bruta de admissão no ensino primário	Taxa bruta de escolarização no ensino primário	Taxa líquida de escolarização no ensino primário	Taxa de conclusão do ensino primário	Taxa bruta de escolarização no secundário	Taxa bruta de escolarização no ensino superior	Taxa de alfabetização adulta	Total da despesa pública na educação como percentagem de toda a despesa pública	Total da despesa corrente na educação como percentagem de toda a despesa corrente	Despesa pública corrente no ensino primário por aluno
Burundi	170	161	156		56	25	3	67	25.1	45	29
Malawi	330	154	135	97	53	32	0.7	75	14.7	37	20
Serra Leoa	340	127	125					42	18.1	50	
Etiópia	390	137	102	81	47	36	5	39	25.4	65	40
Guiné	400	104	94	77	66	38	9	41	19.2		30
Moçambique	440	161	111	90	27	26		56			
Uganda	500	155	121	91	32	28	4	73	15.0	58	31
Ruanda	520	195	142	99	37	36	5	71	16.9	37	34
República Unida da Tanzânia	530	96	102	98	81		2	73	18.3		
Burkina Faso	550	89	79	63	64	23	4	29	20.8	57	83
Mali	600	79	82	63	75	39	6	31	22.0	40	62
Chade	620	124	93		28	25	2	34	10.1	53	44
Benim	780	153	126	94			11	42	18.2	59	97
Quênia	790		113	83		60	4	87	17.2		
Zâmbia	1 070	115	115	91	53			71			
Senegal	1 090	103	87	75	60	37	8	50	24.0	40	162
Côte d'Ivoire	1 160	83	88	61	61			56	24.6		
Nigéria	1 180	88	83	58	80	44		61			
Gana	1 230	110	107	84	72	58	12	67	24.4	35	125
Congo	2 150	109	115	91	70		6				
Cabo Verde	3 270	96	110	93	86	88	18	84	14.4	47	504
África do Sul	6 090	91	102	85		94		89	19.2	40	912
Botswana	6 790	111	110	87*	93	82		84	16.2	19	574
Maurícias	7 750	97	99	93	98	89	25	89	11.4		



3.2 Fontes de financiamento

Os países da África Subariana que têm demonstrado maior empenho financeiro em relação à educação têm testemunhado um progresso impressionante neste domínio. Por exemplo, em 1999, a Tanzânia gastou apenas 2% do seu PIB na educação. Em 2010, este peso havia aumentado para 6,2% do PNB (UNESCO 2012). No Senegal, o aumento da despesa de 3,2% para 5,7% resultou num aumento notável das taxas de escolarização no ensino primário e na eliminação da disparidade entre os sexos. Entre 1999 e 2009, o Quênia gastou mais de 5% da sua receita na educação (UNESCO 2012). Além disso, a ajuda à educação na ASS tem sido crucial para os esforços dos governos no sentido de expandir a educação. O gráfico abaixo ilustra as tendências da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) entre 1990 e 2008. Em 2005, a APD à ASS correspondia a mais de 25% de toda a APD, aumentando em 2006 para quase 30% de toda a APD.

Figura 2: Tendências da ajuda pública ao desenvolvimento na África Subariana, 1990–2008



Fonte: UIS (2011)

As médias dos grupos regionais ou de rendimentos não reflectem toda a realidade. Em nove países, todos eles em África Subariana, os doadores financiam mais de um quarto da despesa pública com a educação. Mesmo entre grupos similares de países, registam-se diferenças significativas. No Quênia, por exemplo, cerca de 4% do orçamento da educação é financiado por ajuda externa, uma proporção muito inferior à de outros países de baixo rendimento em África Subariana, como o Mali, onde a percentagem é de 25%.

Em termos financeiros, a APD líquida para a ASS triplicou entre 2000 e 2008, de 11,5 mil milhões de dólares em 2000 para 32,8 mil milhões de dólares em 2008. A Etiópia recebeu a maior parcela da APD em 2008 (3,2 mil milhões de dólares), seguida pela República Unida da Tanzânia e Moçambique, com 2,3 mil milhões de dólares e 1,9 mil milhões de dólares, respectivamente (UIS 2011).

3.3 Consecução dos objectivos da educação na ASS

Na última década, as taxas de escolarização em todos os níveis de educação têm aumentado, e a região tem registado uma subida das taxas de alfabetização entre os adultos. O aumento do PIB por capita, conjugado ao aumento do apoio dos doadores para a educação, resultou no aumento da despesa por capita no ensino primário (apesar do crescimento substancial de



admissões). O ensino secundário e superior tem crescido a um ritmo muito mais lento. Esta secção examina em pormenor o acesso aos diversos sectores da educação à luz dos objectivos do programa Educação para Todos (EPT). O programa EPT trata-se de um compromisso global no sentido de oferecer educação básica de qualidade a todas as crianças, jovens e adultos. No Fórum Mundial da Educação (Dakar 2000), 164 governos comprometeram-se a assegurar a EPT e identificaram seis objectivos a serem atingidos até 2015. Os seis objectivos são:

1. desenvolver a protecção e a educação da primeira infância;
2. assegurar o ensino primário universal;
3. promover a aquisição de competências entre os jovens e adultos;
4. reduzir em 50% os níveis de alfabetização dos adultos;
5. eliminar a disparidade do género e instaurar a igualdade na educação;
6. melhorar a qualidade da educação.

OBJECTIVO 1: Protecção e educação da primeira infância

Desenvolver e melhorar a protecção e a educação da primeira infância, nomeadamente das crianças mais vulneráveis e desfavorecidas.

No que respeita à expansão do ensino pré-escolar, a ASS registou um crescimento de 119% entre 1999 e 2010, conforme revela a Tabela 3 abaixo. Este é o melhor desempenho regional após o Sul da Ásia e a Ásia Ocidental. No entanto, a melhoria partiu de um nível muito baixo e a taxa bruta de matrícula (TBE)¹ no ensino pré-primário em ASS é de 17%.

Embora os indicadores de saúde para as crianças com idades inferiores aos cinco anos sejam uma responsabilidade multissectorial, o indicador aplica-se ao sector da educação, pois revela tanto o impacto da educação sobre a pobreza e o bem-estar infantil a longo prazo, como os sucessos a médio prazo das estratégias de redução da pobreza do governo. As taxas de mortalidade infantil e as taxas de atrofia grave em crianças com idades inferiores aos 5 anos têm registado uma diminuição na ASS entre 2000–2005 e 2010–2015, embora os indicadores continuem a ser preocupantes.

OBJECTIVO 2: Ensino primário universal

Proceder de forma a que, até 2015, todas as crianças, sobretudo as raparigas, as crianças em situações difíceis e as que pertencem a minorias étnicas, tenham acesso a um ensino primário obrigatório gratuito e de boa qualidade.

Têm-se registado enormes progressos em matéria da oferta de ensino primário em ASS em termos de acesso ao ensino primário, a saber, a taxa bruta de admissão (TBA)², a taxa de

1 TBE: O número de alunos de todas as idades matriculados num determinado nível de ensino, expressa em percentagem da população do grupo etário oficial para o mesmo nível de ensino num ano lectivo. É uma indicação do nível geral de participação num determinado nível de ensino. Indica a capacidade do sistema de ensino de admitir alunos de um determinado grupo etário. Também pode ser um indicador complementar da taxa líquida de escolarização (TLE), ao indicar o nível de escolarização de alunos com idade superior ou inferior à oficial.

2 TBA: O número total de alunos de todas as idades que entram no primeiro ano do ensino primário, expressa em percentagem da população do grupo etário oficial para o ingresso no ensino primário. Tem como propósito indicar o nível geral de acesso ao ensino primário. Também indica a capacidade do sistema de ensino para assegurar acesso ao 1º ano à população no grupo etário oficial para esse nível de ensino. (UIS 2009)



sobrevivência³ do ensino primário e a taxa líquida de escolarização no ensino primário⁴ (TLE) (ajustada). A TBA em ASS subiu de 92% para 115% entre 1999 e 2012 (UNESCO 2012). A TBA, por si só, não revela qualquer informação sobre as características deste grupo. Além disso, uma TBA superior a 100% indica uma de duas coisas - ou que o sistema ainda está em franco crescimento e que crianças com idades superiores à indicada estão a ingressar na escola pela primeira vez (conjuntamente com os seus pares de idade apropriada), ou que as crianças estão a repetir o primeiro ano após desistência durante o ano (e, como tal, não estão incluídas nas taxas de repetência 'oficiais')⁵.

Na ASS, a taxa líquida de escolarização no ensino primário aumentou de 59% para 77%, um bom indicador de que crianças de idade apropriada estão a aceder ao ensino primário. Mas o objectivo do programa EPT é que, até 2015, a TLE aumente para 96% e, neste domínio existem, sem dúvida, crianças pobres, grupos marginalizados e raparigas que não frequentam de todo a escola, e outras que desistem do ensino primário antes de o concluir.

A taxa de conclusão do último ano do ensino primário não aumentou na ASS nos últimos 10 anos, reflexo preocupante de que o duplo impacto da pobreza e da ausência de ensino de qualidade não está a ser resolvido. O mapa que se segue indica, em termos geográficos, as taxas de conclusão do ensino primário. Revela que os países mais bem classificados são o Botswana e a Tanzânia. Estes são seguidos pela África do Sul, a Namíbia, a Zâmbia, o Gabão, o Benim, o Gana e a Serra Leoa.

A oferta de educação não é homogênea em toda a ASS. Na figura abaixo, Majgaard e Mingat (2012) comparam a TBA à taxa de retenção. São identificadas quatro modalidades de acesso escolar: baixos níveis de admissão e altos níveis de retenção – estes países estão em condições de oferecer ensino primário apenas a uma pequena elite (geralmente) urbana, que consegue concluir o ensino primário; baixos níveis de admissão e baixos níveis de retenção – estes países não estão em condições de oferecer vagas nas escolas primárias nem assegurar a retenção das crianças que conseguem frequentar o ensino primário; altos níveis de admissão e baixos níveis de retenção – estes países representam a maioria da ASS e, embora se tenham esforçado por expandir o acesso ao ensino, os enormes problemas de pobreza e de qualidade fazem com que as crianças desistam da escola passado pouco tempo; a última modalidade são os países em que todas as crianças são admitidas e conseguem reter mais de 80% até ao último ano do ensino primário.

3 A percentagem de uma coorte de alunos (ou estudantes) matriculados no primeiro ano de um determinado nível ou ciclo de ensino, num determinado ano escolar, e que se prevê irão transitar para anos sucessivos. Tem como propósito medir a capacidade de retenção e a eficiência interna do sistema de educação. Ilustra a situação quanto à retenção de alunos (ou estudantes) de um ano escolar para outro e, inversamente, o nível de abandono por ano.

4 A matrícula de alunos do grupo etário oficial para um dado nível de ensino, expressa como percentagem da população correspondente. Tem como propósito ilustrar a dimensão da cobertura de um determinado nível de ensino entre crianças e jovens que pertencem ao grupo etário oficial correspondente ao respectivo nível de ensino.

5 Este é um problema particular com a subestimação da taxa de repetência. As crianças abandonam a escola durante o ano e as escolas não podem considerá-las repetências 'oficiais'. Assim, tendem a relatar apenas as repetências das crianças que concluíram o ano mas ficaram reprovadas. Assim, embora a criança esteja a repetir o ano, esta integra a população que ingressa na escola pela primeira vez. Essa tendência de subestimar as repetências também leva a taxas de abandono excessivamente elevadas, visto a taxa de desistência ser calculada "ao subtrair a soma da taxa de promoção e taxa de repetição de 100 num dado ano de escolaridade" (UIS 2009).

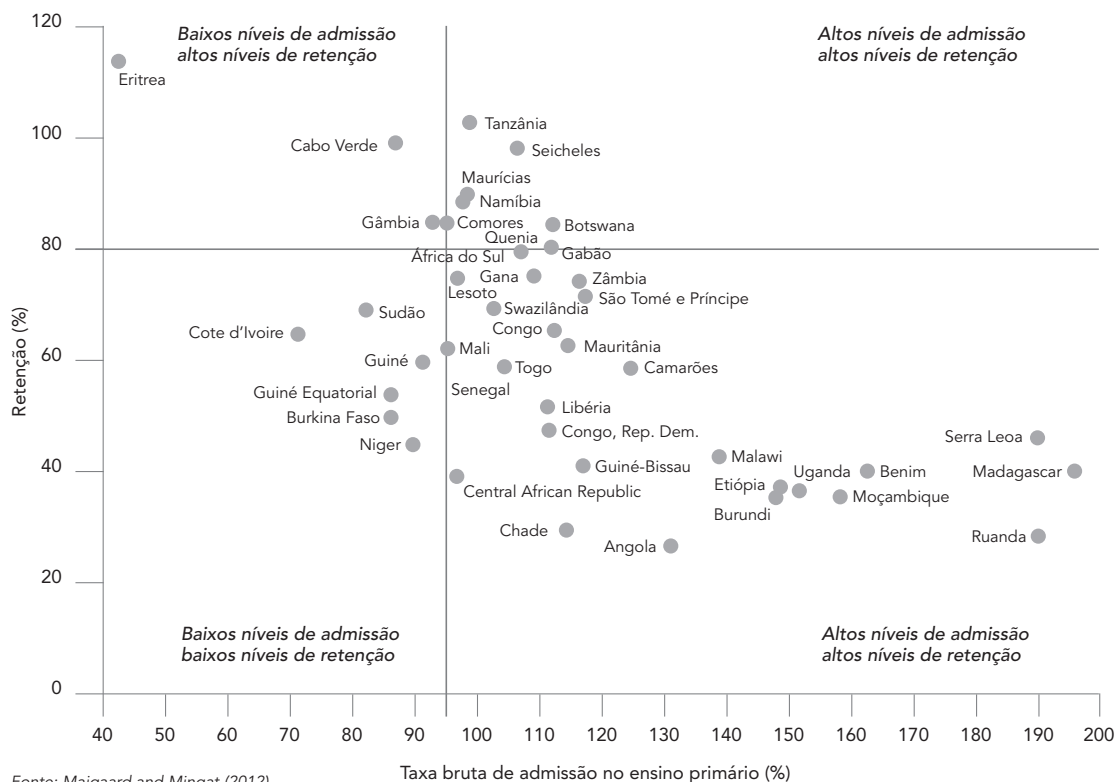


Figura 3: Taxas de conclusão do ensino primário, 2009



Fonte: Majgaard and Mingat (2012)

Figura 4: Taxas de ingresso e retenção no ensino primário em África Subsariana, ca. 2009



Fonte: Majgaard and Mingat (2012)



OBJECTIVO 3: Necessidades educativas de jovens e adultos

Responder às necessidades educativas de todos os jovens e adultos através do acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de aquisição de competências necessárias.

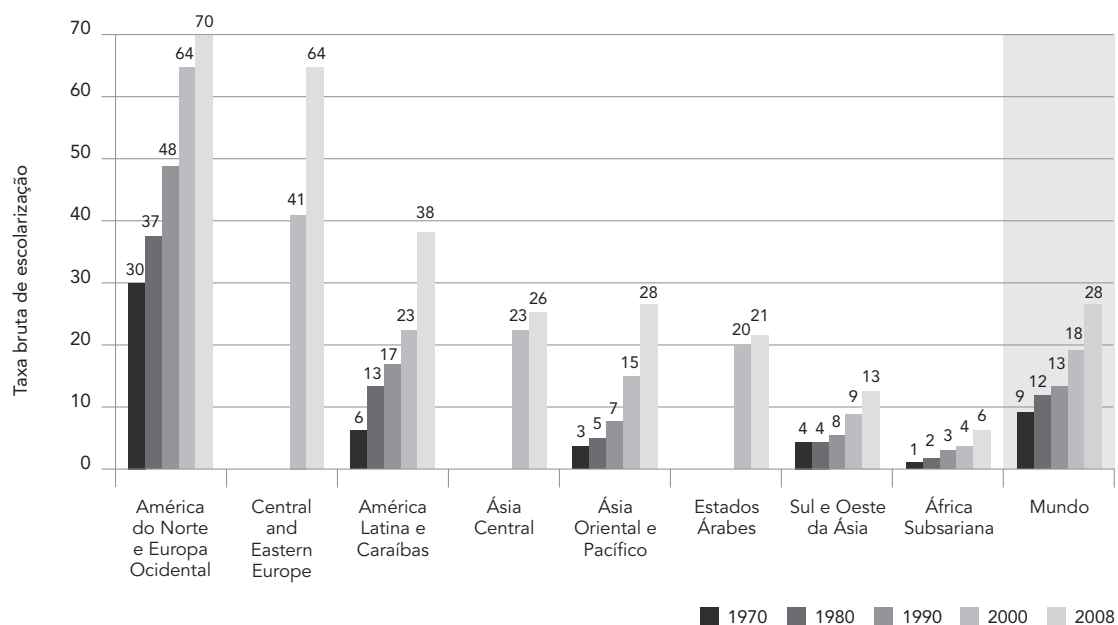
Ensino secundário

À medida que as taxas de conclusão do ensino primário e o número de alunos que transitam para o ensino secundário formal vão aumentando, a procura pelo ensino secundário vai crescendo também. Na ASS, as taxas de escolarização no ensino secundário aumentaram em 110% e a média ponderada da TBE em todo o ensino secundário aumentou de cerca de 25% para 40% na região (UNESCO 2012). A TBE do primeiro e segundo ciclos do secundário aumentou de 29% para 40% e de 20% para 31%, respectivamente, entre 1999 e 2010 (UNESCO 2012). Os dados disponíveis também revelam uma melhoria muito menor no domínio da formação técnica e profissional.

Ensino superior

Na ASS, a taxa de escolarização no ensino superior triplicou nos últimos 15 anos para 4,5 milhões de alunos em 2008 (UIS 2010). No entanto, a TBE para ensino superior continua a ser a mais baixa do mundo, com apenas 6% desse grupo etário a ingressar no ensino superior, em comparação com a média mundial de 26%. A Figura 5 ilustra esta situação.

Figura 5: Taxas brutas de escolarização no ensino superior, por região, 1970 a 2008



Fonte: UIS (2010)

Embora a África tenha mantido o seu investimento público no ensino superior, correspondendo a cerca de 0,78% do seu PIB e cerca de 20% da despesa, a despesa por aluno nos países mais pobres da África Subsariana diminuiu em termos reais. À semelhança do ensino secundário, a primazia dada ao ensino primário tem impedido o aumento da despesa no ensino superior.

**Tabela 3:** Alteração da despesa por aluno, por região, 1990 a 2006

Grupo de países	Despesa por aluno		Despesa por aluno como percentagem do PIB por capita	
	1990	2006	1990	2006
Africa	2 900	2 000	352,7	292,7
Baixo rendimentos	1 800	1 330	459,6	356,1
Outros	2 800	3 200	228,1	170,3
OCDE	9 700	11 500	38,9	31,8
Países em desenvolvimento não africanos	460	875	63,4	63,2
Mundo	2 550	4 600	130,7	124,4

Fonte: Banco Mundial (2010)

OBJECTIVO 4: Melhorar a alfabetização dos adultos

Melhorar em 50% os níveis de alfabetização dos adultos até 2015, sobretudo no que respeita às mulheres, e acesso equitativo ao ensino de base e contínuo para todos os adultos.

Embora as taxas de alfabetização na ASS tenham aumentado de 53% para 63% nos últimos 10 anos, “as taxas de alfabetização na África Subsariana têm vindo a crescer demasiado lentamente para combater os efeitos do crescimento da população. Por conseguinte, o número de adultos analfabetos na região, em termos reais, aumentou em 27% nos últimos 20 anos, para 169 milhões de pessoas em 2010” (UNESCO 2012: 91). Embora o índice de paridade do género (IPG)⁶ em relação à alfabetização de adultos na ASS tenha aumentado para 0,76, continua-se a registar uma preponderância de mulheres adultas analfabetas em ASS.

OBJECTIVO 5: Paridade do género e igualdade da educação

Eliminar a disparidade do género no acesso à educação primária e secundária até 2005 e instaurar a igualdade nesse domínio em 2015, com o foco em assegurar o pleno e igual acesso das raparigas ao ensino básico de boa qualidade.

O nivelamento do ingresso de rapazes e raparigas no ensino primário (e cada vez mais no secundário) “tem sido um dos êxitos do programa EPT” (UNESCO 2012: 106). Embora muitos países da ASS ainda não tenham atingido a plena paridade do género no ensino primário, uma paridade de 0,93 é um feito notável. As perspectivas para a paridade do género no ensino secundário são menos positivas. No ensino secundário, a paridade do género na África Subsariana diminuiu de 0,82 em 1999 para 0,79 em 2008. Vinte e quatro países da região apresentaram IPGs de escolarização no ensino secundário equivalentes ou inferiores a 0,90 em 2008, e nove apresentaram um IPG inferior a 0,70 (UNESCO 2011b: 5).

⁶ Proporção de mulheres para homens em relação a um determinado indicador. O IPG visa medir o progresso rumo à paridade do género na participação na educação e/ou nas oportunidades de aprendizagem disponíveis às mulheres em relação às que estão disponíveis aos homens. Também reflecte o nível da autonomização das mulheres na sociedade.



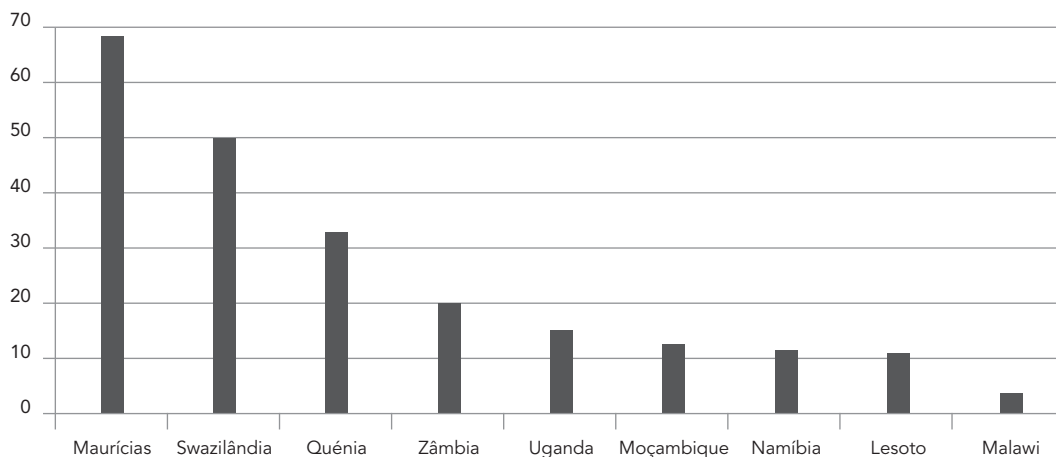
OBJECTIVO 6: A qualidade da educação

Melhorar, em todos os respeitos, a qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, a fim que todos os resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, sobretudo em literacia, numeracia e competências essenciais para a vida.

Não só é o alcance da educação em ASS dificultado pela fraca qualidade do ensino, como também são postos em causa os caminhos para o ensino e formação contínua, bem como a alfabetização ao longo da vida. Nesse sentido, tem sido consagrado um crescente foco à qualidade dos insumos e à qualidade dos conhecimentos e das competências adquiridos. Na ASS, a frequência do ensino primário não assegura a aquisição dos níveis mínimos de conhecimentos.

Um dos principais indicadores da qualidade das escolas é a relação aluno/professor (RAP). Como uma medida da qualidade dos insumos, é significativo que a ASS é a única região do mundo onde a RAP não sofreu alterações. No entanto, a medição do aproveitamento escolar e das competências adquiridos, ou qualidade dos resultados, reveste-se de maior importância como forma de apurar o melhoramento do sistema de ensino. Na maioria dos países, realizam-se provas no final do primeiro e/ou segundo ciclo do ensino secundário, mas a importância de apurar o nível de conhecimentos adquiridos nas várias fases do ensino primário começa a revestir-se de maior importância. Infelizmente, nem todos os países podem participar nas provas internacionais ou regionais normalizadas, como os TIMMS, SACMEQ ou PASEC⁷. As figuras revelam as notas das provas de matemática do 4º ano dos países que participaram em algumas destas provas internacionais.

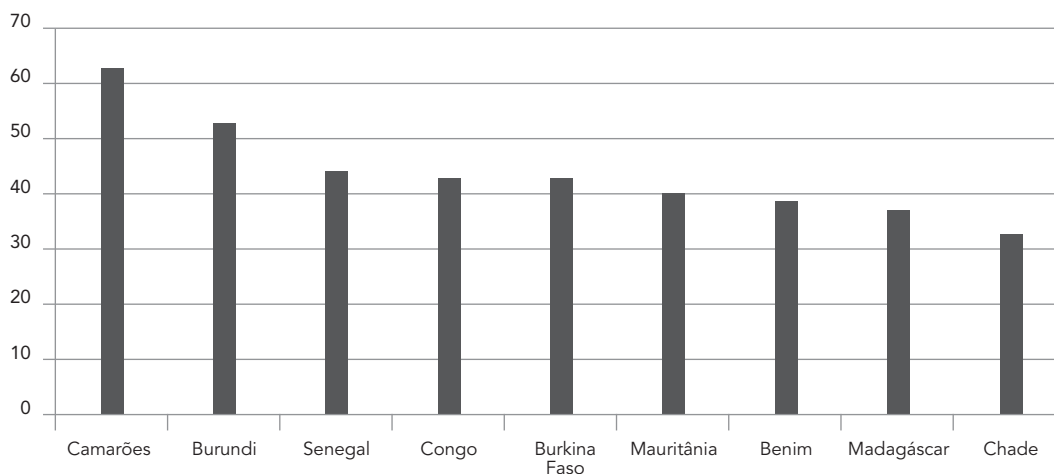
Figura 6: Percentagem de alunos que atingem o 4º ano na África austral e oriental, 2007



7 TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study; SACMEQ: Southern African Consortium for Measuring Quality in Education. SERCE: Second Regional Comparative and Explanatory Study (América Latina)PASEC: Programme on the Analysis of Education Systems (África Francófona).



Figura 7: Percentagem de alunos que atingem o 4º ano na África francófona, 2007



Fonte: Data for figures 6 and 7 are sourced from UNESCO (2012)

Os gráficos revelam que as Maurícias e os Camarões são os países com o melhor desempenho em matemática no 4º ano. O Lesotho e o Malawi inserem-se entre os países com o desempenho mais fraco. Em geral, de entre os países acima seleccionados, os países francófonos registam um melhor desempenho que os países anglófonos. Os resultados revelam que, enquanto muitos alunos transitam de um ano para o outro, muitos alunos do ensino primário não adquirem os conhecimentos e as competências básicas.

Existem várias razões que impedem que os sistemas educativos não atinjam os níveis desejáveis de aprendizagem, algumas das quais são abordadas na secção sobre políticas neste estudo, e algumas das quais são abordadas no 2º documento de base sobre a eficiência da despesa. Essencialmente, os factores que mais incidem sobre o aproveitamento escolar são os níveis de pobreza e de subdesenvolvimento vividos na ASS. Existe uma correlação directa e insidiosa entre a origem social e o desempenho escolar, tanto em termos dos anos de escolaridade e a quantidade dos conhecimentos adquiridos na escola. Os baixos níveis de saúde, nutrição, instrução dos pais (principalmente das mães) e recursos familiares têm um impacto negativo sobre o aproveitamento escolar. Ao nível das escolas, a falta de um mínimo de meios pedagógicos, como a superlotação, a falta de professores, os baixos níveis de competências dos professores e o tempo de ensino, bem como a escassez de recursos, livros escolares e materiais didácticos também afecta negativamente o aproveitamento.

4. Estratégias principais para melhorar a oferta e a qualidade do ensino

Tendo sido atingido o acesso universal à educação em todos os países, a ênfase do desenvolvimento da educação está a virar-se cada vez mais para a melhoria da qualidade da oferta do ensino e a aquisição de conhecimentos. No que respeita ao ensino e à formação pós-básico, está a ser prestada mais atenção à qualidade e à relevância da educação e das competências adquiridas para o mundo do trabalho e obtenção e emprego. Esta secção analisará algumas das estratégias adoptadas pelos países para prestar serviços de educação de qualidade e, desde modo, melhorar os resultados. Muitos anos de investigação e de propostas de desenvolvimento da educação estão reunidos no Relatório sobre a Educação para Todos de 2012 (UNESCO 2012) e na Estratégia de Educação 2020 do Banco Mundial. Posto isto, estes dois documentos servirão de fundamento para a análise que se segue.



4.1 Condições mínimas para a aprendizagem

Num contexto de uma crescente necessidade de melhorias na qualidade dos resultados do ensino, cabe aos políticos tomarem decisões bem fundamentadas sobre como investir os poucos recursos públicos em prol do melhoramento da qualidade da educação e de resultados custo-eficazes. A experiência revela que um maior investimento nos meios pedagógicos não garante melhorias na qualidade dos produtos. “O investimento nestes meios aumenta a capacidade física de prestação de serviços por parte do sistema de ensino, mas não garante que funciona de forma eficaz ou eficiente” (Banco Mundial 2011: 32).

Mas não se pode ignorar a qualidade dos meios. Condições mínimas de ensino e recursos mínimos são essenciais para a realização do ensino, embora continuem a existir carências a este nível na ASS. O 2º documento de base examina alguns aspectos relacionados com a utilização eficaz dos recursos para assegurar o aproveitamento escolar. Aqui, um mínimo de salas de aula, mobiliário, livros escolares, material didático e professores é importante. Hungi (2011) analisa os dados da SACMEQ de 2007 e conclui que os recursos da escola, o tamanho das turmas, os livros escolares e os rácios aluno/professor são factores que contribuem efectivamente para o desempenho dos alunos nos países da África austral.

O aumento dos alunos em cada turma e dos rácios aluno/professor, e a escassez de livros escolares e de materiais didácticos corrompem a qualidade da educação, até para os alunos que revelam um maior potencial para obter bom aproveitamento. A não ser que isto seja corrigido com a maior urgência, o ciclo de fraca qualidade vai continuar, com um número crescente de alunos mal preparados a ingressarem nas escolas secundárias, acompanhado da erosão da qualidade do ensino secundário.

4.2 Melhorando a qualidade do ensino

O recrutamento de uma quantidade suficiente de professores para responder à procura gerada pelo constante aumento das admissões não é o único desafio com que os políticos africanos se confrontam. Entre os problemas mais comuns que afectam a qualidade do ensino na ASS destacam-se: o absentismo por parte dos professores, a subutilização dos professores, a colocação e retenção dos professores nas zonas rurais e remotas, a falta de dados precisos sobre a gestão dos professores, e a situação de precariedade em que vivem certas categorias de professores (UIS 2011).

O *Global Monitoring Report* de 2012 do programa EPT sugere que, para melhorar a qualidade da educação, é preciso corrigir a situação no ensino básico, o que passaria, sobretudo, por reforçar as qualificações profissionais dos professores, os seus conhecimentos em relação às disciplinas de ensino, e melhorar a formação contínua. Há quem pergunte se o aumento dos anos de formação dos professores contribuiria para melhorar a qualidade dos resultados. A UIS (2011) afirma que a qualidade da formação dos professores é mais importante do que os anos de formação.

É evidente que o custo da formação, a curto prazo, e o custo do aumento folha de pagamentos, a longo prazo, são temas que merecem ser explorados para se chegar a uma solução. As propostas do Banco Mundial em relação ao desenvolvimento de professores afirmam que a qualidade da formação antes de entrar em serviço “continua a ser vital, embora a formação na escola e a mentoria para os professores iniciantes provaram ser mais eficazes e menos onerosas do que a formação pré-serviço tradicional para o desenvolvimento de competências essenciais de ensino e profissionais” (Banco Mundial, 2005: xxii).



4.3 Aumentar o acesso ao ensino pré-primário

A relação entre os cuidados na primeira infância e a educação pode ser apreciada de dois prismas. Em primeiro lugar, o nível de instrução da mãe tem consequências para a saúde das crianças e a mortalidade infantil. Em segundo lugar, quanto melhor a saúde, a nutrição e a educação da criança, quanto melhor o seu desempenho escolar. A maioria das crianças na ASS é excluída do ensino pré-primário, que regista uma TBE de apenas 17%, e as crianças que vivem em situações de extrema pobreza são as que mais precisam de cuidados e educação na primeira infância (UNESCO 2011b). De acordo com o Relatório de 2012 do programa Educação para Todos, o subinvestimento é uma das principais razões pela baixa cobertura do ensino pré-escolar. Por exemplo, o Níger gasta menos de 0,1% do PIB no ensino pré-escolar, e o Madagáscar e o Senegal gastam menos de 0,02%. Uma proposta um tanto ou quanto controversa, apresentada no Relatório de 2012 do programa Educação para Todos, sugere que o ensino pré-escolar obrigatório aumentaria a taxa de matrículas se fosse acompanhado de medidas que ampliassem a oferta. Nos últimos anos, alguns países de médio rendimento, nomeadamente o México, o Gana, a África do Sul e as Filipinas, entre outros, adoptaram esta medida. "A obrigatoriedade do ensino pré-primário transmite um sinal político forte de que é valorizado, e pode servir de ímpeto para expandir as infraestruturas e o investimento nos professores, sendo que o ensino pré-escolar amplamente acessível não exige alterações legislativas" (UNESCO 2012: 54).

4.4 Redução dos custos da educação para os mais pobres

Embora a maioria dos países da África Subsariana tenham abolido as propinas para o ensino primário, as despesas não oficiais, como fardas, materiais, livros e transporte, contribuem para os custos directos da frequência escolar. Os custos indirectos de oportunidade, como a perda de rendimentos, menos ajuda com tarefas familiares e domésticas, como cuidar dos irmãos mais novos, afecta a decisão das famílias com respeito à matrícula e retenção dos filhos na escola. São recomendadas uma série de estratégias para reduzir os custos do ensino primário para as famílias pobres. Estas incluem assegurar que as escolas não cobram taxas informais, reduzir o custo das fardas escolares, subsidiar as crianças mais pobres para que estas possam frequentar escolas particulares nas áreas onde a procura excede a oferta nas escolas públicas, e apoio financeiro às famílias pobres para que estas possam fazer face aos custos específicos da educação.

O financiamento de crianças pobres para que estas possam frequentar escolas privadas em áreas onde não existem escolas públicas é um debate político complexo, abordado em mais pormenor no 3º documento de base desta série. Existem algumas provas de que o custo para as famílias das crianças pobres que frequentam escolas privadas são substancialmente mais elevados do que o ensino público. Os governos devem decidir se preferem investir os seus escassos recursos em travar o declínio da qualidade do ensino público, ou subsidiar as famílias para que estas possam matricular os filhos em escolas particulares com recurso aos vales escolares. De acordo com a UNESCO (2012), os vales escolares podem parecer uma solução rápida, mas o investimento em escolas públicas é provavelmente a melhor forma de integrar os mais pobres. As transferências directas de dinheiro para as famílias pobres para que estas estejam em condições de fazer face às despesas de educação têm tido algum sucesso, sobretudo as que visam melhorar a frequência escolar das meninas. Esta modalidade pode incluir o acesso a bolsas de estudo, transferências de dinheiro, fornecimento de alimentos e/ou combustível (UNESCO, 2012).

Muitos países da África Subsariana, como o Gana e o Uganda, aboliram as propinas no 1º ciclo do ensino secundário e registaram um aumento na taxa de escolarização de meninas de famílias pobres (UNESCO 2012). O Quênia e, mais recentemente, o Ruanda aboliram as



propinas para todos os níveis do ensino superior. Vários países têm vindo a adoptar estratégias para assegurar o ensino secundário gratuito, acompanhado de subvenções complementares condicionais (apoio financeiro ou apoio com alimentação e combustível) para determinados sectores, tais como as raparigas pobres das zonas rurais (Banco Mundial 2005). No Malawi, as transferências de dinheiro para as adolescentes e raparigas contribuíram para reduzir as taxas de abandono de 11% para 6%, e aumentou em duas vezes e meia o número de raparigas que se matricularam novamente após terem abandonado a escola antes do lançamento do programa (Baird *et al.* 2009 em UNESCO 2012: 235).

4.5 Começar a escola na idade certa

Na ASS, é generalizado o fenómeno do ingresso de grupos etários muito diversificados no primeiro ano de escolaridade. O ingresso precoce de crianças que não estão em condições de transitar para o ano seguinte e que abandonam a escola durante o ano é um desperdício e desmoralizante para as crianças em causa. O ingresso tardio na escola primária aumenta a probabilidade de repetição e abandono. Esta situação é endémica nos países de baixo e médio rendimento. “Até ao 3º ano, as crianças que ingressaram tarde apresentam uma probabilidade quatro vezes mais elevada de abandonar os estudos do que as crianças que ingressaram na escola na idade correcta” (UNESCO: 2012: 4). São as crianças mais pobres que revelam a maior propensão para ingressar tarde na escola. É possível estimular o ingresso das crianças no ensino primário na idade certa ao introduzir normas mais rigorosas sobre os limites de idade e programas alternativos para as crianças com idade superior” (UNESCO 2011b).

4.6 Aumentar o acesso ao ensino secundário e superior

É evidente que existem razões socioeconómicas por alargar as oportunidades de ensino para além do ensino primário, mas os desafios são enormes, e a tarefa de desenvolver estratégias sustentáveis de ensino secundário é complexa. Por exemplo, os países africanos têm de lidar com questões de qualidade, financiamento e relevância do ensino e da aprendizagem, currículos e avaliação, ensino de ciências e tecnologia, formação e gestão de professores, e igualdade de acesso. Devem criar sistemas de ensino secundário que promovam o crescimento económico e a competitividade, e produzir graduados dotados das competências exigidas pelo mercado de trabalho local (Banco Mundial 2012d).

A urgência com que se reveste o alargamento do acesso ao ensino secundário e superior tem crescido na última década. Uma combinação de factores tem contribuído para que seja dada mais importância ao ensino pós-primário. O primeiro é o crescimento do ensino primário e o número crescente de crianças que completam o ensino primário, resultando na crescente procura, por parte da sociedade, pelo ensino e formação pós-primário. O segundo são os imperativos do crescimento económico e do desenvolvimento social nos países em desenvolvimento, que tornou necessário adoptar uma nova abordagem quanto ao ensino técnico-profissional à altura de responder melhor às exigências do mercado de trabalho e criação de empregos. Além da crescente procura pelo ensino pós-primário, a ASS tem registado, e continuará a registar, um grande crescimento da sua população jovem.

A importância do ensino pós-primário, em termos da sua contribuição para os rendimentos individuais, a produtividade e o crescimento económico, bem como a sua associação com a melhoria da saúde, a equidade, a autonomização da mulher, condições sociais mais condignas e participação cívica, é indiscutível. (BM 2005; Verspoor & the SEIA Team 2008; UNESCO 2012; Majaard and Mingat 2012). E, embora as taxas de escolarização no ensino secundário e superior tenham aumentado substancialmente nos últimos dez anos, a redução do financiamento público em virtude do imperativo do ensino primário universal levou à erosão



da qualidade do ensino pós -primário (UIS 2010). “As universidades registam uma dificuldade cada vez maior em manter um quadro docente, as salas de aula estão superlotadas, os edifícios não são mantidos, os equipamentos pedagógicos não são substituídos, o investimento na investigação e na formação de novos professores é insuficiente, e muitos professores são obrigados a suplementar os seus rendimentos ao prestarem serviços ao sector privado. Na pior das hipóteses, a falta de recursos pode levar a manifestações de alunos e greves, que prejudicam a conclusão do ano escolar” (Banco Mundial 2010: 2).

4.7 Correspondência entre o currículo e as exigências do mercado de trabalho

Alguns países têm procurado assegurar que o ensino secundário seja mais relevante para o mercado de trabalho ao diversificar os currículos para atender a uma ampla gama de interesses e habilidades. Um primeiro passo importante em garantir que o ensino secundário ofereça mais oportunidades a um maior número de alunos, incluindo os mais desfavorecidos, é fornecer um tronco comum que consolida as competências de base. Ao fornecer um currículo comum a todos os alunos até aos 15 anos, em vez de os dividir em diferentes grupos de acordo com o desempenho académico, é a melhor forma de garantir que todos os alunos adquiram os conhecimentos básicos.

A experiência na maioria das regiões do mundo revela que os programas de aprendizagem profissional podem ser benéficos para colmatar o hiato entre a escola e o local de trabalho. Os programas de aprendizagem profissional associados ao sistema escolar são empregues com maior frequência nos países desenvolvidos. Estimulam a formação contínua ao beneficiar os empregadores. O aconselhamento profissional também ajuda os jovens desfavorecidos a ingressar em programas de aprendizagem profissional. Embora algumas escolas ofereçam aconselhamento profissional, este tende a concentrar-se mais nas decisões relativas ao ensino do que nas decisões sobre a escolha de profissão.

4.8 Avaliação da qualidade do ensino

O aumento do acesso e da qualidade dos sistemas de ensino suscita o desafio de garantir a aplicação mais eficaz dos recursos limitados. As decisões políticas e a afectação de recursos devem assentar em provas sólidas de sucesso. Para este fim, os países da ASS estão cada vez mais a realizar e a participar em provas de avaliação a nível nacional, regional e internacional, concebidas para produzir informações sobre se os alunos estão efectivamente a adquirir os conhecimentos preconizados nas normas e nos currículos, e daí gerar ferramentas para a reforma da educação. No cerne de qualquer sistema de ensino reside a preocupação de que todas as crianças aprendam. As avaliações nacionais, regionais e internacionais têm contribuído para o reforço da percepção de que, não obstante o aumento do acesso ao ensino primário, a desigualdade no aproveitamento escolar entre e no seio de países continua elevada. A utilização dos resultados das provas nacionais é um factor importante para a prestação de contas e correção da situação.

5. Estruturas e procedimentos orçamentais

Na última década, registaram-se evoluções importantes no que respeita à reforma das estruturas e procedimentos orçamentais. A maior pressão da parte dos cidadãos e da comunidade de doadores, no sentido de assegurar serviços mais eficazes, tem levado à introdução de reformas na gestão das finanças públicas, incluindo a introdução de Quadros de Despesa de Médio Prazo, a substituição dos orçamentos por rubricas individuais por orçamentos por programas, processos de planeamento intergovernamental, como as



Estratégias de Redução da Pobreza, a introdução de centros de custo para melhorar a gestão do desempenho e a prestação de contas, e novos sistema de contabilidade pública e acompanhamento financeiro.

5.1 Reformas orçamentais

Os resultados das reformas orçamentais têm sido diferenciados, com a maioria dos países da África Subsariana a implementar QDMP. As afectações orçamentais de médio prazo criaram uma maior estabilidade nos planos do sector da educação, e os países estão em condições de desenvolver planos de educação orçamentados para o médio prazo (UIS 2011, Allen 2009, IIEP 2006).

Existem ainda problemas a nível da execução dos orçamentos, controlo da despesa e acompanhamento da implementação dos objectivos políticos.

Embora os mecanismos de financiamento público tenham melhorado, registam-se ainda algumas dificuldades associadas às capacidades administrativas e de governação. Há quem defenda que a simples afectação de recursos públicos para os bens e serviços certos pode não produzir os resultados preconizados se a boa governação estiver ausente. No sector da educação, as consequências da má governação são evidentes, por exemplo, na fuga de fluxos de caixa não salariais e de materiais pedagógicos, afectação incorrecta de recursos, fraca gestão do corpo docente (incluindo os problemas das elevadas taxas de absentismo dos professores e baixa motivação), entre outras. (UNESCO 2008, em UIS 2011: 21)

Ao longo dos últimos anos, organizações não-governamentais têm implementado várias iniciativas de monitorização da implementação do orçamento. A maioria concentra-se na promoção da capacidade local de monitorização e acompanhamento do orçamento. O relatório da CEF (sem data) sobre a situação em quatro países na ASS (Gana, Quênia, Malawi e Uganda) refere aos resultados da maioria de projectos semelhantes. Ao nível da escola, surgem, sistematicamente, lacunas nas seguintes áreas:

- a gestão do corpo docente é esporádica; a colocação dos professores nas escolas nem sempre corresponde aos rácios aluno/professor estabelecidos e a assiduidade dos mesmos não é controlada;
- os subsídios escolares nem sempre são desembolsados em tempo útil e existe alguma confusão em relação ao propósito dos subsídios e a quem cabe administrar e controlá-los;
- os livros e os materiais tardam a chegar;
- os edifícios escolares não são reparados conforme previsto;
- os objectivos políticos e as estratégias para os alcançar não são claramente articulados pelo governo.

A nível dos sistemas, as falhas na execução orçamental, no acompanhamento da despesa e na monitorização dos objectivos políticos divergem de país para país. Mas existem algumas razões que parecem ser universais. A lista que se segue não é exaustiva:

- subjacente a todas as outras razões surge a fraca capacidade, tanto física quanto humana, a falta de pessoal qualificado, sistemas administrativos subdesenvolvidos, ausência de instalações físicas e equipamentos informáticos, que frequentemente afectam a sede e são endémicas aos níveis distritais, regionais e escolares. (Allen 2009; IIEP 2006; UIS 2011);



- por outro lado, as soluções informáticas são frequentemente vistas como uma panaceia para resolver os problemas de execução e monitorização do orçamento, quando os sistemas subjacentes de gestão administrativa e financeira são deficientes. Mas a fraca integração dos sistemas informáticos significa que a recolha de dados é frequentemente duplicada. Por exemplo, as folhas de pagamento dos professores são administradas pelos Ministérios das Finanças, enquanto a gestão dos recursos humanos está sob a alçada dos Ministérios da Educação. A recolha, transferência e utilização de informação entre estes sistemas constitui frequentemente um obstáculo à execução, planeamento e monitorização do orçamento. É necessário encontrar formas mais eficazes para corrigir esta situação, embora um sistema informático totalmente integrado nem sempre é exequível (nem necessário);
- frequentemente, mudanças excessivamente ambiciosas de todo o sistema com a introdução de redes informáticas, como sistemas integrados de gestão financeira (IFMIS) não são devidamente planeadas, com calendários realistas e considerando as condições e capacidades locais (Allen 2009);
- a orçamentação por programas ou por resultados exige a identificação de centros de custos responsáveis, mas os fracos sistemas administrativos e de governação, aliados à ausência de um controlo suficientemente forte da despesa, tornam estas iniciativas obsoletas, e o sistema de rubricas individuais continua a vigorar (UIS 2011);
- diferentes prioridades ministeriais em relação ao acompanhamento/auditoria da despesa, em vez de promover a integração dos sistemas, acaba por incitar desvios. Os Ministérios das Finanças não se regem pelos mesmos indicadores de desempenho que os Ministérios da Educação, como seria de esperar. Isto dá origem a duplicações na recolha e análise dos dados;
- frequentemente, a expectativa é que revisões completas do desempenho e das despesas sejam produzidas anualmente, o que causa uma enorme sobrecarga e, em última análise, a produção de informações pouco significativas. Levantamentos semestrais ou aleatórios bem feitos podem ser muito mais valiosos;
- as exigências pouco realistas dos indicadores de desempenho provocam desperdícios de esforço e, em última análise, não têm qualquer utilidade;
- a descentralização requer MAIS experiência em relação à execução e monitorização dos orçamentos.

Ajuda agrupada

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda de 2005 foi fundamental para harmonizar a concessão da ajuda por parte dos doadores com o objectivo de assegurar que os recursos fossem contabilizados nos orçamentos dos governos (apoio orçamental sectorial) e que procedimentos fossem adoptados para a prestação de contas em relação às despesas. Entretanto, o financiamento conjunto de uma série de parceiros de desenvolvimento é agrupado, tendo sido adoptada uma abordagem sectorial (SWAp) para o desenvolvimento da educação. De acordo com o secretariado da Fast Track Initiative (2008), esta abordagem tem sido implementada em todos os países destinatários dos fundos dos doadores.

O propósito de substituir o financiamento agrupado pelo apoio orçamental é de reduzir a duplicação de modalidades de ajuda orçamental e dos relatórios de despesa. Neste sentido, embora a maioria dos países conseguem agrupar os fundos dos doadores e alinhá-los às



prioridades do país, a ausência de uma gestão das finanças públicas suficientemente rigorosa significa que ainda não estão em condições para os contabilizar no orçamento nem integrá-los nos relatórios de despesas. Em geral, os fundos agrupados têm continuado a ser administrados em conformidade com os processos de gestão financeira dos doadores, frequentemente sujeitos à duplicação dos sistemas de relato financeiro.

Um dos grandes obstáculos à substituição do financiamento agrupado pela contabilização da ajuda no orçamento tem sido o desenvolvimento de critérios e indicadores de desempenho excessivamente dependentes na produção de dados para medir e monitorizar o impacto dessa despesa, o que é oneroso e, em muitos casos, ou os dados não existem ou, nos casos em que processos de recolha de dados extremamente onerosos foram implantados, o processo de produção de relatórios tem “degenerado para um ritual que passa pela acumulação de grandes bases de dados com informação redundante e inútil, não associada ao próprio orçamento” (Allen 2009: 13).

5.2 Reforço das capacidades de planeamento e orçamentação no domínio da educação

A falta de capacidades de planeamento e de gestão foi identificada como um grande obstáculo para a consecução da EPT. A Declaração de Paris de 2005 assinala que “a capacidade de planear, gerir, implementar e contabilizar os resultados de políticas e programas é fundamental para atingir os objectivos de desenvolvimento.” Dado que a educação recebe a maior fatia do orçamento nacional, é imperativo que os fundos sejam gastos apropriadamente e a bem da sociedade em geral.

As mudanças nos processos de planeamento e orçamentação, o uso cada vez maior de dados para a tomada de decisões, e a implantação de novos sistemas informáticos exige uma maior diversidade e abrangência de competências, tanto em termos dos recursos humanos como em termos dos processos organizacionais. A reforma da modalidade de governação, através da adopção da descentralização, exige que os funcionários nos escritórios regionais e distritais também sejam submetidos a acções de formação.

A qualidade das capacidades difere muito entre, e no seio, dos países. Nalguns países, as direcções de planeamento e de orçamentação estão dotadas de pessoal habilitado que contribui de forma eficaz; noutras, o pessoal devidamente habilitado é indevidamente utilizado e, ainda noutras, existe uma falta de pessoal qualificado (De Grauwe 2009). A escassez de recursos humanos e a perda de pessoas habilitadas exige que a formação e o desenvolvimento contínuos, em vez de programas *ad hoc*, sejam integrados na estrutura organizacional.

“A eficácia do pessoal depende não só do nível das competências, como também no funcionamento da organização” (De Grauwe 2009: 15). A transformação organizacional que promove a capacitação é um processo extremamente complexo, e a flexibilidade do processo de recrutamento de pessoal técnico na função pública, com salários competitivos, representa frequentemente um impedimento para o planeamento e o desenvolvimento de unidades orçamentais.

O desenvolvimento sustentável de capacidades requer intervenções complexas aos níveis institucional, organizacional e individual. A este respeito, são propostos os seguintes princípios gerais:

- a liderança e a apropriação nacional deve ser o ponto de partida de qualquer intervenção;



- as estratégias devem coadunar-se ao contexto e ser relevantes;
- devem incluir um conjunto integrado de intervenções;
- os parceiros devem comprometer-se a investir no reforço das capacidades a longo prazo, ao promoverem algumas conquistas a curto prazo (De Grauwe 2009).

As necessidades de formação neste domínio são extremamente amplas. A lista que se segue constitui uma modesta tentativa de elencar alguns dos elementos imprescindíveis na área de planeamento da educação e gestão orçamental:

- desenvolvimento e gestão de um sistema de informático para a gestão da educação (EMIS);
- TIC e tratamento de dados;
- recolha, tratamento e análise de estatísticas e indicadores educacionais;
- pesquisa, análise e assessoria política;
- monitorização e avaliação;
- gestão da folha de pagamentos e do corpo docente;
- colaboração interministerial;
- aumentar a utilização de dados para o planeamento assente em provas (Ulleberg and De Grauwe 2009).

6. Conclusão

Este estudo analisou os progressos registados quanto ao acesso à educação em África Subsariana na última década. O Ensino Primário Universal atingiu quase 100% em todos os países, excepto uns poucos, e as taxas de escolarização do ensino secundário e superior estão a aumentar rapidamente. Também se têm registado melhorias significativas no âmbito da igualdade do género, sobretudo a nível do ensino primário. Há que concentrar os esforços na melhoria da qualidade da educação em todo o sistema, mas sobretudo nos anos formativos onde as crianças que não vencem o primeiro obstáculo raramente conseguem recuperar. A expansão do ensino secundário e superior pertinentes e de boa qualidade é fundamental para o desenvolvimento económico e social a longo prazo do continente.

Para que estes objectivos se concretizem, será necessário aumentar o financiamento da educação em ASS em termos reais. O investimento na educação e formação só gera retornos a longo prazo, e tanto os governos como os doadores devem ser tranquilizados de que vale a pena continuar a financiar a educação na ASS. Para este fim, há que tomar decisões sólidas, assentes em provas, conjugadas a planos devidamente orçamentados, implementação bem administrada, progresso sistematicamente monitorizado, e contabilidade financeira rigorosa. Neste sentido, o estudo analisou algumas das estratégias predominantes para melhorar a qualidade da educação. O importante é que as crianças frequentem escolas com os recursos mínimos, que sejam saudáveis e estejam bem alimentadas, que os professores estejam empenhados e devidamente formados, e que os recursos disponíveis chegam atempadamente às escolas e são bem aplicados.

Neste domínio, avista-se a necessidade de realizar mais investigações sobre as políticas e as estratégias mais apropriadas, incluindo a respeito da melhor correspondência entre os meios e os resultados. Reformas em matéria da definição de planos e orçamentos, e o reforço das capacidades são de grande importância, mas devem ser correlacionados à gestão do sistema, desde os recursos humanos, passando pelos recursos materiais e o desenvolvimento de infraestruturas. Sem a boa governação a todos os níveis do sistema, o desenvolvimento da educação, como elemento basilar para a prosperidade futura da ASS, nunca se materializará.



Referências

- Allen, R (2009) *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries*. IMF Working Paper WP/09/06. IMF: Washington.
- Banco Mundial (2012a) *World Development Report 2013: Jobs*. World Bank: Washington.
- Banco Mundial (2012b) *Education 2012: Year in Review*.
- Banco Mundial (2012c) *Global Partnership for Education Catalytic Fund: World Bank Annual Progress Report for 2011*. World Bank: Washington.
- Banco Mundial (2012d) *Secondary Education in Africa* SEIA Website.
- Banco Mundial (2011) *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. World Bank Group Education Strategy 2020. World Bank: Washington.
- Banco Mundial (2010) *Financing Higher Education in Africa*. World Bank: Washington.
- Banco Mundial (2008) *Accelerating Catch-Up: Tertiary Education for Growth in Sub-Saharan Africa*. World Bank: Washington.
- Banco Mundial (2005) *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People. A New Agenda for Secondary Education*. World Bank: Washington.
- CEF (Commonwealth Education Fund) (n/d) *Making the budget work for Education: Experiences, achievements and lessons from civil society budget work*. CEF: UK.
- Chang, G (2006) *National Education Sector Development Plan: A result-based planning handbook*. Education Policies and Strategies No. 13. UNESCO: Paris.
- De Grauwe (2009) *Without Capacity There is No Development*. UNESCO and IIEP: Paris.
- Fast Track Initiative Secretariat (2012) *The EFA-FTI Indicative Allocations 2012–2014*.
- Fast Track Initiative Secretariat (2008) *The EFA-FTI Modality Guidelines: Novembro 2008*.
- Hite, J and A De Grauwe (2008) *Capacity development in education planning and management: Learning from successes and failures. A report of the IIEP-UNESCO Experts' Meeting, Paris, France, 1–2 July 2008*. IIEP: Paris.
- Hungi, N (2011) *Accounting for Variations in the Quality of Primary School Education*. SACMEQ: Paris.
- IIEP (International Institute for Education Planning) (2006) *Newsletter* VOI. XXIV, No. 2, April-June. Paris: IIEP.
- International Labour Organisation (2012) *World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy*. ILO: Geneva.
- Majgaard, K and A Mingat (2012) *Education in Sub-Saharan Africa: A Comparative Analysis*. World Bank: Washington.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O., and Foy, P (2005) *IEA's TIMSS 2003 International Report on Achievement in the Mathematics Cognitive Domains: Findings from a Developmental Project exhibits 2.1–2.6, data from the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Trends in International Mathematics and Science Study, 2003*.



- Rawle, G (2008) 'Jordan Education for Knowledge Economy II: Preparation study on education finance (Draft, October)'. Oxford Policy Management for the World Bank.
- Sutherland-Addy, E (2008) Gender Equity in Junior and Senior Secondary Education in Sub-Saharan Africa. World Bank Working Paper No. 140. World Bank: Washington.
- Todaro, M (2000) *Economic development*. USA: Addison-Wesley.
- UIS (UNESCO Institute for Statistics) (2011) Financing Education in Sub-Saharan Africa: Meeting the Challenges of Expansion, Equity and Quality. UIS: Montreal.
- UIS (UNESCO Institute for Statistics) (2010) Trends in Tertiary Education in Sub-Saharan Africa. UIS Fact Sheet, December 2010, No. 10. UIS: Montreal.
- UIS (UNESCO Institute for Statistics) (2009) Education Indicators: Technical guidelines. UIS: Montreal.
- Ulleberg, I and A De Grauwe (2009) An analysis of the status of education planners. IIEP: Paris.
- UNESCO (2012) EFA Global Monitoring Report 2012. Youth and Skills: Putting Education to Work. UNESCO: Paris.
- UNESCO (2011a) EFA Global Monitoring Report 2011. UNESCO: Paris.
- UNESCO (2011b) EFA Global Monitoring Report 2011: Regional overview: sub-Saharan Africa. UNESCO: Paris.
- UNESCO (2010) EFA Global Monitoring Report 2008: Regional overview: sub-Saharan Africa. UNESCO: Paris.
- UNESCO (2008a) EFA Global Monitoring Report 2008: Education for All by 2015, Will we make it. UNESCO: Paris.
- UNESCO (2008b) EFA Global Monitoring Report 2008: Regional overview: sub-Saharan Africa. UNESCO: Paris.
- UNESCO (2005) EFA Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative. UNESCO: Paris.
- Vaizey, J (1971). The production process and education. In D Adams (Ed.) *Education in National Development*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Verspoor, A and the SEIA Team (2008) At the Crossroads: Choices for Secondary Education in Sub-Saharan Africa. Africa Human Development Series. World Bank: Washington.



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR