



DIÁLOGO SOBRE A EDUCAÇÃO

Um estudo de caso

Descentralização e reformas institucionais
no ensino básico em Ghana



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR



Diálogo da CABRI sobre a Educação

Um estudo de caso

Descentralização e reformas institucionais
no ensino básico em Ghana



Índice

Lista de figuras e tabelas	iii
Lista de siglas	iv
Introdução	1
1. Panorâmica: contexto socioeconómico	2
2. Quadro de descentralização	2
2.1 Assembleias metropolitanas, municipais e distritais	3
2.2 Descentralização dos Serviços de Ensino de Base	4
3. Desempenho do ensino básico no Gana	9
4. Estrutura Institucional do Financiamento da Educação	12
4.1 Fontes de financiamento de educação	12
4.2 Análise da eficiência nos Distritos de Educação	14
4.3 Aplicação de recursos a nível distrital	15
5. Monitorização e avaliação	16
5.1 O Sistema de Informação para a Gestão Financeira	17
5.2 Sistema de Informação para a Gestão da Educação	18
6. Síntese das constatações principais	19
6.1 Um modelo híbrido	19
6.2 Previsibilidade e fluxo de verbas	20
6.3 Afectação de recursos	20
6.4 Capacidades de recursos humanos	21
6.5 Conclusão	21
7. Questões para o aprofundamento do diálogo	22
Bibliografia	23
Anexo 1	24
Lei da Educação, n° 778 de 2008: <i>Serviços Descentralizados de Educação</i>	24



Lista de figuras e tabelas

Tabela 1: Tendências dos principais indicadores de educação no Gana	10
Tabela 2: Percentagem de alunos que atingem níveis mínimos de competência e de proficiência nas Avaliações Nacionais de Inglês e Matemática dos 3º e 6º anos	11
Tabela 3: Notas de TIMMS para matemática e ciências nos países africanos: 2003 e 2007	11
Tabela 4: Tendências no Envelope de Recursos e nas Despesas em Educação, como percentagem do PIB e Despesa Pública Total	13
Figura 1: Atribuição de tarefas de educação por nível	5
Figura 2: Fluxo descentralizado para o ensino pré superior	8
Figura 3: Taxa bruta de escolarização (tendências nas escolas de ensino básico)	10



Lista de siglas

AdG	Assembleia de Governantes
AMMD	Assembleias Metropolitanas, Municipais Distritais
AOMD	Apoio Orçamental Multi-Doador
ASS	África Subsariana
CGE	Comité de Gestão da Escola
DFID	Department for International Development (UK)
ERPG	Estratégia de Redução da Pobreza do Gana
ESP	Escola Secundária do Primeiro Ciclo
ESS	Escola Secundária do Segundo Ciclo
FCAD	Fundo Comum das Assembleias Distritais
FIGs	Fundos Internamente Gerados
GDEG	Global Partnership Education Grant
GET Fund	Ghana Education Trust Fund
GMIS	Sistema de Informação para a Gestão Financeira
IPG	Índice da Paridade do Género
MDA	Ministérios, Departamentos Agências
MdE	Ministério da Educação
MdFEP	Ministério das Finanças e do Planeamento Económico
PAF	Quadro de Avaliação do Desempenho
PMDE	Planos Distritais de Educação
ODMP	Quadro de Despesa de Médio Prazo
SEG	Serviço de Educação do Gana
TBF	Taxa Bruta de Frequência
TBE	Taxa Bruta de Escolarização
TLE	Taxa Líquida de Escolarização
TLF	Taxa Líquida de Frequência
UIS	UNESCO Institute for Statistics
USAID	United States Agency for International Development



Introdução

Este estudo explora a eficácia da descentralização e das reformas institucionais para a prestação dos serviços de ensino de base e avalia se, ao implementarem a recente onda de reformas educacionais, as instituições estão a aplicar os seus recursos do modo mais eficiente e eficaz (eficácia técnica). O Gana apresenta um estudo de caso interessante em virtude da sua estabilidade política, governação democrática e melhoria da situação económica¹. Adicionalmente, durante décadas, o Gana tem investido imenso no sector da educação, ao prosseguir uma forte estratégia de descentralização. Todavia, os resultados das suas reformas são mistos, sobretudo no domínio da educação. As questões subjacentes são:

1. Qual é o modelo de descentralização do sector educacional e como é que apoia as eficácias técnicas e de afectação de recursos para alcançar os objectivos educacionais?
2. Que transformações são necessárias aos sistemas de gestão financeira e de gestão educacional para uma orientação virada para o desempenho bem sucedida?
3. Que lições podem os outros países colher da experiência do Gana e quais são as diferenças contextuais que devem ser tomadas em consideração?

Desde 1987, o Gana tem estado na vanguarda dos países africanos no que toca à implementação de um conjunto de reformas educacionais com o objectivo de melhorar o acesso, a igualdade e a qualidade dos serviços a todos os níveis do sector. Em 2004, o Gana seria um dos maiores destinatários de ajuda à educação em África subsariana (Mettle-Nunoo e Hidditch 2000). O Governo do Gana continua a investir no sector, aplicando mais de 24% da despesa pública na educação, a terceira proporção mais elevada no continente e, em termos proporcionais, o dobro da média registada na África Subsariana². Não obstante o enorme investimento no seu sector da educação, persistem questões sobre se conseguiu otimizar este financiamento e sobre o efeito da descentralização e das reformas institucionais nos resultados do ensino primário e no primeiro e segundo ciclos do secundário.

Ao ler este estudo, deverá colocar-se na posição de um assessor externo contratado para rever as políticas alternativas para o sector da educação neste país. Com base na informação facultada, deverá reflectir sobre os seguintes aspectos:

1. Qual é o valor para o sector da educação da actual modalidade híbrida de desconcentração e devolução? Será que um modelo mais descentralizado asseguraria mais eficiências?
2. Aconselharia o Ministério de Educação a descentralizar rapidamente a suas funções de gestão para as Assembleias Distritais? Quais seriam as implicações para as escolas?
3. Quais são as condições que devem estar reunidas para assegurar uma maior eficiência técnica e de afectação de recursos para assegurar os objectivos da educação a nível distrital?
4. Quais são as suas conclusões a respeito da optimização dos recursos num contexto de governação descentralizada? Que recomendações faria para assegurar uma melhor optimização dos recursos?
5. Como é que o Gana poderia melhorar os resultados educativos sem aumentar substancialmente as verbas para a educação?
6. Que conhecimentos adquiriu do estudo de caso do Gana sobre a importância dos sistemas de gestão de informação? Que recomendações gostaria de formular para o reforço destes sistemas?

1 O seu estatuto económico passou de um país de baixo rendimento para um país de rendimento médio-alto em 2012 em razão do aumento das receitas do petróleo e, em parte, em razão das suas estratégias macroeconómicas e fiscais.

2 Etiópia – 25,37% Burundi – 25,08% em 2010 são mais elevados – UIS Data Centre (2012).



7. Que lições podem os outros países colher do estudo do Gana, e quais são as diferenças contextuais que devem ser consideradas?

Este estudo começa com uma breve resenha da situação socioeconómica no Gana. Segue-se uma discussão da abordagem estrutural e de descentralização no Gana e como se aplica ao ensino básico, com uma avaliação do ensino básico no Gana. Isto é seguido por uma análise do financiamento da educação e das reformas institucionais no domínio dos sistemas de gestão da despesa que alicerçam a descentralização. Segue-se um debate sobre as eficácias em matéria do planeamento, monitorização e avaliação. O estudo de caso termina com as principais constatações, lições colhidas e questões para diálogo.

1. Panorâmica: contexto socioeconómico

O Gana é um país de expressão inglesa cercado por países de expressão francesa, sendo estes o Burkina Faso, no Norte, o Togo no Leste, a Cote D'Ivoire no Oeste e o Oceano Atlântico no Sul. Em 2011, contava com 24,9 milhões de habitantes numa área de 239.460 km². Com 104 pessoas por quilómetro quadrado trata-se de um país com uma elevada densidade populacional³. As receitas previstas da produção de petróleo levou os analistas a rever em alta o produto interno bruto do país, sendo que, em Julho de 2012, o Gana passou de um país de baixo rendimento para um país de rendimento médio. Em 2011, a economia do Gana foi a que mais cresceu em África Subsariana, com o crescimento do PIB previsto para 13,4%⁴. O seu estatuto de país de rendimentos médios e as receitas do petróleo têm assegurado ao país o espaço fiscal para procurar fontes de financiamento não-concessional, como a linha de crédito de três mil milhões de dólares da China, a maior facilidade jamais concedida ao Gana e que se destina ao desenvolvimento de infraestruturas.

Um estudo do Banco Mundial, publicado em Março de 2011, revelou que, embora o Gana seja um dos poucos países com uma boa hipótese de alcançar o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio de reduzir a pobreza em metade até 2015, regista-se uma desigualdade do progresso no país. Enquanto que, no sul do Gana, 2,5 milhões de pessoas saíram da pobreza entre 1992 e 2006, o número de pobres no norte do país aumentou em quase um milhão de pessoas no mesmo período⁵. Concomitantemente, o Gana registou grandes progressos em aumentar a expectativa de vida para 56,8 anos em 2008, o que ultrapassa a média em África Subsariana (ASS) de 52 anos. Com um índice de desenvolvimento humano de 0,53, o Gana insere-se entre os países de desenvolvimento humano médio. No entanto, esta posição está um pouco aquém da média de 0,55 da ASS.

2. Quadro de descentralização

De acordo com muitos teóricos, a descentralização, se for bem administrada, pode melhorar a eficiência com a qual os escassos recursos nacionais são mobilizados para responder melhor às necessidades locais e reforçar a prestação de contas e a boa governação (CIDA 2002). A implementação da política de descentralização no Gana ganhou ímpeto em 2008, quando o Ministério do Governo Local, Desenvolvimento Rural e Ambiente lançou o Quadro de Descentralização Orçamental com um roteiro detalhado englobando as funções dos níveis central e subnacionais de governo, as lacunas de recursos a nível subnacional e as capacidades de prestação de contas nos níveis subnacionais.

³ www.ghana.gov.gh.

⁴ www.worldbank.org/en/ghana-looks-to-retool-its-economy 10/24/2012.

⁵ Ibid.



No caso do Gana, de acordo com a legislação, a modalidade de descentralização adoptada é a de devolução de poderes, em que a responsabilidade pelos serviços é transferida do governo central para os governos locais, aos quais caberá a arrecadação das suas próprias receitas e o poder para fazer decisões de investimento (Government of Ghana 2008). As estruturas principais a nível subnacional são as assembleias metropolitanas, municipais e distritais.

2.1 Assembleias metropolitanas, municipais e distritais

Administrativamente, o Gana está dividido em dez regiões e 212⁶ distritos, também conhecidos por Assembleias Metropolitanas, Municipais e Distritais (AMMDs). Existem ainda estruturas subnacionais – conselhos urbanos/zonais/freguesias, e abaixo disso existem comissões de unidades, mas estas não têm qualquer impacto sobre os serviços de educação, salvo através de representação às AMMDs. Todas as representações distritais dos ministérios sectoriais estão sob a tutela do Director Distrital da AMMD. De acordo com a lei de 2008, os Directores Distritais de Educação prestam contas aos executivos das AMMDs.

A AMMDs são responsáveis pela administração e o desenvolvimento dos distritos locais. São supostas receber pelo menos de 7% de todas as receitas do Governo central para efeitos de desenvolvimento, de acordo com o estipulado na Constituição. Esta transferência cobre os salários de todos os quadros, e uma despesa de capital do fundo comum (FCAD), que equivale a entre 60% e 75% das suas receitas. As AMMDs também recebem uma percentagem dos impostos arrecadados a nível local, sendo esta 'receita cedida' paga anualmente aos Distritos pelo Ministério das Finanças (MdFEP), proporcionando-lhes uma margem de segurança de que os seus rendimentos estão garantidos, independentemente do desempenho da economia local.

As directivas emitidas pelo MdFEP frequentemente especificam que os valores atribuídos aos FCADs devem ser aplicados no desenvolvimento da educação. As AMMDs colaboram com os escritórios distritais da educação para obter informação sobre estatísticas relativas à educação e programas de ensino, que utilizam na preparação dos seus próprios programas. As AMMDs são responsáveis por providenciar e manter estruturas escolares, fornecer mobiliário e materiais didácticos, e oferecer bolsas de estudo e serviços, a saber alimentação escolar e outros. Podem também passar multas para obrigar os pais a enviarem as crianças à escola. Sob a tutela do Director Distrital, a comissão distrital de supervisão reúne-se e define os planos de educação para o distrito.

Desafios

Várias funções do governo central foram transferidas para os governos subnacionais nos termos da lei vigente. Contudo, continuam a registar-se desafios relacionados com a demarcação dos limites municipais, a viabilidade das AMMDs, e incertezas acerca das funções dos líderes tradicionais a nível dos distritos e subdistritos. Volvidos quatro anos, muitos dos processos administrativos ainda não foram revistos para reflectir as exigências da descentralização orçamental. Os fundos continuam a ser retidos no centro, mesmo perante a devolução de funções para o nível local.

A nível administrativo, regista-se alguma incerteza nos vários níveis e nos diferentes sectores a respeito de como a transferência de competências, funções e recursos deve ser administrada. A criação de serviços sectoriais nos domínios da educação, da saúde e das florestas não se coaduna com a integração prevista de programas sectoriais e recursos nas AMMDs. A falta de recursos humanos a nível dos governos locais é agravada pelas fracas condições sociais, escassez de tecnologias suficientes e financiamento inadequado das estruturas distritais e

6 O número de distritos está em constante mudança, sobretudo antes das eleições. Em 2011, havia 170 distritos.



sub-distritais (USAID 2010). Além do mais, a nomeação, pelo governo, de um terço dos membros das AMMDs e a nomeação dos Directores Executivos distritais pelo Presidente, mantém as AMMDs sob o controlo do Governo central.

Actualmente, os governos locais desenvolvem as suas actividades na qualidade de “serviços descentralizados”, criados, financiados e com funcionários disponibilizados pelos respectivos ministérios sectoriais. Embora os serviços regionais e distritais sejam responsáveis pela avaliação e disciplina do pessoal, o pessoal afecto a esses serviços descentralizados responde directamente aos ministérios sectoriais, que mantém a responsabilidade pela sua contratação, transferência e pagamento de salários. Apesar de poderem coordenar com esses serviços descentralizados, as AMMDs não estão em condições de assegurar que os seus planos e orçamentos atendam às necessidades locais.

Em termos financeiros, as AMMDs sofrem de fluxos fracos de financiamento e de financiamento insuficiente e inadequado. Aparentemente, raramente recebem a globalidade dos 7% das receitas públicas. Os pagamentos do fundo comum sofrem tipicamente um atraso de entre 3 e 6 meses, e, nalguns anos, nunca foram desembolsados, o que dificulta o planeamento de projectos⁷. Em princípio, agora que existe o fundo comum (FCAD), as AMMDs não estão sujeitas a qualquer controlo mas, na prática, as orientações que são emitidas circunscrevem a liberdade de acção das mesmas.

Para responder a estes desafios, foram introduzidas várias intervenções para reforçar o processo de descentralização. Em 2009, foi realizada uma revisão das directrizes relativas à prestação de serviços pelos ministérios, como o da Saúde e da Educação, para estabelecer o grau de subsidiariedade dos serviços – ou seja, o nível mais baixo de governo onde um serviço pode ser eficientemente prestado. Os resultados desse estudo estão em vias de serem implementados.

Mas primeiro convém analisar o carácter da descentralização do sector da educação com respeito aos serviços de ensino de base, que abrangem o ensino de base e primeiro ciclo do secundário.

2.2 Descentralização dos Serviços de Ensino de Base

A Lei de Educação de 2008 (Lei nº 778) do Gana instaura o Ministro da Educação a tomar medidas para a efectiva descentralização da responsabilidade executiva pela provisão e gestão das escolas do ciclo básico e secundário para as AMMDs. A ênfase no sector da educação visava melhorar a prestação dos alunos e o desempenho das escolas do ensino de base, e reforçar as estruturas de governação e gestão tanto a nível distrital como central. O Plano para o Sector da Educação (2010–2020) realça o objectivo estratégico da gestão da educação como sendo a melhoria “do planeamento e da gestão dos serviços de educação através da devolução das tarefas de gestão de recursos e da tomada de decisões para as regiões, os distritos e as instituições, ao reter a responsabilidade central pela definição de normas, linhas orientadores e prestação de contas do sistema” (Government of Ghana 2010).

Mas o sistema descentralizado do sector da educação é incompatível com a Lei de Governo Local (1993) que estipula que todos os serviços distritais devem ser abolidos. O Ministério da Educação (a par do Ministério da Saúde e os Serviços de Combate a Incêndios) funcionam ao abrigo da Lei dos Serviços de Governo Local (2003) que prevê um sistema administrativo dirigido pelo centro mas que permite que os distritos assegurem a implementação de políticas e estratégias definidas a nível central, embora não estejam sob o seu controlo. Esta contradição

⁷ Entrevistas com vários funcionários.

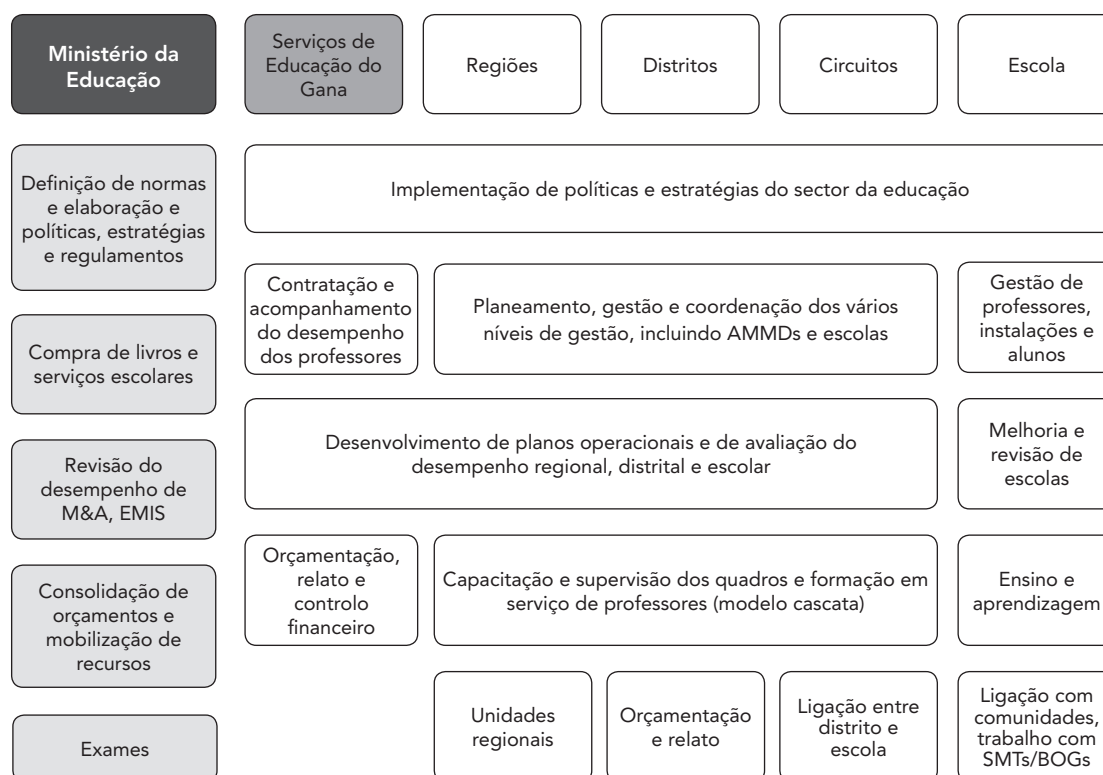


no que respeita à intenção da Lei do Governo Local agrava-se pela prática paradoxal de que grande parte da despesa dos distritos se dirija ao financiamento de escolas e instalações de saúde. Isto dá azo a uma incompatibilidade entre a responsabilidade legislativa e a prática, que parece continuar sem resolução.

2.2.1 A Estrutura do Sistema de Ensino Básico

À semelhança dos outros Ministérios, a descentralização tem sido um factor importante para a reforma do sector da educação no Gana. Porém, ao contrário de outros ministérios, excepto o da Saúde e o das Florestas, o Ministério da Educação transferiu os poderes de decisão e a gestão dos serviços de educação para uma agência – os Serviços de Educação do Gana (SEG) que, por sua vez transfere as funções de governação para os seus serviços a nível regional e distrital. Todo o sistema de educação está sob a tutela do Ministério da Educação (MdE) que assegura a visão estratégica, a política e a liderança dos programas nacionais, inclusive a definição de normas. Mesmo assim, os Serviços de Educação do Gana constituem um serviço quase autónomo que controla a implementação dos serviços a nível central.

Figura 1: Atribuição de tarefas de educação por nível



Efectivamente, existem seis níveis de responsabilidade para a gestão e administração do ensino, nomeadamente a escola, o circuito, o distrito, a região, o SEG (implementação) e o Ministério (política). As áreas de responsabilidade dos diversos níveis encontram-se definidas na Lei da Educação (2008) (consultar o Anexo I). A estrutura e as funções de cada um são resumidas de seguida.

Nível da Escola

Ao nível da escola existem duas estruturas de gestão – o Comité de Gestão da Escola (CGE) (a nível do ensino primário) e a Assembleia de Governantes (AdG) (a nível secundário) – e a Comissão de Pais/Professores em ambos os níveis. A AMMD pode designar um representante



da assembleia distrital para participar nestas estruturas. Estas estruturas desempenham um papel fundamental na elaboração de Planos Anuais de Melhoria do Desempenho Escolar (PMDE) que determinam como os fundos recebidos do Governo pelas escolas são gastos, e as Revisões de Avaliação do Desempenho Escolar (RADE), em que as comunidades avaliam o desempenho das escolas de acordo com um conjunto de variáveis. Os presidentes dos Comités de Gestão das Escolas e das Assembleias de Governantes são co-signatários, com o director da escola, da conta bancária da escola. Registam-se ainda lutas pelo poder entre os Comités de Gestão das Escolas e as Assembleias de Governantes e os directores das escolas, insuficiências de recursos para estas estruturas e uma fraca compreensão por parte das comunidades a respeito do papel que lhes compete desempenhar na gestão das escolas e dos seus recursos.

Nível do Circuito

O circuito é o segundo nível no sistema de gestão. O supervisor do circuito responde à direcção distrital de educação e tem sob a sua alçada 20 escolas em centros urbanos, 15 escolas semi-urbanas e 10 escolas na zona rural. São designados de entre professores profissionais pela direcção regional de educação. Devem visitar cada escola pelo menos três vezes por trimestre. Têm como função fiscalizar o trabalho dos directores de escola, com vista a ajudá-los a melhorar o seu desempenho e apresentar relatórios ao Director Distrital. Os desafios com que se deparam os supervisores de circuitos são as fracas habilitações profissionais, a falta de espaço para trabalhar em muitos dos escritórios distritais e o facto de nem todos terem acesso a meios de transporte. Isso dificulta a comunicação e a prestação de contas entre as escolas e os distritos.

Nível das Direcções Distritais

A nível distrital, a gestão da educação é chefiada pelo Director Distrital de Educação, coadjuvado por Directores Adjuntos encarregues de determinados assuntos. A Comissão de Fiscalização Distrital da Educação, que se reúne duas ou três vezes por ano, presidida pelo Executivo Distrital da AMMD presta apoio à direcção distrital. O Director Regional de Unidades de Educação de organizações religiosas administra as escolas das unidades em colaboração com os directores distritais.

A Direcção Distrital da educação tem múltiplas funções, que incluem a ligação com a comunidade, a supervisão de oficiais do circuito, escolas, directores, professores, no que toca à gestão pedagógica na sala de aula, realização de actividades para melhorar o acesso, e a participação e a retenção de alunos no sistema escolar, entre outros. Os escritórios distritais são fundamentais para garantir que as escolas sejam capacitadas e que formação profissional é organizada para os professores. Também são responsáveis pela nomeação e a contratação de professores nas escolas. Uma das suas funções principais é o desenvolvimento de planos distritais de educação (PDE) e avaliações de desempenho (RADE). Na maioria dos distritos, os escritórios estão localizados no mesmo edifício que as AMMDs mas os distritos mais recentes – cerca de 30 novos distritos – são obrigados a alugar outros edifícios. Registam-se outros desafios, como a escassez de recursos humanos, sobretudo nas zonas rurais; baixas qualificações dos funcionários distritais; TICs inadequadas e fracos canais de comunicação entre os distritos e a sede. Estes factores impedem o planeamento eficaz e a implementação de serviços de educação para as escolas.

Nível Regional

A Direcção Regional de Educação é responsável pela coordenação, supervisão e monitorização das funções de gestão das direcções distritais de educação e das unidades regionais de educação. Essencialmente, servem de ponto de ligação entre os distritos e a sede. No entanto, sofrem de falta de pessoal suficientemente qualificado e de TICs eficazes e suficientes para poderem efectuar as suas tarefas condignamente.



Nível Nacional (Sede do SEG)

Ao nível da sede, o SEG é responsável por supervisionar a implementação, a monitorização e a avaliação das políticas de educação para garantir a efectiva prestação de serviços de educação nas escolas. É responsável por todos os outros níveis de gestão. A coordenação entre as várias unidades da sede é um problema crítico. As fracas infraestruturas de comunicação não permitem uma comunicação eficaz entre os diferentes níveis de gestão. O funcionamento dos SEG é afectado pela falta de profissionais qualificados em áreas como Contabilidade, *Procurement* e Estatística, resultado, em parte, de condições de trabalho pouco favoráveis.

Ministério da Educação

Ao nível ministerial, cabe ao Ministério da Educação definir as normas e os padrões, formular políticas, desenvolver planos sectoriais, rever e monitorizar o desempenho, consolidar o orçamento de vários departamentos e agências sob a sua tutela e administrar os exames escolares. Muitas das direcções centrais também não possuem pessoal qualificado suficiente e muitos dos funcionários do SEG foram destacados para o Ministério há muitos anos. As linhas de responsabilidade indistintas entre o Ministério e os seus departamentos provocam confusão administrativa.

2.2.2 Evolução da Devoção do Ensino Básico

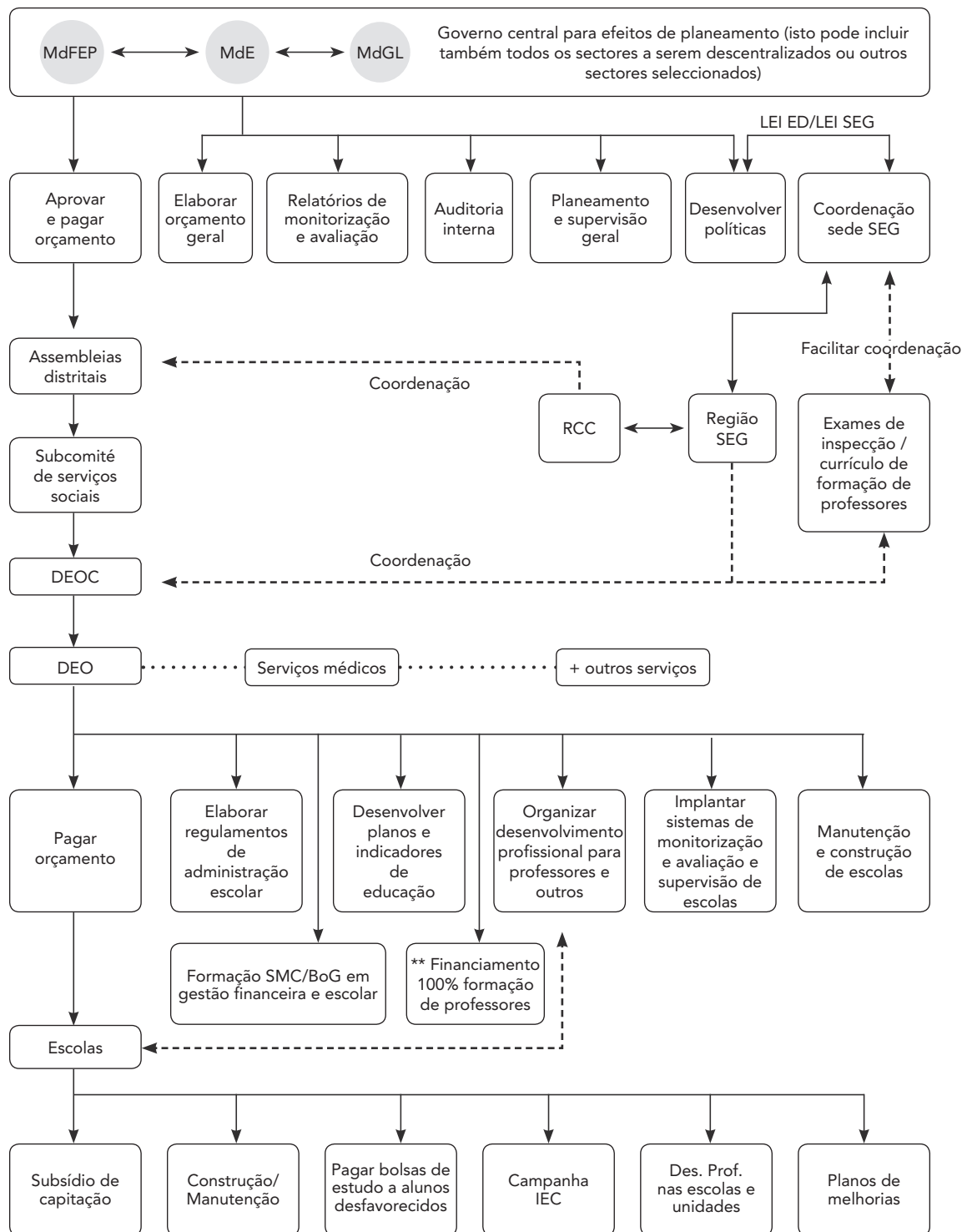
De acordo com o Plano de Educação do Gana para o período 2010–2020, o ensino primário é considerado uma das áreas prioritárias para a desconcentração de serviços públicos e, na medida do possível, isto deve estar concluído até 2015. O princípio orientador do Plano é que as funções de planeamento, provisão e gestão da educação devem ser transferidas para o governo e instituições locais na medida do razoável e eficiente. Antes de vigorar o Plano, o ensino primário e secundário era administrado a nível central com a maioria das decisões sob o controle directo do Ministério e implementada pelo SEG de acordo com a Lei do SEG. Porém, o plano visa passar o controlo e a responsabilidade para os AMMDs e, até certa medida, para as próprias instituições, sobretudo para as escolas, sob a supervisão da comunidade local através de comités de gestão escolar no ensino primário e Assembleias de Governantes nas escolas secundárias.

O diagrama que se segue, extraído do Plano da Educação em vigor, não é exaustivo, mas visa demonstrar o fluxo previsto de fundos e responsabilidades.

O Plano indica que, no curto e médio prazo, entre 2010 e 2013, serão levadas a cabo várias iniciativas legislativas e de capacitação. Um arranjo híbrido, caracterizado por autonomia escolar, devolução e desconcentração permitirá uma transição gradual do nível central para o nível local durante um período de cinco anos. O Plano faz referência à capacitação a nível distrital, sobretudo no âmbito da orçamentação, *procurement*, contabilidade, tratamento da folha de pagamento de professores, gestão de recursos físicos e humanos, recolha de dados, gestão de dados e conhecimentos de TIC. Também se refere à capacitação na sede do SEG e a nível regional no âmbito da coordenação, facilitação, monitorização e avaliação, investigação e desenvolvimento. Um outro programa proposto passa pela criação de novas modalidades de financiamento a nível distrital e escolar. Um orçamento para a transição da descentralização, em particular, para cobrir a criação e a manutenção de sistemas distritais e regionais, também é proposto.



Figura 2: Fluxo descentralizado para o ensino pré superior





Pontos Fortes

De acordo com o Plano Sectorial, a devolução dos serviços de educação produzirá vários benefícios:

1. as escolas, com o acompanhamento dos Comités de Gestão e Assembleias de Governantes locais desenvolverão Programas de Melhoria do Desempenho Escolar (PMDE) que respondam às suas necessidades institucionais específicas. Os recursos financeiros são obtidos dos subsídios de capitação fornecidos pelos Distritos mas geridos e contabilizados pelos Comités de Gestão e Assembleias de Governantes;
2. os distritos, com os seus conhecimentos das condições locais, estão em melhores condições para organizar a distribuição equitativa e eficaz de professores, sobretudo nas áreas mais desfavorecidas;
3. a prestação de contas no sistema sucederá de baixo para cima, em vez de ser imposta do topo por um único contabilista geral. As escolas terão de prestar contas aos distritos, que prestarão contas ao Ministério da Educação e ao MdFEP;
4. a devolução tornará a orçamentação, o acompanhamento e a despesa financeira mais fácil de gerir, eficaz, relevante e assegurará uma melhor prestação de contas;
5. as questões relacionadas com a qualidade do ensino, da aprendizagem e dos materiais pedagógicos serão mais bem adaptadas aos conhecimentos das condições locais e proximidade às escolas;
6. os distritos serão responsáveis pelo recrutamento, o desenvolvimento profissional, a promoção e a retenção de funcionários e professores.

Desafios

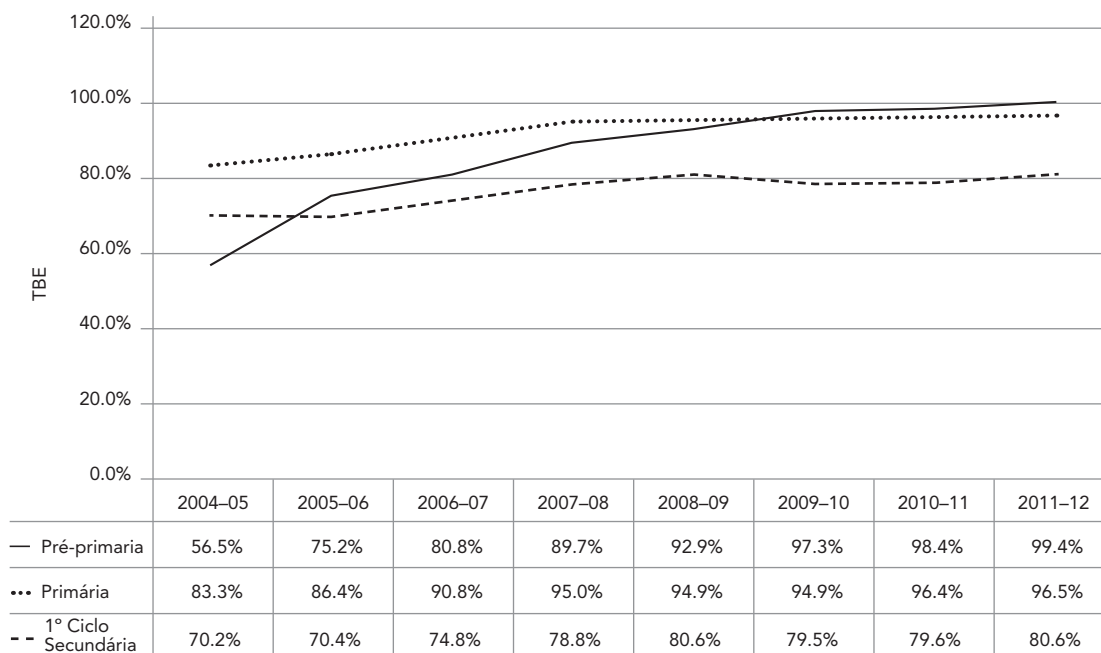
O Ministério da Educação não confirmou se pretende remover departamentos que operam em distritos, conforme previsto na Lei do Governo Local (1993). É interessante que o Plano da Educação do Ministério aplica os termos 'devolução' e 'desconcentração' quase intermutavelmente com a palavra 'descentralização'. A primeira é definida no plano como "a concessão de poderes do governo central para os governos locais, como regiões e distritos, em conformidade com cadeias de responsabilização definidas de comum acordo" (Government of Ghana 2010). Também faz referência ao "arranjo híbrido" de autonomia das escolas, descentralização e desconcentração distrital. A desconcentração consiste na dispersão geográfica ou espacial de poderes sem a concessão de autonomia local.

Essencialmente, o modelo híbrido em vias de implementação pelo Ministério /SEG implica que o centro continua a assumir o controlo das decisões mais importantes que incidem sobre o ensino formal, o que mina o poder das assembleias distritais para responder apropriadamente às necessidades locais. Isto afecta a colocação de professores, a afectação de recursos e a participação das comunidades nos serviços básicos.

A secção seguinte debruça-se sobre o sistema de ensino básico para contextualizar as reformas institucionais e financeiras em vias de implementação.

3. Desempenho do ensino básico no Gana

O acesso à educação e formação no Gana tem vindo a aumentar exponencialmente nos últimos anos, com a redução em 10% do número de crianças que não frequentam a escola entre 2006 e 2009 e mais crianças a completar o ciclo primário – 87% em 2009, representando um aumento de 15% em 2006.

**Figura 3:** Taxa bruta de escolarização (tendências nas escolas de ensino básico)

Também se tem registado um rápido aumento nas taxas de escolarização do ensino secundário, sobretudo por parte das raparigas, com quase 60% das crianças a frequentar a escola. Ao nível pós-secundário, o quadro é menos favorável, particularmente entre as mulheres, com 881 alunos matriculados por 100 000 habitantes em 2009, um pouco abaixo da média em África de 938 (ADEA 2012: 48). As taxas de alfabetização no Gana, de 67 % são relativamente elevadas, particularmente entre os jovens, de ambos os sexos. Um pouco mais de 80% sabem ler e escrever (ADEA 2012: 41). O Gana tem a maior taxa de alfabetização entre os países da região da CEDEAO.

A Tabela 1 ilustra o desempenho do sector de educação antes da descentralização (2002/3) e depois da descentralização (2009/10). Todos os principais indicadores revelam melhorias significativas.

Tabela 1: Tendências dos principais indicadores de educação no Gana

	Pré-primária		Primária		Secundária – 1º Ciclo		Secundária – 2º Ciclo	
	2002/2003	2009/2010	2001/2002	2009/2010	2001/2002	2009/2010	2003/2004	2009/2010
TBE	21.8	97.3	80.0	94.9	64.0	79.5	26.6	36.1
TLE	19.0	63.6**	59.0	83.6	30.0	47.8		
TBF			88.0*	101.3	71.6*	86.6		39.4
TLF			24.5*	71.1	10.6*	43.8		
IPG	0.98*	0.99**	0.93*	0.96	0.88*	0.92		

NB: * dados de 2003/04; ** 2008/09

Fonte: Mde (2012a)

Seria necessário realizar mais investigações para determinar se o impacto da devolução de poderes e de responsabilidade pelo desempenho para o nível local deu azo a estas mudanças ou se as melhorias estão relacionadas a outros factores. Existem fortes percepções públicas a



respeito da qualidade do ensino e da aprendizagem nas escolas públicas, conforme evidenciado pela alta taxa de crescimento das escolas privadas. Actualmente, mais de um em cada cinco alunos do pré-primário e primário frequentam instituições de ensino privadas, representando sensivelmente 22% do total dos alunos matriculados. Esta proporção é um pouco menor no 1º ciclo do secundário, onde 19% dos alunos frequentam escolas particulares (MdE 2012a). Isto sugere que o governo não está a otimizar os recursos nem a melhorar quer seja o acesso à educação como a qualidade do ensino e aprendizagem.

Apesar dos enormes esforços para aumentar o acesso à educação, as conquistas em termos dos resultados dos alunos do Gana têm sido decepcionantes. Menos de um terço das crianças da escola primária atinge níveis de proficiência em Inglês ou em Matemática, de acordo com as provas nacionais de avaliação da educação em 2005, 2007, 2009 e 2011⁸. Estas provas foram realizadas numa amostra nacionalmente representativa de 3,5% das escolas primárias do Gana (NEA 2007: 2). Os resultados de 2011 para o 3º ano revelou uma taxa de proficiência em inglês de 24% e de 18,2% em Matemática. Para o 6º ano, os resultados foram de 35,3% em Inglês e 16,1% em Matemática (melhorias em ambas as disciplinas face aos resultados de 2005).

Tabela 2: Percentagem de alunos que atingem níveis mínimos de competência e de proficiência nas Avaliações Nacionais de Inglês e Matemática dos 3º e 6º anos

Ano	3º Ano				6º Ano			
	Inglês		Matemática		Inglês		Matemática	
	Comp Min	Proficiência	Comp Min	Proficiência	Comp Min	Proficiência	Comp Min	Proficiência
2005	50.6	16.4	47.2	18.6	63.9	23.6	47.2	9.8
2007	50.2	15.0	42.6	14.6	69.7	26.1	46.2	10.8
2009	57.6	20.0	61.2	25.2	76.9	35.6	61.9	13.8
2011	66.3	24.2	52.6	18.2	78.9	35.3	56.9	16.1

Fonte: MdE (2012b)

Para qualquer país, o objectivo é que os serviços de educação produzam licenciados de excelente comparabilidade internacional, mas, frequentemente, este não é o caso em países africanos. Embora a Tabela 3 indique melhorias em 2007 em relação a 2003, o Gana continuou a ocupar o 47º lugar de entre 48 países participantes, e registou os piores resultados de todos os países africanos que participaram (Sakellariou 2012⁹). Ademais, o Gana é dos países em que o desempenho dos rapazes é significativamente melhor do que o das raparigas.

Tabela 3: Notas de TIMMS para matemática e ciências nos países africanos: 2003 e 2007

Países	Matemática		Ciências	
	2003	2007	2003	2007
Tunísia	410	420	404	445
Botswana	366	364	365	355
Gana	276	309	255	303
Média Internacional	467	500	474	500

Fonte: World Bank (2010)

⁸ A comparação das notas entre anos é complexa porque as provas não são normalizadas para o desempenho. Mas são indicativas das tendências

⁹ Alguns analistas afirmam que este aumento é resultado do aumento substancial de escolas privadas (36%) no mesmo período.



O fraco rendimento escolar significa que existem muitos alunos que beneficiam pouco do tempo que passam na escola e que são excluídos dos benefícios da educação contínua. A fraca qualidade da educação também prejudica a capacidade do Gana de competir a nível internacional. As percepções entre o público a respeito do fraco rendimento das escolas públicas são responsáveis pelo aumento das matrículas nas escolas privadas. O que o Gana agora deve fazer é ver como promover o acesso à educação e, em particular, assegurar a igualdade de acesso às raparigas, por um lado, e por outro lado, manter a qualidade do ensino e da aprendizagem, de modo a que se traduza numa melhoria mensurável dos resultados.

Em conclusão, desde que se iniciou a devolução para os níveis locais, o ensino tem registado melhorias significativas em termos de acesso, taxas de escolarização e igualdade do género. Em parte, isto deve-se ao aumento dos fluxos de financiamento para as escolas públicas e para os distritos e à abolição das propinas escolares para o ensino básico público. Até os resultados da aprendizagem revelam um melhoramento geral. No entanto, as indicações revelam que as melhorias de acesso não se têm feito reflectir nos resultados, o que implica uma fraca eficiência alocativa em certas áreas políticas fundamentais de suma importância para a qualidade dos serviços de educação.

4. Estrutura Institucional do Financiamento da Educação

No Gana, a despesa no ensino público mais do que triplicou em termos reais entre 1987 e 2011, o que se traduz num aumento de 1,4% em 1987 para 5,74% em 2008, seguido de um nivelamento em 6,3% em 2011 (ADEA 2012). Apesar deste aumento, o financiamento da educação continua a ser um desafio no Gana, pois os recursos financeiros são insuficientes para fazer face aos compromissos do Governo em matéria da educação.

4.1. Fontes de financiamento de educação

A competência pela afectação de fundos públicos está distribuída por quatro agências: O Ministério das Finanças e do Planeamento Económico (MdFEP) é responsável por definir o orçamento global e determinar (através da Agência da Função Pública) as remunerações; o Ghana Education Trust Fund (GETFund) é responsável pelos investimentos; o Serviço de Educação do Gana (SEG) é responsável pela afectação da despesa corrente e por definir o número de professores, e o Ministério da Educação é responsável pela coordenação dos fundos dos doadores e propor o orçamento anual da educação ao Governo.

Grande parte da despesa pública na educação é canalizada pelo orçamento do Ministério da Educação. Mas esta verba cobre apenas os salários dos professores, a construção de novas escolas e alguns materiais, como livros didácticos. Uma percentagem significativa dos recursos públicos destinados ao sector de educação ainda são canalizado pelos orçamentos de outros ministérios, departamentos e agências públicas, entre os quais o Fundo de Investimento Social e o GETfund. Alguma da despesa na educação é também financiada a partir dos orçamentos do MdFEP e do Ministério do Governo Local. Alguns dos recursos do "Fundo dos Deputados", atribuídos aos Deputados para promover o desenvolvimento nos seus círculos eleitorais, também são empregues para apoiar projectos escolares, bolsas de estudo e aspectos semelhantes.

**Tabela 4:** Tendências no Envelope de Recursos e nas Despesas em Educação, como percentagem do PIB e Despesa Pública Total

Fonte	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Governo do Gana (GdG)	1 219 028 427	70	1 461 721 144	75	1 825 819 899	71	2 563 391 576	72
Doadores	100 652 087	6	95 067 893	5	64 742 440	3	127 255 813	4
Fundos Gerados Internamente	164 097 989	9	210 524 567	11	302 013 754	12	354 288 649	10
GETFund	212 541 633	12	150 636 100	8	313 283 250	12	518 486 027	15
HIPC	47 251 582	3	31 818 711	2	58 504 024	2	2 288 506	0
Total Despesa na Educação	1 743 571 718	100	1 949 768 415	100	2 564 363 367	100	3 565 710 571	100
PIB	30 179 000 000		36 598 000 000	21	46 232 000 000	26	57 013 000 000	23
Total Despesa Pública	9 538 244 209		8 756 146 694	-8	11 532 209 320	32	13 837 325 330	20
Despesa na Educação como % do PIB	5.8%		5.3%		5.5%		6.3%	
Despesa na Educação como % da Despesa do GdG	18.3%		22.3%		22.2%		25.8%	

Fonte: Mde (2012b e c)

Pontos fortes

O financiamento da educação no Gana tem aumentado constantemente, conforme ilustra a Tabela 4. A despesa, como percentagem do PIB, tem-se mantido relativamente constante, com um aumento ligeiro de 5,3 para 6,3% nos últimos quatro anos. A importância do financiamento externo (doadores), que representa menos de 4% da despesa em 2011, está a diminuir face a outras fontes, como os recursos gerados internamente e o GETfund. A contribuição do GETfund para a educação aumentou para mais do que o dobro nos últimos quatro anos e está a mudar significativamente as prioridades de investimento para o ensino básico. Em resumo, o Gana regista um investimento público crescente na educação, com uma melhor garantia da sustentabilidade desse investimento, visto depender menos dos fundos dos doadores e do programa HIPC.

Desafios

As diversas fontes de financiamento conferem ao Ministério da Educação alguma capacidade para recorrer a fontes alternativas de financiamento se as receitas previstas não entrarem nos cofres do Estado. Foi esta a situação em 2012. No entanto, uma vez que o financiamento está fragmentado entre várias fontes e entre um número ainda maior de fluxos de fundos, como é o caso em muitos países africanos, surgem problemas com a previsão das verbas e dos fluxos de financiamento. Também faz aumentar os custos de transacção pois desvia escasso capital humano qualificado, tempo e energia para a administração das condições impostas pelas diversas fontes. Isto, de acordo com o Banco Mundial, é uma das principais razões pela diferença entre os orçamentos previstos e os orçamentos executados.



4.2 Análise da eficiência nos Distritos de Educação

Tendo já referido, na secção anterior sobre a descentralização, à dissonância entre o modelo estrutural previsto na Lei do Governo Local e a modalidade operacional do sector da educação, o que, em última análise dificulta a execução efectiva dos planos e do desenvolvimento pelas Assembleias Distritais (AMMDs), passa-se agora à análise do modelo híbrido de devolução, adoptado pelo Ministério da Educação para estudar as eficiências técnicas e alocativas do mesmo. O modelo do sector de educação também destaca a importância do escritório distrital como agência-chave para a gestão e prestação de serviços de educação.

O Ministério da Educação transfere verbas directamente para seus escritórios de educação nos distritos. De momento, os distritos ainda não são 'agências de orçamento' (centros de custo), mas mesmo assim apresentam pedidos consolidados para o financiamento do sector da educação com base nas afectações do QDMP e históricas. Os gestores distritais de educação, em função das condições a nível local, podem transferir recursos de uma rubrica orçamental para outra, para efeitos de executar programas e actividades específicas. A previsão orçamental é um dos grandes obstáculos para o planeamento e desenvolvimento a nível distrital, sendo os gestores da educação frequentemente obrigados a mobilizar fundos adicionais dos doadores para superar a lacuna e dar continuação às suas actividades.

O aproveitamento eficaz dos recursos, particularmente no que respeita à colocação de professores, mantém-se como desafio crítico para os distritos. Apesar da norma de 40 alunos por professor no ensino primário e 35 por professor no secundário, regista-se uma enorme variação na relação aluno/professor, não apenas nos distritos como em todo o país. Além disso, dada a multiplicidade de pequenas escolas, muitas são antigas ou algumas funcionam por turnos, utilizando os mesmos professores, por não terem sido criadas infraestruturas suficientes para fazer face ao aumento da procura. Isto afecta a igualdade de ensino para os alunos. Os escritórios distritais localizadas nas áreas metropolitanas e urbanas estão dotados de mais recursos, em termos de pessoal e equipamentos, do que os que estão localizados nas áreas rurais ou nos distritos recém-designados, colocando os alunos nestes distritos em desvantagem.

Um dos principais desafios para uma descentralização efectiva e associadas reformas institucionais é a implementação de sistemas e procedimentos por administradores competentes a nível distrital. Em 2006, um sistema de gestão de bairro foi projectada e todos os gestores distritais, funcionários, auditores e pessoal associado receberam formação sobre a gestão de recursos (manuais escolares, lojas, colocação de professores), informação, e monitorização e avaliação. Mais recentemente, tem-se registado um aumento das acções de formação para dotar os planeadores distritais e gestores educacionais de conhecimentos no domínio da gestão por resultados e de procedimentos para a definição e utilização de uma estrutura de medição de desempenho baseada no plano operacional distrital anual (GES 2012). Desde 2006, os distritos têm vindo a assumir mais responsabilidades, à medida que os sistemas, e os recursos humanos e organizacionais têm sido melhorados.

Apesar da devolução das estruturas de coordenação e de prestação de serviços para os distritos, os sistemas de afectação de recursos continuam centralizados. Por exemplo, os funcionários continuam a ser pagos por um sistema de tesouraria central, e as verbas para a administração são distribuídas por um sistema de tesouraria local. Por conseguinte, os distritos têm pouco espaço para poupar nos salários e utilizar as poupanças para outros fins. Este processo mina a apropriação directa e a flexibilidade do planeamento e da implementação. Resumindo, continuam a registar-se grandes desafios com a eficiência técnica e de afectação de recursos nos distritos, mas estes serão superados à medida que as capacidades e as infraestruturas organizacionais forem desenvolvidas.



4.3 Aplicação de recursos a nível distrital

Um dos factores que mais tem contribuído para o acesso aos serviços de educação no Gana foi a redução dos custos do ensino para os pais com a introdução do subsídio de capitação em 2005/6 e de outras reformas, como o programa de alimentação escolar, programas de educação para as raparigas e, no que respeita às regiões mais carenciadas, recursos adicionais, programas de infraestruturas escolares, livros escolares e fardas; suplementos para os professores e um prémio anual de alto perfil para os professores com o melhor desempenho. O mecanismo principal de apoio financeiro às escolas é o Subsídio de Capitação (SC) introduzido pelo Governo para que as escolas pudessem deixar de cobrar propinas e assim estimular a acessibilidade ao ensino básico gratuito universal para todas as crianças em idade escolar. Inicialmente, no ano escolar 2004/05, o subsídio circunscrevia-se a 53 distritos mais desfavorecidos mas foi ampliado a todo o país no ano seguinte. O subsídio de capitação para escolas básicas é calculado em função das matrículas – um determinado valor por criança. O valor do subsídio, função das propinas médias das escolas públicas, é actualmente GHc4,50 por criança. A primeira parcela da subvenção deve ser paga antes de serem finalizadas as matrículas para o ano escolar, e é calculada com base nas matrículas do ano anterior com um aumento de 6 %. Uma vez finalizadas as matrículas, a diferença é paga na segunda e terceira parcelas, pagas no segundo e terceiro trimestres, respectivamente. Para que os fundos sejam transferidos, a escola deve possuir uma conta bancária administrada pelo director da escola e o presidente do comité de gestão da escola na qualidade de co-signatário. Também está condicionado à apresentação, pela escola, de um Plano para a Melhoria do Desempenho Escolar (PMDE), desenvolvido após consultas entre o comité de gestão da escola e os pais.

O subsídio representa o grosso dos fundos disponíveis da escola e, em função dos objectivos enunciados no PMDE, pode ser gasto em materiais e bens adicionais destinados a melhorar o desempenho pedagógico da escola. As escolas continuam a receber livros escolares, artigos de papelaria e material de desporto do escritório distrital de educação. A Assembleia Distrital custeia a manutenção dos edifícios, a alimentação escolar e as bolsas de estudo das crianças mais desfavorecidas. A concessão inclui uma contribuição para actividades desportivas e culturais aos níveis distrital, regional e nacional que, nalguns casos, pode ser descontada do subsídio a ser transferido. O mecanismo visa promover a transparência das transacções financeiras nas escolas e estimular a tomada de decisões que respondam às necessidades da escola.

Pontos fortes

A introdução do subsídio de capitação contribuiu para um aumento da taxa de escolarização em 17%, indicando que os alunos anteriormente desfavorecidos agora têm acesso ao ensino básico. O subsídio confere uma maior flexibilidade às escolas, tanto financeira quanto política – financeiramente, ao assegurar uma injeção de dinheiro nas economias das comunidades locais e, politicamente, ao reforçar a participação das comunidades na gestão das escolas e na afectação dos recursos. O PMDE deve prever a participação da comunidade nas decisões. Muitas escolas conseguiram uma autonomia considerável, em particular aquelas dotadas de comités de gestão escolar mais abonados. As capacidades de gestão financeira dos directores das escolas e dos seus comités de gestão têm vindo a melhorar com a implantação do sistema.

Em termos administrativos, também foram melhorados os sistemas de gestão de informação financeira entre a direcção de finanças do SEG, responsável por gerir os pedidos e as transferências de fundos, e os auditores distritais que confirmam as taxas de matrícula escolar. O SEG mantém estatísticas abrangentes actualizadas sobre as matrículas nas escolas básicas. Desde 2006, o SEG encetou um programa importante de capacitação sobre os sistemas de trabalho e de monitorização para melhorar os conhecimentos e as competências de todos os funcionários distritais para implementar o sistema.



Desafios

Um dos principais desafios tem sido o atraso de até quatro meses no desembolso dos subsídios e transferências incompletas dos fundos. O Governo confronta-se com dificuldades em cumprir os seus compromissos financeiros. Com o aumento das taxas de escolarização na última década, a diferença entre a folha de pagamentos prevista e executada aumentou em cerca de 10% para mais de 35% (World Bank 2010). No ano escolar de 2012/2013, alguns distritos relataram terem recebido a primeira parcela só em Dezembro, três meses ou mais após o início do ano escolar. No ano escolar de 2011/12, alguns distritos receberam apenas uma das três parcelas do subsídio. Este fluxo errático de verbas afecta o potencial de planeamento das escolas e passa o ónus para a comunidade para preencher a lacuna de financiamento, a fim de garantir a continuação do ensino.

Um outro desafio é o incentivo para os directores das escolas no sentido de sobre-estimarem a taxa de matrículas nas suas escolas. De acordo com a direcção do orçamento do SEG, a taxa de matrículas para efeitos dos subsídios de capitação revelam uma diferença de até 15% em relação às estatísticas obtidas através dos levantamentos anuais das escolas¹⁰.

Embora o subsídio prevesse a maior participação da comunidade, muitas comunidades não estão à altura de participar plenamente no processo de PMDE nem exigir a prestação de contas das escolas em relação ao desempenho das mesmas. Esta situação regista-se sobretudo nas regiões do norte. As comunidades também não se apercebem da importância da sua participação.

A monitorização da administração do subsídio de capitação apresenta os desafios de funcionários sub-qualificados nos escritórios de circuito e distritais, com acesso inadequado a meios de transporte. Muitos dos directores de escola possuem fracos conhecimentos sobre a gestão de fundos ou como colmatar as lacunas de financiamento face aos atrasos no desembolso dos subsídios. Isto afecta os alunos, em especial aqueles sem os meios para comprar materiais essenciais que teriam sido cobertos pelo subsídio.

O aumento da taxa de escolarização em razão da introdução do subsídio, embora desejável, tem, no entanto, dado azo à redução da qualidade da educação, visto a disponibilidade de professores, instalações e logística não manter o mesmo ritmo. Actualmente, devido ao subfinanciamento do ensino básico, cerca de 3,900 escolas estão organizadas debaixo de árvores, 4,000 sob alpendres, umas 16,000 escolas não têm casas-de-banho, e 800,000 crianças em idade escolar não frequentam a escola¹¹. Além disso, as 8,557 escolas do primeiro ciclo do secundário não têm condições para absorver os alunos das 14,360 escolas primárias. Este crescimento é visível sobretudo a nível do ensino secundário, onde o número inadequado de escolas criou um entrave importante para os alunos que procuram transitar para os níveis mais elevados. Face ao crescente sentimento público sobre a redução da qualidade do ensino, tem-se registado um crescimento exponencial de escolas privadas, ao ponto de perfazerem 36% da oferta em 2010/2011.

5. Monitorização e avaliação

As eficiências técnicas e de afectação de recursos exigem um acompanhamento e sistemas de avaliação eficazes. A monitorização e a avaliação são elementos essenciais da abordagem de gestão baseada em resultados e, como tal, componentes críticos do Plano do Ministério da

¹⁰ Entrevista com o Gabinete do Orçamento do SEG.

¹¹ Sr. Kofi Asare da Coligação da Campanha Nacional de Educação do Gana (GNECC), Abril 2012, Semana de *One Goal Global Action*.



Educação. O Ministério afirma que a sua intenção é de reforçar a prestação de contas, melhorar a eficiência (assegurar um melhor aproveitamento dos recursos financeiros), reduzir o desperdício e apoiar a tomada de decisões operacionais, a elaboração do orçamento e liderar a política futura. Visa eliminar subsídios injustos, reduzir os funcionários não produtivos nos escritórios distritais e regionais – a meta é de 60 %, reduzir o absentismo e utilizar o pessoal de forma mais eficaz; apresentação de relatórios periódicos sobre a aplicação de recursos financeiros e outros; aplicar normas que primam pela eficiência no Ministério da Educação e nas suas instituições de ensino e aplicar mecanismos que assegurem o cumprimento sistemático, entre outros objectivos.

A monitorização e a avaliação são parte do ciclo de orçamentação e planeamento e são apoiadas pelos sistemas de gestão financeira e de gestão de estatísticas do Ministério. A eficácia destes sistemas afecta a qualidade e a eficácia dos serviços de educação. Sistemas eficazes de gestão de informação constituem a pedra angular da prestação de contas.

5.1 O Sistema de Informação para a Gestão Financeira

No ano financeiro de 2011, o MdFEP, como parte da reforma dos seus serviços de gestão financeira, encetou uma série de reformas que incluíram a introdução da orçamentação por programas utilizando um sistema integrado de gestão financeira, conhecido por GIFMIS. Este sistema, quando entrar em pleno funcionamento, permitirá aos ministérios sectoriais, pela primeira vez, avaliar as actividades de despesas em relação às suas previsões orçamentais com uma frequência mensal.

A implementação deste novo sistema tem produzido vários desafios. O orçamento nacional de 2012 foi preparado com recurso às novas estatísticas financeiras do Governo, preparadas em conformidade com o Plano de Contas, e o sistema actual de preparação do orçamento. Não obstante as consideráveis acções de formação, constatam-se problemas graves com o sistema, e o Ministério da Educação e o SEG registaram fluxos de financiamento erráticos e irregulares de financiamento do Tesouro em 2012.

A instabilidade da rede informática é um desafio que afecta a funcionalidade do GIFMIS, um sistema que exige conectividade pela rede. Actualmente, somente os escritórios centrais e regionais estão ligados electronicamente ao GIFMIS. Uma das razões pela lentidão e deficiências do desembolso de fundos para o MdE/SEG é que, em conformidade com o Plano de Contas, os desembolsos de verbas são feitos a nível das sub-rubricas. Isto é útil para a gestão financeira dos orçamentos distritais e programáticos, mas o processo é moroso e complicado. Foi relatado que, nalguns casos, existem sete modelos para a captação dos mesmos dados¹².

Face às deficiências de capacidade e do sistema, em Abril de 2012 considerou-se necessário efectuar vários ajustes processuais para superar as incoerências entre os ministérios sectoriais (GIFMIS News 2012). Actualmente, o Ministério tem de usar tanto o sistema de contabilidade do GIFMIS como o software existente de razão para a implementação do orçamento para iniciar actividades de despesas e gerar desembolsos de verbas do orçamento. Registam-se preocupações sobre a capacidade do pessoal, tanto do MoFEP e do SEG para operar correctamente o sistema. Consta que existe confusão entre os códigos orçamentais antigos e os novos. Além disso, uma vez captados no GIFMIS, não há flexibilidade para mudar as afectações caso surja uma nova despesa depois de os dados serem submetidos¹³.

12 Entrevista com o Gabinete do Orçamento do SEG.

13 Entrevista com o MoFEP e o Gabinete do Orçamento do SEG.



Presentemente, o MdE/SEG não possui qualquer sistema de elaboração de relatórios de despesa no GIFMIS. Mas, em 2014, o SEG pretende introduzir o seu próprio sistema de relatórios de despesa a nível distrital, que constituirá o mecanismo principal de monitorização da despesa das doações externas de GPEG e do DIFD. Os distritos identificados são os recém-denominados 'distritos desfavorecidos', seleccionados pelos seus elevados níveis de pobreza, fracos resultados educacionais, e instalações inadequadas. Igualmente, a direcção do orçamento do SEG possui o seu próprio modelo de afectação de recursos para despesas não salariais a nível distrital. Este modelo baseado em dados que dependem de estatísticas de EMIS, da pobreza e do censo nacional, apresenta limitações pelo facto de estes dados só estarem disponíveis para 134 dos 212 distritos devido às novas demarcações e divisões dos distritos¹⁴.

5.2 Sistema de Informação para a Gestão da Educação

Estatísticas precisas, oportunas e abrangentes alicerçam a gestão eficiente dos serviços de educação e o alcance dos resultados em todas as áreas de desempenho. À medida que a gestão e a tomada de decisões descentralizadas se tornam realidade, aumenta a procura de dados mais relevantes, fiáveis, inequívocos e em tempo útil a todos os níveis, sobretudo nos distritos. Mas este continua a ser um desafio crítico para o Gana.

Em 2011, e pelo segundo ano consecutivo, o Ministério não conseguiu facultar dados de desempenho para a acção que mais exige a disponibilidade de dados – o Apoio Orçamental pelos Doadores. Além de ser imprescindível para a tomada de decisões, a recolha de dados é importante também para o Quadro de Avaliação do Desempenho (PAF). Existem aspectos sistemáticos, institucionais e de capacidade que incidem sobre a incapacidade de desempenhar esta tarefa crítica para o desembolso de grande parte dos fundos dos doadores.

Nos últimos 15 anos, muito dinheiro, tempo e outros recursos têm sido investidos em esforços para melhorar a qualidade dos dados e informatizar muitas funções administrativas e de gestão, desenvolver o EMIS e promover a tomada de decisões alicerçada em dados. Os resultados são mistos. Após anos de esforços e investimento considerável, o desenvolvimento de um EMIS abrangente tem sido lento. A sua configuração está desactualizada, a coordenação das operações é fraca, e a utilização dos dados e da informação é limitada. Embora algumas das operações tenham sido informatizadas, muitas continuam a ser mantidas manualmente, nem se tem procurado desenvolver uma estratégia de comunicação." (Relatório não publicado de um workshop da USAID, Março de 2011)

De acordo com este relatório da USAID, existem poucos incentivos para aplicar o actual sistema de EMIS. Os directores acham que não obtêm qualquer benefício dos inquéritos que preenchem e, no que respeita aos distritos, este trabalho não passa de uma tarefa administrativa. A procura pelo EMIS é baixa, sendo o sistema aplicado para a análise anual empreendida pela unidade do Planeamento, Orçamento, Monitorização e Avaliação do Ministério para fundamentar os pedidos de verbas ao Ministério das Finanças.

No último ano, os parceiros de desenvolvimento têm proposto várias acções de reforço das acções de gestão e divulgação de dados para assegurar a aplicação mais apropriada, eficiente e eficaz dos recursos por parte do Ministério. Estas iniciativas, que incluem o boletim escolar, informação para as escolas, e relatórios distritais de desempenho ainda não entraram em pleno funcionamento. A funcionalidade do EMIS, que, em termos estruturais, está repartida entre a unidade principal no Ministério e a equipa de implementação nos distritos, também

14 Entrevista com o Gabinete do Orçamento do SEG.



sofre de imprevisibilidade orçamental. O desembolso tardio das verbas resultou no atraso de dois meses do censo do Ministério de 2012/13¹⁵.

Em resumo, o sistema EMIS depende muito do fornecimento de dados históricos, úteis para a avaliação *a posteriori* da implementação de políticas e para fundamentar a elaboração de planos sectoriais, mesmo a nível distrital, mas não para a gestão operacional ou institucional de actividades transaccionais em tempo real. Para que a descentralização da gestão da educação se concretize, este deve ser adoptado como um objectivo.

6. Síntese das constatações principais

Uma das principais constatações é que o Gana tem um sistema único de descentralização do seu sector de educação, separado dos outros ministérios e departamentos. Isso pode significar que as estruturas de governação local não estão em condições de responder às necessidades de desenvolvimento local. Também pode ser reflexo de uma abordagem mais cadenciada por parte do Ministério em relação à descentralização. Também se constatou que, apesar do crescente investimento por parte do Governo no sector da educação, o aproveitamento escolar está aquém do desejado. A estrutura institucional de gestão da educação é bastante complexa, o que afecta as capacidades e, em última análise, a eficiência técnica e de afectação de recursos. A funcionalidade inadequada dos GIFMIS e do EMIS também dificulta o planeamento a todos os níveis. Muitos acham que os recursos afectados são insuficientes para eliminar a pobreza e a privação. Estes desafios são agravados pelas capacidades inadequadas dos funcionários no centro e das estruturas e instituições associadas para implementar a política definida.

6.1 Um modelo híbrido

O Gana conseguiu desconcentrar a administração do seu sistema de ensino, sem o descentralizar. O poder real não foi transferido para os escritórios distritais mas as escolas funcionam com relativa autonomia. O Ministério da Educação é um dos três ministérios sectoriais, que não responde ao Ministério do Governo Local em termos da gestão financeira e de planeamento a nível distrital. Trata-se de uma estrutura paralela que passou alguns poderes para os seus administradores distritais de educação, que actualmente prestam contas à AMMD, a estrutura do governo local. No seio do próprio Ministério, a prestação de serviços de educação é subcontratada ao Serviço de Educação do Gana que gere os serviços das escolas, dos distritos e das regiões. No entanto, em virtude dos subsídios de capitação, as escolas gozam de maior autonomia, o que tem vindo a transformar os poderes e as estruturas institucionais das mesmas. Os comités de gestão das escolas têm transformado a dinâmica de poder nas escolas, potencialmente abrindo espaço para uma maior participação pública nas decisões que incidem sobre o desempenho das escolas.

A vantagem desta modalidade de desconcentração é que o centro mantém o controlo da implementação das políticas de educação, em particular em termos de normas curriculares e de gestão escolar. Uma outra vantagem é que, por estar tão estreitamente ligada ao centro, à sede do SEG, é provável que o desembolso das verbas seja mais regular do que se fosse feito pelas AMMD que sofrem de fluxos orçamentais irregulares. A disciplina orçamental é um desafio no sector público, mas o SEG é visto como possuindo um melhor controlo fiscal que os ministérios sectoriais mais descentralizados.

Um dos maiores inconvenientes é que a disjunção dos poderes da AMMD em relação à gestão da educação distrital resulta numa perda de responsabilidade e sinergias locais nos

15 Entrevista com o MdE EMIS em Setembro de 2012.



planos de desenvolvimento distritais. Outra desvantagem é que os recursos afectados podem não corresponder às necessidades e prioridades locais. A desconcentração estrutural reduz a responsabilização política dos gestores distritais de educação em relação aos resultados da despesa pública pois não integram os processos políticos das assembleias distritais. Isto também contribui para reduzir a credibilidade das decisões orçamentais tomadas a nível dos distritos em relação aos planos distritais de educação. Os fundos e os recursos para o nível local passam por uma variedade de canais, o que afecta a capacidade das agências de prosseguir uma estratégia coerente de despesa.

No sistema de ensino *desconcentrado*, é reconhecida a importância dos distritos no que respeita à definição de planos a nível local e a determinação de prioridades locais em relação às despesas de educação, mas existem provas de deficiências no que respeita às capacidades a nível distrital, o que compromete o processo de definição de planos e orçamentos. Os benefícios da descentralização são reduzidos quando o investimento é insuficiente para fazer face a processos complexos de planeamento e orçamentação.

Um relatório recente do Banco Mundial (2010) observou que existem demasiados níveis verticais na estrutura do sistema de educação, que tendem a 'criar confusão' e dificultar a eficiência. O Ministério da Educação representa o sector no diálogo estratégico (com outros ministérios sectoriais, o MoFEP e os parceiros de desenvolvimento), enquanto que o SEG é responsável pela prestação de serviços, incluindo a colocação de professores, a distribuição de livros escolares, e a fiscalização das escolas e dos professores. O SEG não possui o mandato para administrar os salários, nem possui os devidos instrumentos para se certificar que os professores colocados numa escola ou num distrito assumem e permanecem nos seus cargos.

6.2 Previsibilidade e fluxo de verbas

Registam-se atrasos significativos nos fluxos de verbas para a educação, sobretudo para a componente dos serviços, devido a vários factores sistémicos e relacionados com a fraca capacidade. Os distritos não possuem capacidades suficientes para prestar contas e relatórios em tempo útil sobre a aplicação dos fundos. Estes problemas são agravados pelas múltiplas fontes de financiamento, sistemas de planeamento, procedimentos contabilísticos, sistemas de informação, requisitos de auditoria e contas bancárias. Com a excepção dos salários, o fluxo de verbas é complexo, levando frequentemente ao planeamento e à orçamentação fragmentada e imprevisível. Isto afecta as instituições de prestação de serviços e as escolas, que se confrontam com atrasos no desembolso de verbas para o seu funcionamento e manutenção, sobretudo no início do exercício financeiro.

Os subsídios de capitação destinam-se a colmatar alguns destes problemas e têm contribuído para melhorar o financiamento das operações da maioria das escolas e distritos. Além disso, dada a multiplicidade de fontes de financiamento, e, apesar das dificuldades do Tesouro em pagar os salários em atraso à medida que a função pública implementa uma estrutura salarial uniformizada para a função pública, o Governo tem conseguido cumprir os seus compromissos financeiros, ao providenciar subsídios de capitação, subsídios de exame, e subsídios para o ensino secundário. O GETfund e os fundos dos doadores também têm sido utilizados para assegurar um fluxo mínimo de fundos para fazer face a outras necessidades operacionais do sector.

6.3 Afectação de recursos

Embora os recursos afectados pelo Governo do Gana ao sector da educação sejam impressionantes, alguns analistas defendem que não são distribuídos equitativamente nem em conformidade com as necessidades, e que não são aplicados da forma mais eficiente.



Ainda há bastante trabalho a fazer para assegurar a distribuição equitativa de professores nas escolas e assegurar que todos os professores estejam devidamente qualificados. A relação professor-aluno pode variar até 20% num único distrito e as diferenças entre as regiões, sobretudo nas zonas rurais do norte do país e na zona urbana do litoral sul, são ainda mais marcantes.

Num estudo recente (2010), o Banco Mundial revela que as crianças do ensino primário nos distritos carenciados, cujas escolas deveriam ser privilegiadas para efeitos de financiamento, efectivamente recebem menos fundos do que as crianças noutros distritos em razão da complexidade do sistema de afectação de recursos no sector da educação. A proporção de alunos no primeiro ciclo do secundário afectados pela subutilização na região Norte é ainda maior, chegando a 83% do total de alunos na região. Esta despesa por criança é calculada com base em todos os recursos (incluindo os salários dos professores com base nas suas qualificações, por escola) divididos pelo número de crianças na escola. As deficiências de monitorização e avaliação a todos os níveis do sistema de ensino resulta em que haja uma fraca compreensão dos recursos e das metodologias que têm o maior impacto sobre os resultados da aprendizagem. Os estudos internacionais apontam para a importância da qualidade do tempo de ensino e de aprendizagem.

Um crescente desafio é a melhoria da qualidade das escolas superlotadas nas zonas urbanas pobres, que normalmente sofrem de discriminação pelos indicadores que medem a pobreza em função da ruralidade, da densidade populacional, e das instalações. Na afectação de recursos, há que ter em consideração a grande diversidade de condições sociais e económicas que incidem sobre a educação. Face ao já elevado nível de despesa pública na educação, o Governo deverá apostar numa melhor gestão de recursos, se quiser assegurar uma educação de maior qualidade e melhores resultados de aprendizagem.

6.4 Capacidades de recursos humanos

As capacidades de recursos humanos nos países africanos é frequentemente muito baixa, sobretudo no domínio da governação financeira, registando-se um descompasso crescente entre as reformas propostas e a disponibilidade de competências correspondentes. Por vezes, é adoptada uma abordagem de duas vertentes: assegurar que as reformas propostas não sejam excessivamente complexas e um investimento elevado no reforço das capacidades apropriadas. Um elemento fundamental é garantir um equilíbrio entre a evolução das reformas, tanto a montante como a jusante, para garantir um progresso uniforme em todo o sistema.

6.5 Conclusão

O estudo da Descentralização da Educação e da Reforma Institucional do Ensino Básico no Gana oferece alguns ensinamentos genéricos para outros países, embora tenham de ser contextualizados e operacionalizados através da aprendizagem política. Embora muitos países africanos aceitem que a descentralização da governação seja um bem público necessário, a questão merece alguma reflexão crítica. A fragilidade dos fluxos de financiamento, a cultura institucional da função pública, que frequentemente assenta em 'apadrinhamento' ao invés de no desempenho ou na prestação de contas, a desigualdade das capacidades humanas e dos recursos naturais no país afectam a forma como a dinâmica da descentralização se faz sentir na prestação dos serviços básicos ao público. Avaliando os prós e os contras dos diferentes sistemas e suas correspondências da óptica puramente técnica de 'eficiência técnicas e de afectação de recursos' apresenta o risco de se descuidar outros elementos de importância fundamental.



Mesmo assim, o Gana fornece algumas lições interessantes, dada a sua crescente importância como uma das economias africanas que regista um crescimento rápido, um país de rendimentos baixos-médios que recentemente conseguiu sair do grupo de países altamente endividados, e que aposta num forte investimento no sector da educação.

7. Perguntas para reflexão

1. Qual é o valor para o sector da educação da actual modalidade híbrida de desconcentração e devolução? Será que um modelo mais descentralizado traria mais eficiências?
2. Aconselharia o Ministério de Educação a descentralizar rapidamente a suas funções de gestão para as Assembleias Distritais? Quais seriam as implicações para as escolas?
3. Quais são as condições que devem estar reunidas para assegurar uma maior eficiência técnica e de afectação de recursos para assegurar os objectivos da educação a nível distrital?
4. Quais são as suas conclusões a respeito da optimização dos recursos num contexto de governação descentralizada? Que recomendações faria para assegurar uma melhor optimização dos recursos?
5. Como é que o Gana poderia melhorar os resultados educativos sem aumentar substancialmente as verbas para a educação?
6. Que conhecimentos adquiriu do estudo de caso do Gana sobre a importância dos sistemas de gestão de informação? Que recomendações gostaria de formular para o reforço destes sistemas?
7. Que lições podem os outros países colher do estudo do Gana, e quais são as diferenças contextuais que devem ser consideradas?



Bibliografia

- ADEA (2012) *African Union's Outlook on Education Report*. ECOWAS. www.adea-net.org.
- CIDA (2002) *Decentralisation Project Design Report*. CIDA Project #400/1878.
- GES (Ghana Education Service) (2012) *District Education Operational Planning and Performance Review*. Training Manual. March.
- GIFMIS News* (September 2012) 3rd Edition.
- Government of Ghana (2010) *Education Strategic Plan 2010–2020*. Vol. 1. Policies, Strategies, Delivery, Finance.
- Government of Ghana (2008) *Intergovernmental Fiscal Decentralisation Framework*. Issued by Ministry of Local Government, Rural Development and Environment.
- Le Houerou P and Taliencio R (2002) *Medium-Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice – Preliminary Lessons from Africa*. Washington: World Bank.
- Mettle-Nunoo R & Hilditch L (2000) *Donor Participation in the Education Sector in Ghana*. Action Aid.
- MdE (Ministry of Education) (2012a) *Annual School Census Report*. Issued by SRIMPR Division.
- MdE (Ministry of Education) (2012b) *Education Sector Performance Report*. Provisional. May.
- MdE (Ministry of Education) (2012c) *The Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) for 2012–2014 and the Annual Estimates for 2012*.
- MdE (Ministry of Education) (2002) *Meeting the Challenges of Education in the 21st Century*. Unpublished report.
- Moi Thompson N and Casely-Hayford L (2008) *The Financing and Outcomes of Education in Ghana*. RECOUP Working Paper 16. University of Cambridge.
- NEA (National Education Assessment) (2007) *NEA Report* quoted in World Bank (2010) *Education in Ghana. Improving Equity, Efficiency and Accountability of Education Service Delivery*. Washington: World Bank.
- Osei RD, Owusu GA, Asem FE & Kotey RL (2009) *Effects of Capitation Grant on Education Outcomes in Ghana*. Accra: Institute of Statistical Social and Economic Research (ISSER), The University of Ghana.
- Republic of Ghana (2010) *Medium-Term National Development Policy Framework: Ghana Shared Growth and Development Agenda, 2010–2013*. Vol. 1.
- Sakellariou C (2012) *Decomposing the Increase in TIMSS Scores in Ghana: 2003–2007*. Policy Research Working Paper 6084. Washington: World Bank.
- USAID (United States Agency for International Development) (2010) *Comparative Assessment of Decentralisation in Africa: Ghana Desk Study*.
- World Bank (2013) *Ghana: Issues in MTEF*. Washington: World Bank.
- World Bank (2010) *Education in Ghana. Improving Equity, Efficiency and Accountability of Education Service Delivery*. Washington: World Bank.



Anexo 1

Lei da Educação, n° 778 de 2008: *Serviços Descentralizados de Educação*

Direcções regionais de educação

21. (1) Será criada uma direcção regional de educação em cada Região.
- (2) Cabe a cada direcção regional de educação:
 - (a) coordenar as actividades das direcções distritais na região;
 - (b) coordenar as actividades desportivas e culturais nas escolas, em colaboração com as instituições e entidades apropriadas;
 - (c) exercer poderes jurisdicionais em questões de disciplina laboral na direcção regional; e
 - (d) na medida do possível, colaborar com o Conselho de Coordenação Regional.

Direcções distritais de educação

22. (1) Com respeito à sua área de responsabilidade e em conformidade com a amplitude das suas funções, a Assembleia Distrital deve contribuir para o total desenvolvimento da comunidade ao assegurar a disponibilidade de ensino eficiente no ciclo básico e secundário para atender às necessidades da população na sua área de incidência.
- (2) A Assembleia Distrital, na forma prescrita e com o apoio financeiro do Governo, deve:
 - (a) construir, apetrechar e manter as escolas básicas públicas no distrito,
 - (b) estabelecer escolas públicas que, na opinião do director distrital da educação, sejam necessárias no distrito, em consulta com o executivo distrital; e
 - (c) executar as demais funções conferidas no comité distrital de fiscalização da educação em conformidade com esta Lei.
- (3) A Assembleia Distrital deverá estabelecer uma direcção distrital da educação.
- (4) A direcção distrital da educação, em consulta com as devidas unidades educacionais regionais é responsável pela prestação eficiente dos serviços de educação, de modo a responder às necessidades específicas das áreas no distrito e de acordo com as políticas e directivas educacionais do Ministro.
- (5) A preparação, a administração e o controlo das dotações orçamentais à direcção distrital da educação é da responsabilidade da Assembleia Distrital.
- (6) A Assembleia Distrital nomeará um comité distrital de fiscalização da educação:
 - (a) o executivo distrital na qualidade de presidente ou, na ausência de um executivo distrital, o presidente do subcomité responsável pela educação presidirá às reuniões do comité de fiscalização;
 - (b) o presidente do subcomité responsável pela educação;
 - (c) o director distrital da educação, que será também o secretário do comité de fiscalização;
 - (d) o director distrital da saúde;
 - (e) o director distrital dos serviços sociais;
 - (f) uma representante feminina da Assembleia Distrital;
 - (g) um representante dos líderes tradicionais no distrito;
 - (h) um representante de cada um dos cultos religiosos.



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR