CABRI
CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Documento informativo
2013 | 6

OPTIMIZAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO EM ÁFRICA

INTRODUÇÃO

A educação é uma das pedras angulares do desenvolvimento e o alicerce da estabilidade social e política, redução da pobreza, melhoramento da saúde e promoção da equidade. A África subsariana (ASS) consagra cerca de 17 porcento de toda a despesa pública e uma proporção notável de 4,7 porcento do seu Produto Interno Bruto (PIB) à educação. Embora os doadores financiem mais de metade da despesa pública na educação nalguns países, os governos da ASS têm demonstrado um maior empenho financeiro para com a educação. Muitos países têm registado um crescimento notável da despesa para a educação. Por exemplo, a Tanzânia aumentou a sua despesa na educação de 2 porcento do PIB em 1999 para 6,2 porcento em 2010 (UNESCO 2012). No Senegal, o aumento da despesa, de 3,2 porcento do PIB para 5,7 porcento deu azo a uma expansão notável das matrículas no ensino primário e contribuiu sobremaneira para a eliminação das diferenças do género. Na média, o Quénia gastou mais de 5 porcento das suas receitas anuais na educação entre 1999 e 2009 (UNESCO 2012). Igualmente, a ajuda para a edução na ASS tem sido um factor importante para os governos expandirem o acesso à educação.

Embora se tenha registado uma enorme expansão do acesso ao ensino na ASS nas últimas duas décadas, muitos países no continente ainda têm muito caminho a percorrer para atingir o ensino primário universal. Além disto, a qualidade da educação é deficiente e não garante a literacia vitalícia, nem lança os alicerces para conseguir um nível superior de ensino; as taxas de matrícula no ensino secundário e superior continuam baixas e a correspondência entre as habilitações produzidas pelo sistema de ensino e o mercado de trabalho é fraca. Para responder a estes desafios, muitos países introduziram reformas tendentes a melhorar os resultados do sistema de educação, como: melhorar as condições básicas de aprendizagem; melhorar a qualidade do ensino; melhorar o acesso ao ensino pré-escolar; reduzir o custo da educação para os mais pobres; iniciar o percurso escolar na idade certa; aumentar o acesso ao ensino secundário e superior; assegurar a correspondência entre o currículo e as necessidades do mercado de trabalho; avaliar a qualidade do ensino; e melhorar as estruturas e os processos orçamentais para a despesa na educação.

Embora todas estas estratégias tenham produzido resultados positivos, este documento informativo destaca os modos como a educação pode ser melhorada com uma gestão mais eficaz e eficiente da despesa. Estes incluem uma orçamentação apropriada, melhor eficiência técnica e financeira e formas inovadoras de financiar o ensino.

QUESTÕES RELATIVAS AOS ORÇAMENTOS DA EDUCAÇÃO

As reformas orçamentais têm produzido resultados divergentes. Muitos países na ASS implementaram com sucesso quadros de despesa de médio prazo, o que tem assegurado uma maior estabilidade quanto à definição de planos e de custos (UIS 2011; Allen 2009; IIEP 2006). Mas verificam-se ainda problemas relacionados com a execução orçamental, o acompanhamento da despesa, e a monitorização e implementação dos objectivos políticos. As situações em diferentes países africanos, como o Gana, o Quénia, o Malawi e o Uganda, revelam lacunas nas seguintes áreas:

- a gestão dos professores é deficiente, sem correspondência entre os professores e o número de alunos;
- não se faz o acompanhamento das ausências;
- os subsídios às escolas nem sempre são desembolsados atempadamente e, frequentemente, o propósito do subsídio é desconhecido (dificultando a gestão e a auditoria dos subsídios);
- os livros e materiais didácticos são distribuídos tardiamente ou nunca chegam;
- as infra-estruturas escolares carecem de manutenção apropriada; e
- os objectivos de política e as estratégias para os cumprir não são claramente articulados pelo governo.

Quanto ao sistema, as deficiências a nível da execução orçamental, do acompanhamento da despesa e do controlo dos objectivos políticos são específicas a cada país, embora existam certas características universais. Os factores subjacentes são as fracas capacidades humanas e físicas, caracterizadas pela falta de pessoal devidamente habilitado, sistemas administrativos subdesenvolvidos, instalações inadequadas e falta de equipamentos tecnológicos. Estes problemas não se cingem ao nível central, mas fazem-se sentir também a nível regional e distrital e até nas próprias escolas. Mas as tecnologias de informação por vezes são vistas como uma panaceia para superar os problemas relacionados com a implementação e monitorização dos orçamentos quando, na realidade, as deficiências residem nos sistemas de gestão administrativa e financeira. A recolha, a transferência e a utilização de informação entre estes sistemas constitui, frequentemente, um impedimento para a planificação, a execução e o controlo orçamentais. Efectivamente, as mudanças excessivamente ambiciosas, tais como os sistemas integrados de gestão de informação financeira, não são concebidas com o devido cuidado nem em função de calendários realistas e condições ou capacidades locais (Allen 2009).

Outrossim, a orçamentação-programa ou orientada para os resultados exige a existência de centros de custo à altura de prestar contas, iniciativas estas que são prejudicadas pelos fracos sistemas administrativos e de gestão, e pela ausência do devido acompanhamento da despesa, continuando a vigorar o sistema orçamental por partidas individuais (UIS 2011). Diferentes prioridades ministeriais para o acompanhamento/auditoria da despesa frequentemente dão origem à duplicação, ao invés da integração, de sistemas. Embora seja de esperar que os ministérios das finanças se guiem por indicadores de desempenho distintos aos dos ministérios da educação, isto não deve resultar na duplicação da recolha e análise de dados. Ademais, a expectativa é que revisões do desempenho e da despesa sejam produzidas anualmente – resultando numa enorme sobrecarga e, em última análise, na ausência de informação significativa. Inquéritos bianuais ou inquéritos por amostragem bem feitos podem ser muito mais úteis.

EFICIÊNCIA DA DESPESA NA EDUCAÇÃO

Uma análise pormenorizada dos dados revela um forte consenso quanto à existência de ineficiências nos sistemas de ensino, tanto nos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Glewwe (2002) conclui que 'existem amplas evidências de que muitas escolas nos países em desenvolvimento não são muito eficazes e funcionam muito aquém de qualquer patamar de eficiência concebível'. Os estudos anteriores em relação ao Médio Oriente e Norte de África (World Bank 1999) revelam que existe 'dinheiro suficiente' para a educação, mas que este é aplicado para o pagamento dos salários de professores que não dão aulas, para financiar a construção de escolas implantadas sem consideração pelos locais de habitação dos alunos e, em última análise, na produção de alunos sem conhecimentos de matemática e ciências a nível internacional e que, possivelmente, não aprendem a aprender.

Mais recentemente, num estudo alargado sobre a educação em ASS, Majgaard e Mingat (2012) assinalam que o aumento da frequência escolar em África não foi suficiente para melhorar os resultados de numeracia e literacia nem para 'aumentar a produtividade no local de trabalho'. Referem que os testes internacionais revelam que os resultados dos alunos de África subsariana são frequentemente fracos'. O índice de aprendizagem revela que os 'alunos absorvem e compreendem apenas 45 porcento do currículo no momento do teste', e que 'apenas três entre quatro adultos que completaram seis anos de escola sabem ler'. As implicações são evidentes; as escolas em África são caracterizadas pelo desperdício e ineficiências, dificultando a consecução dos objectivos educacionais com os recursos disponíveis.

EFICIÊNCIAS INTERNAS

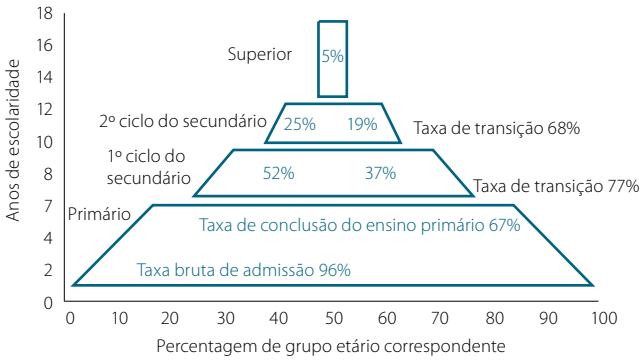
A 'eficiência interna' refere-se ao ingresso e à transição dos alunos pelo sistema de educação. Os alunos entram no nível mais baixo e, nos anos posteriores, são promovidos, repetem ou desistem. Num sistema plenamente eficiente, as crianças ingressam na idade apropriada e concluem cada ciclo sem repetir um ano e sem desistências (see Rawle 2008). A análise da eficiência interna é uma ferramenta relativamente simples, pela qual são identificadas as potenciais áreas de desperdício e, daí, são identificadas as politica que merecem mais atenção.

A Figura 1 ilustra o percurso dos alunos na ASS e, daí, alguns indicadores de eficiência. Revela que o acesso ou ingresso é elevado mas que este é acompanhado de uma taxa de desistência também elevada, resultando numa taxa de conclusão do ensino primário (a proporção do grupo etário que completa o ensino primário) de apenas 67 porcento. Assim, a taxa de desistência deste coorte etário é de sensivelmente 30 porcento. Apenas 77 porcento dos alunos que concluem o ensino primário prosseguem para o primeiro ciclo do secundário, onde a taxa de desistência é um pouco abaixo dos 30 por cento. Dado que apenas 19 por cento do coorte etário conclui o segundo ciclo do ensino superior, a taxa total de desistência ascende aos 80 por cento.

A análise da eficiência interna revela várias deficiências e áreas que precisam de atenção (e, em particular, desafios quantitativos para o sistema). Para efeitos da planificação e da orçamentação é importante que os ministérios da educação possuam um bom conhecimento dos fluxos e dos fluxos previstos, elementos fundamentais para a definição de planos e estratégias tendentes a melhorar as eficiências. Um dos maiores obstáculos para um bom processo de planificação e orçamentação é a falta de boas informações sobre tendências populacionais e de matrícula, e de tendências relativas ao

ensino escolar. É impossível melhorar a eficiência na ausência de informação pormenorizada sobre os aspectos demográficos e o sobre a situação escolar. Mas está a ser desenvolvido trabalho para melhorar os modelos de simulação que utilizam realidades demográficas básicas e informação sobre o sistema de ensino para projectar as evoluções futuras no que respeita às matrículas e à transição pelo sistema.

Figura 1: Pirâmide da educação em África Subsariana, ca. 2009



Source: Majgaard & Mingat (2012)

EFICIÊNCIA DA AFECTAÇÃO DE RECURSOS – SERÁ QUE O FINANCIAMENTO É APLICADO NAS ÁREAS E NOS GRUPOS PRIORITÁRIOS?

A noção da eficiência da afectação de recursos é mais difícil de integrar no esquema da cadeia de resultados. Trata-se de uma avaliação de se os recursos são aplicados nas actividades de maior impacto ou prioridade. As medidas típicas que apontam para questões relacionadas com a eficiência da afectação de recursos incluem a distribuição da despesa em por actividade (ou seja, a despesa na educação como proporção do PIB) e a distribuição de fundos entre todos os níveis de ensino, ensino especial e actividades congéneres e diferentes grupos de rendimentos (o que também é uma indicação de equidade). No que respeita à distribuição do financiamento entre os diferentes níveis de ensino, Abagia e Odipo (1997) referem-se à afirmação do Banco Mundial no sentido de que 'apesar dos indícios de que as taxas de retorno do ensino básico são geralmente melhores do que do ensino superior, os países africanos continuam a investir mais recursos no último'.

Boissiere (2004) levanta dúvidas sobre o destaque para o ensino primário universal, independentemente da qualidade, identificando duas modalidades alternativas: a expansão imediata, tipo 'big bang' do acesso ao ensino primário e, posteriormente, o melhoramento da qualidade após a matrícula universal ter sido atingida; ou uma abordagem gradual, primando pelo melhoramento da aquisição de conhecimentos dos alunos que já integram o ensino primário, seguido da expansão do sistema de ensino primário. Refere-se às evidências que revelam que é a qualidade da educação (desempenho cognitivo) e não os anos de escolaridade que tem um impacto sobre o crescimento. Também se refere ao percurso histórico e às experiências da China, Índia e Europa, que sugerem que há vantagem em 'desenvolver o sector de ensino superior muito antes de se oferecer o Ensino Primário Universal'.

OPORTUNIDADES INOVADORAS DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO EM ÁFRICA SUBSARIANA

O financiamento inovador é definido, em moldes simples, como o financiamento do desenvolvimento que ultrapassa as afectações orçamentais tradicionais e os mecanismos bilaterais e multilaterais de mobilização de recursos. Os mecanismos inovadores de financiamento podem ser caracterizados como: inovação na fonte – mobilização de recursos incrementais de novos financiadores ou de financiadores existentes mas em modalidades diferentes, ou a alavancagem de capitais privados, e a mobilização de recursos públicos; e inovação de utilização – mudando o modo com os capitais existentes são aplicados ou gastos, e introduzindo soluções financeiras para aumentar a eficiência, a eficácia e o impacto geral do mesmo, tanto no sector público quanto privado. Por exemplo, o UNITAID aplica modalidades inovadoras para alargar o acesso ao tratamento do VIH/SIDA, malária e tuberculose em países de baixo rendimento ao aplicar taxas sobre bilhetes de avião. Existem outros exemplos de mecanismos inovadores de financiamento que podem ser aplicados para aumentar as fontes de financiamento. Embora os mecanismos abaixo referidos não apresentem uma lista exaustiva, são indicativos das possibilidades para mobilizar recursos adicionais.

Doadores internacionais: 'pagamento contra entrega'

O 'pagamento contra entrega' é uma abordagem que visa ligar os pagamentos a um único resultado específico. Por exemplo, os governos doadores pagariam um montante fixo por cada criança adicional que seja submetida a um teste de competência no ano final da escola primária. O governo destinatário fica com mais flexibilidade para desembolsar os fundos do modo como achar mais conveniente e pode participar num processo mais transparente que promove a prestação de contas em relação aos cidadãos.

O 'pagamento contra entrega' parece ser uma modalidade útil para associar os recursos aos resultados previstos. Tem sido utilizado com sucesso para mobilizar recursos na área da saúde. Embora tenham sido desencadeados programas-piloto no ensino primário na Etiópia, a aplicação do mecanismo na educação ainda não foi confirmada. Ademais, o mecanismo deve ser cuidadosamente concebido para responder às preocupações de medição dos resultados e criar incentivos que tenham consequências indesejadas.

Investidores de impacto: o Education Venture Fund *(EdVF) e a* Indian School Finance Company *(ISFC)*

O investimento para o impacto está a emergir como uma tendência para o financiamento orientado para benefícios

sociais e ambientais positivos; a expressão tem sido adoptada globalmente por uma variedade de investidores, intermediários e empresários. JP Morgan e a Rockefeller Foundation (2010) definem o investimento para impactos como 'um investimento concebido com a intenção de criar um impacto social e/ou ambiental positivo'.

No contexto da educação, os investidores estão a explorar modelos baseados em capital e em dívida. Tipicamente, estes modelos apoiam a criação e o funcionamento de escolas de baixo custo sem fins lucrativos, embora existam também modelos que visam captar serviços de ensino privado para expatriados e elites locais. Estes modelos oferecem uma fonte de financiamento sustentável associada directamente ao aumento da procura pela educação. Além de mobilizar recursos adicionais para a educação, este mecanismo responde às fracas capacidades do governo no sentido de construir e proporcionar recursos humanos em escolas novas.

Os fundos de capitais privados que focam exclusivamente na educação em África são reduzidos, tanto em número quanto em escala. Outrossim, o financiamento especializado para escolas privadas de baixo custo no mundo em desenvolvimento continua limitado, uma vez que o micro-crédito tradicional é tipicamente demasiado reduzido para escolas e os obstáculos burocráticos dificultam o acesso a empréstimos comerciais; mesmo assim, este tipo de financiamento tem vindo a receber atenção no domínio do investimento para o impacto. Face à importância do sector público no financiamento e fornecimento de educação, a capacidade de aplicação destes modelos em grande escala ainda não está provada.

Organizações filantrópicas: O 2010 FIFA World Cup Legacy Trust

Associado à Taça Mundial de 2010 na África do Sul, o fundo acima referido angariou US$100 milhões para o desenvolvimento comunitário. Embora tenha sido amplamente promovido como modalidade inovadora de financiamento, existem três características susceptíveis de reduzir a sua eficácia como ferramenta sustentável para a mobilização de recursos para a educação. Primeiro, o mandato é geral e inclui não só a educação como também a saúde e actividades humanitárias, o que dilui o impacto do financiamento para a educação. Em segundo lugar, este fluxo de financiamento depende das prioridades filantrópicas da FIFA, que podem mudar no futuro. Em terceiro lugar, prima pela promoção do futebol não profissional, em vez de os desafios específicos do sector de educação. Estas características são espelho das limitações gerais dos modelos filantrópicos e de responsabilidade social corporativa no que respeita à promoção de mecanismos financeiros sustentáveis e inovadores.

Comunidade na diáspora: elos da diáspora

A noção de apelar aos elos da diáspora não é recente: Índia, Israel, Sri Lanka, África do Sul e Líbano, entre outros países, já recorreram às suas comunidades na diáspora para obter o capital de que tanto precisam para as suas actividades de desenvolvimento (Ketkar & Ratha 2007). Mas este mecanismo não está a ser explorado ao máximo, sobretudo em África e na América Latina. Para os países com um número significativo de expatriados, as vantagens são claras: ao contrário dos investidores internacionais, os emigrantes têm mais probabilidade de investir nos países de origem por razões de patriotismo e porque a percepção do risco é menor. Os elos com a diáspora apresentam uma oportunidade significativa para financiar grandes investimentos, como infra-estruturas e, potencialmente, a educação. À semelhança da modalidade de 'pagamento contra entrega' (abordada acima), os elos da diáspora são mecanismos gerais que podem ser aplicados a uma vasta gama de desafios relacionados com o desenvolvimento. Por conseguinte, os recursos gerados por recurso à diáspora poderiam provavelmente ser atribuídos a várias prioridades governamentais.

De acordo com Dilip Ratha, economista superior do Banco Mundial, a emissão de obrigações destinadas especificamente à diáspora e a agilização dos sistemas legais e regulamentares na região da ASS poderia ajudar a angariar entre US$5 mil milhões e US$10 mil milhões anualmente. Ratha nota que as estimativas preliminares sugerem que os países da ASS podiam mobilizar entre US$1 e US$3 mil milhões se reduzissem o custo das remessas internacionais, US$5 a US$10 mil milhões se emitissem obrigações destinadas à diáspora, e US$17 mil milhões se titularizarem remessas e outras receitas futuras. (Ratha & Plaza 2011).

Lições gerais sobre o financiamento inovador

As seguintes lições e princípios podem ser extraídos das experiências da última década para informar as aplicações futuras do financiamento inovador:

- *O financiamento inovador deve ser orientado para objectivos*. O financiamento inovador deve ser uma ferramenta para responder a problemas, lacunas e questões claramente definidos. O conhecimento do problema e das necessidades específicas a serem atendidas ajudará a assegurar que soluções práticas e apropriadas sejam desenvolvidas e apoiadas pelo financiamento inovador.
- *O financiamento inovador não substituirá a ajuda externa ao desenvolvimento nem a mobilização de fundos.* A mobilização inovadora de fundos não substitui as modalidades tradicionais de ajuda ao desenvolvimento (fluxos concessionais, em particular); trata-se, antes, de um instrumento complementar e catalizador.
- *O financiamento inovador tem contribuído para a afectação de fundos ao introduzir soluções financeiras no terreno.* Embora o financiamento inovador represente uma proporção minoritária da ajuda externa ao desenvolvimento, as aplicações inovadoras têm proporcionado e continuarão a proporcionar um conjunto amplo e robusto de instrumentos

e soluções financeiros para ultrapassar as eficiências do mercado e incentivar o investimento de outras fontes.

> O *financiamento inovador cria novas oportunidades para o sector privado contribuir para o desenvolvimento*. O financiamento inovador cria uma oportunidade para fundos privados - de pessoas singulares e actores comerciais – contribuírem melhor para os objectivos de desenvolvimento.

> É *importante demonstrar progresso para manter o ritmo. Para manter a atenção e o compromisso de* potenciais doadores e investidores, será necessário demonstrar progressos no que respeita à eficiência e eficácia da aplicação.

CONCLUSÃO

Os retornos do investimento na educação e na formação exigem um compromisso duradouro e tanto os governos como os doadores devem ser convencidos do valor de continuar a financiar a educação em ASS. Para este fim, há que aplicar decisões sólidas, orientadas por provas, planos exequíveis e acompanhados de orçamentos fortes, implementação bem gerida, progresso sistematicamente acompanhado, e contabilidade financeira sólida. No que respeita ao financiamento inovador, não existe uma solução que se adeqúe a todas as situações de financiamento de educação. Ao considerar um vasto conjunto de possibilidades e ao desenvolver redes para identificar os pontos fortes e pontos fracos em contextos específicos, os governos podem implementar estratégias inovadoras de financiamento apropriadas aos seus contextos específicos.

REFERÊNCIAS

Abagi O & Odipo G (1997) *Efficiency of primary education in Kenya: Situational analysis and implications for educational reform*. Discussion Paper 4/1997. Nairobi: Institute of Policy Analysis and Research.

Allen R (2009) *The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries*. IMF Working Paper WP/09/06. Washington DC: International Monetary Fund.

Boissiere M (2004) *Rationale for public investments in primary education in developing countries*. Washington DC: World Bank.

Glewwe P (2002) Schools and skills in developing countries: Education policies and socio-economic outcomes. *Journal of Economic Literature* XL: 436–482.

IIEP (International Institute for Education Planning) (2006) *Newsletter* Vol. XXIV, No. 2, April–June. Paris IIEP.

JP Morgan & Rockefeller Foundation (2010) *Impact investments: An emerging asset class*. Disponível em: http://www.rockefellerfoundation.org/uploads/files/2b053b2b-8feb-46ea-adbd-f89068d59785-impact.pdf [acedido a 23 de Agosto de 2013].

Ketkar SL & Ratha D (2007) *Development finance via diaspora bonds*. Washington DC: World Bank.

Majgaard K and Mingat A (2012) *Education in sub-Saharan Africa: A comparative analysis*. Washington DC: World Bank.

Ratha D & Plaza S (2011) *Harnessing Diasporas*. Finance & Development.

Rawle G (2008) Jordan Education for Knowledge Economy II: Preparation study on education finance. Draft document. Oxford Policy Management for the World Bank.

UIS (UNESCO Institute for Statistics) (2011) *Financing education in sub-Saharan Africa: Meeting the challenges of expansion, equity and quality*. Montreal: UIS.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation) (2012) *EFA Global Monitoring Report 2012. Youth and skills: Putting education to work*. Paris: UNESCO.

World Bank (1999) *Education in the Middle East & North Africa: A Strategy Towards Learning for Development*. Washington DC.

RECONHECIMENTO DOS AUTORES

Esta obra alicerça-se nas contribuições de Nana Adowaa Boateng, Serena Guarnaschelli, John Kruger e Helen Perry. Os autores agradecem as revisões e os comentários de Anke Braumann, Neil Cole e Emilie Gay.

CABRI

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para mais informação sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:
CABRI Secretariat, PostNet Suite 314, Private Bag X 06, Waterkloof, Pretoria 0145, South Africa
E-mail: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

THE WILLIAM AND FLORA HEWLETT FOUNDATION

Esta publicação foi produzida com o apoio generoso da Fundação William e Flora Hewlett. A Fundação William e Flora Hewlett não partilha necessariamente as opiniões expressas nesta publicação. A CABRI assume plena responsabilidade pelo conteúdo.