



O FINANCIAMENTO É IMPORTANTE

UM KIT DE FERRAMENTAS SOBRE FINANCIAMENTO
DOMÉSTICO PARA A EDUCAÇÃO

ÍNDICE ANALÍTICO

O FINANCIAMENTO É IMPORTANTE: UM KIT DE FERRAMENTAS SOBRE FINANCIAMENTO DOMÉSTICO PARA A EDUCAÇÃO	1
AGRADECIMENTOS	5
ACRÓNIMOS	6
GLOSSÁRIO DE TERMOS DE FINANCIAMENTO	8
INTRODUÇÃO	13
1. Acerca deste kit de ferramentas	15
2. Antecedentes políticos	19
MÓDULO 1: COMPREENDER OS PRINCÍPIOS BÁSICOS DE UM ORÇAMENTO	27
1. Por que é importante o envolvimento no processo de orçamentação?	29
2. Quem elabora e executa os orçamentos?	30
3. O ciclo de um orçamento	31
4. Documentos do orçamento	33
5. Classificações dos orçamentos	35
6. Preparação para o orçamento: algumas sugestões importantes.	36
MÓDULO 2: AUMENTAR A PERCENTAGEM DO ORÇAMENTO DEDICADO À EDUCAÇÃO	39
1. Por que a percentagem é importante?	41
2. Que mais compete por espaço fiscal no orçamento?	43
3. Defender o aumento da percentagem do orçamento atribuído à educação	45
4. Quem mais está a financiar a educação?	51

MÓDULO 3: AUMENTAR O VALOR DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO 57

1. Por que importa o valor do orçamento	59
2. Por que é tão importante a tributação?	60
3. O valor do orçamento é suficientemente grande? – Medir o rácio dos impostos em relação ao pib	64
4. As perdas de receitas nos países em desenvolvimento	69
5. Impostos sobre indústria de extração e impostos com afetação específica – oportunidades perdidas para aumentar as receitas?	78
6. Cobrar mais impostos de forma justa	80
7. Avançar com campanha pelo imposto	81

MÓDULO 4: AUMENTAR A SENSIBILIDADE PARA O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO 87

1. A inclusão e equidade no financiamento da educação	89
2. Analisar os orçamentos sob a lente da equidade	92
3. Despesa equitativa para apoiar grupos marginalizados	94
4. Gasto equitativo por nível de ensino	97
5. Despesa equitativa por áreas geográficas	100

MÓDULO 5: AUMENTAR O ESCRUTÍNIO DOS CIDADÃOS SOBRE O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO 103

1. O papel dos cidadãos no escrutínio dos orçamentos e despesa	105
2. Sensibilização orçamental	107
3. Acompanhar orçamentos	110
4. Monitorização do orçamento ao nível da escola	116

MÓDULO 6: INTEGRAR TUDO ISTO: DESENVOLVER UM PROGRAMA DE AÇÃO POLÍTICA	121
1. Identificar e compreender a questão	123
2. Definir o objectivo e objetivos estratégicos	128
3. Identificar os seus alvos e aliados	129
4. Identificar momentos-chave e oportunidades	131
5. Avaliar os seus recursos	132
6. Decidir sobre a mensagem e a estratégia	133
7. Desenvolver um quadro de avaliação e monitorização	136
8. Avançar	137
BIBLIOGRAFIA	139
ANEXO 1: NOTAS E RECURSOS PARA O EXERCÍCIO 9	149
ANEXO 2: LEITURAS ADICIONAIS	152
ANEXO 3: LISTA DE EXERCÍCIOS E RECURSOS PARA OS WORKSHOP	155

AGRADECIMENTOS

Este kit de ferramentas resulta da investigação e escrita de Jo Walker (Government Spending Watch) e de Kjersti Jahnsen Mowé (Campanha Global pela Educação), com o conhecimento e apoio da equipa de investigação da GSW. Contou ainda com significativos contributos de David Archer e de Bridget Burrows (ActionAid International), Antonia Wulff, Louise Hoj Larsen, Dennis Sinyolo, and Nikola Wachter (Education International), Shaharazad Abuel-Ealeh, Rebecca White e Anjela Taneja (CGE). Este kit de ferramentas foi editado por Emma Pearce.

Um agradecimento especial a Alebachew Mekonnen (Basic Education Network Ethiopia), Andressa Pellanda (Campanha Brasileira pelo Direito à Educação), Benedicto Kondowe (Civil Society Education Coalition (CSEC) Malawi), Delphine Dorsi (Right to Education Project), Diarmid O'Sullivan (ActionAid UK), Ivy Mutwale e à equipa da Zambia National Education Coalition (ZANEC), Laura Giannecchini e Camilla Croso (Campanha Latinoamericana por el Derecho a la Educación, CLADE), Magda Pepen (Foro Socioeducativo Republica Dominicana), Musonda Kabinga e respectiva equipa (ActionAid Zâmbia), Tanvir Muntasim, Savior Mwanbwa, and Anders Dahlbeck (ActionAid International), Fotouh Younes (ACEA), Boaz Waruku e Solange Akpo (ANCEFA), Ravi Prakash (Oxfam India), Rene Raya (ASPBAE), Sally Golding, Matti Kohonen, Katrin McGauran, David McNair, Sophie Powell, Jorge Martin (ChristianAid), Anne Sørensen (Oxfam Ibis), aos contributos inestimáveis dos participantes na formação sobre financiamento doméstico em Accra, Gana, em Dezembro 2015, organizada pela Oxfam Ibis.

O nosso agradecimento ainda para uma série de coligações nacionais para a educação pelas suas histórias e experiências nas questões de financiamento para a educação.

Este kit de ferramentas resulta de um projeto conjunto da ActionAid International, da Internacional de Educação e da Campanha Global pela Educação (CGE), com produção independente da CGE e financiamento da Parceria Global para a Educação (PGE).

Para mais informações sobre o kit de ferramentas, contacte o secretariado da CGE em: <http://www.campaignforeducation.org/en/contact-us>

©Global Campaign for Education, Setembro 2016, Todos os direitos protegidos.

6 Blackwood Avenue, Parktown, Johannesburg 2193, África do Sul

www.campaignforeducation.org

ACRÓNIMOS

AAI	ActionAid International
ACEA	Arab Campaign for Education for All (Campanha Árabe para a Educação Para Todos)
ANCEFA	Africa Network Campaign for Education For All (Rede Africana da Campanha Educação Para Todos)
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ASPBAE	Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education (Associação da Ásia e Sul do Pacífico para o Ensino Básico e de Adultos)
CBO-EPT	Coalition Béninoise des Organisations pour l'Education pour Tous (Coligação do Benim das Organizações de Educação Para Todos)
CEF	Commonwealth Education Fund (Fundo de Educação da Commonwealth)
CGE	Campanha Geral pela Educação
CLADE	Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (Campanha Latino Americana pelo Direito à Educação)
CN-EPT/BF	Coalition Nationale pour l'Education Pour Tous (Coligação Nacional para a Educação Para Todos do Burkina Faso)
CNUDC	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
CSEC	Civil Society Education Coalition (Malavi) Coligação da Sociedade Civil para a Educação
CSEF	Fundo da Sociedade Civil para a Educação
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EPT	Educação Para Todos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Foro Socioeducativo (Forum da Sociedade Civil para a Educação na República Dominicana)
GBS	General budget support – Apoio ao Orçamental Geral
GCNE	Gran Campaña Nacional por la Educación (Guatemala)
GSW	Government Spending Watch (Observatório de Despesas do Governo)
GTU	Sindicato de Professores da Gâmbia

GTUCCU	Cooperativa de Crédito dos Professores da Gâmbia (Gambian teachers' credit union)
IBP	The International Budget Partnership
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IE	Internacional de Educação
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
NCDHR	Campanha Nacional para os Direitos Humanos dos Dalit (Índia)
NEP Cambodia	ONG Parceria de Educação (Cambodja)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organizações não governamentais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PGE	Parceria Global para a Educação
PIB	Produto interno bruto
PME	Pequenas e médias empresas
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parcerias público-privadas
PTA	Associação de pais e professores
QA	Quadro de Ação Educação 2030
RMG	Relatório de Monitorização Global da EPT
SCSP	Sub-Plano das Castas Registadas (Índia)
SMC	Comité de Gestão Escolar
TLCE	Coligação para a Educação de Timor Leste
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

GLOSSÁRIO DE TERMOS DE FINANCIAMENTO¹

Afetação	A afetação de receita implica que esta seja canalizada para um determinado programa ou propósito. Por vezes, um determinado fluxo de receita é afetado a um propósito específico.
Ajuda orçamental e extraorçamental	<p>A ajuda orçamental inclui ajudas bilaterais e multilaterais, bem como apoio orçamental geral e sectorial, que é canalizada através dos sistemas do Estado e registada nos orçamentos e/ou nas contas de despesa pública. Podem incluir fundos para determinado projeto, programa ou uma combinação de fundos, e vão estando em maior ou menor escala alinhados com as prioridades orçamentais do governo em funções.</p> <p>A ajuda extraorçamental inclui fundos de dados fora do sistema do Estado e seus orçamentos, ou seja, para projetos implementados por ONG ou entidades privadas que raramente estão envolvidos ou têm participação no Estado.</p>
Base de tributação	Valor acumulado de transações, ativos, artigos e outras atividades que a jurisdição opta tributar.
Capacidade contributiva	Capacidade do Estado soberano para gerar receita no âmbito da sua arquitetura fiscal.
Carga fiscal	Valor total do imposto pago por um indivíduo, organização ou população. Também conhecido por carga tributária.
Concorrência fiscal	Pressão exercida sobre o Estado para reduzir impostos, normalmente para atrair investimento, seja pela via da redução das taxas do imposto declarado seja pela concessão de subsídios ou incentivos especiais.
Contribuições para a segurança social	Pagamentos efetuados pelos indivíduos para a manutenção dos serviços de saúde, desemprego, pensões e outros direitos sociais fundamentais prestados pelo Estado. São frequentemente considerados como impostos.
Cumprimento fiscal	Pagamento dos impostos devidos sem recurso à elisão ou evasão fiscal.
Despesa	Refere-se à despesa pública. As despesas servem para cumprir as obrigações do Estado, normalmente através da emissão de um cheque ou do desembolso em numerário.
Despesa corrente	Despesas regulares com bens e serviços que não sejam pagamentos de transferências e ativos de capital. Incluem salários, rendas, expediente, despesas operacionais com indústrias e serviços públicos, juros e manutenção de capital.
Despesa de capital	Considera-se despesa de capital quando a despesa de um ativo se prolonga por mais de um ano. Isso inclui despesas com equipamentos, terrenos, edifícios, judiciais e outras despesas de transferência associadas à pobreza. Em projetos de capital (por ex., edifícios escolares), todas as despesas associadas são consideradas despesas de capital.
Despesa fiscal	Custo dos incentivos fiscais de todo o tipo em termos de perdas de possíveis receitas fiscais. Tal como outras despesas, deveria ser considerada como investimento e avaliada pela relação custo e benefício.
Dívida pública	A dívida pública é o montante por liquidar que o Estado deve aos credores a determinada altura. Os Estados tomam de empréstimo quando têm défices, mas reduzem a dívida pendente quando têm excedentes. Assim, a dívida representa essencialmente o total de todos os défices anuais menos todos os excedentes ao longo dos anos.

¹ Adaptado de Christian Aid/SOMO 2011.

Elisão fiscal	Termo dado à prática de procurar minimizar um encargo fiscal no âmbito da lei (por oposição aos métodos ilegais, considerados como evasão fiscal ou fraude). Caracteriza-se normalmente pela manipulação da base de tributação para minimizar os impostos tributados.
Empréstimos em condições preferenciais	Empréstimos em condições substancialmente mais generosas que os empréstimos do mercado. Estas condições preferenciais podem significar taxas de juro mais baixas que as disponíveis no mercado, períodos de carência, ou uma combinação de ambos. Estes empréstimos em condições preferenciais têm normalmente longos períodos de carência.
Equilíbrio, défice e excedente orçamental	Considera-se equilibrado o orçamento cujo total da receita pública num determinado exercício financeiro é igual à despesa pública desse ano. Quando um orçamento não é equilibrado, fala-se em défice ou excedente. O défice orçamental remete para o saldo negativo entre a despesa orçamental e a receita orçamental, ou seja, quando o Estado gasta mais dinheiro do que na realidade tem. O excedente orçamental remete para o saldo positivo entre a despesa orçamental e a receita orçamental, ou seja, quando o Estado tem mais fundos do que precisa de gastar.
Evasão fiscal	Termo usado para referir métodos ilegais para pagar menos impostos. Também denominado por fraude fiscal.
Execução orçamental	Serviços públicos prestados pelo Estado mediante rubricas orçamentais. Por exemplo, o número de crianças que recebem material de ensino e aprendizagem durante um determinado exercício financeiro.
Execução/Resultados	O desempenho dos programas públicos é avaliado pela análise da concretização da execução e resultados previstos. A execução remete para os bens e serviços prestados pelas entidades públicas, como realização de horas de ensino. O resultado inclui o impacto do programa nos indicadores sociais, económicos ou outros, como a melhoria dos resultados dos exames dos alunos na sequência do aumento das horas de aulas.
Fuga ao fisco	Termo juridicamente impreciso que é muitas vezes usado nas campanhas pela justiça tributária para referir tanto a elisão fiscal como a evasão fiscal. Note-se que muitas estratégias de fuga ao fisco são consideradas abusivas mas legalmente aceites.
Imposto	Taxa cobrada pelo Estado central ou regional sobre uma transação, produto ou atividade para financiar a despesa pública. As taxas dos impostos e a base tributável são definidas pelo órgão legislativo de acordo com as disposições constitucionais.
Imposto geral sobre vendas	Imposto tributado sobre o valor de todas as vendas sem margem para desconto sobre o imposto pago.
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	Imposto cobrado pelas atividades empresariais sobre as vendas e serviços, permitindo que estas atividades empresariais reclamem o respetivo crédito ao Estado por impostos que lhes sejam cobrados por outras atividades empresariais na cadeia de produção. Difere do imposto geral sobre serviços, na medida em que não requer comprovativo em como é produtor intermediário. O IVA é frequentemente criticado por ser regressivo.
Impostos diretos	Impostos cobrados a pessoas singulares ou coletivas diretamente sobre os respetivos salários, lucros, dividendos, rendas ou outro tipo de rendimentos.
Impostos especiais sobre o consumo	Impostos tributados sobre um leque limitado de bens, como bens de luxo ou produtos que tenham um impacto negativo sobre o consumidor.

Impostos indiretos	Uma forma de imposto sobre transações, normalmente sobre o valor bruto. Os exemplos incluem impostos sobre vendas, sobre o valor acrescentado, sobre bens e serviços, de selo, prediais, sobre o consumo e aduaneiros, bem como uma vasta gama de taxas.
Impostos sobre mais-valias	Impostos sobre mais-valias da venda de ativos de capital, como ações e participações sociais, terrenos e edifícios, negócios e bens valiosos como as obras de arte.
Impostos sobre o consumo	Impostos como o imposto sobre o valor acrescentado, os impostos gerais sobre vendas e os impostos sobre o consumo.
Impostos sobre o rendimento	Impostos sobre rendimento, lucros, sucessões, remunerações e mais-valias, que normalmente se dividem entre impostos tributados a pessoas singulares e a pessoas coletivas.
Impostos sobre sociedades	Impostos sobre o rendimento das sociedades comerciais e entidades similares. Incide normalmente sobre o rendimento líquido tributável especificado na demonstração financeira da sociedade comercial.
Incentivos	Disposição expressa sobre a não tributação de algo que de outra forma seria tributado (também conhecido por isenção). Por exemplo, alguns artigos estão isentos de IVA e algumas sociedades comerciais podem beneficiar de isenções como incentivo ao investimento num determinado sector ou numa região.
Incentivos fiscais	O incentivo fiscal é uma característica da legislação fiscal nacional para encorajar um determinado tipo de comportamento. Pode ser executada através de isenções temporárias ou deduções permanentes de impostos sobre determinados artigos.
Isenção temporária de imposto	Período durante o qual uma sociedade comercial que investe num país está isenta de impostos ao abrigo de um acordo com o Estado.
Jurisdição com segredo bancário	As jurisdições com segredo bancário são aqueles países ou territórios que aplicam o sigilo bancário, o que enfraquece a regulamentação de outra jurisdição em benefício e para o uso dos não residentes no seu espaço geográfico.
Margem de manobra orçamental	Refere-se à margem de manobra que os governos têm nos seus orçamentos para alterar a despesas, dependendo do crescimento e tendências no défice orçamental, rendimentos e níveis de endividamento.
Paraíso fiscal	Ver: Jurisdição com segredo bancário.
Passivo	Dívida devida a alguém. No âmbito do Estado, a dívida pública existente é o passivo principal, refletindo os montantes tomados de empréstimo que terão de ser pagos em determinada data futura.
Planeamento fiscal	A legislação fiscal pode permitir mais do que um tratamento possível para uma transação proposta e este termo pode ser naturalmente usado para comparar os vários métodos de cumprimento da legislação fiscal.
Produto interno bruto (PIB)	Valor total de bens e serviços produzidos dentro das fronteiras do país num determinado período de tempo.
Produto nacional bruto (PNB)	Valor total de bens e serviços produzidos pelos meios de produção detidos por residentes do país num determinado período de tempo. Ao contrário do PIB, o PNB tem em conta receitas líquidas do estrangeiro.

Receitas	As receitas e os impostos são os fundos que o Estado, pelo exercício dos seus poderes soberanos, cobra ao público. As receitas incluem geralmente impostos sobre o rendimento de pessoas singulares e coletivas, impostos sobre valor acrescentado, impostos sobre as vendas, taxas, impostos sobre o consumo.
Reserva de contingência	Fundos reservados para fazer face a necessidades imprevistas e inevitáveis (como as despesas decorrentes de uma catástrofe natural) que ocorram durante um exercício financeiro.
Resultado orçamental	Impacto na economia ou na sociedade em geral das alocações orçamentais para um determinado programa ou sector. Por exemplo, o objetivo último de um programa de alimentação escolar será melhorar o estado nutricional das crianças e, dessa forma, melhorar as suas capacidades de aprendizagem na escola. Assim, o resultado orçamental seria alteração no estado nutricional e na capacidade de aprendizagem das crianças.
Rubrica orçamental	Alocação de fundos do orçamento para um determinado uso. Estes fundos são gastos na produção de determinados serviços – por exemplo, apoio para infraestruturas de escolas.
Rubricas	Bens e serviços que compõem a prestação de serviços públicos. Por exemplo, o orçamento da educação inclui geralmente como rubricas os salários dos professores, a construção de escolas e a compra de manuais escolares.
Serviço da Dívida	Corresponde aos pagamentos de juros e reembolso de capital.
Subsídios	São fundos que o Estado disponibiliza diretamente aos níveis inferiores do Estado, às empresas, organização não governamentais e pessoas singulares.
Taxas de Royalties	As licenças são pagamentos baseados na utilização contínua de um ativo tal como definido num acordo de licença, por exemplo, recursos naturais como petróleo, minérios, pescas e florestas, bem como propriedade intelectual como a música ou produtos farmacêuticos. As licenças são geralmente acordadas com base numa percentagem dos rendimentos obtidos pela utilização ou deterioração gradual de um ativo.
Transparência	A transparência fiscal ou orçamental refere-se à disponibilização pública de informações completas, precisas, atempadas e úteis sobre as atividades financeiras do Estado.
Tributação progressiva	Sistema fiscal no qual a proporção do imposto aumenta com o rendimento, para que o nível de imposto cobrado seja maior para os contribuintes que ganham mais e menor para os que ganham menos.
Tributação regressiva	Sistema fiscal no qual a proporção de imposto diminui à medida que a matéria tributável aumenta.
Zona económica especial	É semelhante à zona franca industrial para a exportação (ZFIE), mas pode incluir atividades empresariais orientadas para o mercado interno.
Zona franca industrial para a exportação (ZFIE)	Território separado artificialmente de um Estado, no qual operam indústrias orientadas para a exportação, com pouca interação com os mercados internos, e onde as leis e regulamentações habituais estão suspensas ou são mais permissivas.

INTRODUÇÃO

1. ACERCA DESTE KIT DE FERRAMENTAS

MOTIVAÇÃO PARA DESENVOLVER ESTE KIT DE FERRAMENTAS

Este kit de ferramentas foi produzido pela Campanha Global pela Educação (CGE) em colaboração com a ActionAid International (AAI) e a Internacional de Educação (IE), com o financiamento da Parceria Global para a Educação (PGE). Visa apoiar as organizações da sociedade civil e os ativistas da educação em países de baixo e médio rendimento nas suas atividades de defesa e campanha em questões relacionadas com o financiamento da educação, uma área estratégica para o movimento CGE. É também o resultado do interesse crescente na defesa do financiamento interno para a educação tal como identificado no programa do Fundo da Sociedade Civil para a Educação (CSEF) da CGE (site da CGE).

A CGE, a AAI e a IE lançaram este kit de ferramentas numa altura em que o mundo embarca na laboriosa viagem de concretizar em ações os recém-acordados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4) e o Quadro de Ação Educação 2030 (QA). Os ODS 4 e o QA definem compromissos coletivos para assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade e oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos até 2030. Reconhecendo que a prossecução desta agenda alargada implica mais fundos para a educação, o QA estabeleceu critérios de financiamento que vinculam os governos a gastar na educação 4 a 6% do PIB e 15 a 20% dos orçamentos totais e promove os recursos nacionais como a forma mais importante de financiamento da educação. Além disso, para lidar com as questões da qualidade e da equidade na educação, o QA reconhece a necessidade de maior eficácia, financiamento mais bem direcionado e responsabilização acrescida (UNESCO, 2015a).

A sociedade civil pode e deve desempenhar um papel fundamental, o que implica a construção de uma base argumentativa sólida para sustentar a ação política e pressão sobre os governos de forma a canalizar fundos suficientes para a educação, sobretudo nacionais, ainda que complementados eventualmente por apoio externo. Espera-se que este kit de ferramentas ajude a criar conhecimento e capacidade para que defensores e ativistas da educação nos países em desenvolvimento possam efetivamente pedir contas aos seus governos.

Muitas coligações, redes e associações da sociedade civil dedicadas à educação já têm um longo historial de pressão sobre orçamentos e promoção de melhor orientação da despesa. Este kit de ferramentas fundamenta-se assim na considerável experiência dos membros da CGE e de outros. Tem também por base o *Toolkit on Education Financing* (AAI e EI, 2009) e outros recursos existentes, como o *Commonwealth Education Fund (CEF) Budget Guide* (CEF, 2009) e ferramentas de acompanhamento de orçamentos desenvolvidas pela Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education (AAI & EI, 2009).

Sendo resultado do trabalho conjunto da CGE, da IE e da AAI, está estruturado em termos da combinação de perspetivas, focos e experiências destas três organizações. Beneficiou ainda de contributos fundamentais de membros e parceiros da CGE, bem como dos longos debates entabulados no Evento de Aprendizagem Global do CSEF, realizado em Joanesburgo em Fevereiro de 2015. Foi ainda desenvolvido em parceria com o Government Spending Watch (GSW), um iniciativa conjunta da Oxfam e da Development Finance International (GSW site). A base de dados do GSW acompanha a despesas de 80 países de baixo e médio rendimento em sectores chave de desenvolvimento e combate à pobreza relacionados com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Estes dados são em seguida processados para facilitar a sua compreensão e disponibilizados livremente on-line, para que sejam utilizados no acompanhamento e análise das tendências de financiamento e despesa. Este processo é realizado com base nas informações orçamentais disponibilizadas publicamente e procura facilitar o acompanhamento orçamental dos objetivos de desenvolvimento.

A CGE tem planos para desenvolver futuramente materiais e programas de formação que complementem este kit de ferramentas. Vamos trabalhar com parceiros regionais e nacionais para assegurar a resposta às necessidades dos nossos membros nos diversos contextos regionais e nacionais, de acordo com as respetivas agendas de ação política.

QUAIS OS OBJETIVOS DESTES KITS DE FERRAMENTAS?

A derradeira meta deste kit de ferramentas é contribuir para a promoção de campanhas sólidas e ambiciosas de ação política em torno do financiamento nacional para a educação equitativa e de qualidade, apoiando coligações, associações de professores, OSC e outros ativistas da educação em países de baixo e médio rendimento, de forma a influenciar os orçamentos e processos políticos no sentido de maiores alocações orçamentais e despesa mais eficaz.

Em particular, este kit de ferramentas visa:

- Disponibilizar informações de apoio à promoção de orçamentos e financiamentos que reforcem e melhorem a despesa pública para oferecer uma educação de qualidade e equitativa para todos até 2030.
- Ajudar ativistas da educação a reforçar a sua compreensão dos processos orçamentais, incluindo a realização de exercícios práticos para construir análises orçamentais e capacidades de acompanhamento em contexto real.
- Ajudar os ativistas da educação a compreender as novas questões do financiamento nacional da educação – sobretudo, tendências relacionadas com o financiamento do novo Quadro de Ação Educação 2030, questões políticas relativas à justiça tributária e o financiamento para a promoção da educação de qualidade e equitativa – de forma a assegurar que as estratégias de ação política estão adequadas ao propósito de responder a estas tendências emergentes.
- Ajudar a dotar de novas capacidades aqueles que têm poucos conhecimentos de políticas, análises e campanhas orçamentais, avançando também com novos conhecimentos sobre outras áreas emergentes de ação política para os que já têm larga experiência no processo orçamental.
- Ajudar a pensar sobre formas de desenvolvimento de programas de ação política sobre estas matérias.

A QUEM SE DESTINA ESTE KIT DE FERRAMENTAS?

A todos os que querem defender mais e melhor financiamento público para apoiar uma educação equitativa e de qualidade para todos! Neste sentido, este kit de ferramentas visa apoiar todos os promotores, representantes de coligações, associações de professores ou outros ativistas da sociedade civil pela educação no seu desenvolvimento em países de baixo e médio rendimento.

Este kit de ferramentas pode ser adaptado a diversos contextos e pretende ser o mais abrangente possível. Pode ser usado pelas coligações, associações e redes como base de formação para membros e parceiros no terreno, escolhendo os tópicos que se adaptam melhor ao respetivo contexto. Pode ser usado por ativistas da educação focados no processo orçamental para a educação, bem como por todos aqueles que trabalhem de forma mais geral nas questões do financiamento público e queiram comunicar com os agentes pela educação.

Vote pela Educação! Uma apoiante mostra um autocolante da Semana de Ação Global pela Educação da CGE em 2015 na Palestina. Cortesia da Campanha Palestina para a Educação para Todos.



COMO ESTÁ ESTRUTURADO E COMO DEVE SER USADO?

Este kit de ferramentas está estruturada na abordagem da CGE, da AAI e da IE ao financiamento nacional para a educação, com base naquilo a que chamamos os 4 Componentes, que realçam a necessidade de **Partilha, Dimensão, Sensibilidade e Escrutínio** dos orçamentos e despesas com a educação, mostrando como estes quatro componentes são fundamentais e se interrelacionam com o processo orçamental.

Pode ser utilizado na íntegra, mas os módulos estão concebidos para serem usados autonomamente, já que algumas questões podem ser mais ou menos relevantes dependendo da experiência, conhecimento, contexto ou interesse. Cada módulo apresenta as principais questões relacionadas com o seu tópico, define conceitos e faculta referências úteis para quem quiser ler mais sobre determinadas matérias. Cada módulo contém exercícios práticos que o leitor pode fazer para reforçar o seu conhecimento e capacidades. Alguns destes exercícios recorrem a cenários genéricos ou ficcionados para ajudar o utilizador a testar uma nova capacidade. O utilizador deverá, então, repetir os exercícios utilizando dados do seu próprio contexto. Outros exercícios podem parecer muito simples. No entanto, ao fazê-los com informações específicas do contexto real do país, tornam-se normalmente mais complicados. Para cada exercício prático, há ainda sugestões para o formador poder adaptá-los a um contexto de formação.

CAPÍTULOS DO KIT DE FERRAMENTAS

Introdução

Esta introdução explana as origens, conteúdos e estrutura do kit de ferramentas. Apresenta ainda uma perspetiva da agenda política Educação 2030 na vertente do financiamento nacional e descreve as reivindicações políticas conjuntas da ActionAid, da Internacional de Educação e da Campanha Global pela Educação.

Módulo 1: Compreender os princípios básicos de um orçamento

O Módulo 1 apresenta os princípios básicos de um orçamento para ajudar os leitores a familiarizar-se com os diversos formatos orçamentais e métodos de análise básica de um orçamento, bem como com os espaços de envolvimento com os processos de orçamentação pública (para acompanhar a receita e a despesa). Um recém-chegado a este processo de financiamento da educação deverá ler este módulo antes de avançar para os próximos.

Módulo 2: Aumentar a percentagem do orçamento dedicado à educação

O Módulo 2 foca-se no primeiro dos 4 componentes. Aumentar a PARTILHA do orçamento dedicado à educação. A CGE defende que os países devem alocar pelo menos 20% dos seus orçamentos nacionais, ou pelo menos 6% do seu PIB, ao sector da educação. O Módulo 2 apresenta o contexto e historial das políticas relacionadas com a partilha do orçamento alocado à educação; discorre sobre como a falta de alocações de orçamento público tem levado à fraca qualidade da educação; e descreve como o aumento do financiamento para a educação é fundamental para a melhoria da qualidade para todos. Aborda ainda outras áreas do financiamento para a educação, como despesas familiares com a educação e as tendências em torno da privatização.

Módulo 3: Aumentar o valor do orçamento geral do estado

O Módulo 3 explora as questões em torno do segundo componente: O VALOR do orçamento global do estado. Em muitos países, o valor do orçamento geral do estado fica muito aquém do que poderia, e deveria. Nestes casos, passos simples para aumentar o valor do orçamento geral do estado através de um incremento da receita fiscal podem aumentar substancialmente os recursos nacionais disponíveis para a educação. Este módulo descreve as principais tendências e questões fiscais e ajuda os ativistas da educação a compreender melhor a forma de incrementar as receitas para a educação assegurando um aumento justo dos impostos. Para que tal seja feito eficazmente, a sociedade civil tem de colaborar através de plataformas de base alargada, como coligações nacionais, e falar a uma só voz. Neste sentido, o módulo aborda também formas de trabalhar com outros e de encetar planeamentos para promover a justiça tributária.

Módulo 4: Aumentar a sensibilidade para o orçamento da educação

O Módulo 4 explora o terceiro componente: Sensibilidade para a despesa. Por sensibilidade entende-se a capacidade de analisar a despesa no âmbito do sector da educação pela lente da equidade. Os grandes números da despesa da educação podem por vezes deixar escapar os pormenores sobre se o orçamento apoia os mais marginalizados e se vai no sentido de ajudar a combater as desigualdades e a melhorar o acesso à educação de qualidade para todos. É fundamental que a despesa para a educação seja sensível para que vise a equidade na educação. Este módulo começa por aferir as principais questões da sensibilidade do orçamento, focando-se na desigualdade dos sistemas educativos e dos resultados. Explica o que se deve procurar ao examinar os orçamentos na perspetiva da equidade, vendo se a despesa da educação beneficia desproporcionadamente as crianças das famílias ou regiões mais ricas. Este módulo faculta uma série de exercícios práticos para desenvolver a capacidade de análise prática de orçamentos na perspetiva da equidade.

Módulo 5: Aumentar o escrutínio dos cidadãos para o orçamento da educação

O Módulo 5 apresenta os conceitos introdutórios ao último dos quatro componentes: O escrutínio dos cidadãos. Começa por avaliar as principais tendências e dinâmicas políticas na transparência, responsabilização e participação orçamental. Em seguida, mostra como acompanhar um orçamento participativo ou a despesa como uma forma de escrutínio da cidadania ativa. Apresenta ainda vários conceitos sobre a formulação orçamental, bem como exercícios práticos para apoiar o escrutínio da despesa. Este módulo inclui exemplos concretos de trabalho das OSC nestas áreas.

Módulo 6: Integrar tudo isto: desenvolver um plano de promoção

O módulo final mostra como utilizar o conhecimento e a capacidade de análise dos módulos anteriores para desenvolver um plano de promoção eficaz. Vai ajudar ativistas a utilizarem os factos e dados gerados ao longo dos exercícios dos módulos 1 a 5 para decidirem as prioridades gerais, desenvolverem objetivos realistas e atingíveis, perceberem a correlação dos principais poderes para a identificação de alvos e aliados, identificarem os melhores momentos e oportunidades, avaliarem os recursos e definirem as mensagens de ação política.

2. ANTECEDENTES POLÍTICOS

O FINANCIAMENTO NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO E A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2030

Os recém-adotados Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4) e o Quadro de Ação Educação 2030 (QA) definem os parâmetros alargados para a agenda de promoção do financiamento para a educação. Este kit de ferramentas pretende apoiar os ativistas pela educação (como ONG, associações educativas e coligações nacionais pela educação) que trabalham em países de baixo e médio rendimento a adaptarem os seus argumentos de financiamento a este novo e ambicioso quadro de ação.

Os ODS 4 refletem esta visão alargada sobre a educação na perspetiva dos direitos humanos. Os compromissos assumidos são essencialmente mais ambiciosos e abrangentes no seu âmbito do que os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. O QA estabelece os princípios que orientam o Objetivo 4 e desenvolve a sua narrativa e metas, estabelecendo estratégias para a sua implementação.

Estas metas são gerais e universais, ou seja, espera-se que todos os países do mundo trabalhem para a sua prossecução até 2030. Em simultâneo, os

países poderão adaptar a sua implementação às respetivas necessidades, prioridades e contextos. O caminho para o cumprimento destas metas será acompanhado pelos indicadores mundiais, regionais e nacionais, que servirão como ferramentas para uso da sociedade civil no seu escrutínio da ação governativa. Também estão a ser elaborados indicadores para os ODS4 e o QA.

Os compromissos conjuntos e as metas ambiciosas para cumprir esta nova agenda da educação implicam um incremento significativo do financiamento. Os governos terão também de expandir o financiamento para além da educação básica para cumprir as metas relativas ao pré-escolar, ao ensino básico e secundário, ao ensino e formação técnico-profissional, ao ensino superior, bem como ao ensino de jovens/adultos e às oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.

Para que os Estados cumpram estes compromissos é essencial o envolvimento de atores fundamentais. A sociedade civil tem um papel primordial a desempenhar no que toca à prestação de contas pelos Estados sobre o cumprimento destes objetivos e metas, incluindo a alocação de recursos suficientes aos programas mais adequados. O financiamento tem de responder aos desafios de oferta de uma educação de qualidade e equitativa para todos.

CAIXA 1. OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 4: ASSEGURAR A EDUCAÇÃO INCLUSIVA, EQUITATIVA E DE QUALIDADE E OPORTUNIDADES DE APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA PARA TODOS

Metas

- Até 2030, garantir que todas as raparigas e rapazes completam o ensino primário e secundário que deve ser de acesso livre, equitativo e de qualidade, e que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes, preconizados pelo Objetivo 4.
- Até 2030, garantir que todos os rapazes e raparigas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, bem como cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam preparados para o ensino primário.
- Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo à universidade.
- Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilitações relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo.
- Até 2030, eliminar as disparidades de género na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas portadoras de deficiência, povos indígenas e crianças em situação de vulnerabilidade.
- Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, sejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática.
- Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e capacidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de género, promoção de uma cultura de paz e de não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.
- Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e à igualdade de género, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos.
- Até 2020, ampliar substancialmente, a nível global, o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento.

ACESSO E QUALIDADE

O progresso alcançado nos últimos 15 anos é indubitável. De acordo com o Relatório de Monitorização da Educação para Todos UNESCO 2015, estima-se em mais de trinta e quatro milhões o número de crianças que vão à escola como resultado da aceleração do progresso desde 2000 (RMG EPT, 2015a). As taxas de transição e retenção melhoraram e foram dados passos importantes no sentido da paridade do género – ainda que os dados mundiais sobre o género mascarem as variações regionais e sub-regionais. No entanto, o progresso relativo ao acesso tem vindo a desacelerar desde 2007, e é um facto que ainda nenhum dos seis objetivos da Educação para Todos e dos dois Objetivos do Desenvolvimento do Milénio para a educação foram cumpridos na íntegra e a desigualdade na educação tem aumentado. A própria natureza irregular do progresso desvenda as áreas onde urge um incremento significativo do financiamento para cumprir a nova agenda da educação. A qualidade e a equidade continuam a merecer particular atenção e seu crónico subinvestimento é uma peça importante.

Alguns países já tomaram medidas importantes para alargar o acesso; um dos passos em muitos destes países foi a abolição das propinas. Na realidade, tanto o ODS 4 como o QA se baseiam na ambição do Objetivo 2 da Educação para Todos: assegurar que todas as crianças *“têm acesso e concluem a escolaridade obrigatória de boa qualidade e gratuita”*, assumindo o compromisso de nove anos, mas recomendando 12 anos, para o ensino gratuito, incluindo pré-primária, primária e secundária (site da UNESCO). O alargamento do acesso ao ensino gratuito deve ter a qualidade no seu cerne, mas os sistemas de ensino já têm dificuldade em responder ao aumento da procura sem aumentar o respetivo financiamento.

No Fórum Mundial para a Educação em 2015, realizado em Incheon, na República da Coreia, os Estados articularam uma visão de qualidade da educação que foi refletida no QA. A Declaração de Incheon define educação de qualidade como aquela que *“promove criatividade e conhecimento e também assegura a aquisição de capacidades básicas em alfabetização e matemática, bem como capacidades analíticas e de resolução de problemas, capacidades de alto nível cognitivo e capacidades interpessoais e sociais. Além disso, desenvolve capacidades, valores e atitudes que permitem aos cidadãos levar vidas saudáveis e plenas, tomar decisões conscientes e responder a desafios locais e globais...”* (UNESCO, 2015b). O QA afirma ainda: *“Isto implica determinados métodos de ensino e aprendizagem e conteúdos que respondam às necessidades de todos os alunos, ensinados por*

professores qualificados, formados, adequadamente remunerados e motivados, utilizando as abordagens pedagógicas adequadas e apoiados nas tecnologias de informação e comunicação, bem como a criação de ambientes seguros, saudáveis, sensíveis ao género, inclusivos e com os devidos recursos para a promoção da aprendizagem.” (UNESCO, 2015a).

Nesta visão para a qual os Estados devem aspirar, mas onde as escolas têm carência de recursos e os professores são parcamente remunerados e qualificados, a aprendizagem de facto raramente acontece. Em alguns países, a educação é de tão baixa qualidade que milhões de crianças vão à escola sem que nada aprendam. Por exemplo, mais de 130 milhões de crianças no mundo não sabem ler ou escrever, apesar de terem passado pelo menos quatro anos na escola primária. Além disso, a educação de qualidade tem de apoiar o desenvolvimento dos indivíduos e construir um leque abrangente de conhecimentos, capacidades e competências, sem deixar de reconhecer as diversas identidades – e tudo isto implica um financiamento suficiente (e incrementado) nos sistemas de educação de qualidade (EFA GMR, 2015a).

O ODS 4 inclui um compromisso expresso para assegurar a qualidade e reconhece que para melhorar os sistemas educativos são necessários vários contributos, sobretudo estratégias para assegurar professores formados, qualificados, valorizados e apoiados, bem como ambientes de aprendizagem seguros e inclusivos. Em muitos países, os cerrados orçamentos para a educação têm obrigado à contratação de professores com pouca ou nenhuma formação, com salários baixos e oferecendo poucas condições de trabalho, pondo em causa a qualidade do ensino e aprendizagem bem como o estatuto da profissão docente. De facto, durante várias décadas a sabedoria económica predominante foi antiética para oferecer aos professores um salário decente: um critério de empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 17 países em 2003-2005, relativo a programas de ajustamento estrutural, foi a definição de limites máximos dos salários (AAI, 2007). Embora o FMI tenha mais tarde retirado esse critério, a pressão sobre os governos para reduzir a despesas com os salários manteve-se nos bastidores (Oxfam International, 2011). A crise financeira internacional de 2007/08 levou também a um pico nos empréstimos FMI com estas condições. Na Costa do Marfim, por exemplo, uma das condições de empréstimo era *“atualizar e implementar uma estratégia de médio prazo para controlar a fatura dos salários”* (Griffiths & Todoulos, 2014).

EQUIDADE E INCLUSÃO

Um maior e mais bem distribuído financiamento é um pré-requisito para a educação equitativa e, no fundo, a concretização do direito à educação. Na maioria dos países, a equidade não é apanágio dos sucessivos governos, o que tem levado a experiências de desigualdade na educação. É recorrente o padrão da exclusão de determinados alunos, como as jovens e mulheres, as pessoas portadoras de deficiência, minorias raciais, étnicas, religiosas ou linguísticas ou os que vivem em bairros carenciados. Quem não tem acesso a uma educação de qualidade provém quase sempre dos grupos mais pobres, mais marginalizados ou mais difíceis de alcançar. Por exemplo, nos países em desenvolvimento, é cinco vezes menos provável aos mais pobres concluir o ciclo do ensino primário do que aos mais ricos (EFA GMR, 2015a); segundo as estimativas, apenas 5% de todas as crianças portadoras de deficiência concluíram o ensino primário (UNICEF, 2013). Além disso, quando a pobreza é intercedida por outras formas de desigualdade a probabilidade de ser excluído do ensino aumenta consideravelmente. Por exemplo, de acordo com o Instituto de Estatísticas da UNESCO, nos países em desenvolvimento, as crianças das famílias mais pobres têm quatro vezes mais hipóteses de estarem fora da escola, quando comparadas com 20% dos lares mais ricos. Em 15 países africanos, apenas 1 em cada 5 crianças pobres, no máximo, consegue chegar ao último grau do ensino primário e aprender o básico (EFA GMR, 2014a).

A dimensão da desigualdade no (e ao longo do) sistema educativo continua a ser gritante em muitos aspetos. A falta de iguais oportunidades educativas tem um impacto corrosivo nas sociedades, exacerbando ainda mais as desigualdades. Isto tem de parar.

A Meta 4.5 na agenda dos ODS desafia os países a *“eliminar as disparidades de género na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas portadoras de deficiência, povos indígenas e crianças em situação de vulnerabilidade”* (UN-DESA, 2015). A Declaração de Incheon também inclui um compromisso claro com a equidade, afirmando que: *“Inclusão e equidade na e por meio da educação são o alicerce de uma agenda de educação transformadora e, assim, comprometemo-nos a enfrentar todas as formas de exclusão e marginalização, bem como disparidades e desigualdades no acesso, na participação e nos resultados de aprendizagem. Nenhuma meta de educação deverá ser considerada cumprida a menos que tenha sido atingida por todos.”* (UNESCO, 2015b)

As medidas pela equidade devem igualmente assegurar que as oportunidades de educação e aprendizagem ao longo da vida também estão disponíveis às centenas de milhões de adultos que ainda não sabem ler e escrever.

Estas interligações entre a educação e as desigualdades económicas mais abrangentes também são importantes. Historicamente, a ausência de equidade na educação está muitas vezes na origem da criação e reprodução de desigualdades e disparidades perpétuas. E, no entanto, a educação é precisamente o melhor meio para ultrapassar as grandes desigualdades: a igualdade na educação tem um efeito equalizador, promovendo a mobilidade social e a criação da igualdade de oportunidades e o combate à discriminação.

Uma das lições do período 2000-2015 é que um enfoque mais estreito apenas no acesso foi feito em detrimento da prestação de uma educação de alta qualidade. A qualidade está agora no cerne do ODS 4 e é chegada a hora de concretização o direito a uma educação de qualidade para todos.

CAIXA 2. A EDUCAÇÃO É UM DIREITO HUMANO

O nosso trabalho baseia-se no pressuposto de que a educação é um direito humano fundamental. As tendências no financiamento e despesa públicos têm de ser vistas e analisadas nesta perspetiva.

Os 4As como perspetiva de abordagem ao direito à educação:

Uma das formas úteis de abordar o direito à educação é que este tem de estar À disposição e ser Acessível, Aceitável e Adaptável. O conceito destes 4 As foi desenvolvido pela falecida Relatora Especial da ONU para o Direito à Educação, Katarina Tomaševski, e é uma boa maneira para avaliar e construir os direitos à educação.

Os 4As podem ser resumidos da seguinte forma:

- **À disposição** – a educação é gratuita e financiada pelo Estado e há infraestrutura e professores qualificados que podem apoiar a oferta de educação.
- **Acessibilidade** – o sistema não é discriminatório e está acessível a todos e são tomadas as medidas necessária para incluir os mais marginalizados.
- **Aceitação** – o conteúdo da educação é relevante, não discriminatório, culturalmente apropriado, de boa qualidade e a própria escola é segura e os professores são profissionais.
- **Adaptabilidade** – a educação pode evoluir com a alteração das necessidades da sociedade e contribuir para derrubar as desigualdades, como a discriminação pelo género, e pode adaptar-se localmente aos contextos específicos. (Tomaševski, 2001)

Estes aspetos resumem o conteúdos de diversos tratados sobre os direitos humanos, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais de 1966 (ICECSR) e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CNUDC) – que reiteram o direito ao ensino primário gratuito e obrigatório, o direito ao ensino universalmente disponível e tendencialmente gratuito no nível secundário e o direito ao ensino sem discriminação que responda às necessidades dos mais marginalizados.

Isto evidencia que: i) a educação tem de estar disponível e ser acessível a todos; ii) tem de ser prestada gratuitamente (pelo menos, no ensino básico) e sem discriminação; iii) tem de ter boa qualidade; e iv) tem de responder e contribuir para o respetivo contexto social.

Os direitos humanos vêm com prerrogativas e obrigações. Os Estados que acordaram na implementação de tratados sobre direitos humanos têm efetivamente obrigações jurídicas e morais. Cabe aos Estados *respeitar, proteger e assegurar* os direitos humanos. As barreiras financeiras representam o principal obstáculo ao acesso aos direitos humanos para muitos indivíduos e comunidades – com demasiadas famílias pobres no mundo inteiro, sobretudo nos países mais pobres e frágeis, a quem é negado o direito à educação.

Isto significa que os Estados têm de agir agora para ultrapassar estas barreiras, alocando os recursos suficientes. Implica igualmente que os países mais pobres têm de ser apoiados para assegurarem este direito.

COMO SERÁ FINANCIADA A NOVA AGENDA DA EDUCAÇÃO?

As 121 milhões de crianças em idade de frequentar a escola primária ou secundária que ainda estão fora da escola (UNESCO GEM, 2016), o recurso alargado a professores não qualificados (UIS, 2015c) ou professores subqualificados na África subsaariana (ainda mais nas chamadas escolas privadas de propina reduzida), a destruição ou má utilização das infraestruturas escolares em áreas afetadas por conflitos ou emergências e os 757 milhões de adultos iletrados (UIS, 2015a) são alertas para a distância que ainda temos de percorrer para concretizar o direito à educação para todos e a urgência da tarefa que temos em mãos. Ultrapassar estes desafios é o cerne do ODS 4, que já contém em si mesmo compromissos desde o jardim-de-infância até ao ensino superior e à aprendizagem ao longo da vida. E é também uma resposta ao cenário da crescente explosão juvenil no horizonte de muitos países de baixo e médio rendimento (GCE, 2015a). A dimensão do desafio do financiamento é, por conseguinte, gigantesca.

Contudo, a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030 não contém qualquer compromisso específico de financiamento da educação; atualmente, os únicos compromissos que visam o financiamento da nova agenda para a educação estão incluídos na Declaração de Incheon e no QA. Há também algumas referências ao financiamento para a educação na Agenda de Ação de Adis Abeba, acordada na Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento em Julho de 2015, embora a linguagem seja limitada no âmbito (apenas crianças) e descomprometida (fazendo vaga referência a incitar os Estados a definir as metas adequadas).

O QA reconhece que não é possível cumprir os compromissos do ODS4 sem incrementar o financiamento, e reitera a urgência de os Estados aderirem ao limite de referência de investimento na educação de 15 a 20% da despesa pública e 4 a 6% do PIB. Encoraja ainda os países desenvolvidos a envidar esforços concretos para alcançar a meta de 0,7% do PIB para a ajuda pública ao desenvolvimento a países em desenvolvimento até 2030, visando preencher uma lacuna de financiamento de 39 mil milhões de dólares no período 2015-2030 – se os países em desenvolvimento observarem as recomendações de financiamento público – para alcançar uma educação universal e de boa qualidade no ensino pré-primário, primário e secundário nos países de baixo e médio rendimento (UNESCO, 2015b).

UMA AGENDA CONJUNTA PARA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A CGE, a AAI e a IE acreditam que todos os Estados são responsáveis por assegurar o direito à educação para todos e que, para tal, é necessário financiamento público adequado e sustentável para a educação. À semelhança de outros bens públicos essenciais, a ambição deve visar uma estrutura de financiamento que seja sustentável para os recursos nacionais. Só assim as políticas e práticas poderão sujeitar-se à responsabilização democrática refletindo as prioridades nacionais e as necessidades de crianças, jovens e adultos.

O QA determina que “Os esforços para mitigar a falta de financiamento devem começar pelo financiamento nacional” (UNESCO, 2015a), o que implica um muito maior enfoque e pressão sobre os governos para incrementarem os seus orçamentos globais. Reiteramos o nosso apelo de longa data a todos os governos para alocarem pelo menos 20% dos orçamentos nacionais à educação ou pelo menos 6% do PIB. Mas para obrigar os governos a prestar contas pela incrementação dos limites de referência do financiamento preconizados pelo QA será necessário uma ação política contínua para garantir que a educação continue a ser uma prioridade orçamental.

Para alguns governos, o cumprimento destas metas cria uma enorme pressão fiscal, em especial quando enfrentam pressões rivais para aumentar o financiamento de uma série de outras áreas no âmbito da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável. Acreditamos que a única forma prática e realista para que os países possam lidar com estas pressões rivais sobre o orçamento público é maximizar o rendimento disponível construindo sistemas contributivos nacionais progressivos e alargados, revendo acordos fiscais e de licenças do sector empresarial, em particular, no sector dos recursos naturais e preenchendo as lacunas que permitem a elisão e a evasão fiscais do sector privado.

Para assegurar uma educação equitativa também é necessário uma alocação mais eficiente e equitativa do financiamento público. Os governos têm que se certificar de que os orçamentos são mais sensíveis e de que a despesa é mais bem distribuída para responder às questões da qualidade e da equidade. Finalmente, os ativistas da educação têm de escrutinar o orçamento para se assegurarem de que o Estado está a gastar os seus recursos de forma sensata e devem responsabilizar os seus governos pela suficiência de recursos alocados para a Agenda da Educação 2030. E para apoiar tudo isto foi produzido este kit de ferramentas.

Ainda que os sistemas educativos devam ser apoiados pelas finanças públicas dos países, a ajuda externa também é necessária para apoiar o desenvolvimento da educação em muitos países de baixo rendimento. A ajuda e outras formas de assistência externa à educação deve respeitar as prioridades nacionais, ser previsível e prestada com vista a apoiar os países a estabelecer uma estrutura para o financiamento público sustentável. Continuaremos a fazer campanha por toda a agenda de financiamento para a educação, apelando a todos os atores, locais, nacionais e internacionais, para que desempenhem o seu papel, tal como descrito nas exigências de financiamento da Caixa 3.



Crianças participam numa manifestação “Financiar o Futuro” na Somália durante a Semana de Ação Global para a Educação da CGE em 2016. Cortesia da Coligação Educação para Todos da Somália (EFASOM).

CAIXA 3. AS NOSSAS EXIGÊNCIAS POLÍTICAS

Todos os governos devem:

- Cumprir os seus compromissos financeiros para com a educação, incluindo compromissos nacionais e de doadores no âmbito da Parceria Global para a Educação, compromissos bilaterais de doadores e compromissos mundiais no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, do Quadro de Ação Educação 2030 e da Agenda de Ação Adis Abeba.
- Desenvolver planos totalmente financiados, faseados e concretizáveis que visem assegurar o acesso à educação gratuita e de qualidade no ensino pré-primário, primário e secundário, à literacia e à aprendizagem ao longo da vida. Estes planos devem reforçar os sistemas educativos públicos, em particular mediante a definição de prioridades de investimentos na qualidade e na equidade e respondendo às necessidades educativas das comunidades e regiões que têm sido historicamente prejudicadas.
- Assegurar-se de que os planos de implementação definem especificamente prioridades que colmatem a necessidade de professores formados e qualificados e que assegurem condições de trabalho condignas, bem como formação prévia e contínua a todos os professores.
- Analisar propostas de orçamento e despesas para o impacto diferencial em mulheres jovens e adultas e outros grupos desfavorecidos (como pessoas portadoras de deficiência e comunidades indígenas), mediante auditorias ao género e à inclusão.
- Alocar pelo menos 6% do PIB e pelo menos 20% dos orçamentos nacionais à educação, dos quais pelo menos 50% para o ensino básico.
- Maximizar o rendimento disponível para o investimento na educação e enfrentar a desigualdade através de sistemas contributivos nacionais progressivos e abrangentes, revendo acordos fiscais e de licenças no sector dos recursos naturais e colmatando as lacunas que permitem a elisão e a evasão fiscais no sector privado.
- Prestar contas de forma regular e transparente sobre os orçamentos e despesa com a educação, ou com ela relacionados, permitindo que as comunidades e a sociedade civil verifiquem onde está a ser gasto o dinheiro público. Atribuir um papel formal às organizações da sociedade civil nos processos abertos de planeamento e orçamentação ao nível nacional e subnacional.
- Garantir que a educação é prestada em benefício dos alunos e da sociedade em geral, e não para lucro das empresas privadas, indivíduos ou outros agentes, e garantir que os fundos públicos não são usados para subsidiar a educação com fins lucrativos. Os governos têm ainda que garantir que as atividades dos atores privados no setor educativo estão sujeitas a regulação, escrutínio público e responsabilização social.²

Os países doadores têm ainda que:

- Definir planos nacionais claros para alocar 0,7% do PIB à APD até 2020.
- Alocar pelo menos 15 a 20% de toda a APD à educação. Pelo menos metade da ajuda à educação tem de ser atribuída ao ensino básico.
- Alocar pelo menos 4% da ajuda humanitária à educação.
- Concentrar a ajuda no apoio ao cumprimento das metas de equidade, dando atenção aos países com maiores necessidades e aos grupos em risco de exclusão. O impacto da APD deverá ser desagregado para mostrar o impacto em comunidades marginalizadas (incluindo pessoas portadoras de deficiência) e programas específicos financiados para combater a exclusão.

O sistema das Nações Unidas e a comunidade internacional devem:

- Acordar novas regras internacionais para promover a transparência fiscal global e evitar a elisão fiscal. Os países em desenvolvimento devem ter acesso às contas das multinacionais para que possam escrutinar e avaliar as obrigações fiscais e garantir que as empresas pagam os devidos impostos.
- Apoiar uma CGE reforçada através de um mandato para financiar e apoiar toda a Agenda da Educação 2030.
- Pressionar o FMI para assegurar que a sua influência é utilizada em políticas fiscais nos países de baixo e médio rendimento para que estes países possam incrementar o rácio receitas fiscais/PIB, aliviando a carga fiscal sobre os pobres.
- Construir um sistema humanitário mais inclusivo que reconheça as necessidades de financiamento sustentável para prestar educação em cenários de emergência, incluindo os de emergência crónica.
- Apelar ao incremento da despesa para promover a igualdade, a inclusão e a qualidade na educação para os alunos de grupos marginalizados, como as pessoas portadoras de deficiência, comunidades rurais e indígenas.

Exigências políticas da Semana de Ação Global pela Educação da CGE 2016 (site do Financiando o Futuro)

² Adaptado da política da Campanha Global pela Educação sobre o papel do estado em relação aos atores e oferta privada na educação; atualizado na Assembleia Geral da CGE em fevereiro de 2015. <http://fund-the-future.org/en/about/campaign-demands>.

A ABORDAGEM DOS 4 COMPONENTES AO FINANCIAMENTO DOMÉSTICO

A nossa agenda de promoção também pode ser vista como a “abordagem dos 4 componentes ao financiamento nacional”, visando a partilha, a dimensão, a sensibilização e o escrutínio do orçamento educativo:

1. Aumentar a **PARTILHA** do orçamento dedicado à educação: Os países devem alocar 20% dos orçamentos nacionais e 6% do PIB na educação. O Módulo 2 apresenta o contexto e historial das políticas relacionadas com a partilha do orçamento alocado à educação, discorre sobre como a falta de alocações de orçamento público tem levado à fraca qualidade da educação e descreve como o aumento do financiamento para a educação é fundamental para a melhoria da qualidade para todos. Ajuda o leitor a fazer cálculos básicos, desagregando os orçamentos para identificar os valores gastos com a educação e compreender as fontes de financiamento.
2. Aumentar o **VALOR** do orçamento público global: Alguns países já estão a gastar uma fatia razoável dos seus orçamentos com a educação e muitos já se aproximam dos limites de referência reconhecidos internacionalmente. Nestes casos, o que é razoável esperar da mobilização dos recursos nacionais? Normalmente, a resposta é: muito. Em demasiados países, o valor do orçamento público global fica muito aquém do que poderia e deveria ficar. Nestes casos, com pequenos passos para incrementar o valor do orçamento, é possível aumentar maciçamente os recursos nacionais disponíveis para a educação, em particular através do aumento das receitas fiscais. O Módulo 3 ajuda os ativistas da educação a ganhar um entendimento mais profundo sobre as questões fiscais e sobre a forma como a promoção da justiça tributária pode aumentar os recursos nacionais para a educação.
3. Aumentar a **SENSIBILIDADE** para o orçamento da educação: Os grandes números da despesa da educação podem por vezes deixar escapar os pormenores sobre se o orçamento apoia os mais pobres e marginalizados e se vai no sentido de ajudar a combater as desigualdades e a melhorar o acesso à educação de qualidade para todos. O Módulo 4 ajuda os ativistas da educação a atentar na forma de funcionamento da despesa para combater as desvantagens e no seu papel crucial para ajudar a construir e a moldar sociedades mais equitativas.
4. Aumentar o **ESCRUTÍNIO** dos cidadãos para o orçamento da educação: O papel dos cidadãos e da sociedade civil na monitorização dos orçamentos e despesa do Estado e na pressão para assegurar a responsabilização é fundamental. O Módulo 5 explica como a responsabilização orçamental é uma das ferramentas mais poderosas para concretizar o direito à educação, explorando a forma como pedir contas aos governos sobre os seus compromissos de despesa através do trabalho de acompanhamento orçamental.

Este kit de ferramentas vai ajudar os ativistas da educação a compreender estas quatro áreas e a identificar os aspetos mais importantes para prosseguir nos contextos do seu país, do nível nacional ao local.

Para esclarecimento de dúvidas ou mais informações sobre este kit de ferramentas ou o trabalho da CGE no âmbito do financiamento para a educação, contacte o secretariado da CGE: <http://www.campaignforeducation.org/en/contact-us>.

MÓDULO 1: COMPREENDER OS PRINCÍPIOS BÁSICOS DE UM ORÇAMENTO

RESUMO:

Este módulo introduz os leitores ao tema dos processos, atores e terminologia do orçamento do governo.

Tem como objetivo criar conhecimento sobre:

- A importância do envolvimento no processo orçamental
- A ligação entre os orçamentos e os direitos humanos
- Que atores estão envolvidos na definição e nas despesas dos orçamentos
- O ciclo de um orçamento
- Documentos orçamentais
- Classificação do orçamento

QUANDO TERMINAR ESTE MÓDULO TERÁ:

- Identificado os principais atores envolvidos na elaboração do orçamento e nas despesas do orçamento da educação no seu país.
- Identificado as principais fases do ciclo orçamental no seu país.
- Ficado familiarizado com a aparência e o conteúdo do orçamento do seu país e aprendido a extrair informações úteis a partir dele.
- Identificado as áreas prioritárias do seu governo para gastos com educação tal como expressas no orçamento.
- Começado a identificar questões particularmente importantes em relação ao orçamento da educação no seu país.

Deve familiarizar-se com o conteúdo deste módulo antes de avançar para o resto dos módulos do kit de ferramentas.

1. POR QUE É IMPORTANTE O ENVOLVIMENTO NO PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO?

Os Orçamentos são o meio central através do qual o governo cumpre a obrigação de garantir o direito à Educação. O orçamento é um dos documentos públicos mais importantes produzidos por um governo, expressando as suas prioridades e compromissos. É o espaço em que o governo propõe quanto planeia obter de receita e como planeia usar esse montante para ir de encontro à necessidades nacionais, tais como o reforço da segurança, a melhoria da saúde, e para atenuar a pobreza. Estes processos orçamentais são políticos, bem como técnicos, e, dadas as suas implicações de longo alcance para os cidadãos, o orçamento nacional deve ser objecto de análise e debate generalizado. A sociedade civil tem um papel vital a desempenhar para garantir que há um controlo independente dos orçamentos governamentais, e

das receitas, e as despesas efetivas na educação requerem o envolvimento dos cidadãos em todas as fases do processo – desde a alocação de receitas, à elaboração do orçamento e ao estabelecimento dos gastos, à contabilização de despesas correntes – e em todos os níveis de governo, a partir do plano local até ao plano nacional. Ativistas da sociedade civil e outros ativistas pela educação podem ajudar a melhorar as políticas orçamentais, fornecendo informações sobre as necessidades públicas e sobre as prioridades, através das suas ligações com as suas comunidades, e podem assegurar que o orçamento se dirige às áreas de maior necessidade. Trabalhando em colaboração com os legisladores, auditores, os media e o público em geral, eles podem também desempenhar um papel importante na responsabilização do executivo pela forma como usa os recursos públicos. O escrutínio dos orçamentos para a educação por parte dos cidadãos é explorado em detalhe no Módulo 5.

CAIXA 4. DIREITOS HUMANOS E ORÇAMENTOS

O Artigo 2 do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) estabelece obrigações dos governos de modo a garantirem a concretização dos direitos:

- Cada Estado que é Parte no presente Pacto compromete-se a tomar medidas, individualmente e através da assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos económico e técnico, até ao máximo dos seus recursos disponíveis, com vista a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo particularmente a adoção de medidas legislativas.
- Os Estados que são Parte no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos enunciados no presente Pacto serão exercidos sem discriminação de qualquer tipo, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, delito de opinião de carácter político ou outra, de origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou outra condição.³

Mesmo quando os recursos de um Estado são limitados, ele é obrigado a priorizar certas obrigações imediatas, tais como a educação para todos, sem discriminação, e, enquanto tal, dedicar-lhe os recursos necessários. É obrigado a oferecer ensino gratuito primário, e, progressivamente, ensino secundário e superior gratuitos, o que exige medidas imediatas e progressivas – e não regressivas – para ajudar a realização plena do direito à educação dos seus cidadãos.

Uma vez que os governos aumentam as receitas e comprometem-se com despesas, isso pode afetar vários grupos de forma diferente, muitas vezes sobrecarregando desproporcionadamente os pobres através de encargos fiscais abusivos, ou através de gastos injustos que podem marginalizar determinados grupos. Por exemplo, para as crianças que não frequentam a escola, ou para as crianças portadoras de deficiência, e que não têm acesso à educação, paradoxalmente, muitas vezes não são atribuídos recursos provenientes do orçamento. Este é apenas um exemplo de orçamentos não priorizados em função das necessidades. Muitas vezes, os grupos que mais precisam de apoio do governo recebem o mínimo, e são injustamente sobrecarregados na forma como os recursos são obtidos. Outra abordagem é usar um orçamento para corrigir erros de longa data; por exemplo, quando o governo destina recursos a grupos historicamente desfavorecidos. Para implementar eficazmente o direito à educação, os Estados devem assegurar que uma proporção suficiente do orçamento nacional é destinado à educação e que o dinheiro é utilizado de forma eficaz e equitativa, de forma a garantir a educação para todos, bem como para corrigir as desigualdades (Site do Right to Education Project).

³ Para mais informação, ver Blyberg and Hofbauer 2014.

2. QUEM ELABORA E EXECUTA OS ORÇAMENTOS?

Compreender como os orçamentos são definidos e quem tem controlo sobre as despesas ou o sobre o planeamento é fundamental para uma bem sucedida ação política e para responsabilizar os governos. Portanto, é vital compreender como um governo trabalha em diferentes níveis (níveis nacional, regional e escolar), como estes se relacionam entre si, e em que nível são tomadas as decisões.

A diferença entre um sistema centralizado ou descentralizado é importante para a sua compreensão. Em muitos países, o processo de democratização foi acompanhado por um processo de descentralização, que aproxima o processo de orçamentação das comunidades. Isto é diferente de sistemas centralizados, em que o poder está concentrado num ministério nacional ou central que decide como os recursos devem ser usados por todo o sistema descendo até ao nível das instalações. Num sistema centralizado, a única influência que a sociedade civil pode ter no nível local é o de assegurar que o dinheiro é bem gasto. Neste caso, deve ser advogada a nível nacional a melhoria das dotações orçamentais, ou aumentos que permitam a realização de programas específicos.

Num sistema descentralizado, a autoridade é transferida do centro para as regiões ou distritos, com vista à criação de uma maior autonomia. Alguns países são federações nacionais em que a tomada de decisão é partilhada entre o centro e os estados regionais. Outros países tomam as decisões de alocação ao nível central, descentralizando apenas a responsabilidade de execução. Outros ainda têm o processo de obtenção de receitas descentralizado (até certo ponto), bem como as despesas.

Isto poderia significar uma ligação dos três níveis (como no Gana), ou quatro níveis (como na Etiópia) ou, no caso da Índia ou do Paquistão, com uma ligação de aldeias, blocos, distritos, províncias (Paquistão) ou estados (Índia), e o governo nacional. Quando se trata da atribuição e da utilização de recursos públicos, cada nível tem suas próprias competências e intervenientes na tomada de decisões, e cada nível tem uma ligação particular com as estruturas nacionais. Nalguns casos, apenas determinadas funções – por exemplo, cuidados na primeira infância e educação – são totalmente descentralizadas e desconcentradas. A qualidade e a capacidade dos sistemas descentralizados pode variar de país para país. Em muitos países, os problemas com os gastos na educação surgem muitas vezes a nível descentralizado. Isso pode acontecer mesmo se o planeamento e gastos no nível nacional for

eficaz, uma vez que, às vezes, as autoridades locais não têm a capacidade de dispender os fundos de forma eficaz. Casos de corrupção são mais prováveis também a nível local. No entanto, enquanto a descentralização pode complicar a monitorização dos orçamentos a nível nacional, pode criar oportunidades de envolvimento legislativo ao nível local, e maior envolvimento dos cidadãos.

O envolvimento da sociedade civil com os principais intervenientes nos vários níveis dependerá do nível de descentralização do governo no país, e de quem tem o poder de orçamento e de despesas em diferentes níveis do sistema. É por isso que é importante compreender a responsabilidade dos diferentes atores nos diferentes níveis. Quando a administração é altamente descentralizada, especialmente se o orçamento tem lugar a nível sub-nacional, será mais importante o envolvimento com o governo local no processo de orçamentação, pois isso irá maximizar as possibilidades de influência direta.

A maioria das coligações nacionais da CGE operam através de círculos eleitorais de base ampla, o que significa que alguns dos seus membros se relacionam a nível nacional e outros a nível sub-nacional. Aqueles que operam a nível nacional/na capital envolvem-se primeiramente com decisores governamentais nacionais e funcionários, com intervenientes com a actividade baseada na capital, e com os media nacionais. Este tipo de trabalho visa obter um impacto a um nível macro, mesmo que possa implicar a pesquisa sobre questões que acontecem ou afectam políticas ou a prestação de serviços públicos a nível subnacional. Em contraste, as OSC e outros membros da coligação que funcionam ao nível subnacional ou local têm tipicamente base fora da capital. A maioria dos grupos que atuam nesse nível procuram monitorizar as políticas e a execução do orçamento, influenciar funcionários encarregados da execução, ou cativar mecanismos de supervisão ao nível local. Em sistemas federais podem também tentar influenciar as políticas estaduais. Tentar ligar e articular o trabalho nos planos nacional e subnacional é complexo, mas idealmente esse trabalho seria acompanhado de análise dos compromissos nacionais e do fluxo do dinheiro, mostrando como o dinheiro é bem gasto ou expondo o desvio ou o uso impróprio de fundos. Reconhecer as ligações dos orçamentos nos diferentes níveis vai permitir uma melhor compreensão do sistema e vai dar informação e permitir uma melhor compreensão ao trabalho de ação política de defesa do orçamento das organizações dedicadas à educação.

3. O CICLO DE UM ORÇAMENTO

O processo de orçamento de cada país tem as suas próprias características, refletindo a organização do executivo, os poderes legislativos e a independência e eficácia das instituições de supervisão.

Há algumas etapas no processo de orçamento às quais a maior parte dos governos adere (pelo menos em certa medida).

FIGURA 1: RESUMO DAS FASES DO CICLO DE ORÇAMENTO E OS TIPOS DE DOCUMENTOS DISPONÍVEIS



FASE 1: ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

A primeira fase do ciclo de orçamento é quando o Poder Executivo elabora o orçamento anual, determina limites máximos de despesas, o envelope fiscal (ou seja, o montante total de dinheiro que o governo tem disponível para o exercício orçamental desse ano). Normalmente, um Gabinete – que costuma ser o Gabinete do Orçamento no Ministério das Finanças – gere e coordena a elaboração, solicita informação aos vários departamentos e propõe as cedências necessários de forma a incluir prioridades governamentais que competem entre si nas despesas orçamentais totais. As projeções orçamentais baseiam-se em parte em informações sobre a economia e hipóteses sobre o seu curso futuro como o crescimento económico esperado, níveis de inflação e de desemprego. Geralmente esta parte ocorre à porta fechada. Por vezes o executivo pode divulgar um documento de discussão ou uma visão geral do orçamento, mas geralmente tanto o Parlamento como a sociedade civil têm pouco acesso direto a esta fase do processo. No entanto, o orçamento muito raramente é construído a partir do zero. Assim, as partes principais do orçamento podem ser previstas com antecedência, incluindo o orçamento da educação. Em termos de receita, é improvável que inclua mudanças significativas ao sistema fiscal existente. Normalmente implica mudanças mais modestas como ajustes devido à inflação ou alterações à carga fiscal.

FASE 2: APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

A segunda etapa do ciclo orçamental ocorre quando o orçamento do executivo é discutido no Parlamento e, conseqüentemente, transformado em lei. Durante a fase de promulgação, o Parlamento revê, retifica e adota o orçamento. O grau de envolvimento do Parlamento varia de país para país (ou seja, se o sistema é presidencialista ou parlamentar), e dos poderes do legislador nos termos da Constituição. Em muitos países o legislador tem menos influência sobre as receitas do que sobre as despesas.

FASE 3: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Durante a fase de implementação, muitos governos divulgam relatórios sobre os gastos e receitas no ano, para mostrar o avanço em relação aos objectivos orçamentais. O nível de detalhe e a atualidade das informações fornecidas diferem de país para país. O executivo frequentemente apresenta durante o ano um orçamento suplementar à legislatura, propondo ajustes ao orçamento promulgado e apresenta uma revisão das despesas orçamentais. No entanto, as políticas de receita são raramente ajustados a meio do ano.

FASE 4: SUPERVISÃO DO ORÇAMENTO

A fase final do ciclo orçamental inclui uma série de atividades do governo para avaliar a forma como foi gasto o orçamento. Esta é uma valiosa oportunidade para as organizações da sociedade civil e grupos de orçamento obterem informação sobre a eficácia de algumas iniciativas orçamentais particulares, assim como para promover a prestação de contas verificando se o legislativo e o executivo respondem de forma adequada às conclusões dos relatórios de auditoria.

Cada uma das fases do ciclo orçamental cria diferentes oportunidades para a participação da sociedade civil. Estas são exploradas no módulo 5, que analisa o controlo do orçamento pelos cidadãos.

4. DOCUMENTOS DO ORÇAMENTO

As boas práticas internacionais recomendam que os governos publiquem oito relatórios orçamentais, em vários pontos do ciclo orçamental. Quatro dos oito relatórios orçamentais chave dizem respeito às fases de elaboração e aprovação do processo orçamental: a pré-proposta orçamental, a Proposta Orçamental do Executivo, Orçamento Promulgado e o Orçamento do Cidadão. Os relatórios restantes referem-se à execução e supervisão do orçamento a nível governamental – os Relatórios anuais, Revisão intercalar, Relatório de final de ano e Relatório de Auditoria.

Idealmente os cidadãos devem poder aceder a todos os documentos do orçamento. No entanto, na realidade, isto é mais complicado nuns países do que noutros. Nos últimos anos tem havido um impulso para que os governos sejam mais abertos, e foi dada uma maior atenção às questões da transparência, participação, dar voz e responsabilização. Isto levou a uma mudança palpável na quantidade de informação disponibilizada ao público e a uma enorme onda de transparência orçamental e responsabilização pelos gastos. Há agora leis sobre o direito à informação ou de liberdade de informação em cerca de 100 países, em relação a apenas 12 em 1990 (Right2INFO.org). O Índice do Orçamento Aberto da International Budget Partnership, que examina o estado da transparência e participação orçamental em 108 países encontrou aumentos consistentes na transparência orçamental anos após ano (IBP, 2015). As mesmas tendências foram também observadas pelo Observatório de Gastos Governamentais (Government Spending Watch) no seu relatório anual, que observou que os governos de países de baixo e médio baixo rendimento tinham disponibilizado para análise e informação mais um terço de documentos oficiais em 2015 comparado com 2011 (GSW de 2015).

Em alguns casos, as tendências para abrir os orçamentos ao público são impressionantes. Na América Latina, por exemplo, há agora vários portais de transparência, como o de El Salvador (site do Ministério de Hacienda, de El Salvador), do Brasil (site da Controladoria-Geral da União do Brasil) e do Peru (Ministerio de Economía y Finanzas do Peru). Portais de transparência fiscal que fornecem informações oportunas e fáceis de consultar sobre o planeamento e execução do orçamento, permitindo aos cidadãos acederem a informações, em tempo real, sobre o orçamento de uma forma que é fácil de entender (site do Banco Mundial). No entanto, muitos países estão a ficar para trás, com governos que ainda limitam as oportunidades de acesso dos cidadãos à informação orçamental ou as oportunidades de se envolverem no processo orçamental. Em alguns países com orçamentos descentralizados é extremamente difícil conseguir informações sobre o orçamento – e reunir informação sobre o que foi gasto a nível local pode ser impossível.

Não é apenas uma questão de os governos publicarem documentos orçamentais ou permitirem o envolvimento do público em processos de orçamento, mas também do acesso e legibilidade da informação e da forma clara como o orçamento é desagregado. Muitas vezes, os governos não fornecem informação suficiente que permita aos cidadãos fazer as ligações entre as rubricas e a execução e, finalmente, entre resultados e realizações, que são necessárias para controlar eficazmente as despesas. Também pode haver uma falta de informação sobre a forma como as despesas são desagregadas em relação a diferentes grupos (ex.: crianças portadoras de deficiência) ou localizações geográficas, por exemplo.

Antes de qualquer ativistas da educação poder fazer uma análise do orçamento, precisa de reunir a informação. O Exercício 1 e o Exercício 2 têm como objectivo oferecer alguma prática sobre a maneira de obter os documentos do orçamento e ajudar os utilizadores a encontrar nos documentos a informação de que precisam.

EXERCÍCIO 1. ACEDER À INFORMAÇÃO SOBRE O ORÇAMENTO

Objetivo

Para os utilizadores aprenderem como aceder à informação sobre o orçamento no seu país.

Atividade

Passo 1: Verificar os sites do governo

O primeiro sítio onde procurar informação sobre o orçamento é on-line, visitar o site do Ministério das Finanças, do Tesouro etc. (ou talvez um departamento, como o gabinete de controlo orçamental). A maneira mais fácil de fazer isto é, muitas vezes, escrever '[nome do país] orçamento' num motor de busca e seguir os links governamentais oficiais que aparecem.

Em teoria, o Ministério das Finanças é responsável por disponibilizar informação sobre o orçamento ao Parlamento e ao público, num formato acessível e abrangente. Na realidade, os governos nem sempre produzem a informação sobre o orçamento num formato acessível, e nem sempre partilham informação de forma transparente.

Passo 2: O que fazer se não conseguir encontrar a informação sobre o orçamento on-line

Se os documentos não estiverem publicados on-line, vale a pena entrar diretamente em contato com o Ministério das Finanças para pedir informações sobre o orçamento. Ou pode entrar em contato com o Ministério da Educação para obter informações sobre o orçamento da educação e uma desagregação mais detalhada.

Passo 3: Aceder a informação suplementar

Pode também ser útil visitar outros sites para encontrar informações suplementares para apoiar a sua análise do orçamento. Isso pode ajudar a conseguir informação adicional, por exemplo, sobre a intenção de financiamento para determinados programas ou para planos sectoriais relacionados.

Algumas possíveis fontes de informação adicionais:

- O Banco Central e o Gabinete Central de Estatística – às vezes publica o orçamento e outras informações financeiras.
- Auditor Geral – pode ter contas auditadas no passado.
- O Ministério da Educação (ou o gabinete local para o orçamento do Ministério) – para um orçamento sectorial com dados mais desagregados.
- Os doadores bilaterais e multilaterais – para complementar as informações sobre as despesas do doador, por vezes, os doadores podem também ajudar no acesso à informação sobre os orçamentos.
- Planos do Sector da Educação – podem ajudar a entender como foram utilizadas as autorizações orçamentais.
- Os mecanismos de coordenação da Parceria Global para a Educação, Grupos Locais de Educação ou Education Sector-Wide Approach (SWAP) muitas vezes têm informações sobre o orçamento.

Desafios de informação

Em muitos países os utilizadores poderão encontrar alguns obstáculos quando tentam reunir informações sobre o orçamento. O grau de dificuldade em encontrar informação irá determinar em que medida um ativista pela educação pode conduzir uma análise do orçamento eficaz. Se não consegue encontrar os documentos e as informações necessárias para a análise do orçamento, terá dificuldade em seguir em frente!

Pode haver uma série de desafios ao tentar conseguir informação orçamental, como:

- Falta de legislação sobre o direito à informação;
- Falta de dados orçamentais precisos e atempados;
- Falta de dados desagregados que forma útil (também conhecido como dados totalmente desagregados: dados divididos por idade, género ou outras características);
- Falta de transparência; e
- Falta de mecanismos institucionalizados para a participação do público.

Se o acesso à informação é uma grande preocupação, um ponto de partida óbvio para a ação política é pressionar o governo a publicar mais informação sobre o orçamento e a ser mais transparente. Nesse caso, um dos seus primeiros passos pode ser unir forças com parceiros ou grupos de trabalho relevantes que trabalham em campanhas sobre direito à informação ou transparência, para melhorar a disponibilidade de dados e a transparência.

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

Opção 1. Pedir aos participantes para encontrarem informação sobre o orçamento dos seus países antes da reunião. Dividi-los em pequenos grupos para partilhar e discutir os resultados. Num contexto internacional, os participantes podem trabalhar em grupos por país, para comparar e discutir os seus resultados, ou em grupos mistos de países para comparar e contrastar a disponibilidade de informação nos diferentes contextos.

Opção 2. Se os participantes tiverem acesso à internet numa sessão de formação, podem tentar encontrar informação sobre o orçamento durante o evento. Como facilitador, certifique-se de estar preparado para esta sessão, compreendendo os diferentes desafios orçamentais nos diferentes países que estiverem presentes na formação. O tempo necessário para realizar este exercício vai depender da disponibilidade de documentos publicamente acessíveis e da complexidade desses documentos – alguns países têm uma grande quantidade de informação facilmente acessível (que pode levar muito tempo a tratar), outros têm muito menos. Permita que alguns participantes avancem mais do que outros. Pode querer colocar um facilitador (ou participante experiente) em cada grupo para apoiar (mas não liderar) o processo.

Perguntas adicionais para discussão

- Foi fácil encontrar informação sobre o orçamento do seu país?
- Que sites visitou para encontrar informação governamental oficial sobre o orçamento?
- Que sites visitou para encontrar informação suplementar sobre o orçamento?
- Que passos acha que o governo deveria dar para tornar a informação sobre o orçamento mais facilmente acessível?
- Foi fácil compreender a informação no site do governo?
- O que acha que poderia ser feito para tornar a informação mais fácil de entender?

5. CLASSIFICAÇÕES DOS ORÇAMENTOS

A classificação do orçamento é um dos alicerces essenciais a um sistema de gestão orçamental saudável, uma vez que determina a maneira pela qual o orçamento é registado, apresentado e reportado e, enquanto tal, tem um impacto direto sobre a transparência e a coerência do orçamento. Uma classificação correta do orçamento é importante para a formulação de políticas e para a análise de desempenho, alocação eficiente de recursos entre sectores, e garantir a conformidade com os recursos orçamentais aprovados pelo Parlamento.

Há uma série de maneiras diferentes pelas quais os orçamentos podem ser classificados (Jacobs, Helis, e Bouley, 2009):

- **A Classificação Administrativa** identifica a entidade responsável pela gestão dos fundos públicos em causa, como, por exemplo, o Ministério da Educação ou, a um nível inferior, departamentos de educação primária, e num nível ainda mais baixo, as escolas.
- **A Classificação Funcional** organiza as atividades do governo de acordo com os fins e com os objectivos gerais para que se destinam (por

exemplo, educação). É independente da estrutura administrativa ou organizacional do governo. Essa classificação é especialmente útil na análise da afetação de recursos entre sectores.

- **A Classificação Económica** identifica o tipo de despesas efectuadas, por exemplo, salários, bens e serviços, transferências e pagamentos de juros, ou despesas de capital.
- **A Classificação por Programa** exige que o orçamento seja organizado em torno de um conjunto de programas e subprogramas, com objectivos políticos claros e focado nos resultados e produtos. Este tipo de sistema de classificação está a tornar-se cada vez mais popular uma vez que liga o financiamento aos resultados, em vez de às rubricas.

EXERCÍCIO 2. COMPREENDER O ORÇAMENTO DO SEU PAÍS

Objetivo

Familiarizar-se com o orçamento do seu país e começar a analisar a informação disponível.

Atividade

Analise os documentos orçamentais para o seu país (ver Exercício 1) e responda às seguintes perguntas:

1. O Orçamento apresenta as razões para as escolhas feitas? Pode identificar que áreas são prioritárias no orçamento?
2. O orçamento decompõem-se em classificações funcionais, administrativas ou económicas (ver Classificações Orçamentais)?
3. O orçamento apresenta informações sobre os gastos do governo em programas, subprogramas e informações posteriores sobre a desagregação dos gastos do governo num plano inferior ao nível de subprograma?
4. O orçamento faz uma diferenciação correta entre gastos recorrentes (custos operacionais) e os custos de capital (custos de desenvolvimento)?
5. O orçamento é descentralizado? Existe um orçamento regional e/ou distrital? Estão acessíveis?
6. As diferentes rubricas orçamentais são suficientemente claras para se saber a que cada uma delas se refere, e são coerentes em todos os departamentos?
7. O orçamento contém estimativas para os próximos três anos ou apenas para este ano (podem ser comparados entre diferentes anos com facilidade)?

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

Antes da sessão de um workshop os participantes precisam de se assegurar de que possuem informação relevante sobre o orçamento. Devem, idealmente, trabalhar em grupos pequenos por país para responder às perguntas acima.

O objetivo do exercício é que os participantes se familiarizem com o aspecto e com o conteúdo do orçamento do seu país e que aprendam a extrair dele informações úteis. Não é necessário partilhar em plenário as respostas específicas às perguntas. Ao invés, poderão querer facilitar uma discussão em grupo sobre a experiência de navegar no orçamento, explorando algumas das seguintes perguntas:

- Foi fácil encontrar no orçamento a informação de que precisava?
- Que desafios enfrentou?
- Que nova terminologia encontrou?
- O que pensa que poderia ser feito para tornar o orçamento mais fácil de entender?

6. PREPARAÇÃO PARA O ORÇAMENTO: ALGUMAS SUGESTÕES IMPORTANTES.

Este kit de ferramentas vai dar muitas ideias sobre como realizar um trabalho efetivo de orçamento em matéria de financiamento da educação. Antes de começar, é útil estar ciente das promessas políticas centrais ou das garantias legislativas em matéria de educação – isso vai ajudar os ativistas da educação a entender quais são as prioridades nacionais, como poderão relacionar-se com o orçamento, e como exigir responsabilidades aos governos. Aqui estão algumas sugestões:

Compreender o ambiente político, jurídico e económico.

- Monitorizar a paisagem política e planear as estratégias de ação política em conformidade para maximizar os seus impactos.
- Entender o quadro jurídico e institucional do orçamento e o calendário do ciclo orçamental.

Reforçar a capacidade de analisar o orçamento e a consciencialização.

- Desenvolver a formação e a especialização em elaboração de orçamento, de modo a poder dirigir esse conhecimento para aumentar a capacidade analítica e de ação política das organizações da sociedade civil e dos membros do parlamento.

- Investir na capacidade e na confiança das organizações da sociedade civil para conduzir o trabalho de orçamento.
- Produzir ferramentas de formação simples, amigas do utilizador e que sejam acessíveis aos grupos de base.
- Ligar a monitorização do orçamento à ação política desde o nível local até ao nível nacional, de modo a que as vozes das bases sejam tidas em conta na tomada de decisões.
- Apoiar campanhas para garantir a liberdade de informação sempre que possa afectar capacidade de a sociedade civil realizar o trabalho de orçamento.

Estabelecer relações construtivas com o governo, com o parlamento e com a sociedade civil.

- Promover os benefícios potenciais do trabalho do orçamento com funcionários do governo.
- Estabelecer relações de colaboração com outras organizações da sociedade civil, para garantir que se criam as oportunidades para aumentar as capacidades e conhecimentos dos demais.
- Criar um relacionamento mutuamente benéfico com o braço legislativo do governo.
- Promover a participação das bases no trabalho de orçamento.
- Centrar-se na pesquisa de alta qualidade baseada em provas como uma forma de influenciar o processo de orçamento.

Disseminação aberta das descobertas realizadas.

Realizar uma variedade de atividades de trabalho de orçamento.

- Assegurar que o aumento da capacidade é acompanhado por atividades que podem apoiar o trabalho de promoção e defesa (ação política).
- Distribuir os resultados da análise do orçamento de uma forma que seja diversificada, orientada e clara, e que encoraje outros intervenientes a agir de acordo com as recomendações.
- Divulgar informações num prazo que permita que as partes interessadas influenciem os debates políticos.
- Envolver os media de modo a maximizar a visibilidade da pesquisa.
- Partilhar amplamente exemplos de boas práticas.

EXERCÍCIO 3. QUESTÕES-CHAVE A RESPONDER QUANDO SE INICIA O TRABALHO COM O ORÇAMENTO

Objetivo

Pensar e refletir sobre os processos e atores do orçamento do seu país e identificar eventuais lacunas no seu conhecimento que possam exigir mais investigação posterior.

Atividade

Reveja as perguntas abaixo e responda a tantas quantas puder. Pode ser capaz de responder a algumas de imediato, outras vão exigir uma rápida pesquisa na Internet ou talvez o contributo de um colega especialista. Destaque qualquer questão que requeira investigação futura.

- 1. Quais são as prioridades do governo para melhorar a Educação?** Com que ações ou com que políticas se comprometeu o governo? Quais são as principais prioridades? Há algum compromisso que seja particularmente subfinanciado? Conhece o Plano do Sector da Educação?⁴ O direito à educação é uma garantia parlamentar ou um direito constitucional?
- 2. Quem define o orçamento para a educação?** Quem define a agenda e os orçamentos para a educação? O Ministro das Finanças impõe limiares para o sector? Qual é o ministério responsável por cada aspecto do orçamento da educação? Será que definem o orçamento com outros sectores do governo? Ao nível subnacional, quem define orçamentos e planos? Quais são os processos nos parlamentos para definir os orçamentos? Em que espaços da discussão e da tomada de decisão é assegurada a participação?
- 3. Quem executa o orçamento?** Que departamentos têm a responsabilidade da execução do orçamento da educação? Qual é o seu nível no governo? Quem executa o dinheiro a nível subnacional?
- 4. Quem monitoriza a execução do orçamento e trata das mudanças que precisam de ser feitas?** Que espaços e que procedimentos existem para monitorizar e examinar a execução do orçamento? Só ao nível governamental? Como e quando podem as organizações da sociedade civil participar?

⁴ Um Plano do Sector da Educação é um documento oficial do governo que determina o que o governo pretende alcançar no sector da educação. Para saber mais sobre este assunto, consulte CGE de 2014.

MÓDULO 2: AUMENTAR A PERCENTAGEM DO ORÇAMENTO DEDICADO À EDUCAÇÃO

RESUMO:

Este módulo cobre a parte do orçamento público destinado à educação e visa ajudar os ativistas da educação a defender a atribuição pelo seu governo da quantia internacionalmente recomendada de 20% do orçamento total do governo ou 6% do produto interno bruto à educação .

O módulo apoiará os ativistas da educação na análise das dotações orçamentais do seu governo para a educação, e para a construção de bases de conhecimento sobre questões relacionadas com as dotações orçamentais. Analisa porque a partilha das questões orçamentais é importante e descreve alguns dos outros sectores que competem para financiamento do governo. Também explora as tendências de financiamento do governo, olhando especificamente para como a diminuição dos níveis de ajuda ameaça a capacidade dos governos aumentarem os seus orçamentos. Finalmente, aborda brevemente o impacto da privatização no financiamento da educação.

Os exercícios práticos deste módulo focam-se na identificação das prioridades de ação política e pesquisa ligadas a esta parte do orçamento. Os exercícios de análise de orçamento recorrem a amostras de orçamentos altamente simplificadas e são concebidos como uma introdução ao desenvolvimento das suas competências e confiança antes de abordar documentos orçamentais reais, que são susceptíveis de ser muito mais complexos.

ATÉ AO FINAL DESTA MÓDULO TERÁ:

- Compreendido a importância da dotação do orçamento destinado à educação.
- Compreendido compromissos recentes para atingir a quantia internacionalmente recomendada de 20% do orçamento geral do estado ou de 6% do produto interno bruto atribuídos à educação.
- Calculado a parte do orçamento destinado à educação no seu país, e considerado se este é ou não suficiente para responder aos objetivos e obrigações declarados.
- Apreendido a seccionar o orçamento do seu país, a fim de analisar os gastos em diferentes sectores.
- Compreendido o impacto da inflação e aprendido como calcular a real alocação à educação, ao longo do tempo.

1. POR QUE A PERCENTAGEM É IMPORTANTE?

É fundamental que os governos gastem em educação uma parte suficiente do orçamento nacional geral a fim de garantir a educação de qualidade para todos os cidadãos. Existe um amplo consenso no seio da comunidade internacional de que para garantir isso os países devem atribuir pelo menos 20% do seu orçamento total, ou 6% do PIB à educação. No entanto, muitos países ficam muito aquém. Quando se gasta muito pouco, ou sofre a qualidade, porque os custos têm de ser recuperados em outras rubricas, ou algumas áreas da educação ficam com pouco financiamento. Claro que, também é crítico *como* os fundos são alocados, e a sociedade civil deve assumir um papel ativo na defesa de alocações suficientes que vão para os grupos marginalizados que muitas vezes são ignorados nos processos de elaboração do orçamento. A sociedade civil precisa de tornar os governos responsáveis pelos compromissos assumidos e garantir que os fundos são gastos de acordo com o orçamento. Estas questões serão exploradas no módulo 4 (melhorar a *sensibilidade* dos orçamentos e despesas da educação) e no módulo 5 (aumentar o *escrutínio* do orçamento da educação).

As insuficiências na despesa do governo tornaram fracos muitos sistemas de ensino nos países em desenvolvimento – especialmente quando combinadas com um aumento da procura da educação devido às crescentes populações jovens. Um bom exemplo disso é o que aconteceu com os gastos por aluno na década subsequente ao Fórum Mundial de Educação de Dacar em 2000, em que um grande aumento nas matrículas – muitas vezes após a extinção das propinas para o ensino primário – não coincidiu com aumentos significativos no orçamento atribuído à educação. Os aumentos do orçamento não conseguiram manter o ritmo do número de crianças que ingressam na escola e os gastos por aluno caíram muito abaixo do que é necessário para conseguir uma educação de qualidade. Por exemplo, no Malavi, os gastos por aluno diminuíram de USD 74 para USD 54, durante o período em que um maior número de crianças se inscreveram no sistema primário. No Níger, apesar das despesas totais com educação aumentarem em percentagem do PIB, a despesa por aluno da escola primária caiu, ao longo da década, de USD 207 para USD 130.5

A equipa do Relatório de Monitorização Global da Educação (RMGE) em 2015 estimou que o custo anual *mínimo* por criança do ensino primário é de USD 220 e de USD 331 por estudante do secundário inferior, para garantir educação de alta qualidade nos países em desenvolvimento. No entanto, o

gasto médio por aluno numa amostra de países de baixo e médio rendimento foi de apenas de USD 116 e USD 168 por estudante primário e secundário inferior, respectivamente em 2011-12 (Steer & Smith, 2015). Isto significa que a despesa é muito baixa, e está a ser demasiadamente dispersa para assegurar até as mais básicas garantias de qualidade. Além disso, acreditamos que o custo real de assegurar educação de alta qualidade é substancialmente mais alto. Em comparação, os países da OCDE gastam consideravelmente mais em educação per capita (OCDE, 2014b). Proporcionar uma educação de boa qualidade para além do mínimo absoluto vai exigir grandes aumentos na despesa per capita.

Uma outra consequência da atribuição de uma percentagem insuficiente do orçamento para a educação é que o financiamento para os professores fica frequentemente muito limitado. Normalmente, a maior parte das despesas de educação vai para os salários dos professores, por isso, quando os orçamentos da educação não acompanham as necessidades, os governos tendem a tentar encontrar maneiras de cortar os gastos com professores. Em resposta às limitações de recursos, muitos países do sul, da Ásia ocidental e da África Subsariana têm recorrido a recrutar professores contratados, que podem ser pagos menos do que outros professores o que prejudica seriamente a qualidade da educação (Birmingham, 2004). Portanto, quando os orçamentos são apertados, encontrar recursos para os professores é sempre o maior desafio para melhorar a qualidade da educação.

Simplificando, a qualidade não pode melhorar – especialmente, ao mesmo tempo que a expansão do acesso aos níveis mais elevados de educação – sem um aumento da percentagem do orçamento destinado à educação, e gastando mais em áreas críticas para melhorar o aumento da qualidade, tais como salários e condições dos professores.

EXERCÍCIO 4. IDENTIFICAÇÃO DE QUESTÕES EM TORNO DA PERCENTAGEM DO ORÇAMENTO PARA A EDUCAÇÃO

Objetivo

Começar a explorar algumas das questões em torno da percentagem do orçamento atribuída à educação, e considerar se esta é ou não suficiente para responder aos objectivos e obrigações da política declarada.

Atividade

Neste exercício, os utilizadores são convidados a rever informações do orçamento para a educação e responder a uma série de perguntas. Não é necessário responder às perguntas com grande detalhe. A intenção é iniciar um debate sobre o potencial trabalho de acção política sobre a percentagem do orçamento, e o nível de conhecimentos do utilizador – será mais explorada no resto do módulo.

Passo 1: Localizar informações sobre o orçamento do seu país (Veja o Exercício 1).

Passo 2: Reveja as informações do orçamento para responder às seguintes perguntas:

- Qual é a percentagem do orçamento do governo atribuído ao sector da educação? Como se comparam as despesas de educação (em percentagem) com a despesa total do governo?
- O orçamento corrente de educação é adequado para assegurar as políticas e os objetivos do governo? Se, por exemplo, o governo se comprometeu com ensino primário gratuito para todos, existem recursos suficientes para isso?
- Como se compara com o financiamento para outras áreas prioritárias para o governo, como a saúde?
- O seu governo comprometeu-se ou está perto de se comprometer com as normas internacionais de pelo menos 20% da dotação orçamental, ou pelo menos 6% do PIB para a educação?
- O orçamento da educação está a subir ou a descer?
- Quais as questões chave de defesa que estão a surgir em relação à parte do orçamento destinado à educação?
- Sente que está mais esclarecido sobre porque está a trabalhar estas questões, os problemas que procura abordar e os conhecimentos que já tem? Se não, de que outras informações precisa?

Adaptar o exercício para um ambiente de workshop

- Se está num ambiente de workshop, peça aos participantes para trabalhar em pequenos grupos para responder às perguntas e para dar feedback sobre áreas-chave da sua discussão. Certifique-se de que identificam as áreas em que existem lacunas de sustentação, para serem preenchidas mais tarde.
- Também pode optar por iniciar a sessão disponibilizando aos participantes alguma informação chave, de modo a que em vez de se focarem em encontrar informação eles aprendam a usar os dados para analisar a parte do orçamento destinado à educação.
- Os participantes podem achar útil criar um gráfico circular que mostre a fatia do orçamento atribuído a cada sector ou que represente o orçamento da educação como uma percentagem do PIB. Isso será útil para os membros do grupo visualizarem a desagregação do orçamento e para a usarem na sensibilização no seio das suas próprias organizações e ao nível da comunidade, por exemplo.

2. QUE MAIS COMPETE POR ESPAÇO FISCAL NO ORÇAMENTO?

Ao olhar para o orçamento do governo completo pode ser possível identificar como gastando menos noutra setor se poderia aumentar a parcela do orçamento para a educação. Por isso é importante compreender o orçamento como um todo. Um dos fatores mais importantes na determinação de tendências e níveis de gastos para cada governo é o espaço fiscal disponível, ou seja, o espaço no orçamento existente para mover despesas, dependendo do crescimento, das tendências do défice orçamental, das receitas do governo, e dos níveis de dívida. No geral, a decisão de um governo sobre quanto gastar em educação é baseada numa combinação de fatores, incluindo a receita que cobra, o espaço que tem no seu orçamento para fazer mudanças na alocação de gastos para diferentes sectores, e como está comprometido com a educação.

É importante estar ciente de outros sectores sociais, como a saúde ou bem-estar social, e não competir com eles nos gastos. Às vezes é possível identificar oportunidades win-win para tornar más alocações de gastos públicos em boas, a fim de aumentar a parte do orçamento para bens sociais. Um exemplo disto pode ser os subsídios de energia, que começam por ser uma forma de acesso universal, e que muitas vezes beneficiam as famílias com receitas mais elevadas (que tendem a ter maior acesso a serviços de energia), o que reforça a desigualdade. Tais abordagens, portanto, são regressivas (FMI, 2014). Alguns países conseguiram reduzir os subsídios à energia libertando dinheiro para gastar em educação e outros sectores sociais. Na Indonésia, por exemplo, um grande impulso ao financiamento da educação veio da decisão de cortar os subsídios aos combustíveis, o que permitiu que o governo eliminasse as taxas escolares melhorando a educação através de programas financiados a nível nacional (Steer & Smith, 2015).

Em vários países, são gastos valores muito elevados do orçamento com o serviço da dívida e despesas de defesa, o que limita os gastos com os sectores sociais, incluindo a educação. Em alguns casos essa despesa atinge níveis chocantes: o Gana gasta atualmente mais de um terço do seu orçamento nacional com o serviço da dívida (38%), o Sri Lanka está a gastar perto de dois terços do seu orçamento com os serviços da dívida e da defesa combinados e a Jamaica está a gastar quase metade do seu orçamento no serviço da dívida (48%).⁶ Os empréstimos e a reacumulação de dívida estão a aumentar em muitos países, apesar dos esforços e iniciativas de cancelamento de dívida, devido a uma combinação de fatores: insuficiências da ajuda que foi prometida, mas não entregue, ou ajudas que vêm sob a forma de empréstimos, em vez de subsídios, por exemplo. A maior parte das ajudas diretas à educação e ensino básico têm tomado a forma de subvenções, mas desde 2009 os empréstimos não-concessionais para a educação têm crescido significativamente em termos de volume, a uma taxa que agora supera o crescimento das subvenções, que se somam a novos níveis de dívida. Ao mesmo tempo, houve uma explosão de empréstimos por bancos privados e outras instituições financeiras que pedem emprestado a juros baixos na Europa e nos Estados Unidos, para fazer grandes lucros através de empréstimos aos governos africanos a taxas de juro muito mais elevadas.

Em 2017, o número de países com dívida insustentável terá subido para 15, utilizando o limiar do Banco Mundial. África ainda gasta USD 21 mil milhões por ano em pagamentos da dívida. Em 2018, o aumento do serviço da dívida poderia ser igual a mais de metade do orçamento de educação da Mauritânia (60%) e do Níger (53%) (Mustapha & Prizzon, 2014).

É portanto essencial não só compreender os gastos do governo em educação, mas também olhar para outros sectores e áreas de despesa. É este o tema do Exercício 5.

⁶ Todos os números com base em despesa planeada para 2014 (GSW 2015).

EXERCÍCIO 5. ANÁLISE DO ORÇAMENTO – COMO COMPARAR OS GASTOS EM DIFERENTES SECTORES

Objetivo

Praticar a análise dos gastos em diferentes sectores de um orçamento de exemplo, a fim de ser capaz de conduzir uma análise semelhante no orçamento do seu próprio país.

Atividade

Neste exercício, pede-se que faça uma análise a um orçamento de exemplo simples, que calcule a percentagem do orçamento atribuído a diferentes sectores, e que pense sobre como isso se pode relacionar com questões de ação política. Os valores do orçamento de exemplo são deliberadamente construídos para ressaltar alguns pontos-chave de ação política. Deve olhar para todo o orçamento e pensar como os fundos são distribuídos, tendo em mente o que leu até agora neste módulo. Note também que os números do orçamento de exemplo estão altamente simplificados. Isto dar-lhe á alguma prática inicial antes de passar à análise do seu próprio orçamento, que é susceptível de ser uma tarefa muito mais complicada.

Passo 1: Reveja o orçamento de exemplo abaixo e responda às seguintes perguntas:

- Quais são as áreas prioritárias (com base na percentagem do orçamento total)?
- O que pensa sobre a dotação orçamental para a educação, em comparação com outras áreas?
- Há alguma área que poderia ser possível reduzir para libertar mais dinheiro para a educação?
- Que perguntas surgem dos números abaixo?
- É precisa mais informação sobre outras áreas?
- Quais as questões-chave de defesa (ação política) que surgem em relação à sua análise?

Passo 2: Se consegue localizar valores sectoriais no orçamento do seu país, mas não a percentagem de cada sector, então procure fazer o cálculo. Para calcular a percentagem, divida o valor do orçamento aprovado por sector/ ministério pela despesa total, e multiplique por 100. Uma vez calculada a percentagem da educação e de outros sectores, pode responder às perguntas acima relativas ao seu próprio orçamento.

Orçamento de exemplo

SECTOR/MINISTÉRIO/DEPARTAMENTO	ORÇAMENTO APROVADO (EM MILHÕES)	% PERCENTAGEM APROVADA
Ministério da Defesa	1.888,33	12%
Ministério das Estradas, Transportes e Infraestrutura Rural	2.389,37	15%
Ministério da Agricultura	473,73	3%
Ministério da Educação	2.550,38	16%
Ministério da Saúde	1.281,14	8%
Ministério da Água e Saneamento	420,45	3%
Gabinete do Presidente	1.188,47	8%
Ministério de Energia e Desenvolvimento Mineral	1.829,39	12%
Administração pública	554,84	4%
Dívida, pagamentos de juros	3.082,87	20%
TOTAL	15.658,97	100%

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

Peça aos participantes para trabalharem em grupos para:

- Rever o orçamento de exemplo e responder às perguntas.
- Identificar pontos-chave de ação política.
- Dar feedback em plenário sobre os pontos-chaves e as razões para as.
- Se consegue localizar números semelhantes para o país em que está a trabalhar, pode usar o orçamento real em vez do orçamento de exemplo.
- Podem omitir-se os números das percentagem de cada sector e em vez disso ajudar os participantes a calculá-las.

NB: A fim de ajudar a orientar as discussões o facilitador deve rever o orçamento com antecedência, para se familiarizar com ele e identificar as principais questões que possam surgir nas discussões.

CAIXA 5. USAR COMPROMISSOS LEGISLATIVOS PARA FORÇAR A ADEÇÃO A COMPROMISSOS DE FINANCIAMENTO

É importante que os Estados se comprometam com um certo nível de despesa de educação e a aumentar o financiamento das políticas de educação e programas acordados no longo prazo. Ao longo dos últimos 15 anos, alguns países tomaram medidas para formalizar isto através da alteração das suas constituições, ou pela introdução de legislação nacional. Isto fornece compromissos jurídicos claros e vinculativos para financiar as políticas de educação que os governos têm assumido.

A Constituição do Brasil, por exemplo, prevê que “a União aplicará anualmente nunca menos de 18% de suas receitas fiscais, e os Estados, o Distrito Federal, e os Concelhos pelo menos 25% das receitas fiscais, incluindo as receitas resultantes de transferências, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.” Além disso, o Plano Nacional de Educação do Brasil 2014-2024, define os compromissos com gastos a longo prazo

com a educação, com a meta de aumentar os recursos nacionais para 7% do PIB, após cinco anos, e 10% do PIB no final do período do plano (Brasil Ministério da Educação, 2014). Em 2002, a Indonésia alterou a sua Constituição para exigir a alocação de pelo menos 20% do orçamento nacional para a educação. A Constituição do Equador de 2008 estabelece que as despesas públicas para a educação serão de 6% do PIB. As legislações de direito-à-educação da Argentina e México vinculam esses governos ao investimento de 6% e 8% do PIB, respectivamente. A Constituição da Etiópia prevê que “o Estado tem a obrigação de alocar recursos cada vez maiores para assegurar saúde pública, educação e outros serviços sociais.” Da mesma forma, as Constituições das Filipinas e do Vietname preveem que o Estado deve dar prioridade ao investimento na educação. Apesar de os governos nem sempre cumprirem esses compromissos, eles são importantes para dirigir a ação do governo e fornecer uma alavanca para que os cidadãos possam responsabilizar as autoridades.

Fonte: *Time to Get It Right: Lições da EPT e os ODM 2016-2030 para a Educação (GCE, 2015b).*

3. DEFENDER O AUMENTO DA PERCENTAGEM DO ORÇAMENTO ATRIBUÍDO À EDUCAÇÃO

O aumento da quota do orçamento comprometida com a educação, é ao longo do tempo, uma peça de importância central para qualquer defesa de orçamento de educação. Com os novos compromissos e metas ambiciosas da Agenda Educação 2030 (concorrendo com outros novos compromissos ODS), e o crescimento das populações jovens na maioria dos países em desenvolvimento e a ajuda à educação em declínio, a questão do gasto público adquire a maior importância. É essencial a monitorização dos progressos do governo na expansão dos gastos ao longo do tempo, e em linha com os padrões internacionais. A seção seguinte explora tudo isto mais detalhadamente e é seguida por dois exercícios para ajudar o utilizador a praticar a sua própria análise do orçamento relativa a estas medidas.

MEDIR A DESPESA REAL COM A EDUCAÇÃO AO LONGO DO TEMPO

A defesa de orçamentos que só olha para o orçamento de um ano especial, ou para um número limitado de anos, pode falhar na identificação de tendências de despesa com educação. É importante estar atento a essas tendências, pois a despesa com educação não é um curto prazo, um investimento único. Pelo contrário, é um investimento a longo prazo que requer compromissos financeiros incrementais e previsíveis. Para poder obter uma boa medida das tendências de despesas ao longo do tempo e comparar um ano com outro, é importante olhar para o que acontece em termos reais – ou seja, as despesas de educação do governo aumentaram em termos reais (acima da inflação) ao longo do tempo (quando comparadas com as de anos anteriores)? Os orçamentos são apresentadas em valores nominais, que são os números reais imputados, ou gastos em educação num dado ano. Para calcular o valor real, é necessário ter em conta a inflação, a fim de comparar um ano com outro, e ver se realmente o governo está a aumentar ou a diminuir a despesa ao longo do tempo. Exploramos isso no Exercício 6.

MEDIR A PORCENTAGEM DA EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO E AO PIB

A Declaração de Incheon afirma: *“Reconhecemos que o sucesso da agenda 2030 exige políticas de educação sãs e planeamento, bem como modos de implementação eficientes. É claro que as aspirações englobadas na proposta ODS 4 não podem ser realizadas sem um significativo e bem orientado aumento do financiamento, em particular nos países mais longe de alcançar uma educação de qualidade para todos em todos os níveis. Assim, estamos determinados em aumentar os gastos públicos com educação de acordo com o contexto do país, e exortamos a aderir às referências internacionais e regionais de alocação eficiente de pelo menos 4 a 6% do Produto Interno Bruto e/ou pelo menos 15 a 20% do total das despesas públicas com a educação”.*

Duas medidas que podem ser usadas para responsabilizar os governos são o orçamento da educação em percentagem do produto interno bruto (PIB), ou como uma percentagem do orçamento total, durante um período de tempo determinado. Estas duas medidas permitem-nos ver se o governo está a manter os níveis, a aumentar os níveis de acordo com o crescimento da sua economia, ou a diminuir realmente os níveis, e podem ajudar a compreender o seu grau de comprometimento com a educação comparada com outras áreas. Para os ativistas da educação poderem avaliar os esforços de um governo relativos a gastos e desempenho, muitas vezes é útil fazer a referência das despesas relativamente a padrões internacionais de referência.

Ao aderir ao Quadro de Acção Educação 2030, os estados mostraram consenso internacional sobre as referências de 15 a 20% das despesas públicas e 4 a 6% do PIB (UNESCO, 2015b). ActionAid International, Internacional de Educação e a Campanha Global pela Educação (por acordo dos seus membros) advogam que os limites superiores desses valores de referência sejam o mínimo. No entanto, o Relatório de Monitorização Global da Educação vai um passo além, e observa que, pelo menos a curto prazo, pode ser necessário mais de 6% do PIB nos países de baixo rendimento (RMG EPT, 2015b).

Estas referências internacionais não são novas e há muitos anos têm sido amplamente aceites como o nível de despesa necessário. No entanto, a prioridade dada à educação em muitos orçamentos nacionais, como parcela dos gastos do governo, pouco mudou desde 1999. A despesa nacional total em educação aumentou em todo o mundo em desenvolvimento ao longo dos últimos 15-20 anos. No entanto, a quota da educação no orçamento praticamente não mudou: em 2012, a média mundial foi de 13,7%, aquém da meta de 15% a 20% recomendada no QA. Os países da África subsaariana foram os que afectaram a maior percentagem da despesa pública à educação (18,4%), seguidos pelo Leste da Ásia e Pacífico (17,5%). O Sul e Oeste da Ásia atribuíram apenas 12,6% (RMG EPT, 2015a).

De acordo com o RMG 2015, uma média de cerca de 5% do PIB foi dedicada à educação em todos os países em 2012. Dos 142 países com dados, 96 gastaram 4% ou mais do PIB em educação (incluindo 14 de baixo rendimento e 18 países de rendimento médio-baixo), e desses apenas 39 gastaram 6% ou mais em educação. Nos países de baixo rendimento, a média foi de 4%.⁷

A despesa terá de aumentar significativamente para se cumprirem as novas e mais ambiciosas metas ODS e a visão Educação 2030.

⁷ Nota, estes números são PNB e não PIB (RMG EPT 2015a).

ESTUDO DE CASO 1. OSC DA REPÚBLICA DOMINICANA LUTAM PARA AUMENTAR OS GASTOS COM A EDUCAÇÃO

Ao mesmo tempo em que o PIB da República Dominicana quase triplicou entre 2000 e 2015, passando de quase USD 24 mil milhões para USD 67,2 mil milhões, a despesa pública com a educação deixou de espelhar o aumento da riqueza nacional. Em 2010, os gastos do governo em educação foram de apenas 2% do PIB, um dos valores mais baixos da América Latina, e um elevado número de crianças permaneceu fora da escola. Neste contexto, foi estabelecida a Aliança Educação Digna, para fazer campanha para o governo cumprir a Lei Geral de Educação 66-97, e investir pelo menos 4% do PIB no ensino pré-universitário. Usando ferramentas de comunicação on-line e off-line, o movimento disseminou-se organicamente: por todo o país, os cidadãos e as organizações sociais realizaram manifestações espontâneas e pacíficas que reuniram diversos sectores e atores.

Em 2013, conseguiram garantir uma dotação orçamental de 4% do PIB para a educação em 2014 e 2015, cumprindo uma promessa feita 16 anos antes. Desde que conseguiram este compromisso, tanto a Aliança Educação Digna como o membro do CGE El Foro Socioeducativo, através do mecanismo Observatorio del Presupuesto en Educación (Observatório do Orçamento da Educação), fazem a monitorização e acompanhamento. Embora até agora tenha havido avanços significativos, continua a haver necessidade de gastos mais orientados para que o orçamento tenha um impacto maior. É necessária mais atenção para garantir que as novas dotações são gastas em áreas diretamente ligadas à qualidade, o que implicará uma revisão da dotação orçamental dos vários programas do Ministério da Educação. Isso mostra a importância do trabalho durante todo o ciclo orçamental, advogando o aumento dos fundos, bem como a monitorização e controle de progresso. Há um papel claro para a sociedade civil, que deve redobrar os esforços para continuar a monitorizar e controlar o orçamento na República Dominicana.

Explorando o quão perto um país está de atingir um ou ambas as referências de despesa de educação pode ser uma ferramenta útil de ação política, e adicionar peso e pressão adicional para que o governo defina planos com prazos para atingir essas metas (ou pelo menos aproximar-se delas), como mostra o estudo de caso da República Dominicana.

Muitas vezes também é útil comparar o desempenho de um país com o dos vizinhos regionais ou países semelhantes; se um país tem mau desempenho numa dessas referências em comparação com os seus vizinhos, usar uma técnica de nomear e envergonhar, com frequência pode ser um poderoso incentivo à ação do governo!



Foro Socioeducativo, a coligação membro da CGE na República Dominicana, lança o seu relatório Observatório da Educação. Cortesia do Foro Socioeducativo.

QUE REFERÊNCIA DEVEM USAR OS ATIVISTAS DA EDUCAÇÃO?

É importante avaliar os benefícios relativos de utilizar a medida das despesas do governo (ou seja, 20%) ou a percentagem do PIB (ou seja, 6%) em cada país para fins de ação política. Muitas vezes é importante olhar para as duas medidas, pois podem revelar diferentes questões sobre o financiamento da educação no país.

- **Medir a dotação da educação como parte do orçamento total.** A percentagem do orçamento do governo destinado à educação é muitas vezes a melhor medida do compromisso real do governo com os gastos com a educação – este é o aspecto em que se pode mais facilmente ter impacto direto. Pode também tornar mais fácil comparar os gastos ao longo do tempo, já que não é necessário ajustar à inflação. Se o orçamento global sobe ou cai, mas a parte atribuída à educação permanece o mesmo, então é justo supor que o governo tem um compromisso constante. Se a percentagem atribuída à educação sobe ou cai, isso pode ser assumido como devido a uma mudança nas prioridades do governo. No entanto, é importante notar que muitas vezes a parte atribuída à educação é maior em alguns países de baixo rendimento, ou estados frágeis, porque um orçamento de estado abrange apenas alguns sectores básicos (saúde, educação, defesa, etc.). Nos países de elevado rendimento, os gastos do governo são muitas vezes mais diversificados com valores maiores gastos noutros sectores sociais como a assistência social, por exemplo. Alguns países têm despesas sociais baixas em todos os sectores sociais, incluindo a educação.
- **Avaliar a dotação da educação como proporção do PIB.** Analisar os números do orçamento em relação ao PIB fornece uma forma útil de olhar para as tendências ao longo do tempo, e anula a necessidade de ter em conta a inflação. Olhando para rácios de despesa PIB em relação a educação pode também dar uma ideia sobre se as flutuações das despesas se podem explicar por flutuações na economia como um todo. Esta pode ser uma medida útil quando se procura identificar se o governo está a fazer o esforço necessário para obter receitas suficientes para financiar as suas dotações orçamentais – especialmente quando se combinam com a análise dos métodos de recolha de receitas. Um governo só pode comprometer 6% do PIB, se tiver um rácio saudável da receita total em relação ao PIB. Portanto, uma dotação baixa para a educação em percentagem do PIB pode ser resultado da baixa arrecadação de impostos pelo governo, o que teria um impacto em todos os sectores. Esta questão será explorada com mais detalhe no próximo módulo.
- É também de salientar que em países que têm uma base de produção reduzida, os gastos do governo são uma parte importante do PIB. Este é o caso de alguns pequenos Estados insulares, como o Quiribati, ou de pequenas nações como o Lesoto, que têm muito maior rácios educação em relação ao PIB. Isso pode fazer a percentagem do PIB gasto em educação parecer muito grande, quando o valor é em si muito pequeno (site GSW). A proporção do PIB gasto em educação não mostra necessariamente o valor do compromisso que o governo está a fazer especificamente com a educação, pelo que a percentagem do orçamento é um melhor barómetro do compromisso (ver acima). Além disso, os ativistas devem agir com alguma prudência ao usar a percentagem do PIB como mecanismo de ação política, pois, na realidade, um aumento na percentagem do PIB gasta na educação pode significar um corte nos gastos.
- A relação do orçamento da educação com o PIB pode ajudar a comparar os orçamentos de diferentes países. No entanto, para fazer comparações mais eficazes com base no PIB entre países em que os bens e serviços podem custar mais ou menos em termos reais, o PIB pode ser ajustado usando a paridade do poder de compra, uma relação baseada em quanto custa em termos padrão (geralmente em relação a outra moeda única como USD) um dado cabaz de bens.

EXERCÍCIO 6. ANÁLISE DO ORÇAMENTO: CALCULAR A DOTAÇÃO REAL ATRIBUÍDA À EDUCAÇÃO AO LONGO DO TEMPO

Objetivo

Usar um orçamento exemplo para compreender o impacto da inflação e aprender a calcular a alocação real para educação, ao longo do tempo.

Atividade

Neste exercício, os utilizadores irão aprender como ajustar o orçamento à inflação.

Os orçamentos são apresentadas em valores nominais, que são os números atuais atribuídos a, ou gastos em educação. Valores reais, por outro lado, são os valores que foram ajustados à inflação. A inflação é o aumento do preço de bens ou serviços, o que significa que \$1 no seu bolso hoje não compra tanto quanto \$1 comprava no ano passado. Ou seja, se comparar as dotações orçamentais ao longo do tempo, sem levar em conta a inflação, terá uma imagem distorcida.

Ajustar os números do orçamento para os efeitos da inflação ajuda a comparar valores de anos diferentes. Isso requer o uso de um deflacionador que lhe permitirá converter valores nominais em valores reais. O deflador é um valor que varia de país para país e de ano para ano, dependendo da taxa de inflação. Deve ser capaz de descobrir qual o deflacionador a usar através de consulta ao Ministério das Finanças ou ao Instituto Nacional de Estatísticas; normalmente pode também encontrar-se nos documentos do orçamento do governo.

Passo 1: reveja o Orçamento exemplo abaixo e certifique-se de que compreende toda a terminologia. Preencha as linhas com destaque laranja.

Passo 2. Olhe para o orçamento exemplo e identifique o deflacionador para cada ano (linha 4). Neste exemplo, 2013 foi escolhido como o ano base – o ano em que se assume que o valor nominal é igual ao valor real. O deflador para o ano base é sempre 1. Para todos os outros anos, usa-se um deflacionador para determinar o valor de uma quantidade tendo em conta a inflação. Deve indicar claramente o ano base e garantir que ele é usado de forma consistente em todos os cálculos.

Passo 3: Olhando para o orçamento exemplo, usar o deflacionador (linha 4) para calcular a despesa real da educação (linha 2) e as despesas totais reais (linha 6) para completar a tabela abaixo. Para determinar os valores reais, utilize a seguinte fórmula:

$$\text{valor real} = \frac{\text{(valor nominal)}}{\text{deflacionador}}$$

Passo 4: Calcule a Taxa Real de Crescimento. Depois de ter a Despesa Real Total da Educação é possível calcular a Taxa Real de Crescimento (linha 3), que permite ver a variação percentual dos gastos com a educação de um ano para outro. Use a seguinte fórmula para determinar se a despesa está a aumentar ou diminuir:

$$\text{taxa de crescimento real} = \frac{\text{(Despesa Real de Educação Ano 2 – Despesa Real de Educação 1)}}{\text{Despesa Real de Educação no ano 1}} \times 100$$

Pergunta: a despesa está a aumentar ou a diminuir?

Passo 5. Faça agora os mesmos cálculos para o seu orçamento nacional

É provável que este exercício seja muito mais complicado, pois terá de usar documentos do orçamento correspondentes a anos diferentes e encontrar para a educação um total comparável – o que pode ser difícil com documentos orçamentais muitas vezes grandes e pesados. Mas os passos básicos que é preciso seguir são:

1. Localizar documentos do orçamento para um período de 3-5 anos.
2. Encontrar o valor do orçamento para a educação em geral (ou o total atribuído ao Ministério da Educação ou da dotação orçamental funcional – ou seja, a dotação de “educação”).
3. Encontrar um deflacionador para usar no Ministério das Finanças, nos documentos orçamentais, ou no Instituto de Estatística.
4. Realizar o cálculo utilizando a fórmula acima.
5. Lembre-se de que pode usar essa abordagem para todos os sectores ou subprogramas específicos de educação, como, por exemplo, o ensino primário.

Exercício adaptado do Guia de Orçamento do Fundo de Educação da Commonwealth.

EXERCÍCIO 7. ANÁLISE DO ORÇAMENTO: O CÁLCULO DA PARCELA DO ORÇAMENTO DESTINADO À EDUCAÇÃO AO LONGO DO TEMPO

Objetivo

Praticar a análise da parte do orçamento total que vai para a educação ao longo de um período de quatro anos e como a educação é priorizada no orçamento.

Atividade

Usando o orçamento de exemplo acima, os utilizadores calculam que percentagem do total do orçamento vai para gastos com educação ao longo dos quatro anos (2012-2015) e como ela se relaciona com o PIB. As competências adquiridas neste exercício podem ser usadas para levar a cabo um exercício semelhante com o orçamento do próprio país.

Passo 1: Identificar o montante total que o governo tinha disponível para despesa pública em cada ano (linha 5 na tabela acima).

Passo 2: Identificar o montante total atribuído ao sector de educação (linha 1 na tabela acima).

Passo 3: Use os valores encontrados nos passos 1 e 2 para calcular a percentagem do total das despesas atribuídas à educação em cada ano. Preencha o valor da percentagem na linha 7.

N.B. verifique que está a comparar igual-com-igual, usando o nominal OU os números reais para o total das despesas de educação – não misture valores nominais com valores reais quando compara as percentagens.

$$\frac{\text{Gastos com educação no ano 1}}{\text{Despesa total no ano 1}} \times 100$$

Passo 4: Faça agora os mesmos cálculos para o seu próprio orçamento nacional.

Para descobrir se os gastos com um subprograma específico (por exemplo, educação primária) ou subníveis (por exemplo, o ensino secundário) têm aumentado ou diminuído, em termos nominais e/ou reais ao longo de um determinado número de anos, faça o seguinte:

1. Decida o período de anos em que gostaria de comparar os gastos com a política de educação ou subsector escolhido;
2. Para cada um desses anos, anote o montante gasto;
3. Aplique a fórmula acima para calcular a percentagem dos gastos em educação;

Calcule agora a despesa com a educação em percentagem do PIB

Passo 1: Descubra o valor do PIB para cada ano (linha 8 na tabela acima).

Passo 2: Encontre o montante total atribuído ao sector de educação em cada ano (linha 1 na tabela acima).

Passo 3: Com os números a que chegou nos passos 1 e 2, utilize a fórmula abaixo para calcular os gastos com educação em percentagem do PIB. Preencha a percentagem na linha 9.

$$\frac{\text{Gastos com educação no ano 1}}{(\text{PIB no ano 1})} \times 100$$

Passo 4: Faça agora os mesmos cálculos para o seu próprio orçamento nacional. O valor do PIB para um dado ano pode ser encontrado nos documentos do orçamento, ou a partir do Ministério das Finanças (ou Instituto de estatísticas etc.). Lembre-se, avaliar os números do orçamento como proporção da economia (PIB) ao longo do tempo ajusta implicitamente a inflação, porque a inflação é refletida tanto no valor do orçamento nominal como no valor nominal do PIB.

Adaptado do Guia de Orçamento do Fundo de Educação da Commonwealth (CEF, 2009).

ORÇAMENTO EXEMPLO (PARA OS EXERCÍCIOS 6 E 7)		2012	2013	2014	2015
1	Total das despesas de educação (nominal)	55.881.000	75.386.861	106.846.765	149.161.000
2	Total das despesas de educação (real)				
3	Taxa de crescimento (real)	%	%	%	%
4	Deflacionador	0,943	1	1,05	1,09515
5	Despesa total do governo (nominal)	303.724.000	408.390.000	638.151.000	748.579.000
6	Despesa total do governo (real)				
7	Gastos com educação em percentagem do total das despesas do governo	%	%	%	%
8	PIB (nominal)	1.422.289.200	1.501.269.100	1.840.972.700	2.000.409.200
9	Gastos com educação em percentagem do PIB	%	%	%	%

4. QUEM MAIS ESTÁ A FINANCIAR A EDUCAÇÃO?

Nesta seção, vamos olhar para quem está a financiar a educação e para outros atores e processos que têm impacto nos orçamentos públicos dos governos e o financiamento global disponível para a educação.

O PAPEL DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO

Embora seja fundamental entender a percentagem global do orçamento a ser gasto em educação, é também importante compreender como esta despesa está a ser financiada, e também identificar gastos que não são capturados no orçamento do governo. Muitas vezes, a análise do orçamento leva a questões mais amplas, sobre que outros recursos recebe o sector da educação e como isso influencia a atribuição de recursos públicos.

“...o financiamento público internacional tem um papel importante para complementar os esforços de mobilização de recursos públicos internos dos países, especialmente nos países mais pobres e vulneráveis com recursos internos limitados.”

Quadro de Ação Educação 2030

Embora cada país tenha a responsabilidade final de garantir o direito à educação para todos, alguns países são incapazes de mobilizar recursos suficientes no mercado interno. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) continua a ser um elemento crítico para financiar os orçamentos de muitos países de baixo rendimento. No entanto, como se nota no *Education Aid Watch da CGE, 2015*, em alguns países de rendimento baixo e médio-baixo a ajuda à educação tem vindo a diminuir nos últimos anos, em particular à educação básica. Nos últimos anos alguns países foram duramente atingidos por reduções da ajuda dos doadores. Desde 2010, a ajuda para a educação caiu e agora está estagnada. A retirada de apenas alguns doadores importantes desse sector cortou o apoio dos doadores à educação básica em um terço e em mais de metade para alguns países. Além disso, está previsto que a ajuda à educação estagne ainda mais nos próximos anos; é certamente difícil imaginar que a ajuda possa ter o mesmo papel central no financiamento da Agenda Educação 2030, como fez para agenda dos ODM.

No entanto, a ajuda continuará a ser vital no apoio a alguns países para assegurarem os seus compromissos de ODS e Educação 2030. Por exemplo, o relatório RMG estima que para conseguir apenas ensino pré-primário (um ano), primário e secundário universal – de boa qualidade – em *países de baixo rendimento* e média-baixo vão ser precisos USD 340 mil milhões por ano. Destes, há uma lacuna de financiamento estimado de USD 39 mil milhões, com base no pressuposto de que os governos aumentam a sua parte do orçamento para pouco mais de 6% do PIB; portanto as fontes externas, como ajuda oficial ao desenvolvimento, são essenciais (RMG EPT, 2015b).

Compreender o papel e o carácter da ajuda externa no orçamento nacional da educação é a chave para o desenho de estratégias eficazes de ação política. Pode ser difícil defender uma maior parcela do orçamento da educação, se o governo está a lutar com a perda de grandes somas de dinheiro devido à retirada dos doadores.

Nos países que são altamente dependentes de doadores, é particularmente importante perceber o que se passa com os compromissos dos doadores, especialmente se ocorrem reduções no orçamento de ajuda que podem constriar o próprio envelope fiscal do governo e a capacidade para aumentar os seus compromissos orçamentais. Se ocorrem grandes cortes durante um curto espaço de tempo, pode ser muito difícil manter apenas os níveis de gastos correntes, mesmo que um país até aumente as suas dotações de recursos próprios para a educação. Além disso, a ajuda pode ser dada em diferentes formas e em diferentes condições, todas com implicações no orçamento da educação – e na ação política eficaz. É, portanto, crucial ter também uma boa compreensão dos diferentes tipos de ajuda, como descrito na Caixa 6.

Em alguns países, a Parceria Global para a Educação⁸ desempenha um papel crítico como importante financiador multilateral da educação. Um pré-requisito importante para o financiamento PGE é o desenvolvimento de um Plano do Sector da Educação (PSE) estratégico e credível, que exige a priorização dos Objectivos subsectoriais – e balanços entre eles – num quadro de despesas coerente a médio prazo, consolidando recursos externos com recursos internos. O Plano do Sector da Educação é, então, avaliado de acordo com as prioridades-chave, tais como: elaboração e desenvolvimento por meio de um processo liderado pelo país; relevância e solidez em consonância com as prioridades e as necessidades do país; se lida com questões de equidade, eficiência e aprendizagem; coerência entre os subsectores; e, se o financiamento, implementação e mecanismos de acompanhamento são realistas e realizáveis. O que isto significa é que a negociação e o diálogo político entre os eleitorados nacionais e os parceiros de desenvolvimento internacionais, que muitas vezes acontece por meio de Grupos Locais de Educação (GLE) (CGE, 2014), abrange todo o espectro do sector da educação. Por exemplo, a justificação para comparar os subsectores educacionais da primeira infância a outros subsectores prioritários (ou seja educação básica ou ensino superior), bem como o diálogo, em vez de se centrar em políticas aspiracionais, concentra-se nas rubricas orçamentais necessárias para alcançar as diferentes combinações de objectivos orçamentais subsectoriais num orçamento nacional que engloba os fundos de ajuda previsíveis (PGE/UNESCO 2015).

CAIXA 6. TIPOS DE AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO (APD)

O apoio orçamental geral (GBS) é uma maneira de dar apoio internacional ao desenvolvimento, em que o dinheiro é dado diretamente por um doador – bilateral ou multilateral – ao governo do país destinatário. É usado pelos doadores para apoiar as políticas de redução de pobreza desenvolvidas pelo governo beneficiário. É canalizado diretamente para o Tesouro Nacional, através do Ministério das Finanças, para programas ou projecto geridos de acordo com diferentes procedimentos orçamentais, gestão financeira, prestação de contas e sistemas de compras do país destinatário. Não é afetado a um sector específico e pode ser

gasto de acordo com as prioridades nacionais. Isto implica o Ministério das Finanças decidir como atribuir esses recursos, muitas vezes em conjunto com outros ministérios para definir a sua parte no apoio orçamental adicional, incluindo o Ministério da Educação (dado que a percentagem média dos orçamentos globais está algures na região dos 15% em países de baixo rendimento e países de rendimento médio-baixo pode esperar-se que uma ênfase semelhante seja colocada na educação na atribuição de GBS). A importância do GBS varia muito de país para país e de ano para ano, mas pode ser significativa. Em 2010, 17% de toda a ajuda recebida pelo Malavi foi GBS e em Moçambique 20%.

⁸ Mais informação em <http://www.globalpartnership.org/>

O apoio orçamental sectorial, tal como o apoio orçamental geral, é uma contribuição financeira não afetada, destinada a uma determinada área (por exemplo, pode ser alocada especificamente ao sector da educação, mas não afetada especificamente dentro do sector). No entanto, em apoio orçamental sectorial, o diálogo entre os doadores e os governos parceiros concentra-se em preocupações específicas dos sectores, em vez de sobre o orçamento de políticas e prioridades globais.

Ambos os apoios orçamentais geral e sectorial são geralmente considerados como sendo de alta qualidade, visto que ajudam a construir os próprios sistemas e capacidades dos governos, e pode ser gasto nas prioridades próprias dos países, as quais ajudam a reforçar a apropriação nacional das políticas e da elaboração de políticas, a desenvolver a capacidade administrativa e a reduzir os custos de transação da ajuda. Na Declaração de Paris de 2005, os governos doadores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) concordaram em utilizar cada vez mais o apoio orçamental, a fim de harmonizar abordagens e aumentar a eficácia da ajuda.

A ajuda multilateral à educação é extremamente importante. Por exemplo, em 2013, cerca de um terço de toda a ajuda para a educação foi ajuda multilateral.⁹ A UE e Banco Mundial desempenham papéis particularmente importantes em termos de volume da ajuda, como o maior e o segundo maior doadores multilaterais, respectivamente, em 2013. Dada a sua importância coletiva para a educação, as suas decisões e gastos podem ter um impacto significativo nas tendências globais, e ao nível do país. O Banco Mundial¹⁰ em particular tem-se mostrado uma influência importante na definição de políticas de educação (2015c CGE). A Parceria Global para a Educação (PGE) também desempenha um papel importante ao propiciar o diálogo político a nível do país, e apoiar a coordenação e a definição de políticas a nível nacional.

Em parte, como o sector tem uma base de doadores muito limitada (Brookings/UNESCO 2013), alguns defenderam um papel muito mais forte dos multilaterais na educação, nomeadamente na coordenação, pois tendem a fazer uma maior utilização dos sistemas nacionais, a pontuar melhor em avaliações de qualidade da ajuda, e podem oferecer financiamento mais previsível, dando aos países confiança para assumir compromissos fiscais de longo prazo.

Finalmente, uma série de doadores bilaterais canalizam cada vez mais fundos através de agências multilaterais.¹¹ Por exemplo, Japão, Holanda, Noruega, Espanha, Dinamarca e Estados Unidos, quase duplicaram a sua parte da ajuda, canalizada através de organizações multilaterais a partir de 2008 (2015c CGE).

Diferentes tipos de ajuda bilateral e multilateral podem ser canalizadas através dos sistemas governamentais, e também estão, em graus variados, em linha com as prioridades orçamentais dos governos. Estes podem incluir recursos específicos do projeto, fundos de programas e fundos comuns. Todas devem ser registadas nos orçamentos e/ou contas da despesa pública. Estes tipos de fundos, juntamente com o apoio orçamental geral e sectoriais, são chamados **ajuda ao orçamento**.

No entanto, alguma ajuda, é entregue em paralelo, quando doadores financiam projecto executados por ONG ou contratos com outras entidades privadas, por vezes com pouco envolvimento e conhecimento do governo. Este tipo de ajuda é descrito como **fora do orçamento** o que significa que os recursos externos são investidos em serviços específicos ou programas que não fazem parte do orçamento do governo e do sistema de planeamento. Esta pode ser a área mais desafiante para contabilizar no trabalho do orçamento. A dificuldade é que, sem o registo preciso feito pelo governo, tanto da ajuda dentro como fora do orçamento, pode ser difícil determinar a dimensão total da despesa pública em educação.

9 Com base nos cálculos das tabelas de ajuda do GMR 2015 (dados de 2013).

10 A ajuda do Banco Mundial à educação é feita através da sua organização de empréstimo, a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA); O termo "Banco Mundial" refere-se, portanto, à IDA como o canal de ajuda.

11 As Multilaterais recebem fundos de doadores bilaterais através de duas vias: 1. Fundos não determinados, sobre os quais a agência multilateral toma decisões sobre sua atribuição, que podem ou não refletir as prioridades das agências bilaterais; 2. Fundos afectados por doadores bilaterais para fins específicos (como a educação e/ou para países específicos).

A DESPESA DAS FAMÍLIAS COM A EDUCAÇÃO

Olhar para os orçamentos públicos muitas vezes levanta questões sobre quem mais paga, ou possa estar a ajudar a desenvolver a educação, o que não é refletido no orçamento, e qual é a relação com a despesa pública.

Muitas vezes o deficit nos gastos do governo é parcialmente mitigado pelas despesas das famílias com a educação. Os pagamentos das famílias (pagamentos no ponto de uso da educação, como as propinas de utilização cobradas pelas instituições públicas de ensino) ainda representam uma grande parte dos gastos totais com educação. Este é um modo regressivo de financiar o sistema de ensino, pois os pobres são obrigados a pagar uma maior parte – e uma parcela desproporcionada – do rendimento total da família.

As propinas de utilização, muitas vezes a maior despesa dos agregados familiares, podem desencorajar as pessoas pobres de iniciar ou completar a educação e exacerbar a pobreza, forçando os pais a assumir alguns dos encargos de financiamento da educação. A educação é um direito humano, um dos que são explicitamente indicados como sendo gratuitos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e a aplicação continuada de propinas de utilização não só vai contra o direito à educação gratuita, mas também contra os princípios da Agenda ODS e do Quadro de Ação Educação 2030. Na verdade, tanto através do ODS 4 como do QA, os governos têm o compromisso de garantir a educação gratuita, equitativa e de qualidade, pelo menos durante nove anos, abrangendo os níveis pré-primário, primário e secundário; e as estratégias indicativas do QA estabelecem que esta disposição deve ser feita para 12 anos de educação gratuita. Além disso, a abolição das propinas demonstrou ter um impacto notável sobre a frequência das crianças na escola (Bhalotra, Harttgen, e Klasen, 2014).

Há uma surpreendente falta de dados sobre a despesa total das famílias em propinas escolares (públicas e privadas) e outros custos com a educação; no entanto, estimativas grosseiras sugerem que a escala é enorme. Um exame a 15 países africanos de baixo rendimento indicou que a média total dos gastos das famílias com a educação (incluindo as despesas em propinas escolares tanto públicas como privadas, materiais de aprendizagem e outros custos indiretos) ascendeu a 1,7% do PIB, o equivalente a pouco menos de metade da despesa pública (3,8% do PIB) (UIS, 2011). As despesas das famílias com educação representaram 33% do total gasto em educação pública no nível primário e 68% no nível secundário inferior. Os gastos por país também variaram consideravelmente: a pesquisa mostrou que, por exemplo, no Benim as famílias gastaram 10 vezes mais na educação do que a percentagem de despesa doméstica total no Chade. Assumindo que os países africanos da amostra são representativos, de forma mais geral, dos

países de baixo rendimento, estimativas grosseiras sugerem que nesses países as famílias gastam cerca de USD 5 mil milhões na educação básica, em comparação com os USD 11 mil milhões gastos pelos governos (Foko, Kouak Tiyab, e Husson, 2012).

QUAL É O PAPEL DO SECTOR PRIVADO?

Os atores não estatais têm sido há muito tempo e em todo o mundo, uma característica dos sistemas de ensino, com o seu envolvimento numa ampla gama de serviços, que incluem a gestão escolar, o desenvolvimento curricular, o fornecimento de serviços complementares (alimentação, transporte, etc.), os testes e, é claro, a oferta de ensino. As ONG e as organizações religiosas em particular, têm atuado como fornecedores, educando um grande número de crianças, muitas vezes sem cobrança de propinas. No entanto, nos últimos anos, tem havido uma mudança qualitativa e quantitativa no papel de atores não estatais na oferta de educação, com o envolvimento mais profundo do sector privado com fins lucrativos, supostamente como uma via para a realização dos objectivos Educação para Todos no período anterior, e agora para atingir o ODS 4. Por exemplo, tem havido um crescimento do fenómeno das chamadas escolas particulares com fins lucrativos de propina reduzida, e uma mudança no discurso de muitos doadores e de alguns governos tanto dos países doadores como dos países em desenvolvimento. Acreditamos que é fundamental que os fundos públicos não sejam utilizados para apoiar a expansão das escolas privadas, e de modo algum para a expansão das escolas particulares com fins lucrativos, quando esses fundos são necessários para melhorias nos



Uma menina olha para a rua numa aula na Bridge International Academy, uma escola privada de propina reduzida, no aglomerado informal de Mathare, Nairobi. Cortesia de Xavier Bourgois.

sistemas públicos. Esta abordagem tem implicações sérias na equidade, na inclusão, na qualidade, na educação com um propósito público, e na compreensão de uma educação baseada em direitos.

Alguns doadores bilaterais e multilaterais – como o Banco Mundial e o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional – começaram a apoiar estas empresas escolares privadas com fins lucrativos. Esta tendência é preocupante, visto que provas independentes sugerem que essas escolas – que aparecem como cadeias nacionais, regionais e internacionais – podem ser infraestruturas de má qualidade.¹² Em grande parte usam professores sem formação¹³, oferecem salários baixos e poucos direitos de trabalho (Kingdon, 2008), e não fornecem uma visão completa de educação de qualidade.¹⁴ Essas escolas dirigem-se aos segmentos mais pobres da população, oferecendo “custos baixos”, embora as análises às escolas privadas de propina reduzida em vários países mostrem que as reivindicações de ‘acesso’ para os mais pobres simplesmente não são verdadeiras. Por exemplo, um estudo definiu as escolas de propina reduzida como as que têm “mensalidade inferior a 50 por cento do salário mínimo” (Heyneman, Stern, & Smith, 2011). As propinas escolares consideradas “baixas”, segundo esta definição, podem custar até 85 por cento do rendimento médio mensal no Paquistão, ou até 94 por cento no Benim, dado que muitos agregados familiares não recebem o salário mínimo.¹⁵ Da mesma forma, o custo de envio de uma criança para a escola na Nigéria consome quase 20% do salário mínimo anual, que em si é muito acima do rendimento das famílias mais pobres (HARMA & Adefisayo, 2013); enviar uma criança para a cadeia de escolas de baixo custo Omega no Gana custaria 40% da renda familiar anual para as famílias mais pobres (Riep, 2015).

No mundo em desenvolvimento isto passa-se num cenário de tendências mais amplas para uma maior privatização. Há uma grande tendência para que o financiamento privado desbloqueie os níveis de financiamento necessários para os ODS. Na verdade, em algumas das discussões acerca do papel do financiamento privado, este é descrito em termos quase mágicos, como a regra de ouro para assegurar os ODS. Como em relação a todas as soluções apresentadas como regra de ouro, é necessário um certo grau de cautela.

12 Muitas escolas privadas de baixo custo não têm um estatuto definido com os governos e, como tal, não seguem os regulamentos sobre direitos de trabalho ou infra-estrutura (Aslam, et al., 2014).

13 No Gana, 50% dos professores das escolas do governo não foram preparados, o que em alguns distritos chega a 90% de escolas privadas de baixo custo (Akaguri 2011). Em escolas “de cadeia”, a cadeia Omega de escolas privadas de baixo custo oferece aos professores sem preparação prévia três semanas de treino sobre como dar aulas padronizadas e a cadeia MA Ideal, na Índia, fornece apenas quatro dias de pré-treino (site da Pearson). A Bridge International Academies também oferece três semanas de treino pré-serviço, conforme indicado em vários anúncios de emprego para os gestores de treino de professores da Bridge (site da Bridge International Academies).

14 Em grande parte das inspeções a escolas privadas de baixo custo e qualidade, o modelo de qualidade educação utilizado é a pontuação de testes, muitas vezes de leitura básica, escrita e numeracia. Isso é problemático: se é inegável que a literacia fundamental e a aritmética são competências críticas, uma educação que só ensina a leitura básica e matemática às crianças não dá uma educação de qualidade. Para mais informações sobre este assunto, consulte o Projeto Direito à Educação 2013.

15 Usando a definição de “baixo custo” que inclui taxas de matrícula inferior a 50 por cento do salário mínimo, calculamos que o salário mínimo do Paquistão = 10.000 rupias pcm (\$ 97.89 USD, setembro de 2014) – Fundação de Salário Mínimo; Salário mínimo do Benim = 31.625 PFC CFC (US \$ 62.14 USD, setembro de 2014) – Base de dados de salários globais da OIT. Paquistão RNB per capita = US \$ 1380, USD corrente. RNB per capita do Benim = US \$ 790, USD correntes. Ambos dados do Banco Mundial.

Parcerias público-privadas (PPP) estão também a ser promovidas como uma ferramenta chave para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Na última década assistiu-se a um grande aumento na quantidade de dinheiro investido em PPP nos países em desenvolvimento: a partir de 2004-2012, os investimentos em PPP aumentaram seis vezes (Romero, 2015). Existem também várias implicações para os orçamentos governamentais (ver Quadro 7).

Ao analisar o possível papel e a contribuição do sector privado é também vital para os ativistas da sociedade civil por o potencial de financiamento privado em perspectiva e avaliá-lo com sobriedade, e garantir que os governos também o fazem. A contribuição direta potencial do sector privado para os serviços públicos pode ser sobrestimada, especialmente quando muitos atores da indústria privada evitam o pagamento de impostos – sobre as suas contribuições indiretas para os serviços públicos – quando existe lucro. Isso significa que privam os governos de receitas internas e contribuem diretamente para uma base fiscal menor. Além disso, a regulação insuficiente das PPP pode resultar em dinheiro público investido em lucros privados.

Há uma diferença clara entre uma pequena escola privada, sem fins lucrativos, numa aldeia no Paquistão e grandes projecto, baseados em PPP. No entanto, são todos parte de tendências mais amplas que veem uma mudança nas percepções com vista à diminuição do papel do Estado, e ao aumento da influência corporativa no sector da educação. Para mitigar estas tendências é urgente que os ativistas da educação lutem por mais e melhor financiamento à educação pública. É também importante manter um olhar atento sobre os governos para garantir que eles não usam fundos públicos para apoiar a oferta privada de educação. Da perspectiva do direito à educação, a CGE, a Internacional de Educação e a ActionAid têm preocupações reais sobre a capacidade do sector privado gerar equidade e qualidade, e sobre o seu potencial para diminuir a qualidade e aumentar a desigualdade. Toda a discussão das soluções do sector privado pode de facto tornar-se uma distração perigosa da tarefa em questão.

CAIXA 7. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: FORA DO ORÇAMENTO E FORA DOS BALANÇOS

Como parte de um esforço mais amplo das instituições financeiras internacionais e dos governos doadores num maior envolvimento do sector privado para a concretização dos ODS, as Parcerias Público-Privadas (PPP) têm presença proeminente nas discussões em torno das agendas Educação 2030 e Financiamento para o Desenvolvimento. As PPP permitem aos governos gastar dinheiro público com companhias privadas, em troca do financiamento, construção e/ou operacionalização de parte ou da totalidade de um serviço público.

Há muitas definições de PPP, e uma grande variedade de tipos de PPP, mas em termos de financiamento, são classificadas como sendo:

a) **Utilizador paga:** onde os parceiros privados cobram aos indivíduos pela utilização das infraestruturas, por exemplo, solicitando o pagamento de portagens pela utilização de estradas. Esses pagamentos podem também ser complementados por subsídios governamentais. Neste caso, as portagens reembolsam o parceiro privado do custo de construção da estrada (e da operação do sistema de portagens)

b) **Governo paga:** onde o parceiro privado recebe pagamentos regulares do parceiro público, dependendo do tipo ou nível de serviço prestado. Os pagamentos do governo podem depender de o serviço prestado pelo parceiro privado ter ou não a qualidade contratualmente acordada, e também da forma como os serviços são utilizados pelos indivíduos (ou seja, a taxa paga pelo governo depende do número pessoas que utilizam o serviço).

As práticas de contabilização das PPP podem criar incentivos perversos para os governos. Por exemplo, no caso de uma PPP “governo paga”, a parceria com uma empresa privada pode reduzir a necessidade de os governos arrecadarem os fundos necessários para iniciar o projeto; em vez disso, as PPP usam os pagamentos anuais do governo à empresa privada para pagar o desenvolvimento da infraestrutura. Muito importante, isto também significa que os governos estão autorizados a manter o projeto PPP e os passivos contingentes “fora do balanço” – pois um passivo contingente é registado nas contas apenas se a contingência é provável e se o montante da obrigação puder ser estimado. Embora os projecto PPP “governo paga” ainda representem uma forma de empréstimos do governo, esta prática contabilística aumenta os incentivos para os governos usarem PPP

porque os custos e dívidas futuras do governo não aparecem nas suas rubricas orçamentais (‘orçamentadas’) quando o projeto é concluído.

De acordo com Maximilien Queyranne, do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI, os riscos fiscais das PPP são “*potencialmente grandes*”, porque podem ser usados para “*passar as despesas para fora do quadro orçamental e evitar o controlo das despesas*” e “*passar a dívida para fora do balanço e criar passivos contingentes e futuros*”. Na verdade, as PPP continuam a ser atraentes para os decisores porque permitem que os governos contornem limites orçamentais legislados – e são muitas vezes opacas. Como resultado, a OCDE (OECD, 2012) e o FMI têm pedido que sejam seguidos padrões máximos de transparência fiscal.

Até agora, o aumento das PPP nos países em desenvolvimento tem sido principalmente impulsionado pelo crescimento económico e, portanto, pela necessidade de desenvolvimento de infraestrutura, mas também pelas baixas taxas de juros nos países desenvolvidos, que têm impulsionado os investidores a “procurar rendimento” noutros locais (ver acima as implicações disto também na dívida). É essencial entender que, longe de ser a “solução” milagrosa para a escassez de finanças, as PPP são, “*na maioria dos casos, o método mais caro de financiamento, aumentando significativamente o custo para o erário público*” (Romero, 2015). A Oxfam mostrou como um regime semelhante de PPP para a saúde, no Lesoto, financiando a construção de um hospital, levou a aumentos muito maiores nos gastos públicos do que unicamente através do financiamento público (Marriott, 2014).

As PPP estão a tornar-se uma característica cada vez mais presente na educação, com modelos emergentes bem conhecidos, incluindo a terceirização de serviços de apoio educacionais e não-educacionais, esquemas de cheque-ensino e escolas contratadas (charter schools).

MÓDULO 3. AUMENTAR O VALOR DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO

RESUMO:

Em muitos países alguns passos simples para aumentar o valor do orçamento geral, em particular através de impostos mais justos, poderia aumentar de forma importante os recursos internos disponíveis para o ensino público.

Este módulo explora as questões em torno do valor do orçamento geral do estado. Identifica as principais perdas potenciais de receitas fiscais nos países em desenvolvimento, centrando-se sobretudo em perdas como resultado de incentivos fiscais oferecidos a empresas multinacionais ou de fuga ao fisco por parte das empresas. Também explora como possível área de ação política a receita de recursos naturais e o potencial para fundos de afetação específica. Enfatiza a necessidade de uma tributação justa ser um aspeto central quando apelamos a um aumento da tributação, ajudando os activistas da educação a compreender melhor a importância de assegurar que o imposto aumente de forma progressiva.

O módulo vai ajudá-lo a pensar sobre como advogar em questões de justiça tributária. No entanto, no Módulo 6 irá encontrar informação mais detalhada sobre como desenvolver um plano de ação política.

QUANDO TERMINAR ESTE MÓDULO TERÁ:

- Compreendido a importância das receitas fiscais como uma fonte sustentável de financiamento para a educação.
- Realizado um exercício prático para decidir se a ação política pela justiça tributária se encaixa na sua organização.
- Analisado a receita fiscal do seu país.
- Compreendido como se podem aumentar os fundos recebidos e como os impostos podem ser progressivos ou regressivos.
- Compreendido como as empresas multinacionais evitam pagar a sua justa parte de imposto e analisado quanto é perdido devido a fuga ao fisco das empresas no seu país.
- Desenvolvido uma mensagem forte de ação política sobre fuga ao fisco e educação. Explorado como a sua organização pode advogar pela justiça tributária e com quem pode colaborar.

1. POR QUE IMPORTA O VALOR DO ORÇAMENTO

Neste módulo vamos ver a importância do valor do orçamento geral do estado, e porque é que os ativistas da educação que trabalham com financiamento interno deveriam começar por trabalhar para o aumento do *valor do orçamento geral* por meio da defesa da justiça tributária. A tributação pode ser uma ferramenta para aumentar ou inibir a justiça social e a ação política e campanha pela justiça tributária centram-se na defesa de sistemas de tributação que são construídos como um instrumento para criar sociedades mais igualitárias e justas, por exemplo através dos quatro R (Christian Aid/SOMO, 2011):

- Aumentar as **Receitas** para pagar os serviços públicos, incluindo educação pública, acessível e de alta qualidade
- **Redistribuir** as receitas para diminuir o fosso entre ricos e pobres num mesmo país e entre países
- Aumentar a **Representação** dos cidadãos para reforçar a responsabilização dos governos
- **Reconsiderar os preços** de bens e serviços, por exemplo, para controlar o consumo de produtos nocivos como o álcool e o tabaco.

No módulo anterior examinámos a importância de assegurar que pelo menos 20% do orçamento geral de um país seja atribuído à educação. Mas se o orçamento geral for pequeno, 20% não será muito. É lógico que quanto menor for o orçamento, menos haverá disponível para a educação pública e outros serviços públicos essenciais vitais financiados pelo governo.

Em muitos países, o orçamento geral do estado é muito menor do que poderia ou deveria ser, e o orçamento disponível para a educação pública é muito pequeno. A maior parte das receitas governamentais vêm de impostos: os impostos sobre o rendimento e lucros, as contribuições para a segurança social, os impostos que incidem sobre bens e serviços e impostos sobre a propriedade e transferência de propriedade, por exemplo. Se um governo não consegue uma receita fiscal suficiente, o montante que tem para gastar em serviços públicos essenciais é limitado. Estes países precisam não só de garantir mais receitas fiscais ampliando o sistema de tributação, mas precisam também de

o fazer de forma justa, ou seja, precisam de criar sistemas fiscais mais justos garantindo que aqueles que podem pagar mais são obrigados a fazê-lo. Uma abordagem é a mudança para um sistema de tributação “progressiva”, ou seja, um sistema em que os indivíduos e empresas mais ricas contribuem mais, de acordo com sua parte maior no rendimento, um sistema que se afaste da tributação “regressiva”, onde os indivíduos com salários mais baixos pagam uma proporção maior do seu rendimento em impostos do que aqueles com salários mais elevados (ver glossário e a seção 6 neste Módulo). Isto permitiria que fossem tributados mais recursos, montante que seria gasto em serviços públicos de qualidade para todos (ou seja, sistemas de educação pública). No entanto, em muitos países em desenvolvimento, os impactos do combate à evasão fiscal, fuga ao fisco, a “concorrência” fiscal e os paraísos fiscais limita grandemente o montante que o governo consegue arrecadar em impostos. Este sentido comum é apoiado por dados sólidos sobre a ligação clara entre o montante do imposto devido e cobrado e o montante que o governo gasta em educação pública. De acordo com o Relatório de Monitorização Global de 2014, se os Governos de 67 países de baixo e médio rendimento tivessem aumentado ligeiramente os seus esforços de arrecadação de impostos e dedicado um quinto do seu orçamento à educação, poderiam ter conseguido USD 153 mil milhões adicionais para gastos com a educação pública em 2015, aumentando a percentagem média do PIB gasto em educação pública de 3% para 6% (RMG EPT, 2014b).

É por esta razão que trabalhar para aumentar o valor do orçamento geral de um país é importante, especialmente em países onde uma boa parte do orçamento já está alocada à educação. Esta secção tem como objetivo responder a uma pergunta básica: o valor do orçamento disponível a um governo será suficiente para permitir que este possa oferecer educação de qualidade para todos e, em caso negativo, explorar o que pode ser feito para o aumentar.

2. POR QUE É TÃO IMPORTANTE A TRIBUTAÇÃO?

O IMPOSTO PAGA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE

As receitas fiscais são o principal tipo de receita usada pelos governos para prestar serviços públicos essenciais, lutar contra a pobreza e garantir o desenvolvimento. Mesmo em países de baixo rendimento, altamente dependentes dos doadores e que recebem montantes substanciais de ajuda monetária para ajudar a financiar serviços básicos, o rendimento conseguido internamente (principalmente através de impostos) é, de longe, a maior fatia dos orçamentos anuais. Ao contrário da ajuda, a receita tributária é mais previsível a longo prazo. Isto é particularmente importante porque a educação é um investimento a longo prazo que requer um financiamento a longo prazo previsível. Não é uma fonte de rendimento de curto prazo, pontual e rápida. Os melhores retornos do investimento na educação fazem-se sentir passados 10 anos ou mais (quando uma criança completa a sua educação e contribui para a sociedade).

A receita fiscal ajuda a financiar a educação pública de qualidade não só porque ajuda a conseguir mais fundos para a educação pública, mas porque pode ajudar com o tipo certo de financiamento. Em particular, consegue financiamento a longo prazo, previsível, pode ser usado para financiar custos recorrentes e operacionais. Estes custos operacionais são valiosos na educação porque cobrem os salários dos professores, a maior fatia no orçamento da educação. De facto, dados de 2014 relativos a uma secção transversal de países mostra que 81% dos gastos com educação são recorrentes (e 90% dos gastos com ensino primário), em comparação com 74% na saúde, 41% na agricultura e 17% em água, saneamento e higiene (site GSW). Os orçamentos de ajuda raramente cobrem os salários dos professores, exceto no caso de um apoio orçamental geral ou sectorial¹⁶, porque a ajuda é vista como sendo de muito curto prazo, imprevisível, volátil e sensível às variáveis políticas (CGE, 2013b). Os governos são relutantes em contratar um professor com base neste tipo de financiamento pois estão conscientes da necessidade de continuar a pagar o salário muito depois do fim de um projecto particular de ajuda.

Simplificando, os grandes desafios da educação precisam de soluções sistémicas e de financiamento sustentável. É por esta razão que a tributação é atualmente a principal fonte de financiamento dos planos governamentais de educação, mesmo em países de baixo rendimento altamente dependentes



Crianças no estado de Benue, região norte central da Nigéria, participando de uma campanha de justiça fiscal para aumentar o financiamento para a educação. Cortesia da ActionAid.

da ajuda. Curiosamente, de acordo com uma amostra de orçamentos governamentais em 2014, as receitas conseguidas internamente representam, em média, mais de 86% dos gastos com o sector da educação no orçamento, e 90% dos gastos com o ensino primário, em comparação com apenas 74% dos gastos na saúde ou 57% na agricultura e 25% no sector da água e saneamento.¹⁷ Estes sectores têm maior capacidade de absorver financiamentos imprevisíveis de curto prazo, por exemplo, para gastos com novas infra-estruturas, que na maior parte dos países em desenvolvimento vem quase exclusivamente de fundos de doadores.

Também é interessante notar que os gastos do governo em educação como percentagem do orçamento total da educação aumentou entre 2012 e 2014, enquanto a ajuda teve reduções gerais desde 2010 (Observatório de Gastos Governamentais, 2015). Isto sugere que os governos estão atualmente a preencher as lacunas deixadas pela retirada de ajuda à educação. Mas os compromissos dos ODS exigem muito mais do que preencher a lacuna e, sem um aumento previsível da ajuda para a educação à vista, isto vai implicar novos compromissos de recursos internos significativos.

¹⁶ Ver a Caixa 6 para uma explicação mais detalhada do apoio ao orçamento geral e do apoio orçamental sectorial. Simplificando, trata-se de formas de ajuda que são encaminhadas directamente para os orçamentos dos governos e não são destinadas a actividades específicas, podendo assim cobrir os compromissos orçamentais próprios do governo, incluindo a ajuda aos custos recorrentes.

¹⁷ Retirado de Government Spending Watch 2014, dados de gastos governamentais planeados, cobrindo 56 países em desenvolvimento (site da GSW). Nem todos os países fornecem uma repartição dos gastos do governo versus doadores, por isso esta é de uma amostra de países. Como a GSW analisa os documentos orçamentais do governo, estes dados só incluem a ajuda que está no orçamento e planeada para uso em sistemas governamentais e planos setoriais – não no apoio ao orçamento geral.

O IMPOSTO PAGA OS PROFESSORES

A qualidade do sistema de ensino público de um país depende da medida em que o país se compromete a assegurar que todos os professores sejam muito bem formados, qualificados e estejam motivados. Vários estudos demonstraram que os professores, e o seu nível de conhecimento das matérias, são o aspeto mais importante para determinar a qualidade da educação. Para alcançar a meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, facultar ensino gratuito, equitativo e de qualidade para todos, será necessário contratar mais vários milhões de professores formados.

Segundo o Instituto de Estatística da UNESCO, há um défice de professores do ensino primário que até 2030 pode ascender a 25,8 milhões se não for tomada qualquer ação. Predominantemente deve-se ao desgaste (professores que se reformam ou que deixam a força de trabalho), mas ainda será necessário recrutar 3,2 milhões para novos postos. Em muitos países, orçamentos restritos para a educação levaram a uma dependência de contratação de professores com pouca ou nenhuma formação, ou professores subqualificados, com baixos salários e más condições de trabalho – minando a profissão docente e a qualidade do ensino e aprendizagem. As estimativas da UNESCO indicam que, em 32 dos 94 países com dados disponíveis, menos de 75% dos professores do ensino primário foram formados de acordo com as normas nacionais. Mais de metade destes países estão na África subsaariana, e em 8 desses países menos de metade dos professores são formados (UIS, 2015c).

Este é o resultado da enorme falta de investimento em professores ao longo de muitos anos. Em muitos países não houve suficiente financiamento disponível, do tipo certo, para pagar a professores qualificados. Os fundos dos doadores não foram suficientes para preencher as lacunas, pois normalmente não abrangem os custos operacionais ou são demasiado imprevisíveis para poderem cobrir um item recorrente de longo prazo, como os salários dos professores. Isto faz com que os governos sejam relutantes em contratar professores pois podem não conseguir pagar os seus salários dentro de dois ou três anos, e despedir professores é um tema politicamente muito sensível. Historicamente, o FMI restringiu a quantidade de fundos que podem ser alocados aos professores (ver a Introdução, Seção 2 sobre Historial de Políticas para mais informações a este respeito). Uma maior mobilização de recursos internos poderia ajudar a preencher as lacunas com o ensino em muitos países.

O IMPOSTO AJUDA A CONSEGUIR A RESPONSABILIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Não só existem boas razões práticas e financeiras para que os governos tentem angariar mais fundos através dos impostos, mas os sistemas fiscais eficazes e justos são elementos cruciais de uma sociedade que funcione bem.

Um crescente corpo de pesquisa mostra que as questões de tributação são importantes para a governança.¹⁸ Se os governos não dependerem dos contribuintes para obter receitas, têm pouca necessidade de ser responsáveis e de prestar contas aos cidadãos. Um país só pode alcançar a plena responsabilização para com os seus cidadãos, e assumir a responsabilidade total das suas obrigações, se tiver acesso aos recursos soberanos extraídas da própria economia do país. O imposto funciona como uma cola que une a responsabilização dos governos perante os seus cidadãos: quando a receita tributária paga pela educação, os governos são mais propensos a sentir-se responsáveis por garantir que o dinheiro é bem gasto. Se os contribuintes virem os governos a desperdiçar dinheiro, ou se acreditarem que outros, injustamente, evitam pagar impostos, podem tornar-se relutantes em pagar os seus impostos. Assim, garantir que os fundos de tributação são bem gastos, e angariados de forma correta, pode ajudar os cidadãos a ser mais ativos na responsabilização dos governos.

Além disso, quando a sociedade civil está mais envolvida na forma como os governos fazem a alocação e despesa dos impostos, especialmente em sociedades onde a corrupção é uma preocupação generalizada, pode melhorar-se a cadeia geral de responsabilidade estado-cidadão de forma a que haja também um papel claro para as OSC e sindicatos de professores na monitorização e rastreamento das receitas fiscais e despesas públicas. No entanto, em muitos países de baixo e médio rendimento há pouca informação ou discussão pública sobre a tributação, mesmo em época de eleições. As pessoas ricas e influentes por vezes fazem elisão ou evasão fiscal, às vezes os políticos gastam ou apropriam-se de fundos públicos de forma corrupta, e as atitudes públicas para com a tributação são frequentemente negativas. A maioria das pessoas comuns, e particularmente a pessoas pobres, não sabem de que forma são tributadas, nem sobre o quê; a tributação pode ser percebida como uma imposição injusta pois elas podem não fazer a ligação entre a tributação e a prestação de serviços públicos. (AAI, 2013c).

¹⁸ A pesquisa inclui *Taxation and State Building in Developing Countries* (eds. Brautigam, D.; Fjeldstad, O-H; and Moore, M) Cambridge University Press, 2008; *Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries* (Moore, M.) International Political Science Review 2004, vol. 25, no. 3; *Between Coercion and Contract: Competing Narratives Around Taxation and Governance* (Moore, M) in *Capacity and Consent: Taxation and State Building in Developing Countries* (eds. Brautigam, D.; Fjeldstad, O-H; and Moore, M) Cambridge University Press, 2008; *Tax Justice Network Africa: Building Democracy in Africa through Taxations*, 2015 http://www.taxjusticeafrica.net/sdm_downloads/building-democracy-in-africa-through-taxation/; *The Politics of Taxation and Implications for Accountability in Ghana 1981–2008* (Prichard, W) 2009.

O IMPOSTO AJUDA A LUTAR CONTRA A DESIGUALDADE

A política fiscal pode também desempenhar um papel importante na redistribuição da riqueza na economia, e reduzir as desigualdades. Isto é conseguido através da combinação de uma tributação progressiva, em que a percentagem do imposto pago aumenta à medida que aumenta o rendimento, com uma melhor e mais direcionada despesa em serviços públicos. O impacto é ainda maior quando o investimento é feito na melhoria da qualidade de um serviço público como a educação, visto que esta constitui um passo vital para abordar a desigualdade (Seery & Caistor Arendar, 2014).

O IMPOSTO É FUNDAMENTAL PARA O FINANCIAMENTO DA AGENDA EDUCAÇÃO 2030

Depois de muitos anos de uma relativa negligência nas questões de tributação no pensamento sobre o desenvolvimento entre grupos da sociedade civil, sindicatos, organizações internacionais e governos, há uma consciência crescente da importância da tributação progressiva como um recurso de longo prazo, essencial para o desenvolvimento sustentável, não menos importante no sector da educação:

“ Como os recursos domésticos continuarão a ser a fonte de financiamento mais importante para a educação, deve haver um compromisso claro por parte dos governos para fornecer um financiamento equitativo, compatível com as prioridades, necessidades e capacidades nacionais de educação, para fazer avançar a realização progressiva do direito à educação. Os países terão de aumentar o financiamento público para a educação. Isto requer o alargamento da base de tributação (em particular acabando com incentivos fiscais prejudiciais), evitar a evasão fiscal e aumentar a parte do orçamento nacional destinado à educação. ”

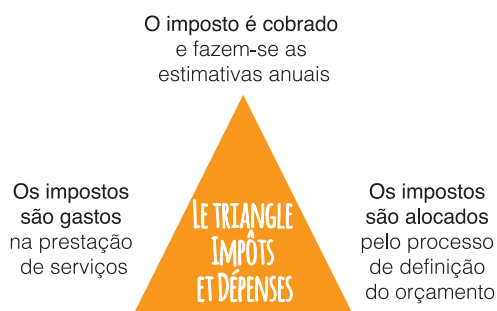
Quadro de Ação Educação 2030

A receita fiscal irá ser cada vez mais importante para garantir a educação para todos, especialmente à medida que os governos lutam por conseguir atingir os 17 ambiciosos objectivos de desenvolvimento sustentável. O aumento dos encargos da dívida em muitos países vai restringir ainda mais o espaço fiscal já limitado (ou seja, o montante de dinheiro ainda não alocado que está disponível para os governos gastarem). Isto significa que é necessário encontrar mais dinheiro “novo” para financiar novas áreas e expansão de serviços, sem aumentar os encargos da dívida. Apesar de a ajuda ter começado uma recuperação lenta em 2012, as dotações para a educação têm vindo a crescer a um ritmo mais lento do que a outros sectores. Há também sinais preocupantes de um declínio na ajuda. Vários países doadores, sobretudo na União Europeia, anunciaram uma redefinição das prioridades da ajuda à luz do conflito na Síria (CGE, 2015). Isto significa que os países precisam cada vez mais de ser capazes de financiar a educação pública através da mobilização dos seus próprios recursos internos, e os governos em todo o mundo estão já a procurar, rapidamente, formas de aumentar a sua carga tributária.

POR QUE TRABALHAR NA JUSTIÇA TRIBUTÁRIA?

Até recentemente, a maioria dos ativistas da educação centraram os seus esforços de ação política no aumento e alocação do dinheiro dos impostos, mas não fizeram recomendações sobre a forma de aumentar as receitas. O triângulo Imposto e Despesa na Figura 2 é uma maneira simples de visualizar isto. Ao fazer campanha apenas para o aumento das dotações para a educação a partir do orçamento existente, os ativistas não utilizaram uma via importante para aumentar a quantidade total de dinheiro público disponível para o financiamento da educação pública. É agora cada vez mais aceite que centrar-se nas questões do aumento da tributação e das receitas é importante para concretizar o Quadro de Ação Educação 2030.

FIGURA 2: O TRIÂNGULO IMPOSTO E DESPESAS



Em resumo, os activistas da educação devem trabalhar na justiça tributária por várias razões, que incluem:

- **Aumentar o valor do orçamento:** sem uma maior mobilização dos recursos internos será muito difícil financiar a nova agenda Educação 2030.
- **Financiar a educação pública de qualidade:** As receitas fiscais são a principal fonte de financiamento da educação pública e de outros serviços públicos.
- **Fornecer uma solução de financiamento sustentável e de longo prazo:** Financiar professores qualificados e educação de qualidade requer mais financiamento de longo prazo a partir de receitas fiscais. Pode também ajudar o governo a afastar-se da dependência da ajuda.
- **Criar responsabilização:** O imposto pode ajudar a criar responsabilização pela oferta de serviços públicos e criar um Estado mais forte, e incentiva uma melhor governação.
- **Reduzir a desigualdade:** O imposto é um instrumento essencial de redistribuição de rendimento e riqueza, tanto através de financiamento dos serviços públicos e desenvolvimento sustentável, como assegurando que aqueles que mais podem contribuir o fazem.
- **Aumentar a auto-determinação:** Quanto mais um país puder contar com a mobilização de recursos internos para a receita pública de que necessita, menos vulnerável será em relação às condições associadas à ajuda ao desenvolvimento.

EXERCÍCIO 8. DEFENDER O TRABALHO EM JUSTIÇA TRIBUTÁRIA

Objetivo

Começar a explorar por que a tributação é relevante para o trabalho da sua rede.

Atividade

Este exercício tem como objetivo fazê-lo pensar sobre a razão pela qual pode querer, você e a sua organização, trabalhar em questões de justiça tributária. Sugerimos que volte a este exercício quando tiver concluído o módulo, para repensar novamente a questão.

Passo 1: Pense na razão pela qual a tributação é relevante para a sua organização, união, rede ou comunidade, considerando as questões abaixo:

- Veja o triângulo sobre impostos na Figura 2. Que trabalho está atualmente a desenvolver no triângulo?
- Como defensor da educação, pode apresentar um caso convincente para trabalhar sobre a questão fiscal e/ou de onde deve vir o dinheiro para a educação de qualidade?
- Que obstáculos podem interpor-se no caminho de defender uma tributação justa para financiar a educação? Por exemplo, há uma visão negativa dos impostos no seu país? Será que a sua ação política teria a necessidade de superar as percepções negativas? Que mensagens teria que desenvolver para superar esses obstáculos?

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Se para alguns dos participantes este tema é relativamente novo e quiser que pensem no significado de um imposto justo, antes de iniciar o exercício, pode usar uma das atividades introdutórias do Kit de Ferramentas da ActionAid “reflexão sobre o poder do Imposto” (ActionAid, 2015b): tal como o exercício com as pedras (Tax Stones), por exemplo.
- Peça aos participantes para trabalharem em grupo sobre as questões acima e para prepararem o feedback para defender o trabalho em justiça tributária no contexto deles.
- Apresentar o feedback através de dramatização, em que os participantes apresentam o caso à sua organização ou aos membros do conselho.

3. O VALOR DO ORÇAMENTO É SUFICIENTEMENTE GRANDE? – MEDIR O RÁCIO DOS IMPOSTOS EM RELAÇÃO AO PIB

Uma boa medida para saber se a carga tributária de um país é suficiente, e se a dimensão do seu orçamento é suficiente, é o rácio dos impostos em relação ao PIB. Isto indica qual a parte da produção de um país que é cobrada pelo governo através de impostos. Os rácios de imposto em relação ao PIB são uma medida de cobrança de impostos imperfeita mas amplamente utilizada. Há o perigo de os objectivos de impostos em relação ao PIB poderem levar as autoridades fiscais a dar prioridade aos impostos mais fáceis de arrecadar, como os impostos indirectos (por exemplo o IVA), visto que estes constituem uma maior parte da sua receita. No entanto, estes tipos de impostos são regressivos e podem muitas vezes ter maior impacto sobre os mais pobres. Também é mais difícil para os países de baixo rendimento elevarem os rácios de impostos em relação ao PIB do que os países de rendimento mais elevado, devido a maiores sectores informais e menos bases de tributação diversificada. No entanto, tratados com cautela, o rácio dos impostos em relação ao PIB oferece alguma indicação do potencial para um país conseguir arrecadar mais receitas.

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) sugere uma referência de um mínimo de 20% de rácio dos impostos em relação ao PIB para todos os países, ou seja, pelo menos 20% do PIB deve ser arrecadado através dos impostos. Atualmente, as receitas fiscais em países de baixo e médio rendimento ficam aquém tanto do que é necessário como dos níveis dos países mais ricos (OCDE, 2014A). De fato, os países de rendimento mais elevado tendem a ter percentagens de imposto mais elevadas: o rácio médio de imposto em relação ao PIB nos países da OCDE é de 33% do PIB em tributação, comparado com 16% do PIB em países de baixo rendimento e 23,8% nos países de rendimento médio-baixo.¹⁹ Há contrastes regionais (uma média de 21% na América Latina e de 16% na África Subsaariana), mas estes grupos regionais e de rendimento também escondem grandes diferenças nos níveis gerais por país, sendo que alguns países têm rácios extremamente baixos, como o Bangladesh e o Paquistão que apenas cobrar 10% do seu PIB através de impostos. Os altos níveis de variabilidade entre os países²⁰ mostram que as políticas e práticas governamentais podem fazer uma grande diferença em relação ao montante de imposto cobrado.

FIGURA 3: AS RECEITAS FISCAIS POR GRUPO DE RENDIMENTO (PREPARADO POR JAVIER PEREIRA COM BASE EM DADOS DA FUNDAÇÃO HERITAGE)

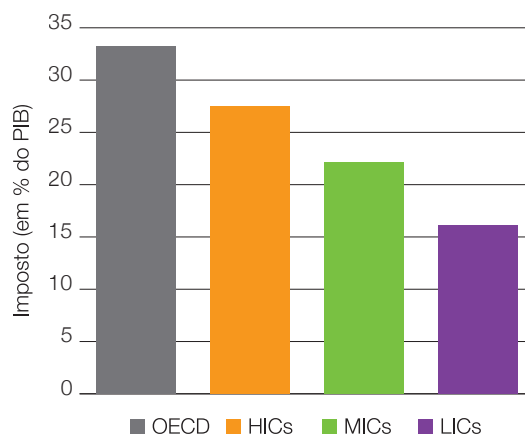
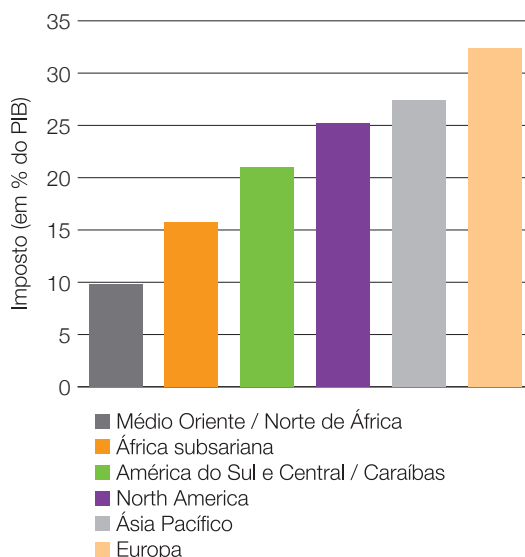


FIGURA 4: RECEITAS FISCAIS POR REGIÃO (PREPARADO POR JAVIER PEREIRA COM BASE EM DADOS DA FUNDAÇÃO HERITAGE)



19 Todos os números deste parágrafo estão baseados na análise da base de dados on-line da Heritage Foundation. Veja: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>. Grupos de receita conforme a classificação do Banco Mundial, veja: <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>. Há outros conjuntos de dados como os ICTD que usam medidas ligeiramente diferentes, embora os padrões gerais sejam similares <http://www.ictd.ac/datasets/the-ictd-government-revenue-dataset>. Veja, por exemplo, a Figura 2 em Tributação Global: Financiando a Educação, um relatório de Klees et al para a Comissão Internacional para o Financiamento da Oportunidade Global de Educação, março de 2016.

20 Veja, por exemplo, a Figura 2 em Tributação Global: Financiando a Educação, um relatório de Klees et al para a Comissão Internacional para o Financiamento da Oportunidade Global de Educação, março de 2016.

Em relação ao orçamento para a educação, o Quadro de Ação recomenda que os países gastem na educação pelo menos 4 a 6% do PIB a médio prazo. Na verdade, afirma que “os países menos desenvolvidos precisam de atingir ou ultrapassar o limite superior destes valores de referência se quiserem atingir as metas” (UNESCO, 2015a). Da mesma forma, a equipa do Relatório de Monitorização Global sugere que, no curto prazo, pode ser necessário mais do que 6% do PIB para os países de baixo rendimento que ainda têm um longo caminho a percorrer para alcançar a educação de qualidade para todos.

QUANTO IMPOSTO É COBRADO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO?

Nos últimos anos, o montante do imposto cobrado nos países em desenvolvimento começou a aumentar. No entanto, em geral, os níveis de arrecadação de imposto continuam muito inferiores aos dos países da OCDE e, em muitos países, é menor do que o rácio de 20% do imposto em relação ao PIB recomendado pelo PNUD. Assim, o orçamento disponível para serviços públicos básicos, como a Educação, é afetado.

A Etiópia é um bom exemplo de um país onde o valor do orçamento total é um problema sério. A Etiópia há vários anos que atribui mais do que 20% do seu orçamento à educação pública, no entanto continua a lutar com taxas muito elevadas de abandono e uma muito baixa qualidade. Como é possível a Etiópia melhorar a sua educação pública quando já está à alocar à educação a quota do seu orçamento recomendada internacionalmente? A resposta reside na muito pequena dimensão do seu orçamento geral. Em 2013, a Etiópia tinha um rácio de imposto em relação ao PIB de apenas 9,2% (site do Banco Mundial), que é muito baixo para os padrões internacionais e está muito longe dos 20% recomendados. Assim, apesar de 27% dos recursos totais do governo terem sido alocados à educação pública, o montante real gasto foi muito pequeno. Para aumentar as despesas com a educação aos níveis de receita correntes, a Etiópia teria que cortar noutras áreas como a saúde, o bem-estar social, o apoio à agricultura, o sistema judicial e policial. Por outras palavras, a única maneira de a Etiópia aumentar de forma realista o orçamento para a educação seria aumentar a dimensão global do seu orçamento, ou seja, aumentar a arrecadação de impostos e, como tal, o seu rácio de impostos em relação ao PIB.

ESTUDO DE CASO 2. BRASIL E ÍNDIA – HISTÓRIAS CONTRASTANTES

Muitos dos países mais pobres do mundo não podem esperar conseguir o financiamento necessário para atingir as [metas de educação] num futuro próximo só com os impostos nacionais. No entanto, nalguns países de rendimento médio como o Egito, a Índia e as Filipinas, há um potencial muito maior para mobilizar recursos internos para a educação. A Índia tornou-se na décima maior economia mundial em 2011, mas a receita fiscal foi equivalente a apenas 16% do PIB e as despesas do governo per capita foi de apenas USD 409. Por contraste, no Brasil, a sexta maior economia mundial, a receita fiscal foi equivalente a 24% do PIB e as despesas per capita de USD 4,952.

Esta grande diferença é uma razão fundamental para o Brasil ter conseguido ir mais longe na melhoria da qualidade da educação e reduzir a desigualdade na aprendizagem. Os níveis atuais de gastos com a educação como percentagem da despesa pública total nos dois países refletem também a maior prioridade dada ao sector da educação no Brasil. Em 2011, os gastos governamentais em educação no Brasil foram 18% do total das despesas, sendo que foram gastos USD 2,218 por cada criança na escola primária. A Índia dedicou 10% do orçamento do estado à educação, gastando USD 212 por criança na escola primária. Se a Índia reduzisse as isenções fiscais, controlasse a evasão fiscal e diversificasse a sua base de tributação, poderia mudar consideravelmente este quadro.

(RMG EPT, 2014b)

A IMPORTÂNCIA DE COMPREENDER O CONTEXTO NACIONAL AO ANALISAR RÁCIOS DE IMPOSTO EM RELAÇÃO AO PIB

A evidência de uma ligação forte entre baixos rácios de imposto em relação ao PIB e a educação de baixa qualidade tem levado a uma maior atenção sobre os mecanismos que podem preencher a lacuna entre a arrecadação de impostos e o montante efetivamente necessário. No entanto, existem alguns relatos de maus exemplos a ter em conta quando se pensa aumentar a colecta de receitas. Muitos analistas contrastam os rácios de imposto em relação ao PIB em países ricos e em países mais pobres e concluem que estes últimos não estão a fazer o esforço suficiente para cobrar impostos. Mas qualquer julgamento deste tipo tem que ter em conta as circunstâncias do país em questão.

Os países ricos podem colectar mais imposto porque na economia formal ocorre uma muito maior proporção de transações económicas, onde os sistemas e a manutenção de registos facilitam a tributação, e porque há mais pessoas com rendimentos acima de um certo limiar que têm recursos para pagar impostos. Em países de baixo rendimento um baixo rácio de imposto em relação ao PIB pode refletir questões como uma administração fiscal fraca, amplos incentivos fiscais, ou altos níveis de elisão fiscal (ver secção 4 deste Módulo). Além disso, sabe-se que os valores do PIB em alguns países de baixo rendimento são muito pouco fiáveis, o que torna as comparações difíceis.

É muito importante entender o contexto de cada país, as razões por detrás do atual nível de receita e as possibilidades de aumentar a receita fiscal, e ter a certeza de que há um foco na justiça tributária antes de embarcar numa campanha.

FIGURA 5. RECEITA FISCAL EM PORCENTAGEM DO PIB
ÚLTIMOS DADOS DISPONÍVEIS DE 2014-15

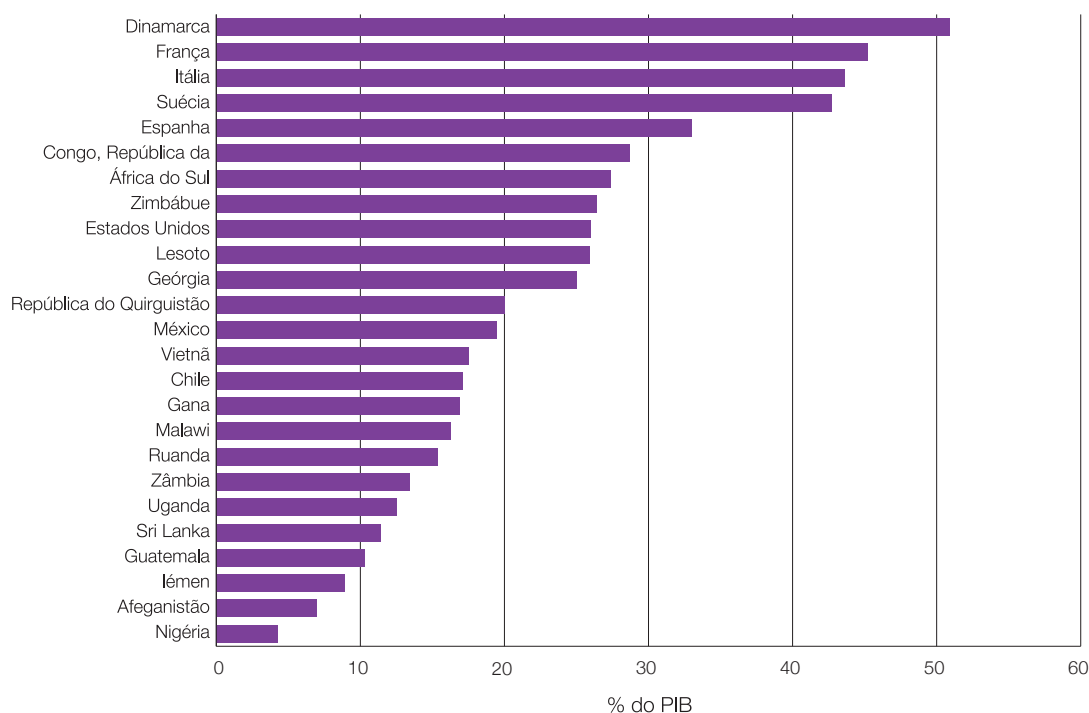
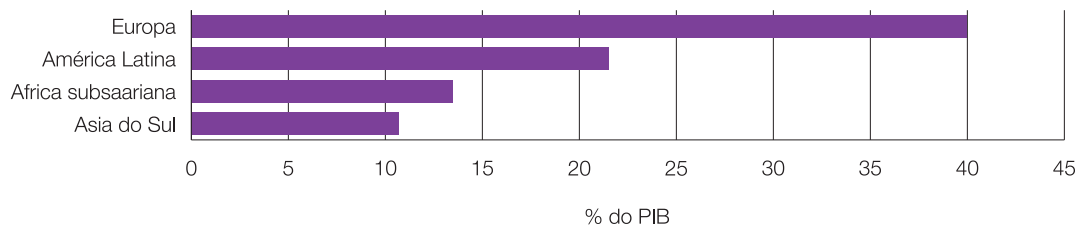
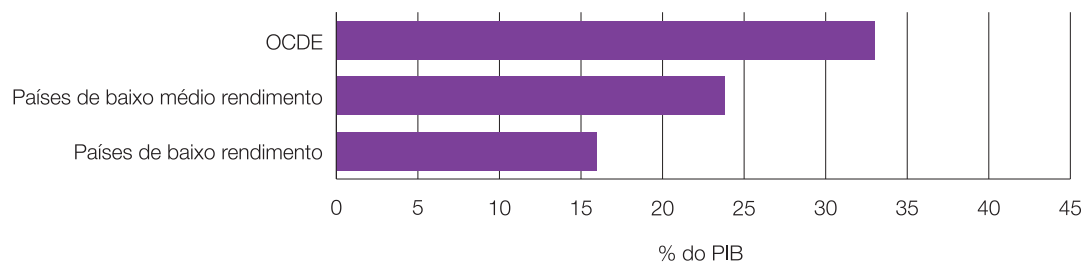


FIGURA 6: RECEITA FISCAL EM PERCENTAGEM DO PIB POR GRUPO REGIONAL DE PAÍSES



Todos os valores são de 2013: OCDE, Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas (CEPAL), Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), e BID (acesso em 2016).

FIGURA 7: RECEITA FISCAL EM PERCENTAGEM DO PIB POR GRUPO DE PAÍSES



Todos os valores se baseiam numa análise da base de dados on line da Heritage Foundation.

EXERCÍCIO 9. O SEU PAÍS ESTÁ A ALOCAR RECEITAS SUFICIENTES PARA A EDUCAÇÃO?

Objetivo

Identificar o montante das receitas que são colectadas no país e construir e aprofundar a compreensão sobre a importância das questões de valor e percentagem do orçamento.

Atividade

Para esta atividade é importante ter em mente alguns dos princípios chave abordados neste módulo, especialmente:

- A maior parte das receitas governamentais são provenientes de impostos mas é muitas vezes difícil para os governos de países em desenvolvimento conseguir arrecadar receitas suficientes a partir dos impostos.
- Se as receitas são baixas, os gastos disponíveis para serviços sociais como a educação são limitados.
- Isto também significa que, mesmo que um governo gaste uma elevada percentagem do seu orçamento com a educação, tal quantia não será de monta se o orçamento global for pequeno.
- Mesmo os esforços modestos de arrecadação de imposto podem, potencialmente, ter um impacto positivo significativo sobre os recursos disponíveis para gastar com o sector da educação.

Este exercício tem como objetivo fazer com que os leitores comecem a pensar sobre algumas das questões relacionadas com o valor da receita, disponível num país, que pode ser gasta em serviços públicos. Centra-se também na forma como se relaciona com a percentagem do orçamento destinado à educação, tanto em percentagem do PIB como percentagem do orçamento total. Nós disponibilizámos os dados de todas as coligações membro da CGE, por país, para que possa ver o progresso do seu país sem necessidade de perder muito tempo à procura desta informação.

Passo 1: Vá ao Anexo 1 e localize os dados do seu país, que estão apresentados em três colunas, focando a) impostos cobrados em percentagem do PIB, b) a percentagem do PIB destinado à educação, e c) a percentagem do orçamento geral do estado que está alocada à educação. Note que estes números mudam com o tempo, por isso esta não será uma ciência exata. O objetivo é começar a pensar como estas questões dizem respeito ao seu país.

Se o seu país não estiver incluído na lista, pode selecionar outro país para participar no exercício. Como alternativa, pode usar as instruções na parte inferior do Anexo 1 para pesquisar dados do seu país.

Passo 2: Olhando para os dados que encontrou para o seu país e pensando no que aprendeu neste módulo, considere as seguintes perguntas:

- O seu país arrecada imposto suficiente em termos de percentagem do PIB (tendo em conta a proporção recomendada de 20% de rácio de imposto em relação ao PIB)? Quais as razões para que o governo não colecte mais (por exemplo, grande economia informal)?
- O seu governo está a atribuir uma parte suficiente do orçamento ao financiamento adequado da educação pública de qualidade (tendo em conta as metas do ODS 4 de uma alocação por parte dos governos de pelo menos 4% a 6% do PIB e de 15% a 20% do orçamento geral à educação)?
- O rácio dos impostos em relação ao PIB e a percentagem do PIB e do orçamento destinado à educação no seu país é melhor ou pior do que estava à espera? A tendência nos últimos 5 a 10 anos está a subir ou a descer? Qual é a comparação destes resultados com os de outros países semelhantes?
- Qual é o maior problema/desafio no seu país: o valor do orçamento geral ou a percentagem que é atribuída à educação? Qual é a relação entre os dois?

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Antes da sessão, o facilitador deve verificar o Anexo 1 para se assegurar de que os dados de todos os países representados no workshop estão disponíveis. Se houver alguns dados em falta deve ser feita uma pesquisa antes da sessão ou então pode centrar-se num ou dois países como estudo de caso. Se trabalhar com apenas um ou dois países certifique-se de que tem dados ao longo de um período de 3 a 5 anos, para que possa ser feita uma comparação ao longo do tempo.
- No início da sessão de workshop o facilitador, ou um dos participantes, deve apresentar a tarefa e os dados para garantir que todos entendem perfeitamente o que devem fazer.
- Os participantes devem trabalhar em pequenos grupos para discutir as questões do passo 2 acima.
 - Grupos por país: os participantes trabalham juntos, em grupos por país, para discutir as questões acima. Neste caso, seria útil ter os dados por um período de 3 a 5 anos, para que possam discutir as mudanças ao longo do tempo.
 - Grupos de vários países: Os participantes trabalham juntos em grupos mistos para discutir as questões apresentadas acima, comparando a situação em cada um dos países.
- Os participantes dão feedback ao grupo e argumentam sobre a razão pela qual a sua organização se deveria envolver no trabalho de ação política sobre o valor geral do orçamento ou sobre a percentagem atribuída à educação.

4. AS PERDAS DE RECEITAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Nos países em desenvolvimento perdem-se muitas receitas através de uma combinação da fuga ao fisco das empresas multinacionais e dos incentivos fiscais generosos (e muitas vezes desnecessários) que se lhes oferecem. Medidas simples para reduzir esta questão poderiam aumentar enormemente os recursos internos disponíveis para a educação pública. Uma questão importante diz respeito à tributação das empresas multinacionais. Parte do problema é o facto de as taxas dos impostos sobre as sociedades serem muito reduzidas. Além disso, em décadas recentes ocorreram reduções nas taxas dos impostos sobre o rendimento das empresas em todo o mundo, reduzindo consideravelmente a média mundial da taxa dos imposto, que de 30% diminuiu para 22,8% entre 2003 e 2015 (Pomerleau, 2015). Este é, em grande parte, o resultado da

mobilidade visível das multinacionais que levou ao aumento e intensificação da concorrência entre os governos para tentar atrair empresas estrangeiras oferecendo as mais baixas taxas de imposto sobre o rendimento das sociedades.

Juntamente com a concorrência, que levou a uma redução das taxas dos impostos pagos pelas empresas, as empresas podem também evitar o pagamento do seu justo contributo para os impostos através da exploração de benefícios fiscais oferecidos pelos países, ou através de fuga ao fisco, quer seja pela exploração de vazios jurídicos (elisão fiscal) ou por meios ilícitos (evasão fiscal). Muitas empresas multinacionais não pagam a justa parte de impostos em países de rendimento baixo e médio, privando esses países de milhares de milhões de dólares que poderiam ser usados para o financiamento dos serviços públicos.

CAIXA 8. RECEITAS PERDIDAS E EDUCAÇÃO

Reverter as enormes perdas de receitas do sector público devido a incentivos fiscais e de fuga ao fisco por parte das sociedades poderia fazer uma diferença radical na concretização do direito à educação para todos.

Na **Etiópia**, as isenções fiscais generosas corresponderam a cerca de 4,2% do PIB em 2008/09. Se a Etiópia tivesse eliminado estas isenções e atribuído 10% das receitas resultantes à educação básica, o país teria tido mais USD 133 milhões disponíveis, o suficiente para conseguir que mais cerca de 1,4 milhões de crianças frequentassem a escola.

No **Gana** o FMI declarou, num relatório de abril de 2015, que tratamentos fiscais discricionários, sob a forma de isenções fiscais, regimes especiais e reduções fiscais podem chegar a “talvez 6% do PIB”. Este montante seria à volta de GC 6.806 milhões, ou USD 2,27 mil milhões. Estas receitas permitiriam duplicar, no mínimo, o orçamento da educação (AAI & TJN-África, 2015).

No **Quénia**, o governo estimou que em 2012 todos os incentivos fiscais e isenções se situaram à volta de USD 1,100 milhões anualmente (AAI & TJN-África, 2012), montante que poderia no mínimo duplicar o orçamento do ensino primário público que era de USD 924,15 milhões em 2012/2013 (site da GSW). Num país onde um milhão de crianças não frequentam a escola primária, este valor poderia financiar dez vezes a sua matrícula escolar. Poderia pagar a formação e salários dos 50.000 professores adicionais que o Quénia ainda precisa para oferecer

educação pública primária a todas as crianças, pagar 100.000 novas salas de aula, dois novos livros didáticos para todas as crianças em idade escolar de frequentar a primária e o secundário inferior, e ainda sobravam USD 10 milhões.

Na **Tanzânia**, a receita potencial perdida através da combinação de fuga ao fisco, evasão fiscal, fuga de capitais (fluxo rápido de riqueza e ativos para fora do país) e incentivos fiscais estima-se que seja em média USD 1,070 milhões por ano. É mais do que o orçamento da educação em 2011, que foi de USD 967 milhões. Segundo a análise da CGE, esta receita perdida poderia ter pago mais do que o necessário para preencher a falta de professores primários, através de formação e salários para mais 70.650 professores, permitindo que cada criança frequentasse a escola primária pública numa relação professor-aluno de 1:35; dar formação a 40,625 professores do ensino primário que estão actualmente a ensinar sem formação; e garantir que todas as crianças em idade de frequentar o ensino primário tenham um manual escolar de leitura e de matemática.

De acordo com dados do FMI, a **Nigéria** está a perder 0,5% do seu PIB apenas em incentivos sobre o imposto do rendimento das sociedades dados a empresas com ‘Estatuto de Pioneiro’ que oferece uma isenção temporária de imposto de entre 3 a 5 anos; este montante seria de cerca de USD 2,6 mil milhões por ano. De acordo com dados governamentais, a Nigéria está também a perder cerca de USD 327 milhões por ano em isenções de direitos de importação. Eliminar estes incentivos poderia no mínimo duplicar o orçamento da educação (AAI & TJN-África, 2015).

O Banco Africano para o Desenvolvimento estima que o **Uganda** perdeu USD 272 milhões ou pelo menos 2% do PIB, em isenções fiscais em 2009/2010. O chefe de Missão do FMI foi citado pelo que disse em julho de 2013: “Os incentivos fiscais no **Uganda** são demasiados e, neste momento, não são importantes para atrair investimento.” Os USD 272 milhões são equivalentes à quase totalidade do orçamento para a educação primária em 2012 e a quase metade dos gastos previstos para todo o sector do ensino público em 2013-2014. Mais do que suficiente para o governo do Uganda cumprir os compromissos de pagamento aos professores existentes (que atualmente diz não poder cumprir) e pagar salários a mais de 80.000 novos professores primários, elevando o total para mais de 250.000 professores.

Na **Nicarágua**, onde apenas três quartos das crianças completam a escola primária, e apenas 12% em algumas regiões, o total das isenções fiscais eram o equivalente a USD 415,6 milhões em 2008. Isto é mais do que duas vezes e meia o montante gasto na educação pública primária. Pouco mais de um quarto do valor das isenções fiscais poderia pagar dois anos de formação inicial a 5.000 novos professores do ensino

primário, cinco anos de formação contínua para todos os atuais professores do ensino primário e “Paquetes Solidários” (mochilas com material escolar e sapatos) para todas as crianças em idade escolar primária e secundária no país.

No **Bangladeche**, mais de 40% dos professores do ensino primário e secundário inferior não têm formação. A ActionAid estimou que em 2005 os incentivos fiscais ascenderam a mais de USD 133 milhões. Este montante teria sido suficiente para pagar a formação de todos esses professores.

Na **Índia**, perdeu-se cerca de USD 112 mil milhões (5,7% do PIB) em 2012/13, principalmente devido a isenções do imposto especial sobre o consumo/direito aduaneiro, e incentivos ao imposto sobre o rendimento das sociedades. Se 20% deste montante tivesse sido destinado à educação, o sector teria recebido mais USD 22,5 mil milhões em 2013, aumentando o financiamento em quase 40%.

Salvo informação em contrário, dados retirados de “Taxando a equidade: Financiar a EPT com o orçamento nacional” (UNICEF, 2015) e “Aumentar as receitas fiscais para colmatar o défice de financiamento da educação” (RMG EPT, 2014b).



Marcha em Kilwa, Tanzânia, a exigir justiça fiscal para pagar a professores formados e infraestrutura escolar de apoio a crianças portadoras de deficiência, durante a Semana de Ação Global para a Educação da CGE em 2016. Cortesia de TEN/MET e ActionAid.

INCENTIVOS FISCAIS – O GRANDE PRÊMIO

A Declaração de Incheon reconhece especificamente a importância de *“acabar com os prejudiciais incentivos fiscais”* no financiamento do Quadro de Ação Educação 2030. Dado o aumento crescente do reconhecimento deste aspeto como uma preocupação essencial na comunidade educativa, é importante que os activistas da educação identifiquem se este é relevante para o seu contexto.

Os incentivos fiscais são isenções e incentivos fiscais oferecidos por um governo a empresas e investidores, muitas vezes assumindo que estes vão aumentar o seu investimento no país. Estes incentivos muitas vezes ocorrem durante um período específico sob a forma de isenção temporária de imposto sobre as sociedades (muitas vezes por um período de vários anos durante os quais a empresa fica isenta do pagamento de alguns ou de todos os impostos devidos), ou são reduções de taxa fiscal para tipos específicos de atividades. Os incentivos fiscais equivalem muitas vezes à perda de receitas substanciais por parte dos países, e há cada vez mais provas de que estes incentivos não são uma ferramenta eficaz para o aumento do investimento estrangeiro.

Muitas vezes as empresas negociam isenções fiscais substanciais como preço do investimento num país. Os países muitas vezes oferecem estas isenções sem pensar muito no custo e benefício. Claro que os investidores ficam felizes em aceitar os incentivos, mas em muitos casos os países estão a desistir de uma receita potencial sem quaisquer benefícios líquidos em troca, uma vez que os investidores, provavelmente, teriam investido de qualquer maneira. É por esta razão que fazemos referência a alguns incentivos fiscais como *“prejudiciais”*, porque eles abrem mão da valiosa receita fiscal nacional com pouco ou nenhum benefício nacional (ver Caixa 2 para ver o pior tipo de incentivos).

Uma série de estudos mostraram que os incentivos fiscais são apenas um fator menor nas decisões de investimento das empresas, outros fatores, como competências disponíveis, infra-estrutura e estabilidade política são mais importantes. O FMI afirmou: *“As taxas de imposto reduzidas e incentivos podem atrair investimentos estrangeiros, mas apenas no caso de outras condições de negócio serem boas. Os inquéritos às empresas mostram repetidamente que, apesar da questão da tributação ser importante para os investidores estrangeiros, outras considerações de infra-estrutura, estado de direito e mão-de-obra importam mais.”* (FMI, 2011). Um estudo de 2010 levado a cabo pela Universidade de Nairobi concluiu que as principais razões para as empresas investirem no Quênia eram o acesso ao mercado local e regional, a estabilidade política e económica e acordos comerciais bilaterais favoráveis. As concessões fiscais oferecidas em zonas económicas especiais foram mencionados por apenas 1% das empresas da amostra (Kinuthia, 2011). Da mesma forma, no *inquérito à Motivação dos Investidores* realizado pelo Banco Mundial em 2012 para a Comunidade da África Oriental, 93% dos investidores disseram que teriam investido de qualquer maneira, mesmo que não lhes tivessem sido oferecidos incentivos fiscais. Os incentivos fiscais surgiram em 17º lugar, atrás de uma série de fatores incluindo a taxas de câmbio, infra-estrutura de serviços públicos e de transporte, e os outros benefícios de zonas francas (Mwachinga, 2013). Além disso, os incentivos fiscais para o investimento estrangeiro podem excluir empresas locais que não recebem os mesmos incentivos (AAI, 2013a).

Em 2013, a ActionAid estimou que o montante cedido pelos países em desenvolvimento a empresas multinacionais, a nível mundial, através de isenções do imposto sobre o rendimento das sociedades, foi de USD 138 mil milhões por ano ou de USD 3 mil milhões por semana. Uma fração deste montante poderia ajudar a preencher a lacuna global de financiamento à educação básica (AAI, 2013a).

CAIXA 9. OS PIORES INCENTIVOS FISCAIS

Quatro tipos de incentivos a evitar a todo o custo:

1. **Incentivos discricionários** dão às empresas ofertas especiais em acordos individuais. São frequentemente atribuídos à porta fechada e mantidos em segredo, e são por isso vulneráveis à corrupção. Como muitas vezes vão além da legislação geral quando oferecem às empresas grandes reduções de impostos, eles distorcem o mercado em favor de investidores com maior influência política. O FMI observa: “Todos os incentivos devem respeitar a lei e estar disponíveis a todos os investidores nos mesmos termos e não estar sujeitos a discricção administrativa.” (FMI, 2011, p. Apêndice XI)
2. As **isenções temporárias de impostos** podem oferecer às empresas um período de largos anos sem pagar quaisquer impostos, ou pelo menos sem pagar imposto sobre o rendimento das sociedades, e tendencialmente aplicam-se por um período fixo no início de um investimento. O FMI observou que “é geralmente aceite que as isenções temporárias de imposto são a pior forma de incentivo... São amplamente consideradas como uma forma mal concebida de incentivo ao investimento e que apresenta perigos significativos para o sistema geral de impostos” (FMI, 2011, p. 55 e Anexo X). A razão é que, privando os países de receitas, eles tendem a atrair investimentos flexíveis que desaparecem quando as condições preferenciais terminam, em vez de fazer compromissos de longo prazo que trazem novas capacidades e tecnologia para a economia local. Incentivam as empresas a ‘fechar’ no final do período de isenção temporária e aparecer com um nome diferente para beneficiar de um novo período de isenção temporária (Klemm, 2009).
3. As **Zonas Francas** oferecem a todas as empresas que operam numa zona geográfica (ou sectorial) específicas grandes reduções fiscais bem como infraestrutura, apoio às empresas e proximidade com outras empresas. Mas estes incentivos fiscais incentivam as empresas a ficar dentro da bolha, reduzindo a interação com empresas nacionais que beneficiariam deste tipo de relações. As Zonas Francas são também conhecidas por as empresas fazerem menos contribuições para a segurança social dos seus trabalhadores assim como por violações dos direitos laborais. São frequentemente associadas a instituições bancárias em atividade sindical, a baixa remuneração, más condições de trabalho e subsidiam empregos de baixa qualidade que empregam mulheres em trabalho precário, como a indústria do vestuário. Visto que as zonas francas oferecem baixas taxas de imposto, podem também exercer pressão sobre os responsáveis políticos para que ofereçam incentivos semelhantes a empresas fora dessas zonas (Keen e Mansour, 2009).
4. Os **acordos de estabilidade** entre investidores e governos congelam os termos fiscais aplicados aos primeiros, tornando mais difícil para os governos mudá-los no futuro. Isto significa que, enquanto outros negócios não têm opção senão cumprir as mudanças futuras que poderão aumentar as suas cargas fiscais, os investidores favorecidos têm autorização para continuar a usufruir de um tratamento especial, por vezes com carácter permanente. Assim, os governos futuros estão bloqueados nestes acordos, reduzindo as suas opções de alterar democraticamente as taxas de imposto para conseguir potencialmente mais receitas (AAI, 2013a).
(AAI, 2015a)

FUGA AO FISCO DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS

Os incentivos fiscais oferecidos pelos governos não são a única maneira como as grandes empresas multinacionais reduzem as suas cargas fiscais. As empresas internacionais muitas vezes fogem ao fisco de maneira proactiva, escapando ao pagamento do imposto devido aos países em desenvolvimento, quer seja através da exploração de vazios legais ou através de ações ilegais (alguns indivíduos ricos também o fazem). As multinacionais e os indivíduos ricos evitam pagar os impostos que deveriam pagar usando vazios em leis fiscais nacionais fracas, paraísos fiscais e vazios fiscais internacionais, fazendo com que os países em desenvolvimento percam milhares de milhões de dólares de receitas. As empresas multinacionais que fazem dinheiro num país utilizam recursos como minerais, trabalhadores, infraestrutura²¹ e segurança, a maior parte dos quais é pago com dinheiro dos impostos, e deve pagar a sua parte através de contribuições fiscais justas.

A envergadura deste aspeto é muito grande. A falta de dados suficientes torna impossível fazer cálculos exatos, mas uma estimativa feita pelos investigadores do FMI em 2015 sugere que os países em desenvolvimento poderiam perder USD 213 mil

milhões por ano apenas em elisão fiscal (Crivelli, De Mooij, e Keen, 2015). Estes prejuízos fiscais, a partir dos dados do FMI, são estimativas para todos os países em desenvolvimento, incluindo os países de rendimento médio-alto e médio-baixo, assim como os de baixo rendimento. Assim, o dinheiro perdido não é o disponível para financiar a educação em países de baixo rendimento. Mas para colocar a vastidão deste valor em perspectiva, é mais do que cinco vezes o défice de financiamento global para garantir que cada criança possa receber 12 anos de educação pública de qualidade em países de baixo rendimento e de rendimento médio-baixo. Reduzir o dinheiro que se perde devido a elisão fiscal poderia fazer muito para preencher essa lacuna. Tendo em conta a dimensão dos desafios financeiros que enfrentamos na educação, cada tostão do dinheiro dos impostos é vital para os nossos filhos, e não deveríamos permitir que se possa escapar por qualquer sítio que seja.

Além do mais, apesar de haver significativamente mais investimentos de empresas estrangeiras nos países em desenvolvimento nos últimos 20 anos, não houve um aumento semelhante nas receitas fiscais pagas por estas. Isto significa que o problema dos impostos não pagos pelas multinacionais pode estar a piorar e não a melhorar.²²



Membros locais da rede da campanha jovens da ActionAid, Activista, apelando os Ministros das Finanças africanos a que parem a fuga de impostos devidos a África, junto ao local onde estão reunidos em Abuja, Nigéria, 2014. Cortesia da ActionAid.

²¹ A equipa do Relatório de Monitorização Global calcula que o défice anual de financiamento global seja de US \$ 39 mil milhões de 2015 a 2030 para alcançar o ensino pré-primário, primário e secundário universal e de boa qualidade em países de rendimento baixo e médio-baixo (RMG EPT 2015b)

²² A ActionAid mostrou que o investimento estrangeiro direto (IED) cresceu em importância para os países em desenvolvimento (AAI 2015a). O FMI diz que triplicou desde a década de 1980 para cerca de um terço do seu PIB. Até agora, porém, o aumento crescente da escala de IDE nos países mais pobres do mundo, em termos de percentagem do PIB, não tem sido acompanhado por um aumento significativo da quota das receitas fiscais das empresas no PIB. Isto significa que as empresas estão a realizar mais negócios nos países em desenvolvimento, mas os benefícios directos sobre o orçamento não estão a ser sentidos.

CAIXA 10. A EVASÃO FISCAL, A ELISÃO FISCAL E A FUGA AO FISCO

A evasão fiscal é o não-pagamento ilegal ou fraudulento de imposto, ou o pagamento inferior ao devido.

A elisão fiscal é legal, mas muitas vezes moralmente questionável. É muitas vezes referida como “planeamento fiscal agressivo”, o que significa organizar deliberadamente as finanças e estruturas da empresa de forma a minimizar significativamente o rendimento declarado, pagando portanto o mínimo de impostos possível. Muitas vezes é feita usando e explorando vazios legislativos na legislação dos diferentes países. Quase todas as empresas praticam a elisão fiscal (ou planeamento tributário) a algum nível. Quando é que se torna “agressiva” é algo subjetivo, mas um tribunal pode decidir que essa elisão fiscal foi tão agressiva que se torna evasão fiscal.

A fuga ao fisco é frequentemente utilizada por ativistas como um termo deliberadamente vago e juridicamente impreciso para abranger tanto

a elisão fiscal (legal, ainda que moralmente questionável) como a evasão fiscal (ilegal). É importante notar que existem muitos vazios totalmente legais que permitem aos indivíduos e às empresas evitar o pagamento da justa parte de imposto, bem como existem formas mais ilegais de evadir o pagamento de imposto.

É importante que os ativistas tenham em mente estas diferenças se querem fazer ação política sobre a tributação, sobretudo porque algumas empresas podem ser litigiosas quando a sua reputação é publicamente questionada. Por exemplo, acusar alguém de evasão tem que ser feito com extrema cautela, pois a evasão fiscal é ilegal. Se uma empresa tiver sido acusada de evasão fiscal num tribunal de justiça, esta notícia pode ser reportada, mas é preciso ter cuidado ao dizer que uma empresa está a evadir o pagamento do imposto se esta informação for baseada em investigação interna. Essa afirmação poderia ser difamatória, colocando as organizações em risco de ser processadas.

Muitas empresas multinacionais exploram as suas complexas estruturas transfronteiriças em vários locais para evitar o pagamento de impostos sobre as sociedades nos países onde operam. Fazem-no muitas vezes através da criação de empresas filiais em países onde as taxas de imposto são baixas, artificialmente mudando e declarando os lucros aí em vez de no país onde estão a fazer negócios e a ganhar lucro. As multinacionais estão particularmente bem colocadas para fazer uso de estruturas fiscais internacionais para evitar pagar a justa parte de impostos nos países em desenvolvimento. Muitas vezes explorando vazios para evitar o imposto, às vezes pagando apenas 5% em impostos sobre o rendimento das sociedades, enquanto empresas locais mais pequenas pagam até 30%, por exemplo.

Algumas empresas mudam os seus lucros – que foram efectivamente feitos noutros países – para os chamados “paraísos fiscais”, territórios que se caracterizam por uma taxa de imposto muito baixa ou inexistente assim como por um nível de sigilo em torno da propriedade e contas das empresas. Os paraísos fiscais permitem a fuga ao fisco. Mais de metade do comércio mundial passa por paraísos fiscais. Uma análise feita pela ActionAid em 2013 mostrou que pouco menos de um em cada dois dólares do investimento das grandes empresas no Sul Global estava a ser encaminhado a partir ou através de um paraíso fiscal (AAI, 2013b).

ESTUDO DE CASO 3. CAMPANHA NA ZÂMBIA DESTACA A PERDA DE RECEITAS FISCAIS

O nível de fuga ao fisco sobre o rendimento das sociedades na Zâmbia é enorme. O governo estima que o país perde um total de USD 2 mil milhões por ano devido a elisão do imposto sobre o rendimento das sociedades. Este montante é igual ao dobro do orçamento da educação pública anual. Combater a elisão fiscal poderia fazer uma enorme diferença na educação pública, que ainda continua subfinanciada, cronicamente, apesar dos fortes compromissos políticos e financeiros por parte do governo (em 2016 o governo atribuiu cerca de 17% do seu orçamento à educação pública).

A Zâmbia tem feito grandes progressos na educação pública: em 2000, mais de meio milhão de crianças em idade escolar não frequentavam a escola. Esse número é agora menor do que 200.000. Mas ainda há um longo caminho a percorrer, especialmente para garantir professores suficientes e bem formados que possam oferecer uma educação pública de qualidade. Actualmente o rácio professor formado por aluno é em média de 53 no nível primário. Na Zâmbia, os sistemas com poucos recursos cederam sob o peso da procura cada vez maior (site UNESCO).

Parar a elisão fiscal, mesmo a de empresas individuais, pode fazer toda a diferença. Em 2013, a ActionAid revelou que levar o governo a tribunal para receber uma isenção fiscal destinada a pequenos agricultores e a elisão fiscal de uma única empresa, a Zambia Sugar, a maior fabricante de açúcar de África, subsidiária da Associated British Foods, uma multinacional sediada no Reino Unido, tinha custado ao governo da Zâmbia USD 27 milhões entre 2007 e 2012. Actualmente na Zâmbia são necessários cerca de 19.000 professores para oferecer educação primária pública universal (site UIS). A fuga aos impostos e os incentivos fiscais recebidos por esta empresa poderiam ter pago a formação destes 19.000 professores, a preços de hoje.

Na Zâmbia, a fuga ao fisco levada a cabo por grandes empresas mineiras tem sido particularmente visível, especialmente durante o período do súbito aumento do preço do cobre entre 2005 e 2008. Os lucros com a mineração de cobre quase quadruplicou entre 2005 e 2006, passando de forma espetacular de USD 52 milhões para USD 206.3 milhões. O cobre foi responsável por 20% das receitas de exportação, mas gerou receitas para o Estado num valor inferior a 0,5% do PIB. Antes de 2008, as receitas da indústria de mineração representaram menos de 1% do PIB. Funcionários da Zâmbia atribuem esta discrepância à elisão fiscal. A subsequente

repressão por parte do governo sobre a elisão fiscal, incluindo relatórios de auditoria, averiguou que a empresa Glencore alterava artificialmente os preços e custos, a fim de evitar apresentar qualquer lucro na Zâmbia, evitando assim o pagamento de impostos. Cinco ONG ocuparam-se desta causa e apresentaram queixa junto da OCDE contra duas empresas – uma das quais a Glencore – e esta ação culminou com a investigação, por parte do governo do Reino Unido, sobre alegações da Zâmbia de perda de receitas fiscais das minas de propriedade estrangeira, incluindo alegações de que a Glencore contornava o pagamento de até GB £ 76 milhões por ano em impostos relativos à sua mina Mopani.

Como reação à crescente pressão sobre o governo da Zâmbia depois de uma série de casos importantes de fuga ao imposto, especialmente no sector mineiro, o governo anunciou uma revisão dos incentivos fiscais e apresentou medidas para combater a elisão fiscal das sociedades. Como resultado, a partir de 2008, após a introdução do imposto sobre lucros extraordinários e a revisão em alta das taxas de royalties sobre minerais de 0,6% para 3%, as receitas do Estado com a indústria extractiva em percentagem do PIB aumentaram consideravelmente (site Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas).

Adaptado de "Taxando a equidade: Financiar a EPT com o orçamento nacional" (UNICEF, 2015) com atualização de ZANEC e ActionAid Zâmbia em abril-maio de 2016.



Um membro da comunidade dando testemunho na Zâmbia.

Cortesia da Coligação de Educação Nacional da Zâmbia (ZANEC).

De acordo com o Índice de Sigilo Financeiro da Rede de Justiça Tributária, há pelo menos 73 paraísos fiscais em todo o mundo (site TJN). Alguns oferecem benefícios a sectores especiais e outros oferecem impostos reduzidos em todos os sectores. Muitos dos mais conhecidos são pequenas ilhas com pouca indústria, especialmente dependências da Coroa Britânica como Jersey, Guernsey e as Ilhas Caimão. Não é tão sabido que alguns dos maiores paraísos fiscais fazem parte de países grandes e ricos, como o estado norte-americano de Delaware. Em alguns casos, os territórios podem atuar como paraísos fiscais para determinados sectores ou subsectores. Um exemplo são os Países Baixos que tem regras excepcionalmente generosas para os titulares de patentes e marcas.²³

Os paraísos fiscais não só oferecem às empresas e indivíduos taxas baixas ou mesmo taxa zero de imposto sobre o rendimento das sociedades, mas também proporcionam um véu de segredo que significa que um controlo adequado da empresa é difícil ou mesmo impossível. A natureza sombria

da fuga aos impostos torna difícil avaliar o impacto global, mas é claro que a escala de uso de paraísos fiscais é enorme e é negativa para o desenvolvimento.

A Rede de Justiça Tributária (Tax Justice Network) estima que, globalmente, pelo menos metade de todas as transações e comércio empresariais ocorrem através de paraísos fiscais, apesar de estes territórios representarem apenas 3% do PIB do mundo, e que USD 32 biliões poderia ser mantido no estrangeiro (Henry, 2012). Seja qual for a estimativa utilizada, é claro que o problema é muito grande, e a fuga ao fisco por multinacionais e indivíduos ricos, especialmente quando combinada com o uso de impostos mais baixos sobre o rendimento das sociedades e de incentivos fiscais, rouba os orçamentos públicos em todo o mundo em centenas de milhares de milhões de dólares.

EXERCÍCIO 10. DESTACANDO A PERDA DE RECEITAS DEVIDO A FUGA AO FISCO DAS SOCIEDADES

Objetivo

Ajudar os leitores a compreender os montantes que os orçamentos governamentais perdem pelo facto de as empresas reduzirem os seus gastos com impostos no seu país, e desenvolver mensagens de ação política para defender a tributação mais justa.

Atividade

Ninguém pensa que é justo a educação pública estar subfinanciada porque as multinacionais não pagam a justa parte dos seus impostos! Uma das mensagens mais poderosas que pode usar para defender a justiça tributária é mostrar o montante que se perde pelo facto de as empresas não pagarem a justa parte dos seus impostos e seguidamente destacar o que isso significa para a educação pública. Mostrar a ligação forte que existe entre as perdas devido às empresas não pagarem impostos e o impacto sobre o desenvolvimento ou sobre a pobreza tem provado ser uma maneira eficaz de mostrar o imperativo moral para a mudança de comportamento das empresas. Isto pode ajudar a sua rede a aproximar-se de outros que trabalham a justiça tributária apresentando uma única mensagem poderosa que liga os vossos trabalhos.

Este exercício tem como objetivo iniciá-lo no uso de estatísticas e ensiná-lo a elaborar mensagens convincentes sobre a natureza imoral deste comportamento.

Passo 1: Veja se consegue encontrar quaisquer estimativas sobre perdas devido a incentivos fiscais, fuga ao fisco, ou a falta de cobrança de taxas de royalties de minerais no seu país ou num país semelhante em termos de economia da sua região. Poderá conseguir esta informação junto da sua coligação nacional de ação política sobre a justiça tributária ou sobre o orçamento. Como alternativa, a Rede de Justiça Tributária pode aconselhar. Outras fontes possíveis são relatórios do Banco Regional de Desenvolvimento, do FMI ou do Banco Mundial; discursos sobre o orçamento ou declarações orçamentais; trabalhos académicos; relatórios do Ministério das Finanças e da Autoridade Tributária; jornais. As grandes empresas de contabilidade por vezes também publicam listas de isenções fiscais. Certifique-se que sabe quais são as fontes dos dados estatísticos e, idealmente, consiga uma avaliação pelos pares feita por um perito externo (como um membro da Rede Regional de Justiça Tributária) para verificar os seus números antes de os usar no seu trabalho de pressão ou ação política.

²³ Diferentes organizações têm estimativas diferentes quanto ao número exato de "paraísos fiscais". A Tax Justice Network (Rede de Justiça Fiscal) identificou 73, uma estimativa mais elevada do que muitos outros (site TJN).

Passo 2: Escolha um exemplo convincente para mostrar o que o imposto não cobrado poderia pagar no seu país. Pode ser mais crianças na escola, mais professores, livros escolares, edifícios escolares, ou um aumento da despesa atual com a educação, por exemplo. Verifique que tem custos claros para o item escolhido (despesa por aluno, o custo de um professor, despesa atual com a educação a nível nacional, etc.). Se já houver estimativas disponíveis para o seu país, pode precisar de as atualizar. Quando for difícil encontrar dados, pode utilizar exemplos de um país com um contexto semelhante. Não se esqueça de apresentar os valores na moeda local para que a mensagem seja facilmente entendida.

Passo 3: Use as informações que recolheu para elaborar um conjunto simples de mensagens de ação política fortes com base nas questões-chave do seu contexto. Estas deveriam ilustrar a diferença para a educação no seu país se o imposto não se perdesse devido a elisão ou evasão fiscal. Tente também comunicar quão injusto é que as empresas paguem tão pouco imposto em relação aos contribuintes comuns. Pense sobre a quem se dirige a sua mensagem. Precisarás de desenvolver diferentes mensagens para diferentes grupos? Para ver quão poderosas estas mensagens podem ser veja este vídeo, ou este elaborado pela ActionAid sobre um Feirante na Zâmbia que paga mais imposto ao estado do que a empresa britânica Associated British Foods! A ActionAid também elaborou [este vídeo](#) especificamente sobre a forma como o imposto paga a educação das raparigas.

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Antes do workshop encontre estatísticas sobre os custos da educação e prejuízos fiscais para os países envolvidos.
- Introduza o assunto ao grupo através da apresentação do vídeo sobre a Zâmbia que partilhamos acima ou utilizando a ferramenta do Leaky Pot do kit de ferramentas Reflexão-Ação & Impostos (ActionAid, 2015b). Facilite uma discussão plenária para que os participantes possam discutir as suas ideias e reações.
- Divida os participantes em pequenos grupos (de preferência por país). Dependendo do tempo disponível e do nível de experiência dos participantes, pode dar-se informação estatística sobre o seu país ou pode dar-se tempo para que façam essa pesquisa. Como alternativa, esta pode ser uma tarefa preparatória para o workshop.
- Com base nas estatísticas do país, os participantes devem então desenvolver uma mensagem de ação política.
- Cada grupo deve encontrar uma maneira criativa de apresentar a sua mensagem de ação política a um grupo mais vasto.



Loveness Banda, de dez anos (sentada no chão, à direita), numa sala de aula lotada na Escola Básica Ndege em Mazabuka, Zâmbia, onde a fábrica de açúcar Zambia Sugar, de propriedade britânica, fez elisão fiscal no valor de USD 27 milhões entre 2007 e 2012.

Cortesia da ActionAid.

5. IMPOSTOS SOBRE INDÚSTRIA DE EXTRAÇÃO E IMPOSTOS COM AFETAÇÃO ESPECÍFICA – OPORTUNIDADES PERDIDAS PARA AUMENTAR AS RECEITAS?

Os países de baixo rendimento e de rendimento médio, ricos em recursos naturais, poderiam fazer enormes avanços para conseguir a escolaridade universal se fizessem uma melhor gestão dos rendimentos obtidos a partir dos seus recursos e se atribuísem uma parte significativa desses rendimentos à educação pública. Em 2014, a equipa do Relatório MGE estimou que se 17 países em desenvolvimento, ricos em recursos, gerissem melhor os seus rendimentos e atribuísem uma parte significativa desses rendimentos à educação pública, poderiam coletivamente alocar mais USD 5 mil milhões para esse fim. Inclui países que já são ricos em recursos e aqueles com depósitos recentemente descobertos, como o Gana, Níger e Uganda, onde a receita obtida com os recursos naturais poderia financiar o acesso à escola primária pública a 86% das crianças que não frequentam a escola, se os Governos maximizassem a receita gerada e atribuísem uma parte significativa dessa receita à educação (RMG EPT, 2013).

Os governos têm a responsabilidade de assegurar que os seus cidadãos beneficiam, e não apenas as empresas multinacionais que extraem a riqueza mineral. Por exemplo, em 2012 o Ministro das Finanças do Gana afirmou que se estavam a perder cerca de USD 36 milhões por ano devido a acordos e favorecimentos a empresas de mineração. Este montante teria sido suficiente para formar mais de um quarto dos professores do ensino primário que não têm formação no Gana (Christian Aid & TJN-África, 2014). No Peru, as perdas acumuladas estimadas devido a má cobrança de taxas de royalties de mineração, de 1994 a 2006, poderiam ter pago mais de três anos de escolaridade a todas as crianças em idade escolar no nível primário ou secundário inferior que não frequentam a escola (UNICEF, 2015), ou seja atualmente cerca de 300.000 (site UNESCO). Aumentar as receitas das indústrias extrativas é uma das tarefas mais complexas para muitos governos de países em desenvolvimento porque, apesar de estarem entre as empresas mais rentáveis, são também as que mais fazem elisão e evasão fiscal.

É interessante notar que algumas das receitas potenciais das indústrias extractivas não são imposto mas o pagamento pelos produtos e os pagamentos de taxas de royalties, ou seja, pagamentos efectuados pela companhia de extração a um país pelo benefício único de extração dos seus insubstituíveis recursos naturais. É crucial que esta

riqueza nacional de curto prazo seja transformada num benefício público duradouro, criando receita para investir em educação pública. Quando os recursos naturais são encontrados e é feito investimento para a sua exploração, os benefícios em termos de receitas para o país podem constituir um enorme lucro inesperado (mas limitado no tempo).

As indústrias extrativas constituem já uma grande parte da economia em muitos países, e as descobertas de petróleo e gás no Gana, Moçambique e em vários países da África Oriental elevam o potencial para enormes novas reservas de financiamento. Claro que as empresas extrativas são também muito voláteis e por isso muitas vezes não são uma fonte de rendimento tão previsível como outras áreas e, como assinalou a ActionAid: *“A ausência de um período de construção lenta e sustentada de um sistema fiscal, significa que se perde a oportunidade de construir um contrato social, com os benefícios de governança que o acompanham. Além disso, o lucro inesperado pode eliminar qualquer incentivo para levar a cabo este trabalho meticuloso, politicamente controverso”*. Isto faz parte da síndrome de efeitos conhecida como a “maldição dos recursos”. 9 dos países ricos em recursos estão entre os 12 piores no Índice de Desenvolvimento Humano, uma medida de riqueza, esperança de vida e educação (AAI, 2013c).

A Nigéria oferece um bom exemplo disto. A Nigéria é a maior economia de África. É também onde há o maior número de crianças que não frequentam a escola no mundo. A economia da Nigéria cresceu pelo menos 5% por ano desde 2003, mas a percentagem de crianças que não frequenta a escola primária pouco mudou, de 37% em 1999 para 34% em 2010 (site UIS). Além disso, tem um sistema de educação altamente desigual, em que o quintil mais rico recebe em média 12 anos de escolaridade e os mais pobres menos de 3 anos. Muitos nigerianos têm pouca fé nas escolas públicas e na capacidade do Estado para oferecer outros serviços públicos essenciais. A Nigéria tem um dos mais baixos índices de impostos em relação ao PIB do mundo, bem abaixo de 10%.²⁴ As receitas do petróleo (incluindo impostos, taxas de royalties e receitas de vendas) compreendem 70% da receita total, e houve pouco esforço para diversificar a base de tributação, ou para construir o contrato mais complexo estado-cidadão através de um sistema de tributação eficaz. Em 2013, a equipa do relatório MGE estimava que a parcela de orçamento do governo destinada à educação pública era de 6% e a percentagem do PIB era de 1,5%, uma das mais baixas alocações para a educação pública no mundo (RMG EPT, 2014b). Isto deixou as crianças nigerianas sem os benefícios da explosão de recursos e do crescimento económico global.

24 Na Nigéria os rácios de impostos em relação ao PIB são muito baixos e notoriamente difíceis de calcular; os dados dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial coloca este rácio em apenas 1,6% para os últimos anos disponíveis (site do Banco Mundial). Isto deve-se em parte ao facto de a Nigéria ter um padrão de cobrança de receitas exclusivo. Cerca de 50% das receitas do governo da Nigéria são provenientes de fontes não-fiscais: principalmente vendas e royalties de petróleo e gás. Sugere-se assim que um melhor orçamento possa usar receitas mais amplas, incluindo de petróleo e gás. Os números mais recentes do FMI colocam este rácio das receitas em relação ao PIB em 9,9% (FMI 2015).

A AFETAÇÃO ESPECÍFICA DE IMPOSTOS PARA A EDUCAÇÃO²⁵

Afetação específica é o processo de atribuição de receitas de impostos específicos a objetivos particulares, neste caso a educação. Se for uma afetação total a receita da afetação específica é a única fonte de financiamento do programa, se for uma afetação parcial há também outras fontes de financiamento. A afetação específica também pode ser ampla (abranjer todos os gastos de um programa) ou restrita (para um projeto específico dentro do programa). Pode também fazer-se uma distinção entre afetação ‘suave’ e afetação ‘dura’, sendo que esta última está consagrada na lei.

Existem vários exemplos de impostos com afetação específica à educação: o Fundo Fiduciário do Gana para a Educação (financiado em 2,5% por cobranças de IVA); o Fundo Fiduciário da Nigéria para o Ensino Superior (para o qual as empresas nacionais pagam 2% dos lucros tributáveis); Fundo Brasileiro para Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (financiado em parte pela afetação específica de 15% das receitas do IVA); a Sobretaxa para a Educação na China que incide sobre os contribuintes de IVA em 3% dos impostos sobre o consumo e negócios; e na Índia o Programa modelo para a Educação é financiado em parte por que uma “taxa para a educação” (um ‘imposto sobre tributação’ introduzido em todos os impostos da União a uma taxa de 2%). Em qualquer cenário em que os impostos de afetação específica são utilizados para a educação há uma necessidade particular de garantir que sejam verdadeiramente complementares a alocações existentes, gerando uma receita adicional que de outra forma não seria arrecadada. Uma opção é configurar uma referência sobre as alocações fiscais existentes, ou sobre gastos com educação, antes de introduzir um novo imposto com afetação específica, de modo a que possa ser visto de forma clara (e rastreado) que o imposto de afetação específica está a contribuir com receitas adicionais.

Os impostos com afetação específica destinados à ampliação de um Programa de Educação limitado no tempo podem ser uma forma importante de os governos financiarem os novos compromissos específicos para com a educação feitos no ODS 4 e no QA. Por exemplo, muitos países precisarão de aumentar substancialmente os gastos em educação ao longo dos próximos anos, a fim de aumentar a oferta de educação na primeira infância, ou para universalizar o acesso ao ensino secundário, ambos compromissos novos e explícitos dentro dos quadros.



Para alcançar o ensino primário universal no Nepal, um protesto com a sala de aula vazia. Cortesia de Bishal Gurung, ActionAid.

É importante que os activistas de educação estejam conscientes que a questão dos impostos com afetação específica é controversa, e avancem com o cuidado adequado. Em particular, os activistas da educação devem trabalhar juntamente com activistas de outros sectores sociais para garantir que haja uma oferta mais ampla disponível para financiar todos os ODS, e em especial os serviços públicos. Lutar por impostos com afetação específica à educação enquanto outras organizações lutam pela saúde ou nutrição, por exemplo, pode ser contraproducente. É importante que as organizações que lutam por impostos de afetação específica o façam com outras organizações de modo a financiar “serviços sociais” mais latos. Desse modo o governo pode decidir onde é melhor alocar estes fundos de acordo com diferentes necessidades, que muitas vezes estão interligadas e são interdependentes, a partir do momento em que se tenha alcançado um aumento do espaço tributário.

²⁵ Adaptado da ActionAid, *Imposto Interno e Educação: um relatório de pesquisa para a Comissão Internacional sobre o Financiamento da Educação Global*, 2016 (prestes a aparecer).

ESTUDO DE CASO 4. LEI BRASILEIRA SOBRE TAXAS DE ROYALTIES DO PETRÓLEO GARANTEM FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO E SAÚDE

Em agosto de 2013, a Campanha Brasileira pelo Direito à Educação celebrou uma vitória histórica com a aprovação pelo Congresso de uma nova lei que garante que as taxas de royalties dos campos de petróleo recém-descobertos são atribuídas à educação e saúde públicas. Este sucesso foi, em parte, o resultado de ação política levada a cabo pela Campanha Brasileira pelo Direito à Educação que representa mais do que 200 organizações e movimentos em todo o Brasil, por trás da ação política criada depois de protestos generalizados relacionados com a despesa pública.

Manifestações nacionais abalaram o Brasil em Junho de 2013. Originalmente desencadeada pelo aumento da tarifa dos transportes, estas manifestações rapidamente alastraram para demonstrar inquietações mais generalizadas pela falta de despesa pública em serviços públicos, enquanto uma enorme despesa estava a ser canalizada para os preparativos do Campeonato do Mundo 2014 da FIFA. A agitação levou a então presidente Dilma Rousseff a apresentar um pacote de emergência para investimento e reformas nos serviços públicos. A nova lei, que atribui todos

os taxas de royalties dos recém descobertos campos de petróleo à educação e saúde públicas, foi o resultado das negociações em torno destas reformas. De acordo com a resolução, aprovada em agosto de 2013, 75% dos taxas de royalties de perfuração que o governo brasileiro receba de campos de petróleo na camada pré-sal serão investidos em educação pública e 25% em cuidados de saúde. A área de pré-sal é assim chamada porque o petróleo e gás encontram-se vários milhares de metros por debaixo de água, rocha e sal ao largo da costa brasileira.

A Campanha Brasileira para o Direito à Educação trabalhou para este resultado fazendo intensa pressão e ação política a vários níveis. A lei constituiu uma grande vitória no seu propósito geral – disponibilizar mais fundos para a educação pública – e no detalhe, garantindo que os termos do acordo e o tipo de receita alocada seria principalmente para garantir um financiamento seguro e acessível para a educação pública. Finalmente, foi feita pressão sobre o Congresso para garantir que a lei fosse aprovada. Esta receita do petróleo foi projetada para contribuir com mais de USD 75 mil milhões para a educação pública ao longo dos próximos 10 anos.

Informações fornecidas pela Campanha Brasileira pelo Direito à Educação (www.campanhaeducacao.org.br)

6. COBRAR MAIS IMPOSTOS DE FORMA JUSTA

É importante aumentar as receitas através de impostos mas é também fundamental garantir que a tributação seja justa, a fim de assegurar que: 1) o imposto possa desempenhar um papel que ajude a combater a desigualdade; 2) o imposto possa apoiar a realização progressiva dos direitos; 3) qualquer expansão da tributação não aumenta a carga sobre os pobres.

Entender os conceitos de sistema de impostos *progressivo* ou *regressivo* é vital. Se um país depende da tributação sobre a riqueza dos recursos, tributação sobre o rendimento das sociedades, tributação dos rendimentos elevados, bens ou riqueza, ao mesmo tempo que arrecada menos impostos de quem tem baixos rendimentos, tal seria considerado em geral como progressivo. Por outro lado, a dependência de impostos sobre o consumo (como o IVA cobrado sobre alimentos, combustível e outros bens) *tende*²⁶ a ser considerado regressivo, pois os mais pobres consomem estes bens tal como os ricos, e gastam uma percentagem maior dos seus poucos recursos nestes bens. Os sistemas tributários podem muitas vezes também ser regressivos nos

seus impactos de género pois as mulheres são desproporcionalmente afectadas, por exemplo, pelos impostos sobre o consumo: Geralmente as mulheres assumem uma maior responsabilidade no cuidado das famílias e gastam por isso uma proporção dos seus salários maior do que os homens em bens e serviços. Na realidade, os sistemas fiscais na maioria dos países são regressivos (ou, na melhor das hipóteses, não são suficientemente progressivos) (Duncan e Sabirianova Peter, 2008).

Uma das principais questões em muitos países em desenvolvimento é uma dependência excessiva sobre o IVA. Ao longo dos últimos 20 anos o IVA tornou-se uma fonte de receitas fiscais cada vez mais importante nos países em desenvolvimento, o que significa que muitos países arrecadaram mais imposto, mas de forma regressiva. Enquanto as economias dos países desenvolvidos tendem a depender do IVA para cerca de 30% das receitas fiscais totais, nos países em desenvolvimento a percentagem é muitas vezes bastante mais elevada, com uma média acima de 50%. Na América Latina, quase dois terços das receitas fiscais vêm de impostos sobre o consumo (e o IVA representa a grande parte deste montante) (FMI, 2011). Esta maior dependência do IVA como fonte de receita

²⁶ Apesar de se tender a assumir que o IVA é regressivo, nem sempre o é. Se houver limiares que isentam os pobres, ou se o IVA não for aplicado aos bens que os pobres mais consomem, estes aspetos podem certamente tornar o IVA menos regressivo.

é muitas vezes o resultado de pressões de instituições financeiras internacionais e de doadores, mas deve-se também ao facto de muitos países do sul terem sectores informais muito grandes e populações rurais significativas, sobre as quais um governo com fraca administração fiscal tem dificuldade em arrecadar imposto sobre o rendimento (Keen, 2009).

Ao avaliar como o IVA é regressivo num contexto particular, vale a pena olhar para itens específicos e o impacto do custo adicional do IVA sobre os direitos dos mais pobres e mais vulneráveis. Um exemplo são os pensos higiénicos que em muitos países não estão isentos de imposto. Quando as raparigas não conseguem pagar artigos sanitários, esse facto pode originar absentismo escolar. O mesmo pode ser dito em relação a outros itens básicos, como lápis ou livros.

Num sistema progressivo, as empresas, especialmente as ricas multinacionais, pagam a sua justa parte de impostos. A tributação das empresas é uma parte muito importante de qualquer sistema fiscal, especialmente nos países em desenvolvimento onde há menos possibilidades para desenvolver uma base de tributação forte. O imposto sobre o rendimento das empresas é (teoricamente) um imposto relativamente fácil de implementar, uma vez que normalmente existem muito poucas empresas grandes nos países de baixo rendimento, tornando-o menos complexo de administrar. É particularmente importantes que as grandes empresas não se consigam 'safar' sem pagar o imposto justo, como acontece muitas vezes, por lhes serem oferecidas grandes e desnecessárias isenções fiscais ou isenções temporárias de imposto.

O imposto sobre o rendimento pessoal também tende a ser progressivo porque muitas vezes é fixada uma taxa mais elevada para as pessoas com níveis de rendimento mais elevados (por isso os mais ricos pagam mais) e muitos dos mais pobres não têm de pagar nada pois o seu trabalho é feito fora da economia formal. No entanto, o imposto sobre o rendimento contribui tendencialmente com uma parte relativamente pequena (embora crescente) da receita na maioria dos países em desenvolvimento, devido a problemas de capacidade de administração tributária. Como as administrações tributárias em países de baixo rendimento podem ser fracas, os impostos devidos por pessoas ricas ou empresas muitas vezes não são arrecadados de forma adequada (Moore, 2015). Além disso, muitos dos membros mais ricos da sociedade conseguem fazer elisão ou evasão fiscal.

Em última análise, se os países quiserem arrecadar mais fundos para a educação e outros serviços públicos, sem 'espremer' injustamente os seus cidadãos, será necessário: uma tributação mais equitativa das sociedades, particularmente as multinacionais; tomar medidas para conter a elisão fiscal; uma mais forte arrecadação de impostos e de taxas de royalties das indústrias extractivas e reduzir drasticamente as isenções fiscais e eliminar vazios que incentivam a elisão fiscal, limitando também as áreas que sobrecarregam injustamente os pobres como o IVA, e fazer com que os ricos paguem mais em impostos sobre o rendimento ou riqueza.

7. AVANÇAR COM CAMPANHA PELO IMPOSTO

Visto que a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável tem uma série de compromissos novos e ambiciosos, será vital para os activistas da educação trabalharem com outros ativistas para advogar por mais recursos internos para financiar a agenda, e evitar lutar pelo mesmos recursos diminutos. Em vez disso devem tentar trabalhar em conjunto para aumentar os recursos disponíveis para iniciativas que lutem contra a desigualdade e pobreza. A defesa da justiça tributária implica confrontar algumas das mais poderosas relações e interesses instalados num país – as empresas multinacionais e a elite política. Infelizmente, as vezes que lutam por reformas fiscais equitativas são mais fracas do que as dos que mantêm os sistemas fiscais injustos.

Os grupos da sociedade civil terão assim que trabalhar em conjunto para amplificar a sua voz e formar ou reformar coligações ou alianças nacionais para conseguir assegurar a mudança. Trabalhar com outros em coligações ou como parte de uma rede permitirá o acesso a muito mais capacidades e tornará possível trabalhar em diferentes níveis (local, distrital, nacional e internacional) e em vários sectores (educação, saúde, etc.) para assegurar a mudança. Chegar a outros ativistas que defendem um imposto mais justo (ou seja, redes de justiça tributária) e aqueles que defendem melhores resultados na utilização dos impostos (ou seja, aqueles que defendem o investimento na educação e noutros serviços públicos) é uma parte essencial desta ação.

É importante começar a construir uma narrativa forte sobre a injustiça dos atuais sistemas fiscais. Um bom sítio para começar é na sensibilização, a nível comunitário e não só, sobre quem paga e quem não paga impostos, e como isso priva um país de receitas.

Esta seção inclui ideias, exemplos e exercícios que ajudarão a identificar a melhor abordagem para trabalhar sobre o imposto em contextos específicos, pensando com quem trabalhar e como identificar onde existem oportunidade de mudança.

EXERCÍCIO 11. IDENTIFICAR NECESSIDADES DE MAIS DADOS

Objetivo

Começar a pensar sobre a necessidade de dados e a falta de dados, ver quem já está a trabalhar sobre estas questões, e que lacunas ainda pode querer colmatar.

Atividade

Para fazer campanha pelo imposto é essencial fazer uma análise correta. Precisar sempre de muitos dados e evidências, quer pretenda identificar em que problemas e soluções se quer centrar, quer esteja a moldar o foco, metas e objetivos da sua ação política.

Decidir sobre que parte do sistema fiscal quer centrar o trabalho de ação política vai depender de uma série de fatores como: quem mais está a trabalhar sobre essas questões no seu país e que oportunidades de mudança existem atualmente (ou seja, ter sido encontrado um novo recurso de lucro inesperado ou estar a ser discutida no parlamento uma nova medida sobre o IVA). Pode querer saber que pesquisa já foi feita para a continuar a desenvolver, ou pode encomendar uma recolha de provas que o ajude a enquadrar o seu trabalho, ou pode convocar uma reunião de académicos e outros especialistas em políticas para ouvir outras opiniões sobre áreas-chave.

Passo 1: Investigar qual é a informação disponível no seu país e identificar quem já fez pesquisa. Aqui ficam algumas ideias para o ajudar a avançar:

- Examinar os tipos de incentivos fiscais oferecidos – a quem? Sobre o quê? Em que sectores? São alguns deles desnecessários?
- Examinar se desagravamentos fiscais específicos alcançam a equidade desejada ou outros objetivos políticos. Examinar o impacto do sistema fiscal sobre uma família típica ou examinar o impacto do sistema fiscal sobre as famílias de baixo rendimento. Como pode ser feito de forma mais justa, conseguindo ao mesmo tempo obter mais recursos para a educação?
- Há evidências de que uma mudança fiscal proposta consiga alcançar o objetivo económico ou social desejado?
- Poderia um programa de despesas seriamente necessário ser financiado pelo aumento de um imposto específico?
- Que oportunidades políticas estão no horizonte? Existe uma janela de oportunidade para a mudança? Sabe quem tem influência e que poder detém? E por que não fazer um exercício de mapeamento sobre quem tem poder (ver Módulo 6)?

Passo 2: Identificar que dados faltam para argumentar sobre tributação. Pode levar muito tempo para reunir todas as informações que precisa, por isso é útil identificar quais são os dados em falta mais urgentes de obter.

Passo 3: Pense na forma como pode preencher essa falta de dados que identificou. Por exemplo, precisa de encomendar alguma pesquisa? Será necessário falar com outros ativistas para que o ajudem a identificar quais são os dados que têm, o que sabem, etc.? – talvez organizando uma mesa redonda para discussão de políticas?

Passo 4: Organize um cronograma e identifique quem pode ajudar em cada etapa.

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Deve-se pedir aos participantes que preparem o primeiro passo antecipadamente ou deve dar-se apoio para que encontrem esta informações durante o workshop. Se isto for feito como um processo conduzido por um moderador, os participantes podem juntar-se em grupos e dar o seu feedback em sessão plenária.

IDENTIFICAR ALIADOS NO TEMA DOS IMPOSTOS

É essencial, para os activistas da educação, construir uma voz e compreensão dentro das suas próprias organizações bem como ligações com outros activistas que possuem conhecimento e experiência específica. Desenvolver uma estratégia de ação política implica pensar sobre os potenciais aliados.

Vale a pena considerar as vantagens e desafios de trabalhar em alianças, coligações e redes. Trabalhar numa coligação ou rede pode trazer um maior valor acrescentado ao trabalho de ação política pois reúne os pontos fortes e os recursos dos diversos grupos para criar uma força poderosa para concretizar a mudança. Mas não acontece sem desafios. Pode consumir tempo e energia, porque envolve a construção de relacionamentos de confiança e manter as pessoas constantemente informadas e envolvidas.

Ao considerar com quem criar ligações numa aliança, coligação ou rede para a ação política sobre impostos, é importante considerar as diferentes capacidades, experiência ou relações que cada organização pode trazer. Alguma ação política sobre tributação apenas pode ser conseguida através de uma ação global e vai exigir uma ação coordenada com parceiros internacionais ou regionais, nomeadamente as coligações regionais, CGE, ONG internacionais que trabalham no tema dos impostos, ou sindicatos relacionados com a educação. O primeiro ponto de contacto podem ser as Redes de Justiça Tributária.

Por vezes pode haver uma sobreposição entre aliados e alvos indiretos, aqueles que simpatizam com os objectivos específicos da ação política dos activistas da educação e que também têm influência sobre as pessoas influentes, mas precisam de algum influência inicial para os persuadir a apoiar a mudança que precisa de ser feita. É útil distinguir entre aliados estratégicos (aqueles com os quais os activistas da educação podem ter uma fidelidade e valores comuns mais natural, com quem já trabalharam no passado e é provável que voltem a fazê-lo novamente) e aliados táticos (aqueles que se podem tornar aliados num aspecto ou questão particular, como a investigação). É ideal ter uma mistura de aliados naturais e alguns aliados mais fora do comum que possam demonstrar a amplitude do apoio nesta ação sobre a tributação.

A FIM DE CHEGAR AOS ALIADOS E METAS OS ATIVISTAS DA EDUCAÇÃO PODEM:

- Contactar as Redes de Justiça Tributária nacionais ou regionais (ver <http://www.globaltaxjustice.org>).
- Chegar a outras redes do sector, como redes de saúde ou de proteção social, e trabalhar em conjunto para ser mais fortes ao advogar por mais gastos sociais em conjunto.
- Articular-se com ONG internacionais, das quais algumas já estão a trabalhar nesta área, por exemplo, ActionAid e Oxfam.
- Estabelecer contactos com sindicatos dos sectores público e privado cujos trabalhadores, potencialmente, foram afetados nas suas remunerações devido à mudança de lucros das empresas multinacionais, e que, por receberem um salário podem ser alguns dos contribuintes mais regulares do país a pagar imposto sobre o rendimento. Os professores e os seus sindicatos têm um interesse pessoal num sistema de educação pública de qualidade.
- Colaborar com os media para expor tanto a dimensão como exemplos específicos da injustiça tributária.
- Académicos progressistas e institutos de investigação também podem ser aliados úteis.
- Entrar em contato com associações profissionais ou indivíduos como advogados e contabilistas.
- Chegar a pequenas e médias empresas (PME), pois demonstrar o apoio das empresa pode fortalecer as campanhas. As PME não têm a mesma capacidade de fugir ao fisco e não beneficiam dos generosos incentivos fiscais recebidos pelas empresas multinacionais. Podem assim ser um aliado poderoso na campanha pela justiça tributária e lutar por igualdade de condições entre elas e as empresas multinacionais.
- Estabelecer ligações com as administrações tributárias. Na maioria dos países, os administradores tributários são solidários, e eles mesmos reconhecem a necessidade de melhorar os sistemas e aumentar a capacidade. É pouco provável que o departamento governamental possa oferecer apoio publicamente mas poderá partilhar informações oficiosamente. As Administrações Tributárias desempenham muitas vezes um papel na negociação de incentivos e muitas vezes só sabem deles demasiado tarde. Muitos criticam os incentivos fiscais por complicar o sistema.

EXISTE UM ÍMPETO POLÍTICO PARA A MUDANÇA?

Uma questão importante a ter em mente é se existe uma oportunidade real para a mudança num país específico. Pode haver uma oportunidade imediata para trazer a mudança, como no exemplo da Bolívia no Estudo de Caso 5, que pode necessitar de ação rápida. Como alternativa, pode ser necessário criar uma ação política, a longo prazo, que crie uma lenta pressão para a reforma.

O espaço para a mudança nos regimes fiscais muitas vezes só ocorre quando:

- Há uma grande mudança de política ou uma lei é aprovada pelo parlamento;
- Há eleições ou uma mudança de governo e a ação política pode ajudar a fazer desta questão um manifesto eleitoral (ver Estudo de Caso 3); ou
- Descoberta de novas indústrias ou recursos (veja Estudo de Caso 2).

Muitas vezes, um bom lugar para começar é expor publicamente a natureza injusta dos impostos, para começar a catalisar uma mudança mais ampla – desenvolver a literacia fiscal dos cidadãos para que, quando surgir uma oportunidade política, a

consciência pública já seja forte. A chave para o sucesso pode ser a construção de uma campanha de massas com base na pressão moral e indignação. Muitas vezes, os debates sobre questões fiscais são dominados por grupos que beneficiam diretamente se as propostas forem promulgadas. Os activistas de educação podem ampliar estes debates, levantando questões sobre a justiça e adequação da receita.

Criar pressão pública será vital. A chave do sucesso pode ser criar consciência de massas e indignação moral por parte dos cidadãos – que se transforma num “imperativo moral” para as empresas pagarem mais nos países onde fazem negócios ou donde extraem riquezas. Estatísticas simples e fortes sobre os prejuízos sofridos e o que esses montantes poderiam ter pago faz parte da pressão da cidadania. Nós acreditamos que precisamos de ajudar a catalisar uma mudança mais ampla no comportamento das empresas. Muitas vezes o que as empresas fazem é perfeitamente legal – mas não significa que esteja certo! A maioria das pessoas concorda especialmente quando compreende como esta atitude rouba a sociedades de recursos vitais para áreas como a educação pública.

ESTUDO DE CASO 5. BOLÍVIA: A IMPORTÂNCIA DO MOMENTO

Em 2006, apenas 18% do valor das exportações de petróleo e gás da Bolívia ficaram no país.

Milhares de ativistas mobilizaram-se para fazer campanha para que as companhias estrangeiras de petróleo e gás pagassem uma taxa justa de impostos e colocaram pressão sobre Evo Morales durante o processo eleitoral para que, quando eleito presidente, ele estivesse empenhado em tomar medidas.

O Centro de Trabalho e Desenvolvimento Agrícola (CEDLA) apresentou programas de rádio e produziu folhetos em diferentes línguas indígenas para ajudar as pessoas marginalizadas a entenderem o sistema fiscal.

A Fundación Solón fez competições murais, muitas das quais destacavam a importância de os bolivianos terem o controlo sobre os seus próprios recursos, a fim de conseguir um amplo entendimento e apoio para a reforma.

Esta pressão pública levou Evo Morales, quando foi eleito em 2006, a voltar a ter o controlo estatal desta indústria. Como resultado, 50% das exportações de petróleo e gás ficaram no país. A receita extra ajudou também a criar uma iniciativa especial de protecção social, dando pagamentos em dinheiro como incentivo para as mães assistirem a aulas pré-natal e pós-natal.

(Christian Aid, 2013).

LIGAR A AÇÃO LOCAL, NACIONAL E GLOBAL

Como se desenrola uma campanha sobre impostos varia de país para país e depende do que pode levar a mudanças em contextos específicos. No entanto, para conseguir um maior impacto é importante trabalhar transversalmente entre os diferentes níveis (local, distrital, nacional, etc.) ou ligar-se a outras pessoas que trabalham em diferentes níveis .

A nível local, pode ser a sensibilização sobre questões fiscais e analisar como os impostos afectam as comunidades, fazendo a ligação entre o fraco financiamento da educação numa área e a insuficiente cobrança de receita, nomeadamente em relação às empresas multinacionais que operam a nível local. Pode envolver a criação de conhecimento nos grupos locais sobre questões fiscais e por em contacto ativistas locais da educação e ativistas da justiça tributária para que possam trabalhar em conjunto para mobilizar os cidadãos a participar numa campanha nacional (os exemplos da Bolívia e do Níger usam os dois a mobilização pública para criar pressão). A nível provincial ou distrital, pode envolver a capacitação em questões tributárias ou o apoio a redes e coligações de cidadãos para que se juntem e em conjunto se envolvam no trabalho de ação política sobre o orçamento da educação

e sobre a tributação com as autoridades distritais. A nível nacional, pode incluir a organização de workshops com as principais partes interessadas para as capacitar e defender a justiça tributária como meio de aumentar a despesa interna na educação. Em países com muitas empresas multinacionais, é útil a ligação a atores globais para conseguir concretizar a mudança. Um bom exemplo é o estudo de caso da Areva no Níger (ver Estudo de Caso 4). Pode ser útil entrar em contacto com o secretariado da CGE para obter apoio na ligação a atores globais.

PRÓXIMAS ETAPAS NO PLANEAMENTO DA AÇÃO POLÍTICA SOBRE TRIBUTAÇÃO

Este módulo pode ter ajudado os ativistas da educação a aprofundar um pouco mais as questões em torno da justiça tributária, através de leituras e exercícios práticos. Para aqueles que identificaram a defesa da justiça tributária como uma possível prioridade de ação política, recomendamos que sigam os passos do Módulo 6 para elaborar um plano de ação política sobre tributação.

ESTUDO DE CASO 6. NÍGER: A IMPORTÂNCIA DAS AÇÕES NACIONAIS E GLOBAIS E AS OPORTUNIDADES POLÍTICAS

O Níger é um dos países mais pobres do mundo. É também onde se situa uma das maiores minas de urânio do mundo.

A Areva explora o urânio no Níger – e tem uma enorme atividade, essencial para a indústria nuclear francesa. No entanto, um estudo realizado pela Oxfam mostrou que a empresa praticamente não pagou qualquer imposto até 2005, devido a um contrato favorável e isenções fiscais. Quando o contrato ia chegar ao seu termo, em 2012, a Oxfam e parceiros começaram a fazer campanha para eliminar as isenções fiscais e garantir que a Areva pagava a sua justa parte de impostos.

ROTAB (Rede para a Transparência e Análise Orçamental), uma organização de campanha local, trabalhou com a Oxfam para conseguir que os cidadãos no Níger assinassem uma petição que depois apresentaram ao Presidente francês e ao CEO da Areva, tudo isto apoiado por uma campanha pública e dos media. Esta ação ajudou a aumentar a consciência pública e a exercer pressão sobre o governo francês e sobre a Areva para impedir as suas práticas abusivas no Níger.

A campanha foi um sucesso e, com o aumento de taxas de royalties, estimados em USD 100 milhões no novo contrato, o governo do Níger pôde investir mais USD 80 milhões por ano no ensino primário e na saúde.²⁷

(Oxfam International, 2013)

²⁷ <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2013-12-19/areva-niger-who-benefiting-uranium>

MÓDULO 4. AUMENTAR A SENSIBILIDADE PARA O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

RESUMO:

Este módulo explora as questões em torno da sensibilidade dos orçamentos da educação e despesas. Por “sensibilidade”, queremos dizer se o orçamento apoia ou não os mais pobres e marginalizados, para alcançar a equidade chegando à qualidade para todos. Os principais números para a despesa com a educação podem por vezes não mostrar esses detalhes cruciais. Este módulo permite que os leitores consigam ver os orçamentos através de uma “lente de equidade”. Portanto, este módulo começa por explorar os problemas comuns em torno da sensibilidade do orçamento, com foco na desigualdade nos sistemas de educação e desigualdade nos resultados - também olhando para a forma como pode exacerbar as desigualdades na sociedade. O módulo define o que procurar quando analisa os orçamentos de um ponto de vista da equidade. Em seguida salienta as implicações práticas para a ação política em defesa do orçamento a nível local e nacional.

ATÉ AO FINAL DO MÓDULO DO TERÁ:

- Entendido a questão da equidade de despesas e como identificar a se as necessidades dos diferentes grupos estão priorizadas na definição do orçamento.
- Identificado os grupos mais marginalizados em termos de acesso à educação de qualidade no seu país, e que políticas e programas existem para apoiar estes grupos.
- Examinado as alocações de financiamento para os diferentes níveis de ensino (primário, secundário, etc.) no seu país, e avaliado se o governo alocou os recursos equitativamente.
- Explorado o significado e a equidade das alocações de financiamento a diferentes regiões no seu país.

Analisar os orçamentos da educação e despesas de uma perspectiva da equidade pode ser bastante complexo. Nem sempre é fácil avaliar as informações pertinentes, sobretudo devido à sobreposição de discriminação e opressão baseado no gênero, raça, classe, competências, região (por exemplo, urbana versus rural), idade etc. Isto pode significar que identificar grupos e as alocações de financiamento correspondentes é particularmente difícil. Se não tem experiência de análise de orçamento, certifique-se que lê o Módulo 1 cuidadosamente antes de avançar para este módulo.

1. A INCLUSÃO E EQUIDADE NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

// A inclusão e equidade na educação e através da educação é a pedra angular de uma agenda de educação transformadora e assim nós comprometemo-nos a tratar todas as formas de exclusão e marginalização, disparidades e desigualdades no acesso, participação e resultados da aprendizagem. Não há meta da educação que seja atingida se não for atingida por todos. //

Quadro de Ação Educação 2030

Compete aos ativistas de educação dar voz às populações marginalizadas. Esse papel inclui expor a desigualdade, discriminação e exclusão na educação. Uma forma como as OSC podem tomar medidas para resolver a desigualdade na educação é identificando como é que as decisões financeiras e os orçamentos governamentais podem discriminar os mais pobres e marginalizados. Paradoxalmente, os grupos mais marginalizados como as mulheres e as raparigas, os que vivem em zonas rurais e remotas e pessoas portadoras de deficiência, que necessitam de mais atenção para alcançar resultados equitativos, são muitas vezes os que recebem menos recursos.

A maior parte dos orçamentos governamentais contém casos de discriminação. As despesas governamentais podem beneficiar alguns grupos e prejudicar outros. No entanto, quando os governos alocam recursos a grupos historicamente desfavorecidos, o orçamento pode ser usado para corrigir erros de longa data.

Atualmente, os sistemas de ensino na maioria dos países em desenvolvimento estão em grande medida a reproduzir desigualdades na sociedade, com variações significativas no tipo e qualidade de educação oferecida aos diferentes segmentos da sociedade, o que pode aprofundar desigualdades pré-existentes (RMG EPT, 2010). A educação por si só não pode reduzir a desigualdade, mas há boas provas de que a melhoria da equidade dos resultados educacionais pode ajudar a combater desigualdades de rendimento mais amplas e extremas na sociedade (De Gregorio & Lee, 2002). Isto é especialmente importante nestes tempos de crescente desigualdade de rendimentos e riqueza (Seery & Caistor Arendar, 2014). A educação pública de grande qualidade, universalmente disponível, sem propinas e amplamente equitativa pode apoiar a mobilidade social dos mais pobres e, ao mesmo tempo, elevar os padrões de todos, como vimos com o sucesso do sistema de ensino da Finlândia (Sahlberg, 2012).

Os objetivos e metas do ODS 4 e do Quadro de Ação Educação 2030 que o acompanha, mostra bem que superar a desigualdade na educação é um elemento chave para o êxito da agenda Educação 2030. No entanto, a extensão da desigualdade na educação (e como resultado dela) continua a ser verdadeiramente chocante, e é uma violação básica dos direitos humanos. Além disso, o quadro mais amplo dos ODS, mesmo no preâmbulo, compromete-se a “*não deixar ninguém para trás*”, e resolver a desigualdade de rendimentos é uma questão tratada num objetivo independente (ODS 10).

SUPERAR A DESIGUALDADE NA EDUCAÇÃO

Construir um sistema de educação mais equitativo será um dos maiores desafios para muitos governos ao transformar os compromissos da agenda Educação 2030 em políticas e pode muito bem exigir uma “abordagem por etapas” (ver caixa 11) ou, pelo menos, uma série de prioridades na definição de políticas. Depois, transformar estas políticas em ações será o próximo grande desafio e será necessário alocar recursos para superar a desigualdade e promover a equidade através de gastos mais equitativos.

Isto significa que os grupos mais marginalizados, aqueles que estão mais longe de alcançar os objetivos de desenvolvimento, ou seja, os mais pobres, pessoas portadoras de deficiência, minorias étnicas, minorias raciais e linguísticas e os que vivem em zonas remotas, devem ser tidos especialmente em conta, de modo a corrigir a discriminação anterior, através de abordagens específicas de despesas públicas e fórmulas que reconheçam as desvantagens e a marginalização, bem como através de estratégias que incluam a criação de sistemas de educação inclusiva. Chegar a estes grupos implica muitas vezes fazer intervenções mais caras e dirigidas. Por exemplo, as pessoas portadoras de deficiência podem precisar de materiais de aprendizagem em Braille ou as crianças em áreas muito remotas podem precisar de transporte para poderem ir à escola.

Para a sociedade civil é essencial por em prática ações políticas que pressionem os governos a implementar políticas para corrigir as desigualdades e melhorar a qualidade. Há também algumas áreas comuns que exigem uma forte análise da equidade nas dotações orçamentais regionais ou nacionais, incluindo avaliar se as despesas governamentais abordam diferentes tipos de desigualdade: despesas por níveis, a distribuição geográfica das despesas, e despesas por grupos marginalizados específicos.

É vital que qualquer ação política sobre o financiamento da educação inclua uma análise sólida da equidade pois muitos governos, muitas vezes sob pressão de interesses especiais, não gastam de forma equitativa. Questões chave a colocar:

- Quem recebe os recursos, e em que percentagem/volume?
- Será esta uma alocação justa?
- Quem tem o poder de influenciar (ou não) a forma como o orçamento é alocado?
- Quais são os grupos mais marginalizados da educação, e são as suas necessidades abordadas em alocações orçamentais?
- Quais são as regiões de um país que têm a maior falta de educação. Recebem mais recursos para as ajudar a superar a situação?

CAIXA 11. NÃO DEIXAR NINGUÉM PARA TRÁS: UMA ABORDAGEM POR ETAPAS PROGRESSIVAS PARA O FINANCIAMENTO DOS ODS

Apesar da ambição sem precedentes da nova agenda de educação, os ODS e o Quadro de Ação Educação 2030 são falhos em metas de equidade a curto prazo. Dado que o orçamento para a educação não é um poço sem fundo, têm que ser feitas escolhas difíceis. Uma maneira de abordar esta questão é ampliar progressivamente a educação de qualidade ou

ter uma abordagem por etapas. Por exemplo, os governos poderiam estabelecer a meta de eliminar a disparidade de género na frequência escolar na educação secundária inferior, ou reduzir o fosso da frequência do ensino secundário em meio rural e urbano, como uma etapa no caminho para atingir as metas 2030. Estas metas de equidade ajudariam a dar prioridade política aos mais desfavorecidos, gerando discussão pública sobre as estratégias para alcançar serviços de grande qualidade para todos.

DESPESAS IGUAIS NÃO É O MESMO QUE EQUIDADE²⁸

É fácil assumir que, se a cada crianças é atribuída um a despesa igual por parte do governo, então há equidade no financiamento da educação. Por outras palavras, o financiamento equitativo é muitas vezes visto como sinónimo de despesa igual per capita ou por aluno. Mas, em muitos casos esse não é o caso. Superar as desigualdades existentes exige normalmente uma ação afirmativa para os grupos desfavorecidos ou marginalizados, e quanto maior for o grau de desvantagem, maiores as necessidades e o apoio necessários para superar estes obstáculos. É pouco provável que despesas iguais per capita, especialmente em circunstâncias desiguais, leve à equidade na educação.

Por exemplo, as áreas mais pobres podem ter mais necessidade de programas de alimentação escolar, e as famílias podem precisar de incentivos em dinheiro para as encorajar a enviar as suas filhas para a escola. As crianças portadoras de deficiência ou de minorias linguísticas podem necessitar de recursos adicionais ou de professores com formação específica para assegurar a sua inclusão.

É também fundamental ter em conta o número de crianças que não frequentam a escola. As decisões sobre o financiamento da educação baseiam-se muitas vezes em abordagens per capita que alocam recursos quase que totalmente como reflexo do número de crianças na escola. Isto pode significar que escolas ou distritos escolares em zonas desfavorecidas, onde há uma maior concentração de crianças que não frequentam a escola, podem estar sistematicamente em desvantagem nos seus esforços para atrair essas crianças e mantê-las na escola.

Por outras palavras, o financiamento precisa de ter um papel explícito na redistribuição para ajudar a superar desvantagens. Um modo (bastante) simples de o fazer é atribuir níveis mais altos de financiamento per capita para alunos que enfrentam desvantagens identificáveis ou para regiões onde é esse o caso. Alguns países já o permitem nas suas fórmulas de financiamento, muitas vezes com uma tendência explicitamente redistributiva para as regiões desfavorecidas. Por exemplo, na Etiópia há uma série de disposições nas fórmulas de despesas descentralizadas utilizadas pelo governo nacional para fazer as transferências para as regiões, e inclui um suplemento de 10% para terrenos montanhosos e uma transferência mais elevada per capita para populações pastoris. Há também um subsídios de dificuldade, que é em média 30% do salário estimado, para os funcionários que trabalham em áreas remotas. As necessidades de financiamento para as regiões são estimadas com base no financiamento per capita necessária para atingir a meta nacional da Estratégia do Sector da Educação de ensino primário universal. Como a fórmula tem em conta a diferença entre os actuais níveis de matrícula e os níveis alvo, ela inclui um prémio implícito para as regiões com grandes número de crianças que não frequentam a escola. Muitos países desenvolvidos também corrigem explicitamente a desvantagem: no Reino Unido uma fórmula que tem em conta as necessidades relativas inclui um prémio por aluno para as crianças de meios desfavorecidos ou mais pobres, oferecendo refeições escolares gratuitas como uma compensação para a privação das famílias.

Cada país tem diferentes padrões de desigualdade e desvantagem que precisam ser abordados. Como tal, não há uma abordagem única para garantir a equidade através do financiamento.

2. ANALISAR OS ORÇAMENTOS SOB A LENTE DA EQUIDADE

Uma lente de equidade forte deve ser o ponto de partida para a compreensão do contexto e tipos de desigualdade e desvantagem que precisam de ser abordadas na ação política sobre o orçamento. Em alguns casos, as soluções podem envolver o apoio a programas específicos para os mais desfavorecidos; gastar mais nos primeiros anos de escolaridade; abordar a discriminação de género profundamente enraizada; e investir mais na inclusão de modo a trazer as crianças portadoras de deficiência para a escola.

Em última análise, a compreensão das dinâmicas complexas da equidade na educação, despesas equitativas, e avaliar o *verdadeiro impacto* das despesas nas oportunidades de educação equitativa é algo complexo e susceptível de ser contextualmente impulsionado pela dinâmica de cada país e pelos determinantes históricos da desigualdade. Cada país tem problemas próprios a superar que precisam de uma análise de despesas cuidadosamente equilibrada e contextualizada.

As OSC têm um papel especial a desempenhar nesta dinâmica, como cão de guarda, porta-voz e como amplificador das necessidades dos mais pobres e outros grupos desfavorecidos.

Há duas questões fundamentais que precisam de resposta: “*quem está de fora, e por quê?*”, e “*como é que as despesas podem ajudar a solucionar o problema?*” A primeira questão é explorada no Exercício 12. A segunda questão é mais complexa, uma vez que pode ser difícil aceder à informação sobre que grupos estão a beneficiar de recursos (ver Exercício 13).

Identificámos três áreas específicas como ‘atalhos’ de informações para avaliar a equidade das despesas:

- Identificar as despesas e alocações que visam grupos específicos para a equidade;
- Lutar contra a desigualdade das despesas por nível de ensino; e
- Despesas em diferentes áreas geográficas para solucionar a desigualdade.

Também é importante compreender as tendências históricas para identificar se as alocações aumentam ou diminuem e para garantir que elas acompanham a inflação. Estas áreas são aprofundadas nos exercícios seguintes. O que pode ser feito nestas áreas depende muito da quantidade de informação e da transparência na definição dos orçamentos e despesas que existe no país. Outra maneira de identificar áreas para a ação política é analisando os custos do Plano do Sector da Educação.



Meninas na escola no Gana.
Cortesia de Kjersti Jahnsen Mowé/Campanha Global pela Educação.

EXERCÍCIO 12. PENSAR NA EQUIDADE NO ACESSO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Objetivo

Identificar os grupos mais marginalizados em termos de acesso à educação de qualidade e que políticas e programas existem para apoiar estes grupos.

Atividade

Passo 1: Explorar as principais questões sobre a equidade. Reveja as perguntas abaixo e responda a quantas puder.

Passo 2: Desenvolver um plano de pesquisa. Com base nas perguntas que não conseguiu responder, identificar as suas lacunas de conhecimento. Que informação adicional precisa para decidir qual o foco do seu programa de ação política? Tem informação suficiente nos seus documentos sobre orçamento? Se tal não for o caso, em que outros sítios pode obter essa informação? Quem o poderá ajudar? Há especialistas em financiamento que o possam ajudar? Elabore um plano onde identifica a informação adicional necessária, quem fará a pesquisa e quando.

Passo 3: Identificar com quem se relacionar. Com base nas suas respostas às perguntas abaixo, existem grupos especiais com os quais ache que deva trabalhar no seu programa de ação política?

Perguntas

Identificar desigualdades nas oportunidades de educação:

Que grupos são mais marginalizados, de forma sistemática, em termos de acesso à educação de qualidade? Por exemplo:

- Será que as crianças portadoras de deficiência têm igual acesso à educação de qualidade? – E quanto a grupos étnicos específicos?
- Existem disparidades de género nos diferentes níveis de ensino?
- Existem grandes diferenças no acesso à educação de qualidade em diferentes áreas geográficas? E quanto ao acesso em zonas urbanas e rurais? As pessoas em determinadas regiões geográficas são particularmente desfavorecidas?

Revisão das políticas e programas do governo:

- O Governo tem políticas, planos e programas (para além dos programas universais como o Ensino Primário Universal) para tratar e aliviar os efeitos da discriminação histórica e/ou sistémica vivida por estes grupos?
- Quais são os grupos que o governo identifica para beneficiarem de medidas de equidade? Consegue encontrar dotações orçamentais específicas para estes grupos?
- Alguma destas medidas, apesar de terem como objetivo superar os desafios da equidade, criam mais discriminação, desigualdade e injustiça social em geral? Porquê? Como se pode evitar?

Identificação de quem tem voz e poder, e quem não tem:

- Que grupos conseguem influenciar as decisões políticas ou os orçamentos e têm mais voz? Existe um desequilíbrio de poder que precisa ser tratado? Existe algum poder 'escondido' a trabalhar especificamente, como a cultura ou costumes?
- Existem alguns grupos sem poder com os quais queria trabalhar para ajudar a que tenham voz possam melhorar a equidade na educação?
- Existem mecanismos eficazes para garantir que os pais e membros da comunidade tenham voz em educação, por exemplo Associações de Pais e Professores, Comités de Gestão Escolar (SMC), coligações de educação? As pessoas de grupos marginalizados estão representadas de forma adequada?

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Poderiam ser usadas uma série de ferramentas de participação para introduzir este tema e fazer com que os participantes pensassem sobre questões de equidade e marginalização. Por exemplo, pode pedir aos participantes para criarem um mapa do país ou região em que estão a trabalhar e identificarem as áreas nas quais existem problemas especiais na igualdade de acesso à educação de qualidade. Como alternativa, pode usar uma ferramenta de mapa corporal (ActionAid Networked Toolbox) para apoiar os participantes na exploração dos fatores que ajudam ou que impedem crianças de diferentes grupos de aceder à educação de qualidade.
- Os participantes devem discutir as questões em pequenos grupos e, em seguida, dar feedback sobre pontos-chave e questões para a ação política.

3. DESPESA EQUITATIVA PARA APOIAR GRUPOS MARGINALIZADOS

Atingir padrões de despesa governamental mais equitativos pode exigir uma ação afirmativa para chegar à população mais marginalizada e desfavorecida. Estas ações devem ser as políticas do governo, mas também devem ser apoiadas por dotações orçamentais adequadas.

No entanto, as despesas específicas para atender a essas necessidades podem ser muito difíceis de monitorizar, em grande parte porque a maioria dos governos não categoriza as despesas por tipo de beneficiário. Por exemplo, apenas nove países numa amostra de 21 países em desenvolvimento tinham disponíveis linhas específicas para análise das despesas com crianças portadoras de deficiência (Development Finance International, 2015). Isto significa que é quase impossível analisar se as crianças portadoras de deficiência estão a obter o tipo de apoio correto para reverter a desvantagem num terço dos países.

É importante saber se os orçamentos têm fundos com afetação específica para certos grupos ou áreas de um país, e identificar se são necessários para combater a discriminação histórica (como o caso da Índia, no Estudo de Caso 7). Enquanto um orçamento, ou a política relacionada, pode formalmente não aparentar discriminação de quaisquer grupos, os governos devem monitorizar as despesas correspondentes para garantir que diferentes grupos beneficiam de forma igual. Esta pode ser uma questão sensível em contextos onde um grupo particular foi – ou ainda é – perseguido, e as pessoas se absterem de ser identificadas como membros do grupo. Um exemplo claro é o de comunidades onde as crianças estão infectadas e afectadas pelo HIV e SIDA, mas onde os pais podem não querer divulgar que as crianças são positivas (abrindo passo à discriminação) a fim de reivindicar direitos adicionais.

ESTUDO DE CASO 7. FAZER O ACOMPANHAMENTO DAS DESVANTAGENS NA ÍNDIA PARA REVERTER A DESVANTAGEM HISTÓRICA

Na Índia, os Dalits foram historicamente vítimas de exclusão física e social, e de intensa discriminação. Como resultado, a maioria vive na pobreza e mais de metade não são alfabetizados. Em anos mais recentes, foram postas em práticas proteções jurídicas para solucionar essas injustiças. Uma política posta em prática em 1979 pela Comissão de Planeamento da Índia, o Sub Plano para as Castas Registadas (SCSP) procurou garantir que os Dalits estavam a receber a justa parte dos gastos governamentais. Para que o governo pudesse de forma mais eficaz alcançar este objetivo, em 1995 a Comissão de Planeamento criou um código orçamental, o 789, para categorizar todos os fundos SCSP. Por outras palavras, as despesas incorridas pelos departamentos nacionais e estaduais visando os Dalits deviam ser marcadas com o código 789. Durante anos, no entanto, o código não foi aplicado. Sem uma aplicação consistente, era impossível saber até que ponto o governo estava a cumprir o mandato SCSP.

Desde 2007, a Campanha Nacional para os Direitos Humanos dos Dalit (NCDHR) trabalha com o Centro para a Governança e Responsabilização Orçamental para documentar o incumprimento da aplicação do código por parte dos governos estaduais e nacionais. Eles desenvolveram uma metodologia que envolve análise orçamental e

o acompanhamento das despesas marcadas com o código 789. A campanha apresentou depois uma petição de 'direito à informação' ao Estado de Delhi para lhe mostrar informações sobre a forma como o Código 789 estava a ser usado, mostrando que não estava operacional.

Enquanto isso, a NCDHR implementou uma estratégia multifacetada de comunicação. Divulgou a sua pesquisas junto de todas as instituições envolvidas com os direitos humanos, governança e transparência, incluindo membros do Parlamento, o Controlador e Auditor Geral, e até a própria Comissão de Planeamento que é o organismo central que formula os influentes planos de desenvolvimento a cinco anos a nível nacional. A NCDHR também organizou workshops em todo o país para formar ativistas sociais para fazer o mesmo tipo de análise de orçamento nas suas próprias regiões.

O acesso a informação detalhado sobre o orçamento, combinado com a capacidade de analisar esses dados, deu ao NCDHR as provas necessárias para pressionar o governo a manter a sua promessa de alocar recursos aos Dalits. Por exemplo, usando o código a NCDHR ajudou a descobrir fundos no valor de USD 140 milhões, desviados para cobrir os custos dos Jogos da Commonwealth 2010. Na sequência de um clamor público, o governo devolveu os fundos aos programas com os Dalits.

(IBP, 2011)

Muitos países continuam a financiar com base na igualdade de despesas por criança, não tendo por isso em conta as diferenças entre escolas e regiões, ou as necessidades dos grupos desfavorecidos. Outros países discriminam ativamente, atribuindo fundos desproporcionalmente mais baixos a algumas regiões, comunidades ou sistemas escolares que atingem os pobres.

Na Índia, as escolas chamadas Kendriya Vidyalaya Schools (escolas gerido pelo governo central para os seus próprios trabalhadores e consideradaa entre as melhores do país) investem aproximadamente USD 487 por criança por ano, em comparação com o gasto médio anual de cerca de USD 45 por aluno (RTE Forum – Índia, 2015).

Outros países, em contrapartida, aplicam uma fórmula de financiamento de recursos públicos para beneficiar os mais desfavorecidos. O Brasil é pioneiro nesta área. Melhorou a equidade na alocação às regiões mais pobres do país, o Norte e o Nordeste através do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF*, que visa assegurar um nível de gasto mínimo por aluno.

No Vietname, os programas enfatizam um padrão mínimo de qualidade para a escolaridade, com foco em comunidades carentes e providenciando recursos governamentais adicionais aos distritos mais pobres. Como resultado, a proporção de crianças nas zonas mais desfavorecida que respondeu corretamente a uma pergunta do quarto ano aumentou de 18% no início do ano escolar para 47% no final (RMG EPT, 2015a).

Outra técnica que pode ajudar a superar a discriminação de género é a orçamentação sensível ao género (GRB). Fazer uma abordagem GRB significa que os governos incluem uma análise de género em todos os seus programas e no sector para criar orçamentos que lidam com a discriminação baseada no género. O Chile incluiu o género como tema transversal no seu orçamento geral e usa incentivos (bonificações salariais) para os funcionários públicos como uma ferramenta para alcançar resultados mensuráveis. Este é um aspecto importante a ter em conta ao monitorizar políticas governamentais de educação e programas de educação, onde muitas vezes há grandes disparidades de género.

As OSC também levam a cabo a sua própria análise do orçamento com base no género para tentar influenciar as políticas governamentais. O método mais utilizado analisa o quadro de políticas do governo e examina-o sector por sector, tanto em termos de utilização das despesas do orçamento como em termos de impactos a longo prazo sobre homens e mulheres.



Uma criança portadora de deficiência é apoiada para participar na educação no Peru. Cortesia da Campanha Peruana pelo Direito à Educação (CPDE).

ESTUDO DE CASO 8. ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS FEITA PELA SOCIEDADE CIVIL SEGUNDO UMA PERSPETIVA DE GÉNERO

A maioria dos esforços na análise do orçamento com base no género cobrem as despesas públicas, classificadas em: (1) despesas específicas com mulheres; (2) despesas para igualdade de género em sectores ou ministérios competentes; (3) despesas gerais do governo que oferecem bens ou serviços a toda a comunidade; e (4) despesas para alcançar a igualdade nas listas de pessoal do sector público. Alguns esforços realizados a nível nacional incluem:

- A Iniciativa de Orçamento das Mulheres na **África do Sul** alterou o seu foco inicial mais amplo no orçamento geral para análises de orçamentos específicos para a prevenção da violência doméstica, tratamento, habitação e programas de subsídios para apoio à criança, entre outros.

- No **Burkina Faso**, a 'Coalition Nationale pour l'Education Pour Tous' apresentou aos ministros e parlamentares um relatório sobre orçamento de género, aumentando a sensibilização sobre os impactos nas raparigas e mulheres das decisões de despesa em educação. Acabaram por conseguir garantir um compromisso por parte do Ministério da Educação para criar orçamentos de educação participativos e sensíveis ao género.
- Alguns estudos estenderam a cobertura a receitas: a Iniciativa de Orçamento das Mulheres, na **África do Sul**, olhou para a tributação como forma de reduzir o preconceito contra as mulheres, e uma revisão do imposto sobre o valor acrescentado no **Uganda** recomendou benefícios fiscais para itens usados por mulheres na prestação de cuidados.

Em países com transparência limitada e falta de informação disponíveis sobre gastos relacionados com grupos ou indivíduos, algumas organizações levaram a cabo 'análise de incidência de benefícios' (ver Caixa 12) para determinar a distribuição das

despesas públicas (ou seja, quem está a beneficiar dessas despesas). Esta ferramenta pode também ser usada para identificar a desigualdade nas despesas a vários níveis da educação, como por exemplo, a educação primária comparada com o ensino superior.

CAIXA 12. A ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DE BENEFÍCIOS: COMPREENDER A EQUIDADE DAS DESPESAS

Uma análise da incidência de benefícios considera quem (em termos de grupos socioeconómicos) recebe que benefício da educação, utilizando conjuntos de dados de inquéritos domiciliares sobre o uso da educação, e alguma medida de estatuto sócio-económico combinada com custos unitários imputados aos serviços de educação. Quando as taxas de utilização são combinadas com os custos unitários para diferentes serviços, a distribuição dos benefícios da utilização dos serviços pode ser estimada e comparada. Estas ferramentas de análise de incidência comprovaram que, por exemplo, apesar de a maioria da população em muitos países de baixo rendimento ser rural, os recursos da educação continuam a ser desviada para áreas urbanas. No Ruanda, 83% da população reside em áreas rurais no entanto recebe 51% do total dos recursos para a educação (Banco Mundial, 2011a). Na Gâmbia, 62% da população reside

em áreas rurais, no entanto recebe 36% do total dos recursos para a educação (Banco Mundial, 2011b). Na República Democrática do Congo, um dos países mais desiguais do mundo, o benefício da despesa pública com a educação primária para os mais pobres diminuiu de 24% em 2005 para 21% em 2011. No ensino superior, 57% dos inscritos em 2011 eram oriundos de famílias do quintil mais rico, em comparação com 38% em 2005, e o benefício das despesas com a educação superior diminuiu para os mais pobres de um já baixo 4% em 2005 para 0,5% em 2011; e ainda assim, 22% do orçamento foi alocado ao ensino superior em 2011 (Banco Mundial, 2014). Da mesma forma, uma análise de benefício dos gastos com a educação no Nepal revelou que, no exercício financeiro de 2005-06, os gastos na educação primária foram mais progressivos e a favor dos mais pobres, enquanto os gastos com a educação secundária e superior foram mais regressivos (Investigação e Desenvolvimento de Políticas Nepal, 2010) (Karki, 2015).

EXERCÍCIO 13. EXPLORANDO A EQUIDADE NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Objetivo

Criar a consciência do impacto das dotações orçamentais sobre a equidade da educação, identificar áreas onde é necessária mais informação, e apresentar um ponto de partida para a concepção de um programa de ação política para alcançar uma despesa com a educação mais equitativa.

Atividade

Passo 1: Examine as perguntas abaixo e responda a tantas quantas puder.

- Há dotações orçamentais com afetação específica a grupos marginalizados específicos? Se assim for, atribuíram-se essas alocações devido a políticas, planos e projetos de programa específicos? Se não, como foi determinada a dimensão das alocações?
- Foram criados códigos de contabilização para distinguir os fundos com afetação específica de outros fundos no orçamento (ver o exemplo da campanha Dalit e o código de orçamento no Estudo de Caso 7)?
- Que processos, se os houver, o governo pôs em prática para monitorizar a despesa destes fundos? Os grupos afetados estiveram envolvidos neste processo formal de monitorização? Se não foi o caso, por que razão?
- As alocações incluem a análise de incidência de benefícios (ver Caixa 12) para garantir que os grupos afetados beneficiam das políticas, planos e programas como previsto? No seu país alguém levou a cabo uma análise de incidência do benefício?

Passo 2: Com base nas perguntas que não conseguiu responder, identifique as suas lacunas de conhecimento. Elabore um plano onde identifica a informação adicional necessária, quem fará a pesquisa, com que apoio e quando. Algumas das perguntas exigem conhecimento detalhado dos orçamentos e algumas capacidades específicas de análise de orçamento por isso poderá querer consultar especialistas no país para as poder responder.

Passo 3: Com base nas suas respostas, quais são as questões-chave de equidade relacionadas com o financiamento da educação? Qual poderia ser o foco do seu trabalho de ação política?

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Precisar de um facilitador ou de uma pessoa capacitada com um bom entendimento de análise orçamental e das questões relacionadas com a equidade no financiamento da educação.
- Certifique-se que esteja disponível informação detalhada sobre o orçamento da educação num formato fácil de usar para que os participantes a possam consultar durante a sessão.
- Os participantes devem discutir as questões em pequenos grupos e, em seguida, apresentar o seu feedback sobre pontos-chave e questões para a ação política.

4. GASTO EQUITATIVO POR NÍVEL DE ENSINO

Distribuir recursos escassos entre os diferentes níveis de educação é um processo politicamente desafiador. Uma das áreas mais prevalentes de desigualdade nas abordagens à despesa (e uma das mais fáceis de avaliar) é a alocação de recursos públicos entre os subsectores da educação. Actualmente, o financiamento da educação tende a ser altamente regressivo nos países em desenvolvimento porque aqueles que não têm qualquer acesso à educação não recebem recursos de educação pública, enquanto os que continuam a escolaridade durante mais tempo tendem a receber uma alocação maior de recursos públicos. Isto não é só porque estes alunos frequentam a escola durante mais anos mas também porque, nos níveis mais elevados, tendencialmente gasta-se mais dinheiro por aluno.

As alocações precisam de refletir as atuais realidades dos sistemas de ensino do país. Na maioria dos países de baixo rendimento há uma forte razão para

gastar mais na educação básica como um modelo mais equitativo pois é mais provável que as crianças de famílias com menos rendimentos frequentem este nível de educação. Os governos que gastam mais na educação secundária superior e no ensino superior provavelmente irão beneficiar mais as crianças de famílias com rendimentos mais altos, representando um modelo de gastos regressivo. No entanto, nos países onde se esperaria um maior apoio aos pobres através das despesas públicas, as despesas com a educação muitas vezes tendem a centrar-se nos níveis que tocam principalmente os ricos.

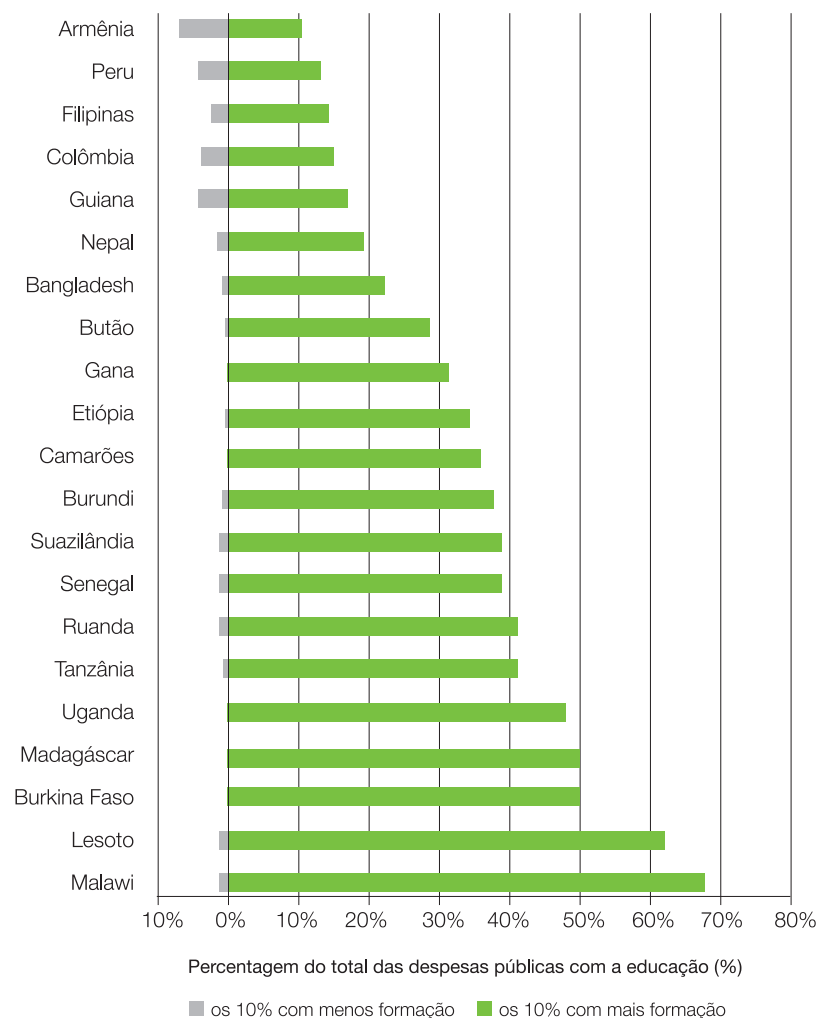
É fundamental lembrar que, no contexto da Educação 2030, o compromisso de “*não deixar ninguém para trás*” implica garantir oportunidades de educação universal, e pelo menos nove (mas de preferência 12) anos de educação pública e gratuita, incluindo um forte foco na abordagem de desigualdades e a implementação de políticas que permitam que os mais pobres e os grupos mais desfavorecidos possam ir à escola e não abandonem os estudos.

A sociedade civil devem agir em ação política para assegurar que isto acontece. Desde 2000 (quando as metas de EPT e dos ODM em matéria de educação salientaram a necessidade de expandir a educação primária gratuita de boa qualidade), dos 56 países de que temos dados, apenas 16 aumentaram a percentagem do orçamento para a educação primária. Além disso, no contexto atual de ODS, o elevado número de crianças em transição para a educação secundária justifica os recursos adicionais – agora e no futuro. Entre os 61 países com dados relevantes sobre a despesa pública em percentagem do rendimento nacional para 1999 e 2012, 38 aumentaram as despesas com a educação secundária. Nos países de rendimento baixo e médio é alocada à educação pré-primária uma percentagem muito baixa dos orçamentos de educação. Como proporção do total da despesa

pública do governo com a educação, a despesa global com a educação pré-primária atingiu apenas 4,9% em 2012. A África Subsaariana gastou 0,3%. Isto apesar do facto de ter sido provado que o investimento na educação pré-escolar tem o maior impacto em termos de correção das desigualdades.

Alguns governos continuam a investir uma percentagem desproporcional do seu orçamento para a educação ao ensino superior que beneficia uma pequena (mas muitas vezes forte e com voz) elite. Na verdade, nos países da África Subsaariana de baixo rendimento, em média 43% da despesa pública em educação beneficia os 10% mais instruídos. Em países de rendimento médio, os 10% de topo recebem 25% das despesas públicas com educação (RMG EPT, 2014). A tabela abaixo ilustra esta forma desproporcional de despesa, que promove a desigualdade.

FIGURA 8. PERCENTAGEM DA DESPESA PÚBLICA DOMÉSTICA TOTAL NA EDUCAÇÃO QUE BENEFICIA OS 10% MAIS INSTRUÍDOS OU OS 10% MENOS INSTRUÍDOS (STEER E SMITH 2015)



Além disso, as alocações por aluno tendem a ser muito maiores no ensino superior nos países de baixo rendimento. A atribuição ao ensino superior por aluno na África subsaariana, por exemplo, foi mais de nove vezes superior do que para o ensino primário. Na Ásia do Sul e Ocidental foi cinco vezes superior, enquanto os países de elevado rendimento gastaram apenas 1,4 vezes mais (site da UNESCO). O Malavi serve como um bom exemplo da importância de compreender as diferentes tendências de gastos no sector. Enquanto o Malavi gasta cerca de 16,3% do seu orçamento geral com a educação esse montante é atribuído de forma altamente desigual. Os gastos por criança na escola primária está entre os mais baixos do mundo, e 72% dos recursos públicos alocados ao sector da educação beneficiam os 10% mais educados (UNICEF, 2015). A subvenção do

ensino superior no Malavi perpetua desigualdades mais amplas visto que mais de 90% dos estudantes universitários são oriundos dos 20% mais ricos.

Assim, uma das primeiras tarefas ao olharmos para a suscetibilidade do orçamento é identificar quanto é gasto nos diferentes níveis de ensino e se essa distribuição é justa. No entanto, mesmo deixando de lado a distribuição desigual entre as regiões e os beneficiários (consulte as seguintes seções sobre este aspeto), há muitas vezes grandes desigualdades nas despesas dentro do sector.

EXERCÍCIO 14. DESAGREGAR AS DESPESAS POR NÍVEL DE ENSINO

Objetivo

Praticar o desagregar das despesas de acordo com os diferentes níveis de ensino e avaliar se os recursos governamentais estão alocados de forma equitativa.

Atividade

Passo 1: Analise a tabela abaixo que mostra as despesas desagregadas por nível de ensino: pré-primário, primário, secundário e superior em quatro países tomados como exemplo.

Passo 2: Responda às seguintes perguntas:

- Que país lhe parece ter a alocação mais justa entre os diferentes níveis?
- Que país lhe parece ter a alocação mais injusta entre os diferentes níveis?
- Explique a sua opinião?

Passo 3: Tente encontrar informação sobre as alocações de financiamento aos diferentes níveis de ensino no orçamento do seu país. Acha que as alocações são justas? Poderá fazer este exercício, ou não, conforme o orçamento estiver apresentado. Se for impossível fazer este exercício com a informação publicamente disponível poderá querer considerar pedir uma reunião com o ministro e/ou funcionários para discutir a questão com eles. Pensaram na justiça e equidade das dotações orçamentais entre os diferentes níveis de ensino?

EXEMPLO DE PAÍSES	PRÉ-PRIMÁRIO	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	SUPERIOR
País A	2%	50%	10%	38%
País B	10%	20%	35%	35%
País C	10%	40%	30%	20%
País D	4%	20%	16%	60%

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Precisar de um facilitador ou de uma pessoa capacitada com um bom entendimento de análise orçamental.
- Certifique-se que esteja disponível informação relevante sobre o orçamento da educação no seu país num formato fácil de usar para que os participantes possam consultar durante a sessão.
- Os participantes devem discutir as questões em pequenos grupos e, em seguida, apresentar o seu feedback sobre pontos-chave e questões para ação política.

5. DESPESA EQUITATIVA POR ÁREAS GEOGRÁFICAS

Outra importante fonte de desigualdade nas despesas é por áreas geográficas. Muitas vezes, as alocações são desproporcionalmente atribuídas a áreas com mais população, áreas urbanas ou abastadas, ou áreas que são favorecidas politicamente pelos partidos no governo. Isto apesar do fato de ser amplamente aceite pelos peritos globais que custa mais oferecer serviços em áreas rurais e mais pobres, principalmente devido à necessidade de pagar prêmios aos trabalhadores para os atrair para essas áreas. Assim, as alocações per capita para essas áreas devem ser maiores e não menores.

Em muitos países a forma como o pessoal docente é colocado pode também causar preocupações a nível da equidade. Os professores por contrato são normalmente pagos abaixo do salário de um professor da função pública, e muitas vezes são colocados em regiões remotas, que tendem a servir populações mais desfavorecidas, indicando

que é gasto menos por criança em tais áreas (RMG EPT, 2015a). Os salários dos professores precisam de ser contabilizados nas fórmulas de financiamento para promover a equidade, no entanto em muitos países isso não acontece.

As fórmulas de financiamento que tentam abordar as desigualdades geográficas são predominantes nas discussões sobre gastos com a educação nos países desenvolvidos, mas as suas características e impacto sobre os resultados da educação têm recebido muito menos atenção nos países em desenvolvimento. A sua aplicação precisa ser mais bem entendida dentro dos contextos de governança únicos, centralizados ou descentralizados, de países específicos.

EXERCÍCIO 15. DESAGREGAR AS DESPESAS POR LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

Objetivo

Fazer um exercício prático para começar a pensar sobre o significado da atribuição de fundos às diferentes regiões.

Atividade

Passo 1: Analise as informações fornecidas abaixo sobre despesas com a educação por província.

	DESPA COM A EDUCAÇÃO POR PROVÍNCIA	POPULAÇÃO POR PROVÍNCIA	DESPA PER CAPITA
Província 1	9.000.000	45.000	200
Província 2	30.000.000	250.000	100
Província 3	16.000.000	150.000	106
Província 4	15.000.000	60.000	250
Província 5	2.000.000	17.500	114

Passo 2: Responda às perguntas abaixo.

1. Que província obteve a maior parte das despesas com a educação?

2. Qual foi a sua percentagem?

Província: Percentagem:

3. Qual foi a despesa per capita com a educação em cada província?

Província 1:

Província 2:

Província 3:

Província 4:

Província 5:

4. Qual a sua opinião sobre esta alocação?

5. Se lhe apresentarem estes dados, o que faria com a informação? Que outra informação lhe poderia interessar?

Passo 3: Tente encontrar informação sobre o financiamento das alocações em diferentes áreas geográficas no orçamento do seu próprio país. Acha que as alocações são justas? Poderá fazer este exercício, ou não, dependendo de como o orçamento estiver apresentado, a complexidade do seu sistema orçamental, o grau de descentralização e da existência de um sistema de alocação para as despesas nas várias regiões. Isto significa que a realidade deste exercício no seu contexto será infinitamente mais complexa. Tal como no exercício anterior, se for impossível fazer este exercício com a informação publicamente disponível poderá querer considerar pedir uma reunião com o ministro e/ou funcionários para discutir a questão com eles. Pensaram na justiça e equidade das dotações orçamentais entre as diferentes áreas geográficas do país?

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Precisar de um facilitador ou de uma pessoa capacitada com um bom entendimento de análise orçamental.
- Certifique-se que esteja disponível informação relevante sobre o orçamento da educação no seu país num formato fácil de usar para que os participantes a possam consultar durante a sessão.
- Os participantes devem discutir as questões em pequenos grupos e, em seguida, apresentar o seu feedback sobre pontos-chave e questões para a ação política.

ESTUDO DE CASO 9. EXPERIÊNCIAS DE PAÍSES COM FÓRMULAS DE PARTILHA COM EQUIDADE

Nos últimos anos, o **Brasil** deu vários passos em frente na defesa de uma abordagem financeira que procura tratar questões mais latas das desigualdades nacionais. O governo federal usa a fórmula para determinar a percentagem do imposto estadual que é atribuída à educação no sistema de receitas descentralizado, com maiores níveis de financiamento para as zonas rurais e os grupos desfavorecidos, como os povos indígenas e os negros brasileiros. Estas intervenções de educação são apoiadas pelo trabalho do Programa Bolsa Família no Brasil, que ajuda as crianças mais pobres a ir à escola fazendo transferências em dinheiro, condicionadas à frequência escolar, para as famílias mais pobres e marginalizadas (Beghin, 2008). Como resultado, a disparidade da frequência escolar entre ricos e pobres diminuiu: a média da frequência escolar entre as crianças das famílias 20% mais pobres duplicou, passando de quatro para oito anos desde meados da década de 1990. O impacto também está à mostra nos resultados dos exames: a avaliação PISA registou um aumento de 52 pontos no Brasil nos resultados em matemática desde 2000 – o equivalente a ganhar um ano lectivo completo e um dos aumentos mais rápidos de que há registo. Desde junho de 2016, no entanto, os recursos circunscritos para a educação estão sob ameaça devido a uma proposta pendente de alteração constitucional, apresentada pelo presidente interino Michel Temer, que permitiria ao governo limitar a despesa pública durante pelo menos 20 anos.²⁹

Na **África do Sul** há uma fórmula de financiamento sólida e de longa data criada para tratar as desigualdades espaciais históricas, remanescente do regime do apartheid. Constitucionalmente, os municípios têm direito a uma participação equitativa das receitas obtidas a nível nacional (a partilha equitativa local). Em educação aplica-se ainda outra fórmula de equidade: a dimensão relativa do orçamento tem uma relação inversa à qualidade da educação numa província. Por exemplo, Western Cape (com uma população geralmente mais abastada) foi a província com melhor desempenho em termos de resultados de matrícula em 2015, com uma taxa de aprovação de 85%, enquanto Limpopo (uma das províncias mais pobres) foi a terceira pior, com 66%. Assim, Limpopo tem uma maior alocação de recursos. A relação inversa entre a percentagem do orçamento global e o

desempenho da educação e a sua qualidade reflete a maior parcela de crianças entre as populações das províncias mais pobres, o legado do apartheid e outras desigualdades, e a medida em que o desempenho educacional se correlaciona com circunstâncias socioeconómicas.³⁰

Um estudo de 2012 sobre alocações de financiamento no concluiu que as disposições relativas à partilha equitativa na altura não resultaram numa alocação de financiamento com base nas necessidades. Por exemplo, as alocações de financiamento tenderam a refletir o número de crianças que frequentavam a escola, levando ao grave subfinanciamento das regiões semi-áridas e áridas mais pobres com muitas crianças que não frequentavam a escola. Esta fórmula foi revista desde então, a par de um importante processo de desconcentração (Alemayehu & Watkins, 2012).

Até poucos anos atrás, as províncias no **Paquistão** recebiam recursos com base na sua percentagem da população. A fórmula não tinha em conta os níveis de miséria nas províncias ou a sua capacidade de aumentar os seus impostos e assim os orçamentos distritais tendiam a ser mais baixos onde as crianças que não frequentavam a escola eram em maior número. No Punjab, por exemplo, dois distritos receberam 9% do orçamento geral para a educação e os oito distritos com piores resultados receberam apenas 8% do orçamento. Melhorar a distribuição equitativa exige que se preste atenção às distribuições entre e dentro das províncias. Em 2009, o governo alterou a sua fórmula de alocação de financiamento e introduziu três critérios adicionais para determinar as percentagens a nível provincial (a pobreza, a cobrança de receitas, e densidade populacional). Como resultado, as alocações basearam-se muito mais nas necessidades. As províncias mais pobres como Baluchistan notaram o impacto positivo desta medida nos seus Planos do Sector da Educação (Malik & Rose, 2015).

29 Declaração da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (em espanhol apenas): <http://v2.campanaderechoeducacion.org/es/noticias/648-manifiesto-contra-las-propuestas-del-gobierno-interino-de-Brasil-to-dos-recursos-cut-público-en-saúde-e-educacion.html>

30 Discurso da Ministra da Educação Básica, Mrs Angie Motshekga, MP, no anúncio dos resultados dos Exames NSC de 2015, Joanesburgo, 5 de janeiro de 2016 <http://www.education.gov.za/Newsroom/Speeches/tabid/950/ctl/Details/mid/3816/ItemID/3312/Default.aspx>

MÓDULO 5. AUMENTAR O ESCRUTÍNIO DOS CIDADÃOS SOBRE O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

RESUMO:

Este módulo começa por apresentar o papel fundamental dos cidadãos no escrutínio dos orçamentos e da despesa e na prestação de contas exigida aos governos sobre os compromissos de despesa com a educação. Explora as possibilidades de envolvimento em diversas fases do ciclo orçamental e aos diversos níveis. O módulo concentra-se em particular no acompanhamento orçamental – a monitorização dos desembolsos orçamentais e da despesa ao longo do sistema para verificar se os recursos alocados pelo orçamento foram desembolsados a tempo e gastos de acordo com o plano. Contém ainda exemplos práticos do trabalho de organizações da sociedade civil nesta área e apresenta exercícios para melhorar as capacidades do leitor.

NO FINAL DESTES MÓDULO, SERÁ POSSÍVEL:

- Compreender a importância do papel da sociedade civil no escrutínio dos orçamentos e despesa para a educação.
- Compreender como o escrutínio dos cidadãos sobre orçamentos e despesa para a educação pode ser feito em diversas fases do ciclo orçamental e em diversos níveis (ou seja, nacional, regional, distrital).
- Planear um processo de acompanhamento orçamental, através da definição de objetivos e focos, identificação de parceiros, recolha de informações sobre o orçamento e decisão da metodologia.

1. O PAPEL DOS CIDADÃOS NO ESCRUTÍNIO DOS ORÇAMENTOS E DESPESA

Este módulo analisa o papel fundamental dos cidadãos no escrutínio dos orçamentos e da despesa e na prestação de contas exigida aos governos sobre os compromissos de despesa com a educação. São exploradas diversas abordagens, com particular destaque para o acompanhamento orçamental.

Transparência e responsabilização são fundamentais para um sector educativo eficaz, o que implica um compromisso de cidadania ativa nos processos orçamentais, bem como que os ativistas pela educação no mundo estejam atentos à prestação de contas dos governos face aos seus compromissos, assegurando-se de que isso se traduz em ações concretas que conduzam a uma educação equitativa e de qualidade para todos. Este é um papel crucial da sociedade civil, associações de professores e ativistas pela educação, que vai alicerçar as bases para construir Estados eficientes e responsabilizáveis que respondam às necessidades e desejos dos cidadãos. Ajuda a criar democracias mais saudáveis, injetando força vital no pacto social entre Estado e o seu público. Precisamente por isso, coligações nacionais de ONG, associações educativas e a CGE têm já um longo historial de envolvimento em ações de promoção em torno do orçamento. Em 2000, o Quadro de Ação de Dacar, apelou ao *“compromisso e participação da sociedade civil na elaboração, implementação e monitorização de estratégias para o desenvolvimento educacional”*. Desde então, as organizações da sociedade civil têm crescido em número e em capacidade e participam agora ativamente nos processos de decisão governativa (EFA GMR, 2015a). Com o Quadro de Ação Educação 2030, os líderes mundiais reafirmaram este compromisso, realçando que os agentes da sociedade civil *“têm de estar empenhados e envolvidos em todas as fases, desde o planeamento através da monitorização e avaliação, com participação formal e garantida”*. (UNESCO, 2015a)

A sociedade civil e os ativistas pela educação podem ajudar a garantir a prestação de contas nos processos orçamentais, influenciando os processos de decisão para que sejam mais relevantes e respondam às necessidades, fazendo campanha para que a voz dos marginalizados seja ouvida, fazendo o seguimento do dinheiro

e garantindo que chega aos destinatários pretendidos e alertando caso não chegue. A sociedade civil pode envolver-se, por exemplo:

- Tendo um papel ativo nos processos de elaboração de orçamentos para a educação ao nível local e regional e levantando questões estratégicas sobre o financiamento da educação junto dos ministérios das finanças.
- Disseminando versões do orçamento de fácil consulta.
- Efetuando análises independentes dos orçamentos e desmistificando o orçamento da educação, o que ajuda as organizações da sociedade civil a identificar as carências no planeamento e alocação orçamental e as diferenças entre os recursos prometidos e os que são de facto gastos.
- Formando organizações e pessoas para se envolver no trabalho orçamental, incluindo associações de pais e professores e conselhos diretivos das escolas ao nível local e comissões parlamentares ao nível nacional.
- Apoiando atividades de acompanhamento orçamental para divulgar o que se passa na prática com o orçamento nos diversos distritos e escolas.
- Identificando as razões por detrás dos estrangulamentos e bloqueios nos canais da despesa para ajudar a aumentar a eficiência.
- Envolvendo as comunidades na monitorização participativa, por exemplo, através de auditorias sociais e cartões de pontos dos cidadãos que os ajudam a avaliar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.
- Consolidando e analisando dados dos exercícios de acompanhamento ao nível nacional e local e utilizando as informações recolhidas para identificar as lacunas na prestação de serviços e quantificar as necessidades de investimento para conseguir a educação para todos.
- Levantando questões sobre subutilização, expondo desvios orçamentais, expondo corrupção, pressionando por ações corretivas e levando funcionários corruptos a tribunal.

ESTUDO DE CASO 10. TRABALHO ORÇAMENTAL EFICAZ EM MARCHA ATRAVÉS DO FUNDO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EDUCAÇÃO (CSEF)

O Fundo da Sociedade Civil para a Educação (CSEF) é um programa mundial gerido pela CGE desde 2009 e financiado pela PGE (Parceria Global pela Educação), que apoia a participação de coligações nacionais representativas e democráticas no diálogo, planeamento, orçamentação e monitorização de políticas no sector da educação. Baseia-se no pressuposto de que é fundamental um envolvimento sólido da sociedade civil, de base alargada e nutrido localmente para garantir a educação gratuita, equitativa e de qualidade para todos e para cumprir as metas educativas nacionais e internacionais.

A CGE coordena o CSEF em estreita colaboração com os parceiros de implementação regional incluindo a ANCEFA (Campanha da Rede Africana para a Educação para Todos) em África, a CLADE (Campanha da América Latina para o Direito à Educação) na América Latina e Caraíbas, a ASPBAE (Associação da Ásia e Pacífico Sul para a Educação Básica e de Adultos) na Ásia e Pacífico e a ACEA (Campanha Árabe para a Educação para Todos) no Médio Oriente, Norte de África e Europa de Leste. Além disso, a gestão dos fundos está a cargo de três agências de gestão financeira, a Oxfam Ibis, a ActionAid Americas e a Education International Asia and the Pacific (EIAP).

O CSEF presta atualmente apoio a coligações nacionais para a educação em 62 países em toda a África, Ásia e Pacífico, América Latina e Caraíbas, Médio Oriente e Europa de Leste. Com o CSEF, estas coligações desenvolvem atividades de promoção e acompanhamento orçamental como parte fundamental do seu trabalho. Alguns exemplos:

1. No **Benim**, a CBO-EPT (Coalition Béninoise des Organisations pour l'Education pour Tous) produziu um programa de rádio interativo sobre o impacto da gratuidade das propinas. A coligação partilhou também outro relatório sobre o financiamento da educação em 10 municípios carenciados, realçando questões como: A necessidade de financiamento da melhoria das infraestruturas; a disparidade entre o aumento das inscrições e investimento no sector e a

fraca gestão das bolsas educativas para as escolas carenciadas. As autoridades públicas reconheceram as questões e apresentaram medidas corretivas planeadas para o ano letivo de 2015-2016. Para mais informações, consulte: <http://ancefa.org/?Benin&lang=en>.

2. No **Burkina Faso**, a CN-EPT/BF (Coalition Nationale pour l'Education Pour Tous) organizou um workshop de ação política sobre as mulheres e crianças em abandono escolar. Os participantes planearam iniciativas de ações políticas para as eleições municipais de 2016, focando-se na necessidade de defender a educação aquando do desenvolvimento de planos municipais e de assegurar orçamentos dedicados à educação. A coligação utilizou os resultados do seu processo de acompanhamento orçamental para apelar às autoridades para uma melhor e mais transparente gestão dos fundos educativos para assegurar que a oferta formativa é de boa qualidade e chega a todas as escolas antes do início das aulas a 1 de Outubro de cada ano. Para mais informações, consulte: www.cneptbf.org
3. Até há pouco tempo, o salário médio de um professor no **Camboja** era inferior a 80 dólares americanos por mês, com frequentes atrasos nos pagamentos. Muitas vezes, os professores acabavam por cobrar os materiais aos alunos ou retinham conteúdos curriculares ou cobravam explicações depois das aulas. Estes custos impunham um encargo severo sobre as famílias pobres, levando ao abandono escolar e ao aumento das desigualdades. Face a isto, a NEP Camboja (NGO Education Partnership) efetuou inquéritos às famílias, monitorizou as escolas e consultou professores e acabou por apresentar propostas ao governo para melhorar o recrutamento e bem-estar dos professores e reforçar a gestão dos fundos. Em 2013, o Ministério da Educação anunciou aumentos significativos nos salários dos professores e melhor regulação dos pagamentos. Para mais informações, consulte: www.nepcambodia.org.

4. Na **República Dominicana**, o FSE (Foro Socioeducativo) gere um projeto Observatório do Orçamento da Educação. O jornal Education Watch Bulletin, que inclui a análise dos orçamentos educativos, é distribuído amplamente a autoridades públicas, sociedade civil, pais, professores, meios de comunicação e organizações internacionais. Com o seu compromisso com a campanha dos 4%, liderada pela Coligação para a Educação com Dignidade (Coalición Educación Digna), o Foro Socioeducativo apelou aos governos para o compromisso de gastar 4% do PIB em educação. Entre 2014 e 2015, o governo atribuiu de facto 4% do orçamento à educação, embora o acompanhamento orçamental tivesse acabado por mostrar que o gasto real ficou um pouco aquém dos 4%. O Ministério da Educação escreveu à coligação dizendo que “é indubitável” que as atividades de monitorização como a do Observatório do Orçamento da Educação são “contributos reais para o debate das questões educativas”. Para mais informações, consulte: www.forosocioeducativo.org.do.

5. Em **Timor Leste**, em 2015, a TLCE (Coligação para a Educação de Timor Leste) organizou num debate radiofónico sobre a necessidade de incrementar as dotações orçamentais para educação para 20% do Orçamento Geral do Estado. A TLCE também reuniu com a comissão parlamentar para a educação para debater o aumento do orçamento educativo e melhorar as políticas educativas, e pedir apoio para as atividades de sensibilização da TLCE em Timor Leste. A TLCE também faz parte do Comité Económico e Social (sob a alçada do Gabinete do Primeiro Ministro), que monitoriza a implementação do orçamento educativo. Os resultados desta monitorização serão apresentados ao nível ministerial para futura consideração e alteração de políticas. Para mais informações, consulte: <https://www.facebook.com/Timor-Leste-Coalition-For-Education-585858558181384>.

(Site da CGE)

2. SENSIBILIZAÇÃO ORÇAMENTAL

O ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS EM DIVERSAS FASES DO CICLO ORÇAMENTAL

O Módulo 1 descreve as diversas fases do ciclo orçamental. Diferem de país para país, pelo que as oportunidades para a sociedade civil participar nos diferentes processos orçamentais também variam. Quase todos os países têm pontos de entrada, pelo que é fundamental que os ativistas da educação tenham uma boa compreensão do calendário orçamental das suas autoridades para que possam identificar a melhor forma de sensibilizar para a melhoria do financiamento pública da educação, o que inclui estar a par dos documentos oficiais sobre o orçamento que são publicados, eventuais espaços de cidadania, a probabilidade de influenciar as autoridades e quais os aspetos em que é possível influenciá-las. É também crucial saber *quando* (ou seja, quais as fases do processo orçamental) e *como* pressionar os decisores com provas que sustentem a argumentação sobre o que tem de mudar e porquê.



Membros da comunidade a participar nas discussões locais sobre educação no Paquistão. Cortesia da Coligação para a Educação do Paquistão (PCE).

CAIXA 13. QUE TRABALHO DE CAMPANHA E SENSIBILIZAÇÃO PODE SER FEITO NAS DIVERSAS FASES DO CICLO ORÇAMENTAL?

1. Elaboração do orçamento: Quando o plano orçamental é elaborado por um órgão executivo estatal.

Durante o desenvolvimento do orçamento, os ativistas pela educação podem divulgar análises sobre quais são ou deviam ser as prioridades na expectativa de influenciar a elaboração do orçamento. Poderá também haver oportunidades para os ativistas estabelecerem canais de comunicação informal com as autoridades executivas, o que poderá ajudar a influenciar questões específicas – não só nessa fase, mas ao longo de todo o ciclo orçamental. Nos países onde o processo legislativo, que ocorre na Fase 2 (ver Módulo 1, pág. 26-27, Fase 2), tem pouco impacto sobre o orçamento, vale mais atentar sobre a fase de elaboração, pois é aqui que as grandes decisões são tomadas. Em países que emitem uma declaração pré-orçamental, os grupos de sociedade civil podem aproveitar para reagir às prioridades políticas apresentadas junto, por exemplo, dos meios de comunicação social. Quando não haja declaração pré-orçamental, poderá valer a pena apelar a uma maior abertura na preparação das previsões de receita e outros fatores que sustentam as escolhas no orçamento.

A alocação orçamental pode ser influenciada pelo seguinte:

- Investigação das necessidades educativas dos diversos grupos e de todas as necessidades de educação.
- Divulgação das conclusões das análises orçamentais.
- Produção de orçamentos alternativos ou orçamentos sombra.
- Elaboração de sugestões sobre adições/reatribuições na proposta orçamental.

As políticas da receita podem ser influenciadas pelo seguinte:

- Elaboração de análises das políticas para influenciar as posições do executivo sobre política fiscal ou, por exemplo, receitas da indústria extratora, antes de divulgar o orçamento.

2. Aprovação orçamental: Quando o plano orçamental pode ser discutido, alterado e aprovado pelo órgão legislativo.

A aprovação orçamental é normalmente quando a informação é divulgada e a atenção do público sobre o orçamento está no máximo. É, por

isso, uma ótima oportunidade para os ativistas pela educação influenciarem os processos orçamentais. O alcance desta influência dependerá também da eventual existência de relações com os grandes agentes do poder legislativo e/ou do grau de influência que este poder tem genuinamente sobre todo o processo. Quando o poder executivo apresenta o seu orçamento ao legislativo, este último, idealmente, terá os recursos e tempo para analisar a proposta e fazer alterações. Trata-se então de mais oportunidades para os ativistas pela educação terem cobertura mediática para as suas análises orçamentais e conseguirem mobilizar a opinião pública.

Os decisores legislativos podem ser influenciados pelo seguinte:

- Publicação de uma sinopse crítica do orçamento.
- Envolvimento com representantes e com o público, assegurando que as mensagens são adaptadas a cada audiência.
- Trabalho com parlamentares para influenciar realocações ou alterações à proposta orçamental.
- Envolvimento com os meios de comunicação, o que por vezes pode não se focar na pressão por alterações ao orçamento no ano corrente, mas pode ser usado para destacar e aproveitar a cobertura mediática para alterações mais profundas e de longo prazo – ou seja, mostrando como certas decisões contributivas (como o fim do alívio da carga fiscal para multinacionais) poderiam engrossar os fundos disponíveis para uma maior alocação à educação pública e gratuita.

3. Execução orçamental: Quando as políticas do orçamento são levadas a cabo pelas autoridades públicas.

As organizações da sociedade civil têm uma capacidade limitada para monitorizar o fluxo dos fundos ao longo do sistema, a não ser que o executivo emitisse relatórios regulares sobre o estado da despesa ao longo do ano. No entanto, a fase de execução orçamental é normalmente uma boa oportunidade para a sociedade civil acompanhar o orçamento – acompanhando a despesa em esquemas específicos, verificando se estão a chegar aos destinos pretendidos e se focam no propósito definido (explicado em detalhe na secção 3 deste módulo). Demasiadas vezes, há atrasos no desembolso e libertação de fundos do nível central para a escola e/ou programas que visem aspetos específicos da educação, como a educação de adultos, formação profissional de jovens. Estes atrasos podem resultar na subutilização e influenciar a concretização.

A sensibilização da fase de execução orçamental pode envolver o seguinte:

- Avaliação da qualidade da despesa para ver se as metas políticas associadas às alocações orçamentais estão a ser cumpridas e se os fundos públicos estão a ser bem utilizados.
- Campanha por relatórios anuais atempados quando estes não sejam sempre divulgados.
- Organização de grupos locais de pressão orçamental para analisar a despesa na área de uma determinada escola ou programa educativos, por exemplo.
- Medição do impacto das alocações orçamentais e disseminação das conclusões.
- Influência sobre alocações a áreas específicas e monitorização da execução orçamental/despesa ao longo do ciclo orçamental (não apenas no final durante a auditoria) através do envolvimento com autoridades e prestadores de serviços.

4. Supervisão orçamental: Quando as efetivas despesas do orçamento são auditadas e é avaliada a sua eficácia.

Esta fase trata essencialmente de verificar se os fundos foram gastos conforme o planeado, através do seguinte:

- Avaliação do impacto em determinados grupos populacionais (como comunidades urbanas e rurais, crianças portadoras de deficiências ou pessoas de comunidades de minorias étnicas).
- Medição de rubricas e execução, para identificar fraude/corrupção/desperdício.
- Utilização de dados e conclusões de pesquisas como base para audiências públicas, etc.
- Verificação da utilização integral de todas as alocações orçamentais, ou se houve subutilização. Caso tenha havido subutilização, é importante ir para a comunicação social, emitir declarações públicas e pressionar as autoridades para a utilização integral do orçamento.
- Elaboração de recomendações sobre a necessidade de alteração da alocação orçamental para a educação no ano seguinte.

DESMISTIFICAR ORÇAMENTOS

Quando os Estados são abertos e prestam contas, é mais provável que os fundos sejam de facto gastos como prometido. No entanto, as informações sobre orçamentos podem ser limitadas, difíceis de encontrar ou apresentadas de uma forma densa e complexa. Se os cidadãos não têm a certeza de que os orçamentos alocados serão devidamente gastos ou que os seus impostos estão a ser adequadamente alocados e gastos, é mais difícil argumentar por mais recursos. As organizações da sociedade civil e as associações, sobretudo as que estão mais enraizadas nas comunidades, podem desempenhar um papel importante para ajudar a abrir o processo de elaboração orçamental, desmistificando orçamentos e tornando as informações orçamentais mais acessíveis e compreensíveis aos cidadãos.

CAIXA 14. DESENVOLVER UM MANUAL DO CIDADÃO PARA O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

Os relatórios orçamentais são normalmente fastidiosos e escritos numa linguagem técnica muito complicada, o que pode dificultar a sua análise, e até compreensão, pelos cidadãos. Em muitos países, o Estado passou a produzir orçamentos simplificados, resumidos e de fácil leitura pelos cidadãos. No entanto, estes centram-se sobretudo no orçamento nacional e podem não conter muitos pormenores sobre o orçamento da educação ou sobre a despesa planeada a nível local e regional. Um das formas de tornar um orçamento mais compreensível pelo público é desenvolver um *Manual do cidadão para o orçamento da educação* (International Budget Partnership).

Idealmente, o governo devia facultar informações simples sobre o orçamento. Mas, se isso não for possível, os ativistas pela educação podem optar por produzir um manual simples para o orçamento da educação como parte integrante do processo de acompanhamento do orçamento educativo. Este manual pode incluir informações sobre o seguinte:

- Ciclo do orçamento;
- Quanto dinheiro vai receber o sector da educação por comparação com outros sectores;
- Quanto dinheiro é alocado aos diversos níveis educativos (primário, secundário, terciário, etc.);
- Quanto dinheiro foi afetado aos pobres e grupos marginalizados;
- Quanto dinheiro é desembolsado;
- Quem é responsável pela despesa da educação aos diversos níveis e nas diferentes fases; e
- Outras questões e problemas identificados.

O manual pode ser apresentado de diversas formas, desde uma simples brochura com imagens e ilustrações a um relatório mais abrangente. A elaboração deste manual pode mesmo aprofundar a própria competência e conhecimento da organização sobre o processo orçamental. Pode ainda ser uma forma simples de partilha com outras organizações e cidadãos envolvidos no processo de acompanhamento orçamental (membros da equipa de acompanhamento orçamental ou inquiridos) ou com membros do público em geral afetados pelas decisões orçamentais.

3. ACOMPANHAR ORÇAMENTOS

Acompanhamento orçamental significa normalmente monitorização dos desembolsos do orçamento e da despesa ao longo do sistema. Verifica se os recursos alocados pelo orçamento são libertados atempadamente e gasto de acordo com o planeado. O acompanhamento orçamental pode ser feito ao nível nacional, regional, distrital ou de uma instituição (por ex., uma escola). Ao verificar os desembolsos ao longo do sistema, o acompanhamento orçamental pode ajudar a identificar a má gestão e a corrupção. Pode ver como o orçamento global está a ser gasto nos diversos níveis ou examinar um programa específico ou um subsector da educação (por ex., ensino primário) em todo o país. A comparação entre regiões e distritos mostra como os programas estão a ser implementados, se reduzem as desigualdades, bem como a qualidade geral desses programas.

A exploração das discrepâncias entre as alocações orçamentais (o que se prevê gastar) e a despesa (o que é de facto gasto) pode revelar as ineficiências, bloqueios, desperdícios ou fragilidades nas capacidades do sistema. Na prática, os orçamentos nem sempre são implementados exatamente da forma como foram aprovados pelo poder legislativo. Muitas vezes, os níveis de financiamento no orçamento não são observados e os fundos autorizados não são gastos nos propósitos pretendidos.

Os desvios podem ficar a dever-se a decisões políticas conscientes, em reação a alterações

nas condições económicas ou políticas ou por força de um desastre. Contudo, as preocupações surgem quando há atrasos e diferenças atrozadas entre o orçamento alocado e o real que não podem ser justificados como reflexo de políticas saudáveis devidamente contextualizadas.

A sociedade civil e os ativistas pela educação têm um papel único nestes processos. As organizações da sociedade civil aos diversos níveis podem envolver-se no acompanhamento da despesa orçamental face aos compromissos ao nível nacional/na cidade capital ou trabalhar ao nível subnacional ou local em questões regionais ou locais. A maioria dos grupos que trabalham ao nível regional ou local procuram monitorizar a implementação do orçamento, influenciar as autoridades responsáveis pela implementação ou acionar mecanismos locais de supervisão. Ao nível das escolas, o acompanhamento orçamental da despesa real com a escola também pode ser feito sobre uma única escola ou num agrupamento de escolas. O que pode implicar a verificação do gasto dos recursos alocados aos materiais de ensino e aprendizagem ou à infraestruturas tal como estipulado em orçamento, por exemplo.

A correlação entre o trabalho nacional e subnacional é complexa e cheia de desafios. Idealmente, este trabalho seria combinado com a análise dos compromissos nacionais e o fluxo de dinheiro, a verificação da boa utilização do dinheiro gasto e da revelação dos desperdícios e má utilização dos fundos (ver Estudo de Caso 11).

ESTUDO DE CASO 11. A MONITORIZAÇÃO ORÇAMENTAL MELHORA OS RESULTADOS NO MALAVI

No Malavi, a CSEC (Civil Society Education Coalition) tem uma larga experiência de acompanhamento das despesas com a educação. Como parte do processo, os membros da CSEC baseados na comunidade levam a cabo uma série de questionários padronizados a professores e autoridades educativas em todo o país. Os questionários feitos aos diretores de escola numa série de escolas facultam informações para vários indicadores de desempenho. A CSEC também recolhe dados de assembleias distritais, institutos distritais de educação, delegações regionais, unidade de material escolar e institutos de formação de professores.

A análise dos dados dos questionários dá origem a um relatório apresentado anualmente durante uma reunião pública com representantes ministeriais, parlamentares, parceiros de desenvolvimento e meios de comunicação social, durante a deliberação parlamentar anual do orçamento. A coligação promove reuniões distritais durante as quais os deputados distritais, os representantes distritais da educação, as organizações não-governamentais e as representantes da escola podem debater os resultados e, se necessário, formular planos de ação para dirimir algum problema. Ao longo dos anos, esta dinâmica pode identificar questões relacionadas com os atrasos no pagamento dos salários dos professores, conseguiu incrementar o financiamento de programas de ensino especial para crianças

portadoras de deficiência e respondeu às disparidades entre as áreas rurais e urbanas. A CSEC tem utilizado a sua crescente influência para participar nas reuniões governamentais e nos grupos de trabalho sobre educação. A coligação tem-se servido destas experiências para alargar a participação da sociedade civil e influenciar a sociedade em geral e para melhorar a sua capacidade de monitorização e avaliação.

Fonte: Baseado no estudo de caso IBP <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Civil-Society-Coalition-for-Quality-Basic-Education-Carries-Out-Public-Expenditure-Tracking-Surveys-in-Malawi.pdf>



Uma escola improvisada sob uma árvore em Lilongwe, Maláui.

Cortesia de Kjersti Jahnsen Mowé/
Campanha Global pela Educação.

CAIXA 15. ACOMPANHAR OS COMPROMISSOS FEITOS À PARCERIA GLOBAL PARA A EDUCAÇÃO

Como referido no Módulo 2, a PGE (Parceria Global para a Educação) é uma das principais financiadoras multilaterais da educação em vários países em desenvolvimento. Em 2014, a PGE organizou uma conferência de doadores em larga escala com o fito de reaprovisionar os seus recursos para o período 2015-2018. Nessa conferência, conseguiu angariar 28,5 mil milhões de dólares americanos, dos quais 26 mil milhões provieram de 27 países em vias de desenvolvimento que se comprometeram a aumentar a sua despesa com a educação, excedendo em larga margem a meta inicial de 16 mil milhões de dólares definida pela PGE para os compromissos relativos a recursos nacionais. Estes impressionantes e ambiciosos compromissos incluíam o seguinte:

- 21 países comprometem-se que os seus orçamentos para a educação

serão iguais ou superiores a 20% do orçamento global nacional até 2018.

- 11 dos países comprometem-se a aumentar os orçamentos da educação.
- 12 países comprometem-se a alocar pelo menos 45% dos orçamentos para a educação ao ensino primário.

As associações da sociedade civil e ativistas podem desempenhar um importante papel na monitorização dos compromissos e na responsabilização das autoridades face aos compromissos assumidos em 2014. Além disso, muitos países em desenvolvimento não chegaram a comprometer-se naquele evento. Este trabalho é particularmente importante para liderar a próxima campanha e evento de reaprovisionamento da PGE, a realizar provavelmente em 2017, e a CGE irá facultar às associações da sociedade civil ferramentas e recursos que ajudem a incrementar o trabalho de monitorização e sensibilização em torno dos compromissos da PGE.

COMPREENDER O CONTEXTO

Antes de embarcar num processo de acompanhamento orçamental, é importante que os ativistas pela educação reflitam sobre o tipo de acompanhamento que querem fazer, onde o querem fazer e quais os programas de maior

interesse para a sua organização. Estas decisões dependam de fatores cruciais como o grau de descentralização do país, as responsabilidades dos diversos níveis, os principais desafios enfrentados e a forças específicas da organização ou rede que se vai envolver. O exercício 16 abaixo visa ajudar a refletir sobre o processo.

EXERCÍCIO 16. COMPREENDER O CONTEXTO: IDENTIFICAR AS RESPONSABILIDADES DE DESPESA DA EDUCAÇÃO E IDENTIFICAR OS PROBLEMAS

Objetivo

Identificar o responsável pela despesa da educação aos diversos níveis e identificar os problemas.

Atividade

Passo 1: Identificar as estruturas da despesa nos diversos níveis – Elaborar uma tabela com as diversas agências responsáveis pela despesa do orçamento educativo e as respetivas funções. Fazer isto do nível nacional até à escola. Verificar a compreensão sobre a forma como são feitas as transferências e quem é responsável pelos desembolsos.

NÍVEL	AGÊNCIA	FUNÇÃO	RESPONSABILIDADE	PROBLEMAS IDENTIFICADOS
Nacional				
Regional				
Distrital				
Escola				

Passo 2: Identificar os problemas – Já são conhecidos os problemas e bloqueios específicos no sistema que terão de ser explorados como parte do processo de acompanhamento orçamental? Há regiões com dificuldades em gastar as suas alocações? Há rumores de má gestão ou corrupção em alguma agência ou região? Identificar os bloqueios e outros problemas que afetem a despesa com a educação e adicioná-los a esta tabela.

Durante o processo de acompanhamento orçamental: *Será necessário explorar estas questões em maior detalhe quando embarcar de facto no processo de acompanhamento orçamental. Para obter informações sobre os processos de despesa com a educação e respetivos problemas, consulte os documentos sobre orçamento do Estado e relatórios de auditoria, fale com as autoridades regionais e distritais responsáveis pelo orçamento ou com o Ministério da Educação. A capacidade de aceder aos dados relevantes vai depender da política de abertura das autoridades a estas informações. Se não for possível ter acesso a estas informações, será necessário começar por pressionar o governo a tornar o processo orçamental mais transparente. Em muitos sentidos, o acompanhamento orçamental depende das relações construídas para que as informações sejam continuamente partilhadas.*

Adaptar o exercício a um contexto de workshop

- É possível utilizar um mapa para fazer este exercício de uma forma mais visual e participativa. Peça aos participantes para criarem um grande mapa do país ou região e localizar no mapa as diversas agências ou pessoas responsáveis pela despesa. As ligações entre os diversos atores e os bloqueios são informações que também podem ser identificadas no mapa.
- Em alternativa, é possível utilizar um diagrama chapatti para identificar os diversos atores envolvidos, as suas relações e relação de poderes, bem como os bloqueios ao longo do sistema.

ACOMPANHAR O DESEMBOLSO DOS FUNDOS DESDE O NÍVEL CENTRAL

Uma vez acordado o orçamento, a Tesouraria Nacional liberta os fundos para o ministério, departamento ou agência relevante. A transferência, que pode ser feita em pagamentos semestrais ou mensais de um fundo de rendimentos central, pode ser feita através de autorizações formais (formulários de autorização estatal) com permissão para libertar os fundos e especificação das rubricas orçamentais pelas quais a agência pode incorrer em despesas.

O período de doze meses de vigência de um orçamento é denominado ano financeiro, que não coincide necessariamente com o ano de calendário. No decurso do ano financeiro, os tesoureiros ou os seus colaboradores delegados registam todas as receitas a receber e todas as despesas transacionadas durante o ano e estes registos de transações formam a base para o orçamento anual e relatórios contabilísticos. No final do ano, uma vez registadas todas as transações, o tesoureiro prepara as contas finais das operações financeiras da entidade nesse exercício.

É assim que a maioria dos países funciona. O acesso a estes orçamentos depende do nível de transparência de um sistema. Contudo, é boa prática um governo publicar relatórios anuais a submeter a escrutínio e partilhar as contas finais num relatório anual.

Durante o decorrer do ano, as organizações da sociedade civil podem ajudar os cidadãos a responsabilizar as autoridades (a todos os níveis) através do seguinte:

- Organização de grupos locais de sensibilização para o orçamento para compreender o que deve chegar à sua área ou à sua escola;
- Medição do impacto das alocações orçamentais e utilização; e
- Disseminação das conclusões ao longo do ciclo orçamental (não apenas no final durante a auditoria) através do envolvimento com autoridades e prestadores de serviços.

Nesta fase de auditoria, as organizações da sociedade civil podem ajudar a verificar se os fundos foram gastos conforme planeado, olhando para os relatórios de auditoria e identificando as áreas de subutilização (por programas, ao longo do sistema, ou geograficamente).

ESTUDO DE CASO 12. O ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTAL COMO FERRAMENTA PARA ENFRENTAR A CORRUPÇÃO NO MALAVI

Como o Malavi tem um sistema descentralizado, os fundos para o ensino básico são desembolsados pela Tesouraria Nacional diretamente para as contas dos distritos, onde são alocados à discrição das assembleias distritais. Na ausência da lei do direito à informação, o governo faculta poucas informações sobre a utilização destes fundos. A CSEC (Civil Society Education Coalition) trabalha, assim, com contactos governamentais e organizações como o Banco Mundial e a UNICEF para aceder a informações mais precisas e traduz os orçamentos nacionais e distritais de inglês para a língua nianja, tornando os seus conteúdos acessíveis e distribuindo-os às comunidades locais. A associação tem uma larga experiência em iniciar acompanhamentos liderados por cidadãos sobre os orçamentos educativos e sua despesa (ver Estudo de Caso 11).

Em 2011, a CSEC associou-se a grupos locais conhecidos pelo acompanhamento orçamental da educação para efetuar verificações em pontos regulares que vieram a identificar o desaparecimento de 5 milhões de kwachas do Malavi (na altura cerca de 11.500 USD) do fundo para a educação do Distrito de Chitipa. Levaram o caso ao Comissário Distrital, que disse ter redirecionado os fundos para o centro de saúde distrital – o que mais tarde se revelou não ser verdade. Os grupos enviaram uma petição à Comissão do Governo Local, chamando a atenção da comunidade para a má utilização dos fundos. Na sequência, o Ministro exigiu que os fundos desaparecidos fossem reembolsados às escolas e o Comissário Distrital foi exonerado do seu posto. A equipa passou a monitorizar o Fundo de Apoio Distrital para as Escolas para se assegurar que os referidos fundos eram devolvidos para benefício de 60.000 estudantes de Chitipa.

Para mais informações sobre a CSEC, consulte: www.csecmw.org

ACOMPANHAR A DESPESA AO LONGO DO SISTEMA

A maioria dos gastos da educação ocorrem no nível subnacional. Com o aumento da descentralização dos orçamentos da educação, há cada vez mais países onde as transferências financeiras são feitas do nível nacional para o nível provincial, distrital, local ou nível escolar. No entanto, esse dinheiro nem sempre chega à escola. O acompanhamento através do sistema inclui analisar para onde vai o dinheiro, e pode ser usado para expor a corrupção ou má gestão financeira.

Embora a corrupção possa ser um problema, há muito mais discrepâncias devido à capacidade limitada de absorção das entidades governamentais (ou seja, a incapacidade de gastar efetivamente os recursos disponíveis), um sistema de orçamento pobre ou outros problemas técnicos. Por exemplo, o objectivo pretendido por fundos particulares pode não ser claro a partir do orçamento, e os sistemas de informação e reporte fracos podem tornar difícil monitorizar o fluxo das despesas. A falta de capacidade num ministério ou a nível local pode significar que toda a alocação orçamental não pode ser despendida. Isto pode acontecer por vários motivos – um departamento pode não ter a capacidade para tornar um projeto operativo, ou pode não haver pessoal suficiente para fornecer um determinado serviço. Pode haver dinheiro para os livros escolares mas os procedimentos de aquisição serem demasiado longos, ou podem existir cadeias de abastecimento fracas que dificultem a despesa e assim os fundos não podem ser gastos como pensado, atempadamente. Os fundos que não tenham sido despendidos podem ter que ser devolvidos ao Tesouro Nacional no final do exercício, o que pode resultar numa menor atribuição financeira no próximo ciclo orçamental. A literatura atual sobre financiamento da educação sugere que o desvio entre a despesa planeada no orçamento e a despesa real pode ser uma das razões para a fraca relação causal entre os gastos reportados em contributos escolares específicos e os resultados relacionados.

Para que o processo de acompanhamento funcione bem, normalmente precisa de envolvimento a três níveis: análise de dotações nacionais; identificação da forma como estão a ser despendidos através do sistema para o próximo nível (por exemplo, provincial/regional/estado ou distrito); e acompanhamento da prestação ao nível da escola. A nível nacional é essencial trabalhar diretamente com os responsáveis governamentais e políticos, assegurar que exista informação precisa e atualizada sobre os níveis de financiamento que deve passar pelo sistema, assim como informação sobre quando são feitos os pagamentos, e onde o dinheiro é gasto. Este acompanhamento pode ser feito a nível distrital; ou seja, por envolvimento com a direção distrital de educação e perguntando se o financiamento chegou e em que quantidade, a que escolas chegou, e explorar as razões destes resultados. Em alguns casos, grandes quantidades de recursos alocados podem não ser utilizados devido a desembolsos tardios. Verificou-se que estes atrasos por vezes deixam os governos locais sem tempo para utilizar os fundos de forma eficaz. Esses fundos são então devolvidos ao Tesouro. Se os governos locais não forem capazes de cumprir os prazos estabelecidos, podem perder o financiamento por completo no ano seguinte. Assim, fazer com que o dinheiro seja atribuído sem problemas e solucionar situações de bloqueio é importante.

Nalguns países, as regiões e distritos mais pobres podem ter dificuldade em despende o montante total que lhes foi atribuído. Por exemplo, na Índia o gasto por aluno subiu como parte de um compromisso renovado para o ensino primário, mas algumas das áreas mais pobres são incapazes de gastar o dinheiro. Um exemplo é Bihar, um dos estados mais pobres da Índia, onde o gasto por aluno aumentou 27% entre 2011/12 e 2012/13 em comparação com a média nacional de 5% para o mesmo período. No entanto, Bihar gastou apenas 38% das suas alocações em 2011/12 em comparação com a média nacional de 62% (Accountability Initiative Centre for Policy Research – Centro de Investigação sobre Políticas, Iniciativa de Responsabilização 2010). Em 2013-14, a região do Punjab, no Paquistão, não gastou cerca de 9 a 13%, enquanto em Sindh não foram gastos quase 25%. Estes são apenas alguns exemplos que demonstram a importância da sociedade civil no acompanhamento do fluxo de fundos, identificando estrangulamentos e exigindo medidas para corrigir eventuais imprecisões ou discrepâncias nos gastos e entrega de compromissos.

ESTUDO DE CASO 13. MELHORAR AS CONDIÇÕES PARA OS PROFESSORES EM ÁREAS REMOTAS DA GÂMBIA

Em 2012, o Sindicato de Professores (GTU) e a Cooperativa de Crédito dos Professores (GTUCCU) na Gâmbia constatou que os professores em algumas áreas rurais e de difícil acesso eram obrigados a percorrer longas distâncias, muitas vezes durante vários dias e através de meios de transporte inseguros, para poderem receber os seus salários em bancos pré definidos. Muitas vezes, os pagamentos estavam atrasados. Isto significava dias de ensino perdidos e professores desmotivados, tornando-os mais relutantes em trabalhar em áreas remotas.

Discussões entre a GTU e o governo levaram a que o GTUCCU se envolvesse para ajudar a que o pagamento do salário dos professores fosse feito de forma mais eficiente, assegurando o pagamento atempado. O envolvimento da cooperativa de crédito permitiu o pré financiamento dos salários quando o governo se atrasava a processá-los,

garantindo assim que os professores fossem pagos a tempo. Além disso, esta ação ajudou a descobrir discrepâncias no sistema, ou seja, os chamados 'professores fantasma' que recebiam salários. O GTUCCU também introduziu um novo esquema de motocicletas que deu acesso aos professores a motocicletas. Desta forma os professores conseguiram um meio de transporte mais seguro para alcançarem as áreas remotas de uma forma mais eficiente. Como resultado, os professores começaram a receber seus salários a tempo, reduziram o absentismo e os professores ficaram mais motivados para aceitar colocações em escolas muito remotas. Este exemplo também mostra o papel que a sociedade civil e os sindicatos dos professores podem ter quando se envolvem como intervenientes eficazes na monitorização e diálogo que afeta o orçamento da educação a nível local.

Fonte: Internacional de Educação (2015) Os Professores Avaliam a Educação para Todos: Perspectivas da sala de aula http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_EFA_Assessment_2015.pdf

Assegurar que os recursos são disponibilizados e gastos de forma eficaz através do sistema, do nível nacional para o local, é um papel vital para as OSC. Em países onde as principais decisões sobre os orçamentos da educação são feitas a nível subnacional (geralmente a nível do estado ou da região), também deve ser dada atenção à monitorização das despesas deste nível para baixo.

As receitas geradas a nível subnacional são um factor de crescimento das dotações orçamentais globais. Nestes casos, é vital garantir que os ativistas da educação monitorizam totalmente os fundos atribuídos a nível estatal, através de transferências do Estado para os órgãos locais. Em muitos casos, a falta de transparência pode frustrar as tentativas de monitorizar os fundos subnacionais. A quantidade de informação disponível pode variar grandemente de uma área para outra. Abrir o espaço tanto para a monitorização como para a participação na tomada de decisões a nível subnacional é um papel importante para os ativistas da educação (site IBP).

Também é de notar que em alguns países as despesas são determinadas apenas depois do orçamento ser aprovado porque o orçamento atribui alguns fundos centrais diretamente aos legisladores ou membros do parlamento que por sua vez atribuem os fundos como entenderem nas suas circunscrições (fundos da circunscrição). Esta ação tem sido apontada como tendo uma série de problemas consideráveis, sendo um deles o facto de por em causa o papel dos membros do parlamento como legisladores e supervisores do orçamento. Nestes casos há um papel claro para a sociedade civil fazer a monitorização sobre a forma como estas despesas são alocadas e efetuadas (van Zyl, 2010).

Em resumo, ao envolver-se na parte da implementação do orçamento, a sociedade civil pode identificar pontos onde existem bloqueios que causam preocupação e intervir adequadamente em termos de ação política.

ESTUDO DE CASO 14. AUDITORIAS SOCIAIS NA GUATEMALA

Em 2002, a organização guatemalteca de pesquisa e ação política, ASIES, lançou a Gran Campaña Nacional por la Educación ou GCNE, trabalhando com uma coligação de 77 organizações não governamentais de todo o país. Desde então, a GCNE organizou uma série de inquéritos centrados na comunidade, ou auditorias sociais, para monitorizar a implementação de programas da escola pública primária, sobretudo programas que fornecem refeições e livros didáticos gratuitos. A GCNE usa uma metodologia de amostragem científica para selecionar escolas de todo o

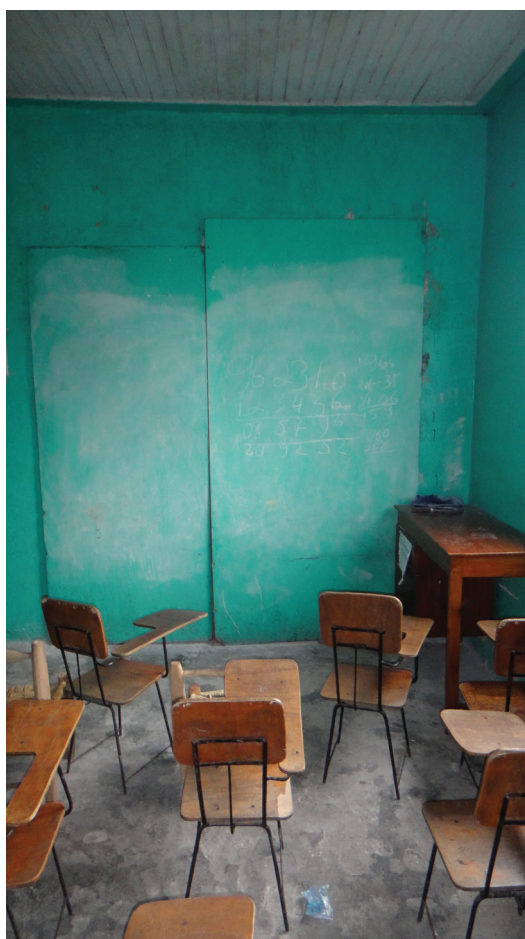
país para os seus inquéritos. Os inquéritos são dirigidos a diretores, professores, pais e alunos e aborda questões como o conhecimento da disponibilidade de refeições e livros escolares gratuitos, a adequação dos orçamentos para estes programas, e o seu nível de satisfação com os programas. Os inquéritos têm posto a descobertas aspetos surpreendentes que explicam a falta de melhorias na educação no país. Por exemplo, um inquérito constatou que aproximadamente 80% dos diretores não estavam conscientes do programa de refeições gratuitas e que aproximadamente 75% das escolas não recebiam livros didáticos para todos os alunos.

4. MONITORIZAÇÃO DO ORÇAMENTO AO NÍVEL DA ESCOLA

A nível local, uma das principais prioridades das organizações da sociedade civil é monitorizar os orçamentos da educação para saber que dinheiro é suposto chegar às escolas e que montante é que efetivamente chega.

A nível da escola pode ocorrer um processo semelhante ao que ocorre a nível provincial ou distrital: ver se o dinheiro chegou, quanto, quando, e se esta informação é consistente com a obtida a nível distrital. Infelizmente, em muitos casos as escolas não recebem financiamento até meados do ano escolar devido a um lento desembolso a montante. Isto pode significar que as escolas tenham que funcionar sem dinheiro durante uma parte do ano e, de repente, têm de gastá-lo muito rapidamente. Nesses casos as escolas podem não conseguir despendar esses montantes de forma apropriada ou podem não conseguir absorver a sua totalidade. Neste caso, uma parte fundamental de qualquer ação política seria ajudar a tornar o processo mais suave e mais rápido.

Criar a capacidade dos comités de gestão escolar e das associações de pais e professores para compreender os orçamentos e apoiar o planeamento pode realmente ajudar, assim como a publicação de orçamentos escolares em quadros de aviso. As organizações da sociedade civil devem ser as primeiras a condenar fraudes como os 'professores fantasma' nas folhas de pagamento e devem estar dispostas a apoiar que se leve a tribunal os funcionários e diretores corruptos. Quanto mais independente for o escrutínio do orçamento mais fácil será defender que os novos investimentos em educação cheguem onde são necessários e façam a diferença. É importante defender, simultaneamente, medidas para parar a corrupção e uma maior dotação orçamental, quando os governos estão aquém das metas aceites para os gastos com educação.



Uma sala de aula em mau estado no Haiti.
Cortesia de Kjersti Jahnsen Mowé/
Campanha Global pela Educação.

ESTUDO DE CASO 15. BANGLADECHE: FORMAR ANALISTAS ORÇAMENTAIS A NÍVEL LOCAL

A ActionAid Bangladesh tem-se empenhado no trabalho com o orçamento desde 2001, ajudando grupos de monitorização escolar a desenvolver planos escolares e orçamentos alternativos e criando depois vínculos com o governo para atender às solicitações dos grupos. O orçamento escolar é visto como incluindo contribuições financeiras e não financeiras tais como professores e livros didáticos que são orçamentados a nível central. Desta forma, as comunidades conseguem discutir o âmbito de contribuições para a sua escola. Como os maiores itens da despesa são geridos a nível central, o orçamento da escola é muitas vezes pequeno, consistindo sobretudo em recursos angariados pelos pais ou responsáveis, e é gasto em aspetos adicionais das escolas, como guardas de segurança, hortas escolares e manutenção de edifícios. Assim, pode ser limitador compreender o orçamento apenas em termos do que é gasto ao nível da escola.

O projeto foi realizado com o apoio dos analistas de orçamento a nível local, que foram formados na análise do orçamento, as ligações entre a escola e os orçamentos nacionais e políticas de educação. Começando com uma análise do orçamento familiar (para ilustrar como cada um orçamenta as suas vidas), os analistas de orçamento de nível local trabalharam com os membros da comunidade para examinar os ativos da escola (qualidade dos edifícios, professores, tamanho das turmas, número de horas de contato, etc.). Isto foi seguido

por um exercício de imaginação para permitir que as partes interessadas descrevessem a sua escola de sonho. Ao comparar o ativo da escola com as melhorias necessárias para alcançar a escola de sonho, o grupo conseguiu identificar as falhas e desenvolver planos para preencher essas lacunas. A partir daqui, os grupos de monitorização da escola puderam preparar planos anuais para a escola, e exigir ao governo local e nacional o orçamento necessário para os por em prática.

O projeto tem tido níveis variados de sucesso. Um benefício claro foi o revival dos comités de gestão escolar e um envolvimento muito maior dos pais nas escolas. Há laços muito mais fortes entre pais e professores, e os pais apoiam mais os professores, entendendo as suas competências, conhecimento e compromisso para com a educação. Além disso, há uma maior consciência da ligação entre pagar impostos e o direito à educação, como ilustra esta citação: *“Nós pagamos impostos ao governo. Também pagamos impostos adicionais através da compra das necessidades diárias, mas o governo não se importa com o nosso direito à educação... Nós não queremos muito, mas o governo não atende ao nosso requisito básico... o governo deve enfatizar, facilitar e assegurar a educação primária para todos.”* No entanto, um exemplo da Escola Chitmorom ilustra as limitações da abordagem. Aqui foi identificada a necessidade de mais dois professores mas a política centralizada do governo para recrutamento e colocação significava que esses professores não podiam ser contratados.

Fonte: AAI.

SUGESTÕES PARA A MONITORIZAÇÃO DO ORÇAMENTO ESCOLAR.

O acompanhamento do orçamento pode ser feito ao nível da escola para verificar se os recursos alocados chegaram à escola e se têm sido aplicados de acordo com o plano, e para identificar as contribuições financeiras feitas pelos pais e por outros.

Idealmente, isto deve ser feito de forma participativa com os pais, as crianças e outros intervenientes-chave ativamente envolvidos no processo desde o início. Abaixo encontra-se um esboço simples da metodologia e uma lista de algumas das perguntas que precisam ser respondidas.³¹

³¹ Para uma descrição mais aprofundada sobre como fazer a monitorização do orçamento da escola, consulte ASPBAE de 2010.

CAIXA 16. ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO AO NÍVEL DA ESCOLA: UMA METODOLOGIA

1. Montar a equipa de monitorização do orçamento. Isto deve envolver os pais e outros intervenientes-chave, bem como as pessoas com competências e conhecimentos específicos de orçamentos na monitorização do orçamento que está a ser seguido.
2. Decidir com quem falar. Entre os entrevistados-chave podem incluir-se as crianças, pais, professores, membros de *PTA* e *SMC*, diretores distritais de educação, autoridades governamentais locais, etc.
3. Use uma combinação de abordagens de obtenção de dados para conseguir as informações necessárias. Isto pode incluir:
 - Revisão da literatura – obter e examinar os documentos-chave do orçamento e os planos relativos à escola.
 - Entrevistas – realizar entrevistas individuais, nomeadamente com o diretor da escola que possui uma série de informações acerca do orçamento e das despesas da escola.
 - Sondagem – conceber e realizar uma sondagem simples pode ser útil de modo a reunir informações acerca das instalações da escola, professores e estudantes, orçamento, gastos, contribuições feitas pelos pais, etc.
 - Discussões em Grupos de Referência – reunir um grupo de partes interessadas com o objectivo de explorar um tema particular relacionado com a alocação e despesa do orçamento.

- Workshops – reunir um grupo de intervenientes-chave para explorar questões relacionadas com o orçamento da escola e com as despesas num ambiente de workshop.
4. Resumir e validar os resultados, e partilhá-los com os principais intervenientes.
 5. Decidir o que fazer a seguir em conjunto com os intervenientes-chave.

Perguntas para a monitorização do orçamento escolar

- Qual foi a fatia do orçamento da educação que o governo destinou para a escola?
- A escola recebeu o valor completo da parte do orçamento que lhe foi atribuído?
- Que outras fontes de financiamento recebeu a escola?
- Quais têm sido os fundos gastos até agora? E em que itens foram gastos os fundos referidos?
- Será que a escola preparou um plano para o ano? O dinheiro foi gasto de acordo com o plano?
- A escola despense fundos que não estão cobertos por recursos do governo? Por exemplo, para a eletricidade, guarda de segurança, água, impressão de enunciados de exame? Se assim for, onde são estes fundos obtidos?
- Em que devem os pais contribuir para os custos da educação?

O CUSTO DA EDUCAÇÃO “GRATUITA”

Espera-se frequentemente que os pais façam contribuições financeiras significativas destinadas à educação dos seus filhos. Podem ser encargos diretos e indiretos, como propinas de utilização, propinas de admissão, contribuições *PTA* e *SMC*, taxas para livros didáticos, pagamento de exames, taxas para a manutenção da escola e pagamento para a frequência de bibliotecas. Tudo isto para além do custo da deslocação, do uniforme e refeições, aspetos que já podem limitar a frequência de crianças provenientes de famílias mais pobres. Ao olhar para o orçamento da escola é também importante identificar e levar em consideração os custos suportados pelos pais e encarregados de educação, uma vez que podem ter um impacto significativo sobre o direito à educação, em particular das crianças mais pobres.³²

³² Para um inquérito detalhado para ajudar a identificar os custos diretos e indiretos da educação para os pais ver AAI 2011.

EXERCÍCIO 17. PLANEAR O TRABALHO DE MONITORIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

Objetivo

Preparação para o acompanhamento do orçamento: definir os objectivos e o foco da monitorização do orçamento, identificando parceiros, recolhendo informações e decidindo sobre a metodologia de orçamento.

Se pensa realizar um exercício de acompanhamento do orçamento, é importante começar por identificar o que quer fazer e porquê. Este exercício irá ajudá-lo a explorar as suas razões, os problemas que procura resolver, e em que níveis.

Atividade

Passo 1: Escolha a sua equipa de acompanhamento do orçamento – Reúna uma equipa de especialistas de acompanhamento do orçamento e outros peritos e intervenientes.

Passo 2: Reúna os documentos orçamentais a partir de fontes de confiança – Tente obter documentos orçamentais chave a nível nacional e local numa fase precoce pois poderá querer usá-los como referência quando tentar identificar as questões-chave e definir os seus objetivos e foco de monitorização do orçamento.

Passo 3: Identifique o problema – Com base na análise prévia dos gastos com educação no seu país, qual acha que seja o problema? Está preocupado com os gastos insuficientes em áreas-chave, distribuição desigual de fundos, atrasos nos pagamentos, ou fundos destinados às escolas mas que não chegam, por exemplo?

Passo 4: Defina os objetivos da sua monitorização orçamental – É essencial pensar por que é que precisa de fazer esta monitorização e como pretende usar as provas que vai reunir. O que quer saber? O que espera que mude como resultado do seu controlo? Espera expor e eliminar a corrupção num distrito específico, por exemplo? Será a análise usada em primeiro lugar para a defesa e promoção face ao governo, para sensibilizar a opinião pública, ou para mobilizar as comunidades sobre os seus direitos à educação?

Passo 5: Decida o foco da sua monitorização do orçamento – há diferentes pontos de partida possíveis para definir a sua agenda de seguimento do orçamento. Por exemplo:

- Por grupo populacional – por exemplo, concentrando-se numa área geográfica específica, em raparigas, ou sobre as crianças portadoras de deficiência.
- Por programa de governo – por exemplo, programa de educação infantil.
- Por temas – por exemplo, HIV e SIDA.
- Usando documentos de política como referência – por exemplo, Documentos de Estratégia de Redução de Pobreza.

Passo 6: Decidir a que nível trabalhar – Está a trabalhar a nível local, provincial ou nacional (ou uma combinação dos três)? Num nível nacional pode pretender realizar o acompanhamento do orçamento de todo um subsector, como o ensino primário. A nível provincial pode verificar se os montantes estão a ser

gastos em tempo e de acordo com o plano. E a nível local pode querer ver se os fundos atribuídos estão a chegar às escolas e se o dinheiro está a ser gasto tal como estipulado no orçamento.

Passo 7: Identificar potenciais parceiros – decidir se deve trabalhar em colaboração com outros. Quais são os pontos fortes da sua organização? Precisa de chegar aos outros com melhores competências ou ligações? Seria útil colaborar com organizações que realizam um trabalho semelhante em diferentes partes do país ou em diferentes níveis (local, regional, nacional)? Com base nas suas respostas, que organizações quer ter como parceiras e como vai abordá-las?

Passo 8: Projete os seus instrumentos de metodologia e monitorização do orçamento – A metodologia para o acompanhamento do orçamento vai depender dos seus objetivos de pesquisa, o tipo de informação necessária, o nível de acesso a documentos do orçamento e a dados, a vontade do governo de partilhar dados, e a disponibilidade das fontes alternativas de informação. Uma combinação de abordagens é necessária para monitorizar eficazmente o orçamento, incluindo: análise de documentos, entrevistas com informadores-chave, sondagens, discussões em grupo e observações.

Agora está pronto para começar o seu processo de controlo do orçamento; recolha, análise e verificação de dados, divulgação dos resultados aos principais interessados e acordar sobre os próximos passos. Isto inclui pensar sobre a forma como os resultados da pesquisa podem ser usados como parte do seu processo de ação política.

Consulte a Caixa 16 sobre os pormenores de como realizar um processo de monitorização do orçamento ao nível das escolas.

Para mais informações sobre como realizar a monitorização do orçamento da educação, consulte:

- *Education Watch Toolkit, A Resource Pack for EFA Research and Monitoring, Part 3, Budget Tracking, ASPBAE, 2010, p. http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf.*

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- É pouco provável que consiga realizar este exercício na globalidade num ambiente de workshop. No entanto, se tiver as pessoas certas e tempo suficiente, poderá passar pela maioria das etapas.
- Os participantes devem trabalhar em grupos. Depois apresentar em plenário um feedback sobre as discussões e identificar que preparação adicional é necessária antes de entrar no processo de acompanhamento do orçamento.

MÓDULO 6. INTEGRAR TUDO ISTO: DESENVOLVER UM PROGRAMA DE AÇÃO POLÍTICA

RESUMO:

Desenvolver um plano claro de ação política com metas e objectivos a longo prazo para assegurar que o seu trabalho de ação política é estratégico e orientado, e que maximiza o impacto dos seus esforços de financiamento interno.

Neste módulo, vamos levá-lo através do ciclo de planeamento da ação política que expomos abaixo, que cobre as seguintes fases:

CICLO DE PLANEAMENTO DA AÇÃO POLÍTICA



QUANDO TERMINAR ESTE MÓDULO TERÁ:

- Decidido sobre a área em que se vai centrar e terá identificado questões essenciais para a ação política no financiamento interno para a educação
- Identificado causas e efeitos e possíveis soluções para o questão que tenha escolhido
- Identificado o seu objetivo de ação política
- Definido os seus objetivos SMART
- Identificado as pessoas que precisa de influenciar e os seus aliados
- Compreendido as oportunidades para envolvimento no processo orçamental
- Realizado a sua própria análise FOFA (SWOT)
- Decidido sobre a sua mensagem de ação política
- Escolhido as táticas e começado a planear para a ação

Este módulo tem como objetivo funcionar como uma introdução ao processo de planeamento de ação política, dando-lhe uma visão geral de cada uma das fases chave no processo. No entanto, não é exaustivo e, dependendo do seu nível de experiência, irá sem dúvida precisar de utilizar alguns dos excelentes kit de ferramentas que mencionamos no final do módulo sobre planeamento aprofundado da ação política. Além disso, é importante notar que apesar de ser útil seguir os passos do ciclo de ação política proposto é provável que precise de andar para a frente e para trás entre os diferentes passos e de atualizar algumas áreas à medida que avançar no seu planeamento.

1. IDENTIFICAR E COMPREENDER A QUESTÃO

Trabalhar num ou mais módulos deste kit de ferramentas vai ajudá-lo a ter uma ideia sobre as questões de financiamento doméstico da educação que pretende levar avante na sua organização. Pode ser que um dos 4 S (participação, dimensão, sensibilidade e controlo) ou um tópico específico dentro de um dos módulos se identifique mais com os desafios do seu país, ou com as áreas de

foco da sua organização. Esta seção irá ajudá-lo a pensar nestes aspetos com mais detalhe e a restringir a área específica onde centrar a sua ação política, inclusivamente começando por analisar a razão porque o fará e como o fará. Isto implica refletir sobre o foco e a capacidade da sua organização e o ambiente nacional em que opera.

EXERCÍCIO 18. DECIDIR SOBRE A ÁREA EM QUE SE VAI CENTRAR E IDENTIFICAR AS PRINCIPAIS QUESTÕES

Objetivo

Identificar as áreas prioritárias e questões principais da sua organização ou rede o para a ação política no financiamento doméstico da educação.

Atividade

Passo 1: Com base no trabalho que fez até agora, complete a tabela abaixo indicando as principais questões que são relevantes para a sua organização ou rede.

Passo 2: Depois de completar a tabela, consegue identificar uma área de financiamento interno específica em que gostaria de se centrar no seu trabalho de ação política?

ÁREA EM QUE SE VAI CENTRAR	QUAIS SÃO AS QUESTÕES PRINCIPAIS (SE AS HOUVER) RELACIONADAS COM ESTA ÁREA?	JÁ ESTÁ A TRABALHAR NESTA ÁREA? COMO? QUE TIPO DE TRABALHO? O QUE JÁ SABE?	QUE ÁREAS SÃO MAIS IMPORTANTES NO SEU CONTEXTO? CLASSIFIQUE-AS DE 1 A 6 (1 = MAIS IMPORTANTE).	COM BASE NAS SUAS RESPOSTAS ATÉ AGORA. SERÁ ESTA UMA ÁREA PRIORITÁRIA PARA O TRABALHO NO SEU PAÍS? SE ASSIM FOR PORQUÊ?
PARTILHA DO ORÇAMENTO – Compreender o orçamento do seu país e defender uma maior parcela para a educação.				
VALOR DO ORÇAMENTO – Entender as questões fiscais no seu país e defender um aumento na dimensão geral do orçamento				
SENSIBILIDADE DO ORÇAMENTO – Analisar o orçamento da educação e defender um maior enfoque na equidade, qualidade e inclusão.				
ESCRUTÍNIO DO ORÇAMENTO – Aprender a monitorizar orçamentos e a “seguir o dinheiro”, a fim de melhorar a responsabilização.				

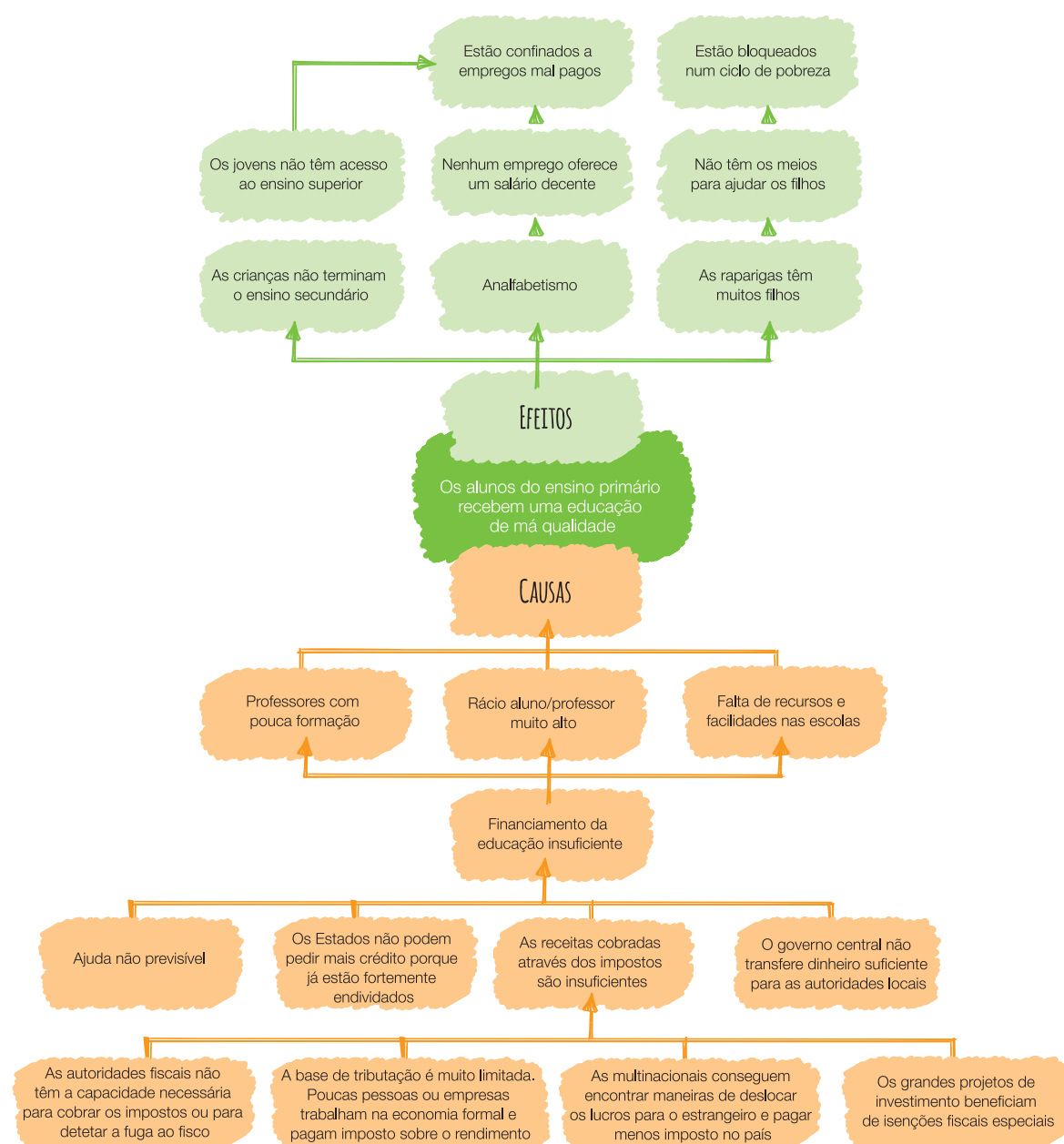
Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Criar uma versão grande da tabela num quadro de folhas móveis (flip chart).
- Pôr os participantes a discutir os seus resultados em pequenos grupos, escrevendo os seus comentários em post-its.
- Os participantes escrevem depois as suas pontuações e comentários na tabela, usando pintas adesivas para as pontuações e notas post-it para os comentários.
- Discutir em plenário, sobretudo quando há áreas onde existe desacordo, e finalizar a tabela.
- Com base na tabela, cada participante identifica a área de financiamento interno em que gostaria de se centrar no seu trabalho de ação política.

Depois de identificar a questão em que se quer centrar, é essencial garantir que exista uma forte compreensão do contexto. Para tal é necessária uma análise mais profunda e focada dos desafios específicos e das áreas problemáticas que existem no ambiente em que trabalha e

que afeta a sua questão. Um ponto de partida útil pode ser a realização de uma análise por **Árvore de Problemas** para explorar a questão, identificando as causas e efeitos subjacentes.

EXEMPLO: UMA ÁRVORE DE PROBLEMAS PARA EXPLORAR QUESTÕES FISCAIS E DE EDUCAÇÃO



Este diagrama baseia-se em ilustrações de Christian Aid/SOMO 2011.

EXERCÍCIO 19. REALIZE A SUA PRÓPRIA ANÁLISE ÁRVORE DE PROBLEMAS

Objetivo

Identificar causas e efeitos para o problema identificado

Atividade

A realização de uma análise **Árvore de problemas** vai ajudá-lo a identificar as causas (raízes) de um problema, e as consequências (ramos) do assunto em questão (tronco). O exercício pode apresentar várias causas para um problema por isso a **prioritização é importante**.

Passo 1: Desenhe um **tronco** de árvore e anote no tronco a **questão/problema** que está a investigar.

Passo 2: Desenhe **raízes**, que representam as **causas** do problema. Algumas raízes estão mais perto da superfície. Esses são os fatores mais evidentes que contribuem para o problema. Mas o que causa estes fatores? Quanto mais fundo for, mais causas vai encontrar.

Passo 3: Desenhe **ramos** que representam os **efeitos** do problema. Alguns ramos crescem diretamente a partir do tronco. Esses são os efeitos mais imediatos do problema. De cada ramo podem surgir muitos mais ramos, mostrando como o problema pode contribuir para uma série de efeitos indiretos e de longo prazo.

Passo 4: Com base nesta análise, qual é o problema específico que pretende abordar?

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Siga os passos acima utilizando cartões ou post-its para escrever as causas e efeitos. Dessa forma, eles podem facilmente ser movidos ou removidos, o que significa que há espaço para desacordo, discussão e negociação e a árvore pode ser criada gradualmente tendo em consideração o ponto de vista de todos.

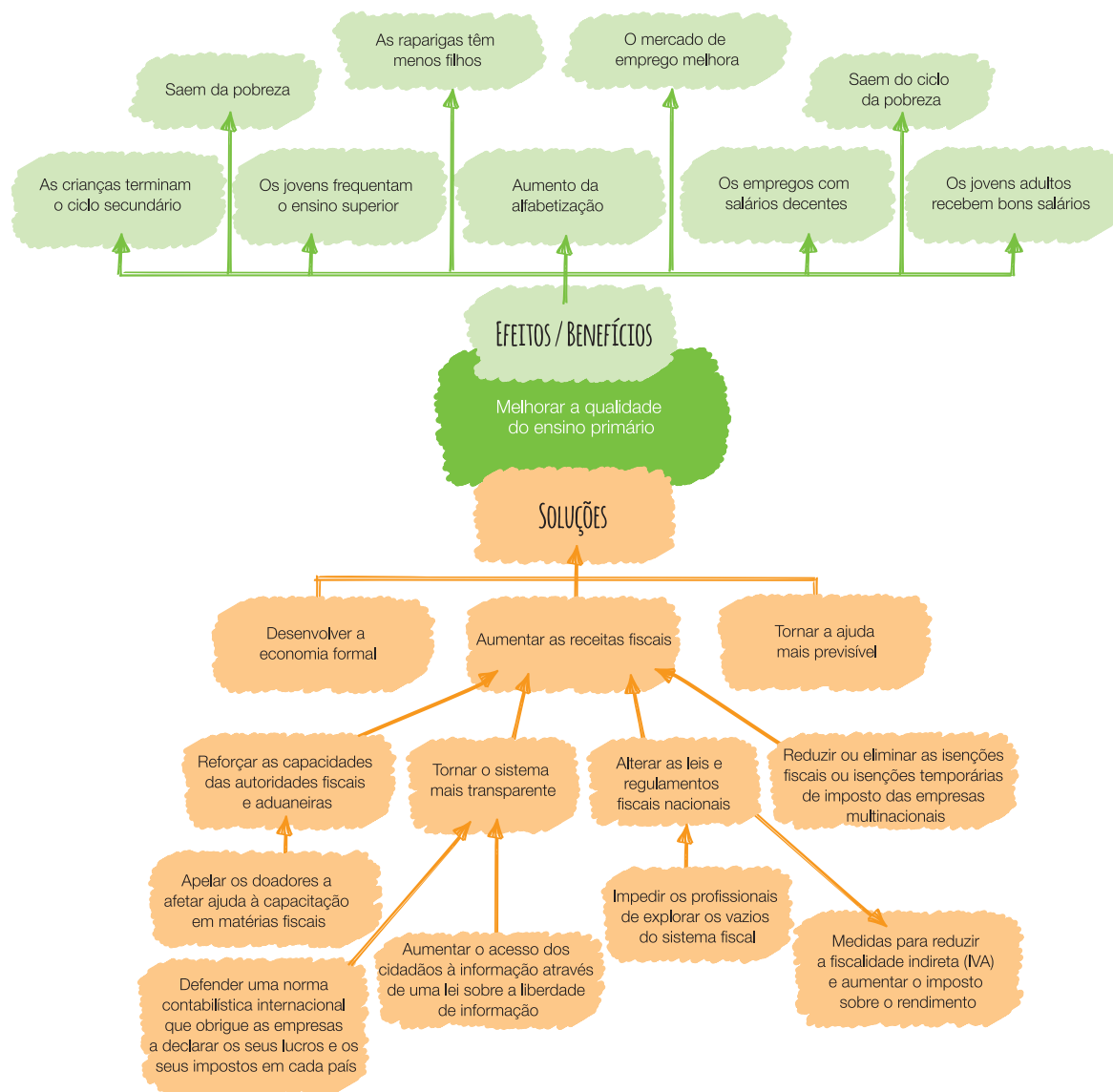


Crianças em idade escolar a participar em actividades da campanha no Peru. Cortesia da Campanha Peruana pelo Direito à Educação (CPDE).

Depois de identificar o problema específico que deseja tratar precisará de planejar a forma de o abordar e influenciar a mudança através da sua

ação política. Aqui a análise **Árvore de Soluções** pode ser útil para identificar possíveis soluções de curto e longo prazo para um problema.

EXEMPLO: UMA ÁRVORE DE SOLUÇÕES QUE ILUSTRA QUESTÕES FISCAIS E DE EDUCAÇÃO:



Este diagrama baseia-se em ilustrações de Christian Aid/SOMO 2011.

EXERCÍCIO 20. REALIZE A SUA PRÓPRIA ANÁLISE ÁRVORE DE SOLUÇÕES

Objetivo

Explorar possíveis soluções para o problema identificado.

Atividade

Este exercício será feito depois da sua análise Árvore de Problemas para que possa identificar soluções que respondam ao problema identificado.

Passo 1: Desenhe um tronco de árvore numa folha grande de papel flip-chart. O tronco representa como é que gostaria que uma determinada situação fosse no futuro.

Passo 2: Desenhe raízes. Elas representam possíveis soluções ou métodos para concretizar a desejada situação futura. As soluções devem estar relacionadas com as principais causas do problema, tal como indicado nas raízes da sua Árvore de Problemas. As raízes que estão mais perto da superfície são as que contribuem de forma mais direta para melhorar a situação. As soluções podem reforçar-se mutuamente.

Passo 3: Desenhe os ramos. Estes representam os efeitos da situação melhorada. Alguns ramos crescem diretamente a partir do tronco. Esses são os efeitos mais imediatos. Os ramos mais compridos servem para representar os efeitos a longo prazo da situação melhorada.

Nota: Poderá querer adicionar alguns dos ramos em primeiro lugar, definindo a situação que gostaria de ver, para depois identificar algumas das ações que podem ajudar a alcançar essa situação.

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Siga os passos acima utilizando cartões ou post-its para escrever as soluções e efeitos. Dessa forma, eles podem facilmente ser movidos ou removidos, o que significa que há espaço para desacordo, discussão e negociação e a árvore pode ser criada gradualmente tendo em consideração o ponto de vista de todos.

As soluções identificadas através da Árvore de Soluções irão ajudá-lo a definir a abordagem que quer ter para resolver os seus problemas e alcançar a mudança que procura. Mas também terá de ter em conta o contexto externo em que opera, como quem toma as decisões, que políticas existem, de onde é que o governo recebe financiamento para implementar os seus planos e programas, infraestrutura, como é a economia, que grupos são mais marginalizados na sociedade etc. Existem várias ferramentas que pode usar, como a **análise PESTJA**, (Womankind, 2016) que o ajudam a mapear as forças externas (positivos e negativos) que podem ter impacto no seu trabalho de ação política, incluindo:

- **Políticas:** órgãos de decisão pertinentes, mudanças no governo, instabilidade política, etc.
- **Económicas:** Níveis de pobreza e desigualdade, situação económica nacional e tendências, etc.
- **Sociais:** fatores étnicos e religiosos, estatísticas sobre educação, taxas de emprego, problemas de saúde, etc.
- **Tecnológicas:** desenvolvimento tecnológico, acesso à Internet, comunicações, etc.
- **Jurídicas:** legislação atual e futura, órgãos reguladores e seus processos, etc.
- **Ambientais:** catástrofes naturais e riscos, etc.

2. DEFINIR O OBJECTIVO E OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

A análise acima irá ajudá-lo a definir seu objetivo a longo prazo e os objetivos estratégicos específicos do seu trabalho de ação política sobre o financiamento da educação. Isto é essencial para saber sobre o que está a fazer campanha

e o que quer especificamente alcançar com a sua campanha. O seu objetivo deve ser baseado nos princípios e visão da sua organização, o que reforçará a inspiração e empenho das pessoas para trabalharem em conjunto nessa direção. Os seus objectivos serão mais concretos e específicos.

EXERCÍCIO 21. IDENTIFICAR SEU OBJETIVO DE AÇÃO POLÍTICA

Objetivo

Identificar o objetivo de ação política a longo prazo da sua organização no que toca ao financiamento da educação.

Atividade

A fim de obter clareza sobre o seu objetivo global a longo prazo, reflita e responda às perguntas abaixo:

- 1) Qual é o principal problema que identificou?
- 2) O que quer mudar a longo prazo?
- 3) Qual é o seu objetivo geral?

R: _____

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Discutir as questões acima em pequenos grupos.
- Partilhar e finalizar as respostas em plenário.
- A sessão plenária poderá ajudá-lo a considere novos aspectos em que não tinha pensado e assim moldar ainda melhor o seu objetivo.

Depois de identificar o seu objetivo, está pronto para definir o seus objetivos de ação política de curto e longo prazo. Um objetivo é a **mudança específica que quer ver, a qual vai progredir em direção ao objetivo final**. Um objectivo a longo

prazo normalmente irá centrar-se na mudança de políticas ou práticas enquanto os objetivos de curto prazo se podem centra em aumentar a consciência ou incluir um tema na agenda.

EXERCÍCIO 22. DEFINIÇÃO DOS SEUS OBJETIVOS SMART

Objetivo

Identificar objectivos SMART para a sua estratégia de ação política.

Atividade

Para que os objetivos sejam eficazes devem ser SMART:

- **Específicos:** Explicar de forma clara a mudança específica que quer alcançar.
- **Mensuráveis:** Deve ser capaz de medir se está ou não a cumprir os objetivos.
- **Realizáveis:** Consegue atingir os objectivos com os recursos que tem? Pense na capacidade de pessoal, bem como no orçamento.
- **Realistas:** Os objetivos são realistas? Podem ser alcançados dentro do prazo?
- **Prazos:** Quando quer atingir os objectivos? Planeie um calendário de execução. Quando é que cada coisa tem que ser feita para conseguir alcançar cada objetivo. Isto também irá afetar o calendário da sua ação política.

Com isto em mente, estabeleça dois objetivos SMART, um para o curto prazo e outro para o longo prazo, de modo a orientar a sua estratégia de ação política.

Objectivo a curto prazo:

Objectivo a longo prazo:

3. IDENTIFICAR OS SEUS ALVOS E ALIADOS

Para desenvolver a sua estratégia de ação política, é preciso identificar quem detém o poder e pode ajudar a conseguir alcançar a mudança que você quer, incluindo:

- Os tomadores de decisão que precisa de influenciar (alvos primários)
- As pessoas com influência sobre os tomadores de decisão, alguns dos quais podem ser aliados (alvos secundários)
- Cidadãos, as pessoas que são diretamente afetadas pela situação

- Aliados, aqueles que partilham os seus objetivos e podem ajudar no seu plano de influência
- Adversários, aqueles que irão tentar bloquear a mudança que procura

Um **mapa do poder** vai ajudá-lo a identificar os seus objectivos, bem como um conjunto mais amplo de partes interessadas, incluindo potenciais aliados e adversários.

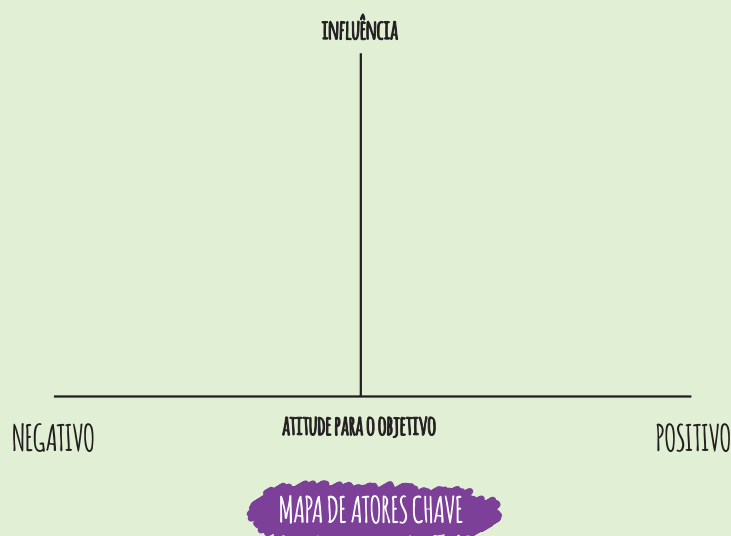
EXERCÍCIO 23. USAR UM MAPA DO PODER PARA IDENTIFICAR AS PESSOAS QUE PRECISA DE INFLUENCIAR E OS SEUS ALIADOS

Objetivo

Identificar a organizações e pessoas com as quais precisa de se envolver a fim de alcançar os resultados desejados.

Isso pode incluir:

- A sua própria coligação/grupo
- Outros grupos comunitários
- Sindicatos
- O governo local
- O governo estadual (que departamentos ou Ministros?)
- O governo federal (que departamentos ou ministros?)
- Os media locais, regionais e nacionais
- Organismos regionais e internacionais (ou seja, redes fiscais e órgãos das Nações Unidas)
- Especialistas, académicos
- Jovens
- Indústria



Atividade

O nível de influência e atitudes de cada um dos atores-chave pode ser analisado usando um mapa do poder. Esta é uma matriz simples, com um eixo horizontal e outro vertical (ver acima). O eixo vertical indica o nível de influência ou poder que cada pessoa/organização tem para o ajudar a atingir o seu objetivo. Os que têm mais poder ou influência são colocadas no topo deste eixo. O eixo horizontal indica se as pessoas/grupos apoiam ou rejeitam os seus objectivos específicos. Os que se opõem às mudanças que deseja são colocados à esquerda, e aqueles que apoiam os seus objetivos à direita.

Passo 1: identificar o indivíduo/organização que detém a maior influência em termos de concretização do resultado desejado (o seu objetivo). Coloque-os no mapa de poder, de acordo com a influência e apoio aos seus objetivos de ação política.

Passo 2: Coloque outros indivíduos/organizações, no mapa de poder. Considere o poder relativo das partes interessadas na sua ação política. Quem está mais próximo dos principais tomadores de decisão? Mova-os se necessário.

Passo 3: Quando o seu mapa estiver concluído, identifique as duas ou três zonas do mapa onde sente que a sua ação política poderá ter a maior influência. Existem pessoas ou organizações que tenham poder e que possa influenciar com sucesso ou com quem possa construir relações estratégicas?

Passo 4: Quem são os aliados estratégicos (com quem partilha valores comuns e com quem tenha uma base para trabalhar a longa prazo), ou os aliados táticos (que podem ser aliados fiáveis apenas durante a campanha ou para um aspecto específico da questão)? O que têm eles para oferecer? Qual é a sua experiência ou a força (por exemplo, mobilização, cobertura nacional, recolha de dados, conhecimento das questões)?

4. IDENTIFICAR MOMENTOS-CHAVE E OPORTUNIDADES

Depois de ter identificado em que vai centrar a sua ação política, é importante garantir que compreende os espaços no processo de orçamento para influenciar a mudança. O exercício seguinte vai ajudá-lo.

EXERCÍCIO 24. COMPREENDER OPORTUNIDADES PARA ENVOLVIMENTO NO PROCESSO ORÇAMENTAL

Objetivo

Identificar os momentos chave e os aliados com os quais se envolver durante o processo orçamental.

Os processos de desenvolvimento de políticas variam de país para país, dependendo da forma de governo, os principais intervenientes no processo orçamental, e outros fatores. Por conseguinte, as estratégias para afetar o processo de políticas também irá variar. A fim de levar a cabo uma ação política eficaz sobre o orçamento, os aspetos mais importantes a considerar são:

1. **Timing:** Compreender os momentos certos para pressionar os principais decisores e influenciar as várias decisões.
2. **Quem influenciar e com quem trabalhar:** entender com quem trabalhar e a quem se dirigir a fim de conseguir alcançar as mudanças que procura.

Atividade

Com estes dois pontos em mente, complete a tabela abaixo para mapear as oportunidades de influenciar (quando e como) que existem no processo orçamental no seu país. Use o diagrama do Ciclo Orçamental que está na Informação “Básicos Orçamentais” para apoiar este exercício.

Delinear as principais fases do processo orçamental no seu país, incluindo datas.	
Que espaços existem para o envolvimento das OSC/sindicatos em cada uma dessas fases?	
Que trabalho anterior, se houver, você/a sua coligação/rede realizou nas diferentes fases do ciclo orçamental?	
Quem são os seus aliados?	
Existem grupos (ou seja, alguns parlamentares) que sejam simpatizantes da sua causa? Se for o caso, quem são?	

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Em pequenos grupos ou em plenário, escrever cada etapa do ciclo orçamental numa folha e colocar as folhas por ordem, criando um ciclo orçamental. Escrever os nomes dos meses no lugar apropriado.
- Para cada fase do ciclo orçamental, peça aos participantes para anotar em post-its os espaços que existem para o envolvimento das OSC/sindicatos. Use um post-it por espaço e coloque-os na fase apropriada no ciclo orçamental.
- Nos grupos ou em plenário discutir os possíveis aliados que pode ter no processo e escrevê-los em post-its (de preferência de uma cor diferente aos utilizados acima). Se achar que alguns desses aliados correspondem a uma fase especial do ciclo orçamental pode colocá-los no sítio, caso contrário coloque-os no centro da imagem.
- Depois de ter adicionado os seus principais aliados, pode adicionar grupos de simpatizantes.
- Analisar e discutir em plenário.

5. AVALIAR OS SEUS RECURSOS

Como parte do seu processo de planeamento de ação política, vai precisar de fazer uma análise do ambiente externo e dos seus recursos (pessoas, competências, conhecimento e orçamento), por exemplo, através de uma **análise FOFA (Forças/Oportunidades/Fraquezas/Ameaças)**.

EXERCÍCIO 25. REALIZAR A SUA PRÓPRIA ANÁLISE FOFA

Objetivo

Avaliar os fatores internos e externos que podem ajudar ou dificultar o seu trabalho de ação política.

Atividade

Uma análise FOFA pode ser usada para avaliar os fatores internos e externos que podem ajudar ou dificultar o seu trabalho de ação política, permitindo-lhe refinar os seus objetivos, metas e atividades. Algumas das Forças a nível interno podem bem neutralizar Ameaças externas, e algumas das Oportunidades externas podem mitigar as Fraquezas.

1. Pensando na sua capacidade interna e nos recursos, identifique as duas ou três Forças e Fraquezas mais importantes.
2. Pensando na situação externa, identifique as duas ou três Oportunidades e Ameaças mais importantes.
3. Em seguida, avalie a importância de cada uma para a sua estratégia, numa escala de 1 a 5 (1 = muito importante).
4. Resuma as implicações da análise FOFA para a sua estratégia de ação política, considerando as seguintes questões:
 - Como podemos construir as nossas forças para continuar a nossa estratégia?
 - O que deve ser incluído na nossa estratégia para minimizar as nossas fraquezas?
 - O que deve ser incluído na nossa estratégia para tirar o máximo partido das oportunidades?
 - O que devemos fazer para reduzir o impacto das ameaças?

	POSITIVO	NEGATIVO
INTERNO	Forças <i>(Competências ou recursos úteis que o possam ajudar a alcançar os objectivos de ação política.)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Força: • Pontuação: <ul style="list-style-type: none"> • Força: • Pontuação: 	Fraquezas <i>(A falta de competências internas ou recursos que o possam impedir de alcançar os objectivos de ação política.)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Força: • Pontuação: <ul style="list-style-type: none"> • Força: • Pontuação:
EXTERNO	Oportunidades <i>(Fatores externos à sua organização que o possam ajudar a alcançar os objectivos)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidade: • Pontuação: <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidade: • Pontuação: 	Ameaças <i>(Fatores externos à sua organização que o possam impedir de alcançar os objectivos)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Ameaça: • Pontuação: <ul style="list-style-type: none"> • Ameaça: • Pontuação:

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Siga os passos acima, mas use notas post-it ou cartões para escrever as Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças. Dessa forma podem facilmente ser movidas ou removidas, o que significa que há espaço para desacordo, discussão e negociação e a análise FOFA pode ser gradualmente cocriada, tendo em conta as opiniões de todos.

6. DECIDIR SOBRE A MENSAGEM E A ESTRATÉGIA

Uma vez aprovado(s) o(s) objectivo(s) e metas-chave da sua ação política, precisará de chegar a um acordo sobre a mensagem ou a 'pergunta mobilizadora', descrevendo a mudança que deseja alcançar. A 'pergunta mobilizadora' da

sua ação política será desenvolvida a partir das recomendações que surjam da pesquisa de financiamento da educação. Idealmente, terá uma ou duas mensagens-chave relevantes para todos os intervenientes. Outras mensagens mais específicas para cada uma das suas metas poderão ser decididas mais tarde.

EXERCÍCIO 26. DECIDIR SOBRE A SUA MENSAGEM DE AÇÃO POLÍTICA

Objetivo

Chegar uma mensagem clara para a sua ação política sobre o financiamento da educação.

Atividade

Relembrar os objectivos e os principais alvos de ação política identificados anteriormente no módulo:

- Qual é a mudança que quer ver (o seu objectivo de ação política)?
- Que provas reuniu sobre o problema e solução?
- Quem o pode ajudar a alcançar a mudança que pretende (metas-chave)?

Com base nestes, qual é a mensagem que deseja enviar?

LEMBRE-SE – Uma boa mensagem é simples, centrada na solução, prática e razoável, com base em dados, apropriada ao público e é pessoal. Pense no seguinte: *Porque se deveriam importar? O que pode mudar? O que podem fazer*

É também importante pensar em abordagens diferentes para públicos diferentes:

Um **resumo completo** é útil para si e para a sua equipa, e pode ser usado por aqueles que estão realmente interessados e envolvidos. Deve incluir:

- Qual é o problema e como pode ser alterado.
- Dados.
- Porque é importante a mudança.
- O que está a ser feito e o que pode ser feito para que a mudança aconteça.
- Que ações específicas devem ser tomadas.

Uma **mensagem curta** para passar a mensagem rapidamente (em menos de um minuto) a pessoas que possam estar interessadas. Inclui:

- Qual é o problema e como pode ser mudado.
- O que quer da pessoa com quem está a falar.

Mensagens adaptadas a um público específico. Encontrar maneiras de ligar os interesses das pessoas que quer influenciar.

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Para além do exercício acima pode querer usar a dramatização para explorar diferentes mensagens e o seu impacto.
- Em pequenos grupos, os participantes decidem uma mensagem de ação política.
- Um membro do grupo assume o papel de um ministro da educação, por exemplo, e outro assume o papel de membro de um grupo de pressão, tentando transmitir a mensagem de forma tão clara e convincente quanto possível.
- Para tornar o exercício mais interessante, poderia haver restrições de tempo, o que significa que o membro do grupo de pressão só tem 60 segundos para convencer o ministro.
- Repita o exercício com personagens diferentes, adaptando a mensagem em conformidade.

As mensagens escolhidas pelos diferentes grupos devem depois ser escritas. Os participantes podem votar a melhor, ou combinar elementos de várias mensagens para criar a mensagem final para a ação política.

Adaptado de Toolkit Advocacy : The Education We Want (Plan International, 2014)

Cada plano de ação política será diferente, mas a maioria irá conter uma combinação das seguintes estratégias:

- **Pesquisa:** Utilizar a pesquisa existente, articular-se com instituições de pesquisa, ou realizar pesquisas participativas/efetuadas pelos cidadãos para construir um corpo de provas para as suas ações de pressão e campanha (ver módulos anteriores).
- **Ações de pressão:** Trabalhar com os detentores de direitos e coligações para influenciar os tomadores de decisão sobre uma questão especial, a fim de alcançar a mudança política. Pode ser feito através da partilha de pontos de vista numa consulta do governo, participação em conferências e reuniões públicas, participação em reuniões presenciais, ou em comunicações escritas ou por telefone. Qualquer estratégia de ação de pressão deve ser apoiada por investigação aprofundada. É importante que os membros de um grupo de pressão conheçam bem o assunto, que seja claro quem é o alvo e como alcançá-lo. As ações de pressão podem originar uma melhoria da legislação e uma melhor aplicação da legislação. Diferentemente da campanha, que visa atingir um grande número de ativistas ou o público em geral, as ações de pressão têm como objetivo chegar a um pequeno número de tomadores de decisão sobre um assunto específico. As ações de pressão não ocorrem só a nível nacional. Por exemplo, a nível local os membros

da comunidade podem fazer pressão sobre os representantes governamentais para que apoiem as suas ações para uma mudança de política.

- **Campanhas e Mobilização:** visar um público e comunidades mais amplas para os sensibilizar, capacitar, reforçar o seu compromisso em relação a uma questão que é importante para eles, e trabalhar em conjunto para pressionar os tomadores de decisão de modo a alcançar a mudança. Táticas de campanha incluem comícios e marchas, barracas e exposições públicas, performances de música ou teatro, reuniões públicas, a ação direta não violenta, palestras e apresentações, petições, interação com as redes sociais.
- **Comunicação de massa:** usar os media para aumentar a sensibilização e mudar atitudes. Usar os media pode ser uma forma eficaz de se fazer ouvir, arranjar apoio para uma causa e colocar pressão sobre aqueles que podem fazer com que a mudança ocorra. Para ter impacto, é importante ser claro sobre as audiências que quer alcançar, porquê e que canais ou meios são os mais apropriados em cada caso. Redes móveis ou sociais são essenciais para alguns públicos, mas as cartas, rádio ou TV podem alcançar outros.



Crianças em idade escolar levantam os seus guarda-chuva para simbolizar a proteção que a educação pode oferecer às crianças que fogem de conflitos. Manifestação em Espanha, 2016. Cortesia da Campanha Global pela Educação Espanha.

EXERCÍCIO 27. ESCOLHER AS TÁTICAS E PLANEAR PARA A AÇÃO

Objetivo

Pensar sobre que ações precisa tomar para alcançar a mudança que quer. Que ações de pressão, campanhas e trabalho dos media serão necessárias?

Atividade

Pense sobre o que precisa ser feito para atingir o seu objectivo:

Passo 1: Escreva o seu objetivo num papel.

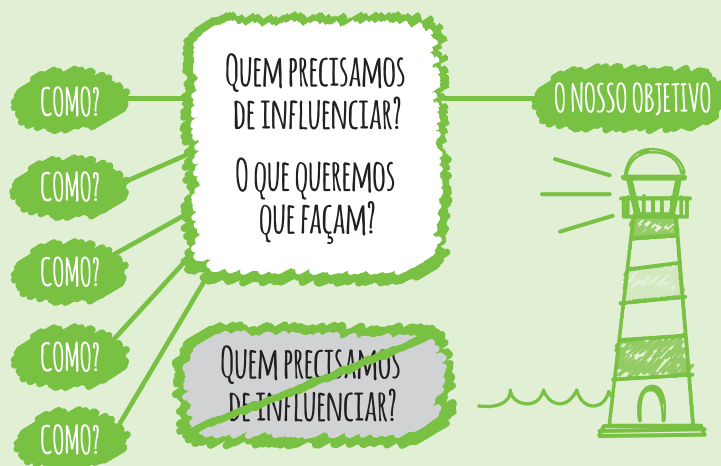
Passo 2: Pense no que deve acontecer para que este objetivo seja alcançado. Anote cada resposta e coloque-as à esquerda do objectivo. Estes são os seus resultados.

Passo 3: Pense em quem precisam de influenciar para alcançar seus resultados. Como os poderia influenciar? Que ações precisa de tomar? Coloque estas respostas à esquerda dos seus resultados.

Passo 4: Continuar o processo até ter um mapa detalhado dos diferentes caminhos que poderia tomar.

Passo 5: Qual desses caminhos lhe parece o mais eficaz e realista?

Passo 6: Agora pode adicionar uma cronologia – trabalhe a partir do seu objetivo, indo para trás – o que deve acontecer e quando?



Passo 7: Depois de ter concluído o seu gráfico pode usar esta informação para completar seu plano de ação política, que poderá ter este aspeto:

Objectivo:

RESULTADO	AÇÃO	POR QUEM	QUANDO	RECURSOS NECESSÁRIOS	RISCOS

Adaptar o exercício a um ambiente de workshop

- Siga os passos acima, mas use folhas de papel grandes ou cartão para escrever cada resultado e ação. Dessa forma pode movê-los facilmente, o que significa que há espaço para desacordo, discussão e negociação e o fluxograma podem ser criado gradualmente tendo em conta todos os pontos de vista.
- As mesmas cartas pode depois ser utilizadas para criar a matriz. Adicione novos cartões para as pessoas, datas, recursos, etc.

Adaptado de An Advocacy Toolkit: The Education We Want (Plan International, 2014)

7. DESENVOLVER UM QUADRO DE AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO

É importante desenvolver um quadro de avaliação e monitorização como parte do seu plano de ação política, com objectivos claros, resultados, indicadores e informações básicas. Isso irá garantir que seja capaz de:

- Aprender com a experiência
- Adaptar os planos para que respondam a eventos
- Melhorar a eficácia do trabalho futuro
- Ser responsável perante as comunidades e outras partes interessadas
- Reportar aos financiadores e parceiros
- Partilhar o que aprendeu com outras organizações
- Garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficaz.

Avaliar os êxitos de uma ação política pode ser particularmente difícil. Muitas vezes os resultados são intangíveis, prolongam-se no tempo, e as causas de qualquer mudança política podem não ser claras e difíceis de atribuir a qualquer organização. Há três fases diferentes para uma mudança de política e a avaliação e controlo precisa de avaliar o progresso nas três:

1. Fazer com que a questão seja tema na agenda
2. Alcançar a mudança política
3. Alcançar a mudança na prática

EXERCÍCIO 28. PENSAR NA INFORMAÇÃO QUE PRECISA DE MONITORIZAR

Objetivo

Identificar a informação a ser controlada durante o processo de ação política.

Atividade

Elaborar uma lista das informações que acha que vai precisar para fazer a monitorização durante a ação política. Pode incluir:

- registo das atividades que foram implementadas
- registo de reuniões de pressão e comunicações com os destinatários
- comunicações importantes recebidas
- uso de materiais da ação de defesa, relatórios, argumentos, etc.
- desenvolvimento da coligação
- desenvolvimento de parcerias (por exemplo, o reforço das capacidades)
- materiais da ação política produzidos e distribuídos
- palestras públicas sobre o assunto
- monitorização dos media (comunicados de imprensa enviados, cobertura dos media, etc.)
- eventos e atividades de campanha de massas, por exemplo petições
- quaisquer mudanças nas metas das ações, opiniões ou atitudes
- qualquer alteração política sobre o seu problema.

Para cada tipo de informação da sua lista identifique a possível fonte de informação. Podem ser relatórios, inquéritos, formulários de avaliação, estatísticas, observações, consultas, auditorias, os meios de comunicação.



Jovens na Etiópia em campanha pela oportunidade de aprendizagem ao longo da vida. Cortesia da Rede de Educação Básica, Etiópia (BEN-E).

8. AVANÇAR

O objetivo do módulo foi o de por em conjunto tudo o que aprendeu com o kit de ferramentas para depois se centrar num problema numa área específica e pensar na maneira de elaborar a sua estratégia de ação política.

Com base no ciclo de planeamento da ação política, no início do módulo, e no trabalho realizado durante os vários exercícios, deve agora estar em condições de desenvolver uma estratégia concreta com os seguintes elementos:

- Meta e Objetivos
- Pessoas que quer influenciar – alvos, aliados e adversários
- Mensagem de ação política e métodos
- Plano de Atividades com prazos, responsabilidades, orçamento e recursos necessários
- Riscos e como atenuá-los
- Quadro de acompanhamento e avaliação



O cenário da Quinta Assembleia Mundial da Campanha Global pela Educação em 2015.
Cortesia de David Philip/Campanha Global pela Educação.

Accountability Initiative Centre for Policy Research. (2010). *Do Schools Get Their Money? PAISA Report 2010*. <http://www.cprindia.org/sites/default/files/policy-briefs/paisa2010report.pdf>

ActionAid & Education International. (2009). *Toolkit on Education Financing*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/toolkit_on_education_financing.pdf

ActionAid & Tax Justice Network-Africa. (2012, April). *Tax competition in East Africa: A race to the bottom?* http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac_report.pdf

ActionAid & Tax Justice Network-Africa. (2015, July). *The West African Giveaway: Use & Abuse of Corporate Tax Incentives in ECOWAS*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/the_west_african_giveaway_2.pdf

ActionAid. (2007, April). *Confronting the Contradictions The IMF, wage bill caps and the case for teachers*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/aaconf_contradictions_final2.pdf

ActionAid. (2011, May). *Promoting Rights in Schools: providing quality public education*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/prs_-_english-final__4_may_2011_2_0.pdf

ActionAid. (2013a, June). *Give us a break: How big companies are getting tax-free deals*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give_us_a_break_-_how_big_companies_are_getting_tax-free_deals_2.pdf

ActionAid. (2013b, May). *How tax havens plunder the poor*. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/how_tax_havens_plunder_the_poor_2.pdf

ActionAid. (2013c, July). *Tax justice: the domestic perspective A synthesis of studies of the tax systems in five developing countries*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/nds_report_-_final_version.pdf

ActionAid. (2015a, July). *Levelling Up: Ensuring a fairer share of corporate tax for developing countries*. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/levelling_up_final.pdf

ActionAid. (2015b, December). *ActionAid's Tax Power Campaign Reflection-Action toolkit*. http://www.peuples-solidaires.org/sites/files/actionaid/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf

ActionAid Networked Toolbox. (n.d.). *Tools*. <http://www.networkedtoolbox.com/tools/>

Akaguri, L. (2011). *Quality Low-Fee Private Schools for the Rural Poor: Perception or reality? Evidence from Southern Ghana*. http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/ImpAccess_RPC/PTA69.pdf

Alemayehu, W., e Watkins, K. (2012, August). *Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties*. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/8/08-financing-kenya-watkins.pdf>

Aslam, M., Batley, R., Day Ashley, L., Engel, J., Kingdon, G., Mcloughlin, C., Wales, J. (2014). *The role and impact of private schools in developing countries*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439702/private-schools-full-report.pdf

ASPBAE. (2010). *Education Watch Toolkit: A Resource Pack for EFA Research and Monitoring*. http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf

ASPBAE. (2010). *Follow the Budget Trail: A Guide for Civil Society*. <http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/Budget%20Tracking%20Tool%20Kit.pdf>

Banco Mundial. (2011a, January). *Rwanda – Education country status report: toward quality enhancement and achievement of universal nine year basic education – an education system in transition; a nation in transition*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/13171101/rwanda-education-country-status-report-toward-quality-enhancement-achievement-universal-nine-year-basic-education-education-system-transition-nation-transition>

Banco Mundial. (2011b, January). *The Gambia education country status report*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/11/15515863/gambia-education-country-status-report>

Banco Mundial. (2014, June). *Republic of Congo – Enhancing efficiency in education and health public spending for improved quality service delivery for all: a public expenditure review of the education and health sectors*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/06/19755695/republic-congo-enhancing-efficiency-education-health-public-spending-improved-quality-service-delivery-all-public-expenditure-review-education-health-sectors>

Banco Mundial. (n.d.). *Open Budgets Portal*. http://wbi.worldbank.org/boost/?qt-qt_homepage_map=1

Banco Mundial. (n.d.). *World Development Indicators: Tax policies*. <http://wdi.worldbank.org/table/5.6>

Beghin, N. (2008, June). *Notes on Inequality and Poverty in Brazil: Current Situation and Challenges*. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/notes-on-inequality-and-poverty-in-brazil-current-situation-and-challenges-112516>

Bermingham, D. (2004). *The Education for All Fast-Track Initiative*. Washington, DC.

Blyberg, A., e Hofbauer, H. (2014, February). *Article 2 and Governments' Budgets*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Article-2-and-Governments-Budgets.pdf>

Brasil: Controladoria-Geral da União. (n.d.). *Portal da Transparência*. <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Brasil: Ministério da Educação do Brasil. (2014). *Plano Nacional de Educação*. <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>

Brookings Institution e UNESCO (2013). *Financing for Global Education: Opportunities for Multilateral Action. A report prepared for the UN Special Envoy for Global Education for the High-level Roundtable on Learning for All: Coordinating the Financing and Delivery of Education*.

Bruns, B., Mingat, A., e Rakotomalala, R. (2003). *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1089739404514/achieving_efa_full.pdf

Campanha Global pela Educação (2013a). *A Taxing Business: Financing Education for All Through Domestic Resources*. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_A%20TAXING%20BUSINESS.pdf

Campanha Global pela Educação (2013b). *Education Aid Watch 2013*. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_EDUCATION_AIDWATCH_2013.pdf

Campanha Global pela Educação (2014). *Planning Matters in Education*. http://campaignforeducation.org/docs/csef/Planning%20Matters%20In%20Education_WEB_EN.pdf

Campanha Global pela Educação (2015a). *International Youth Day: Today's Youth for Tomorrow's World*. <http://www.campaignforeducation.org/en/news/global/view/657-international-youth-day-today-s-youth-for-tomorrow-s-world>

Campanha Global pela Educação (2015b). *Time to Get It Right: Lessons from the EFA and the MDGs for Education 2016-2030*. http://www.campaignforeducation.org/docs/post2015/GCE_EFA_REPORT_MAY_2015_EN_WEB.pdf

Campanha Global pela Educação (2015c). *Education Aid Watch 2015*. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Education%20Aid%20Watch_2015_EN_WEB.pdf

Campanha Global pela Educação (n.d.). *Civil Society Education Fund*. <http://www.campaignforeducation.org/en/csef>

Campanha Global pela Educação (n.d.). *Global Campaign for Education*. www.campaignforeducation.org

Christian Aid. (2013). *Bolivia: taxes help mums and babies*. <http://www.christianaid.org.uk/whatwedo/eyewitness/americas/taxes-bolivia-mums-babies.aspx>

Christian Aid e SOMO (2011) *Tax Justice Advocacy: A Toolkit for Civil Society*. <http://www.christianaid.org.uk/images/completetaxadvocacytoolkit.pdf>

Christian Aid e Tax Justice Network-Africa. (2014) *Africa rising? Inequalities and the essential role of fair taxation*. <http://www.christianaid.org.uk/images/Africa-tax-and-inequality-report-Feb2014.pdf>

Commonwealth Education Fund. (2009). *A Budget Guide for Civil Society Organisations Working in Education*. <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>

Crivelli, E., De Mooij, R., e Keen, M. (2015). *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, IMF Working Paper*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

De Gregorio, J., & Lee, J.-W. (2002, September). *Education and Income Inequality: New Evidence from Cross-Country Data*. <http://sociologia.davidjustino.com/wp-content/uploads/2012/05/DeGregorio2002.pdf>

Duncan, D. e Sabirianova Peter, C. (2008). *Tax Progressivity and Income Inequality, Andy Young School of Policy Studies Working Paper 8-26*.

El Salvador Ministerio de Hacienda. (n.d.). *Portal de Transparencia Fiscal*. <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/index.html>

Extractive Industries Transparency Initiative. (n.d.). *Zambia*. <https://eiti.org/Zambia>

Financiando o Futuro. (n.d.). *Global Action Week 2016 campaign demands*. <http://fund-the-future.org/en/about/campaign-demands>

FMI. (2011, March). *Revenue Mobilization in Developing Countries*. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>

FMI. (2014, December 12). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Statistical Update*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/121214.pdf>

FMI. (2015, March). *Press release: Press Releases Nigeria and the IMF Free Email Notification Receive emails when we post new items of interest to you. Subscribe or Modify your profile IMF Executive Board Concludes 2014 Article IV Consultation with Nigeria*. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr1591.htm>

Foko, B., Kouak Tiyab, B., e Husson, G. (2012, March). *Household Education Spending: An Analytical and Comparative Perspective for 15 African Countries*. <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/household-education-spending-analytical-comparative-perspective-15-african-countries-2012-en.pdf>

Government Spending Watch. (2015). GSW 2015 Report. *Financing the Sustainable Development Goals: Lessons from the MDGs*. http://www.governmentspendingwatch.org/images/pdfs/GSW_2015_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf

Government Spending Watch. (n.d.). *Government Spending Watch*. <http://www.governmentspendingwatch.org>

Government Spending Watch. (n.d.). *Spending Data*. <http://www.governmentspendingwatch.org/spending-data>

Griffiths, J., & Todoulos, K. (2014). *Conditionally Yours: An Analysis of the Policy Conditions Attached to IMF Loans*. <http://eurodad.org/files/pdf/533bd19646b20.pdf>

Härmä, J., & Adefisayo, F. (2013). *Scaling Up: Challenges Facing Low-fee Private Schools in the Slums of Lagos, Nigeria*. In P. Srivastava, *Low-fee Private Schooling: Aggravating Equity or Mitigating Disadvantage?* Oxford, UK: Symposium Books.

Henry, J. (2012, July). *The Price of Offshore Revisited*. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf

Internacional de Educação. (2015). *Teachers Assessing Education For All: Perspectives from the classroom*. http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_EFA_Assessment_2015.pdf

International Budget Partnership. (2011, August). *Tracking Funds for India's Most Deprived: The Story of the National Campaign for Dalit Human Rights' "Campaign 789"*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-NCDHR.pdf>

International Budget Partnership. (2015). *Open Budget Survey 2015: Open Budgets. Transform Lives*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>

International Budget Partnership. (n.d.). *Citizens' Budgets*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

International Budget Partnership. (n.d.). *Open Budget Index Rankings*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/rankings/>

International Budget Partnership. (n.d.). *Subnational Budget Transparency*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/subnational-work/>

International Centre for Tax and Development. (n.d.). *The ICTD Government Revenue Dataset*. <http://www.ictd.ac/datasets/the-ictd-government-revenue-dataset>

Itriago, D. (2011, September). *Owning Development Taxation to fight poverty*. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-en.pdf>

Jacobs, D., Héris, J.-L., & Bouley, D. (2009, December). *Budget Classification*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>

Kadzamira, E., Moran, D., Mulligan, J., Nebert, N., Nthara, K., Reed, B., & Rose, P. (2004, July). *Malawi: Study of Non-State Providers of Basic Services*. <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/idd/research/non-state-providers/malawi-report-24march05.pdf>

Karki, V. (2015). *EFA Movement and Nepal's Progress amidst Violent Conflict. Background paper for the EFA GMR 2015*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232464e.pdf>

- Keen, M., & Mansour, M. (2009, July). *Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization*, IMF Working Paper 157. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09157.pdf>
- Keen, M. (2009). *What Do (and Don't) We Know about the Value Added Tax?* *Journal of Economic Literature* 2009, 47:1, 159–170
- Kingdon, G. (2008). School-Sector Effects on Student Achievement in India. In R. Chakrabarti, P. Peterson, R. Chakrabarti, & P. Peterson (Eds.), *School-choice International: Exploring Public Private Partnerships*. Cambridge, MA, USA: MIT Press.
<http://www.dise.in/Downloads/Use%20of%20Dise%20Data/Geeta%20Gandhi%20Kingdon.pdf>
- Kinuthia, E. (2011). *Determinants of foreign direct investment in Kenya*. http://erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/12382/Kinuthia_Determinants%20of%20foreign%20direct%20investment%20in%20Kenya.pdf?sequence=4
- Klemm, A. (2009, January). *Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf>
- Malik, R., & Rose, P. (2015, July). *Financing Education in Pakistan: Opportunities for Action. Country Case Study*. <http://www.osloeducationsummit.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=63340>
- Marriott, A. (2014, April 7). *A Dangerous Diversion: Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?* <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-dangerous-diversion-will-the-ifcs-flagship-health-ppp-bankrupt-lesothos-minis-315183>
- Moore, M. et al. (2015). *Building Tax Capacity in Developing Countries, IDS Policy Briefing 96* <http://www.ictd.ac/sites/default/files/PB96.pdf>
- Mustapha, S., & Prizzon, A. (2014). *Debt sustainability in HIPCs in a new age of choice, ODI Working Paper 397*. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9021.pdf>
- Mwachinga, E. (2013, February 12). *Results of Investor Motivation Survey conducted in the EAC*. https://www.taxcompact.net/documents/workshop-lusaka/2013-02-13_itc_Mwachinga_WBG.pdf
- OCDE. (2012, May). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- OCDE. (2014a). *Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*. http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2014_dcr-2014-en
- OCDE. (2014b). "Indicator B1: How much is spent per student?", in *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. <http://dx.doi.org/10.1787/888933116908>
- OCDE. (n.d.). *Revenue Statistics – Comparative tables*. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- OCDE/ECLAC/CIAT/BID. (2016). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016*. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_rev_lat_car-2016-en-fr#page16
- Oxfam International. (2011). *Oxfam submission to IMF 2011 Review of Conditionality and the Design of Fund-Support Programs*. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-imf-conditionality-submission.pdf>
- Oxfam International. (2013, December). *Areva in Niger: who is benefiting from the uranium?* <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2013-12-19/areva-niger-who-benefiting-uranium>
- Parceria Global para a Educação e UNESCO (2015) *Guidelines for Education Sector Plan Appraisal* <http://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2015-06-gpe-iiep-guidelines-education-sector-plan-appraisal.pdf>
- Pearson. (n.d.). *MA-Ideal case study*. <https://www.affordable-learning.com/resources/case-studies/maideal.html>
- Peru Ministerio de Economía y Finanzas. (n.d.). *Portal de Transparencia Económica*. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=504&Itemid=100944
- Plan International. (2014, April). *An Advocacy Toolkit: The Education We Want*. <https://plan-international.org/advocacy-toolkit>
- Policy Research and Development Nepal. (2010). *Nepal: Program Budget and Benefit Incidence Analysis in Education Sector*. <http://prad-nepal.com/wp-content/uploads/2012/10/Policy-Brief-Education-final1.pdf>

Pomerleau, K. (2015, October). *Corporate Income Tax Rates around the World, 2015*. <http://taxfoundation.org/article/corporate-income-tax-rates-around-world-2015>

Riep, C. B. (2015). *Omega Schools Franchise in Ghana: A case of "low-fee" private education for the poor or for-profiteering?* <http://www.periglobal.org/sites/periglobal.org/files/WP63%20Omega%20Schools%20Franchise%20in%20Ghana.pdf>

Right to Education Project. (2013). *Learning Outcomes Assessments: A Human Rights Perspective*. http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_Learning_Outcomes_Assessments_HR_perspective_2013.pdf

Right to Education Project. (n.d.). *Issues – Education Financing*. <http://www.right-to-education.org/issue-page/education-financing>

Right2INFO.org. (n.d.). *Laws*. <http://www.right2info.org/laws>

Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. <http://www.euroadad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>

RTE Forum – India. (2015). *First Year Status Report on the Implementation of the RTE Act, 2009*. <http://www.rteforumindia.org/content/forum%E2%80%99s-publications-status-reports>

Sahlberg, P. (2012, September). *Quality and Equity in Finnish Schools*. http://pasisahlberg.com/wp-content/uploads/2013/01/Qualit_and_Equity_SA_2012.pdf

Seery, E., e Caistor Arendar, A. (2014, October 29). *Even it Up: Time to end extreme inequality*. (O. International, Ed.). <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/even-it-up-time-to-end-extreme-inequality-333012>

Steer, L., e Smith, K. (2015, July). *Financing Education: Opportunities for Global Action*. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/07/financing-for-education-steer-smith/FinancingForEducation2015.pdf?la=en>

Tax Justice Network. (n.d.). *Financial Secrecy Index*. <http://www.financialsecrecyindex.com/>

Tomaševski, K. (2001). *Primer No. 3: Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf

UN-DESA. (2015). *Sustainable Development Goal 4*. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4>

UNESCO. (2015a). *Education 2030 Framework for Action*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002432/243278e.pdf>

UNESCO. (2015b). *Incheon Declaration. Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. <https://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration>

UNESCO. (n.d.). *Education for All Goals*. <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/>

UNESCO. (n.d.). *Global Education Monitoring Report – Statistical Tables (2013)*. <http://en.unesco.org/gem-report/node/6>

UNESCO EFA GMR. (2010). *EFA GMR 2010. Reaching the marginalized*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>

UNESCO EFA GMR. (2013, May). *Policy Paper 08. Turning the 'resource curse' into a blessing for education*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002204/220443E.pdf>

UNESCO EFA GMR. (2014a). *EFA GMR 2013/4. Teaching and Learning: Achieving Quality for All*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654e.pdf>

UNESCO EFA GMR. (2014b, March). *Policy Paper 12. Increasing tax revenues to bridge the education financing gap*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092E.pdf>

UNESCO EFA GMR. (2015a). *EFA GMR 2015. Education for All: Achievements and Challenges*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565e.pdf>

UNESCO EFA GMR. (2015b, July). *Policy Paper 18. Pricing the right to education: The cost of reaching new targets by 2030*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197E.pdf>

- UNESCO Institute for Statistics. (n.d.). *UIS data centre – Education*.
<http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx>
- UNESCO Institute for Statistics. (2011). *Financing Education in Sub-Saharan Africa: Meeting the Challenges of Expansion, Equity and Quality*. (UNESCO Institute of Statistics)
http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Finance_EN_web.pdf
- UNESCO Institute for Statistics. (2012, June). *Reaching Out-of-School Children is Crucial for Development. Fact Sheet no. 18*. www.uis.unesco.org/FactSheets/Documents/fs-18-OOSC-2.pdf
- UNESCO Institute for Statistics. (2013, June). *Schooling for Millions of Children Jeopardised by Reductions in Aid. Fact Sheet no. 25*. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs-25-out-of-school-children-en.pdf>
- UNESCO Institute for Statistics. (2015a). *International Literacy Day 2015*.
<http://www.uis.unesco.org/literacy/Pages/literacy-day-2015.aspx>
- UNESCO Institute for Statistics. (2015c, October). *Sustainable Development Goal for Education Cannot Advance Without More Teachers. Fact Sheet No. 33*.
<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs33-2015-teachers.pdf>
- UNESCO Institute for statistics. (n.d.). *UNESCO eAtlas of Teachers*.
<http://tellmaps.com/uis/teachers/#!/tellmap/-1209350075>
- UNICEF. (2013, May). *Children and Young People with Disabilities Fact Sheet*.
http://www.unicef.org/disabilities/files/Factsheet_A5_Web_NEW.pdf
- UNICEF. (2015, January). *The Investment Case for Education and Equity*.
http://www.unicef.org/publications/files/Investment_Case_for_Education_and_Equity_FINAL.pdf
- van Zyl, A. (2010). *What is Wrong with the Constituency Development Funds?*
<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/brief10.pdf>
- Womankind. (2016, March). *Women's Rights Advocacy Toolkit*.
<https://www.womankind.org.uk/docs/default-source/resources/briefings/section4.pdf?sfvrsn=4>

ANEXO 1: NOTAS E RECURSOS PARA O EXERCÍCIO 9

A tabela abaixo destaca a seguinte informação sobre a cobrança de receitas e despesa com a educação nos países membros da CGE:

- As receitas fiscais cobradas em percentagem do PIB (coluna amarela)
- A percentagem do PIB destinada à educação (coluna rosa)
- A percentagem do orçamento geral do estado que está alocado à educação (coluna verde),

PAÍS	IMPOSTO EM PERCENTAGEM DO PIB - ÚLTIMO ANO DE DADOS DISPONÍVEIS: 2014-15	PERCENTAGEM DO PIB PARA A EDUCAÇÃO EM 2014 (%)	PERCENTAGEM DO ORÇAMENTO PARA A EDUCAÇÃO PARA 2014 (%)
Afeganistão	7	4,27	12,45
Albânia	20,7	3,5	12,12
Angola	25,0	3,46	8,32
Arménia	20,10	2,79	10,68
Bangladeche	10,30	1,93	11,73
Bielorrússia	23*	4,8	12,45
Belize	23,30	6,09	22,29
Benim	14,50	5,02	20,67
Butão	13,00	5,57	19,85
Bolívia	27,34	6,71	16,85
Brasil	24,65	5,91	17
Burkina Faso	15,70	4,16	15,21
Burundi	12,30	5,77	19,83
Camboja	13,00	2,36	12,8
Camarões	13,20	3,01	15,38
Cabo Verde	19,10	6,2	16,75
República Centro Africana	9,90	2,3	8,62
Chade	12,70	2,85	12,46
Chile	17,10	4,56	19,07
Colômbia	17,75	3,48	13,29
Ilhas das Comores	12,60	4,89	18,49
Congo, República Democrática do Congo	10,40	3,52	18,08
República do Congo	28,68	5,98	12,98
Costa do Marfim	15,70	5,18	20,41
República Dominicana	13,80	4,33	23,53
Equador	14,5**	4,87	15,67
El Salvador	14,73	3,52	14,76
Etiópia	12,90	4,49	23,05
Fiji	24,8	5,69	15,70
Georgia	25,0	1,98	9,27
Gana	16,9	4,97	18,29
Guatemala	10,3	3,22	22,95
Guiné-Bissau	9,2	2,74	14,25
Guiana	24,0	4,82	14,96
Haiti	13,5	3,72	11,97
Índia	16,7	2,95	11,85
Jamaica	23,70	4,9	14,56
Jordânia	16,50	3,96	12,67
Quénia	17,90	5,12	16,8
Quiribati	14,80	15	15,23

PAÍS	IMPOSTO EM PERCENTAGEM DO PIB - ÚLTIMO ANO DE DADOS DISPONÍVEIS: 2014-15	PERCENTAGEM DO PIB PARA A EDUCAÇÃO EM 2014 (%)	PERCENTAGEM DO ORÇAMENTO PARA A EDUCAÇÃO PARA 2014 (%)
República do Quirguizistão	20,00	6,47	24,97
Lesoto	25,90	7,94	13,5
Libéria	18,5	3,5	14,92
Madagáscar	9,9	3,18	23,73
Malavi	16,3	6,82	16,74
Mali	16,7	4,82	20,82
Moldávia	20,90	6,87	17,11
Mongólia	17 ***	4,2	15,07
Moçambique	21,50	7,19	17,53
Nepal	17,60	4,2	18,46
Nicarágua	14,70	4,29	23,67
Níger	17,20	6,96	18,31
Nigéria	4,30	1,61	6,54
Paquistão	11,2	1,74	6,56
Papua Nova Guiné	22,0	5,15	13,41
Paraguai	13,1	4,48	10,92
Peru	16,7	3,13	15,33
Ruanda	15,4	4,61	15,16
Samoa	23,3	6,6	17,01
São Tomé e Príncipe	15,0	5,91	13,04
Senegal	19,5	6,3	22,02
Serra Leoa	9,1	2,62	15,13
Ilhas Salomão	28,4	12,07	22,77
África do Sul	27,4	5,99	23,68
Sri Lanka	11,4	1,65	7,89
Suazilândia	28,0	6,61	19,89
Tajiquistão	21,0	5,41	17,80
Tanzânia	20,5	5,2	17,14
Timor Leste	N/A	3,25	8,7
Togo	16,8	5,26	16,62
Uganda	12,5	2,63	13,57
Vanuatu	15,9	5,3	24,75
Vietname	17,5	4,18	17,01
Iémen	8,9	N/A	N/A
Zâmbia	13,4	5,17	20,17
Zimbabué	26,4	8,72	25,42

Muitos países ricos em recursos que dependem do pagamentos de taxas de royalties das indústrias extrativas (como petróleo e gás) obtêm uma parcela muito maior da sua receita através de receitas não fiscais. Nestes casos pode ser mais apropriado analisar a percentagem da receita global assim como o rácio de imposto em relação ao PIB. Isso inclui os seguintes países da lista acima:

*Bielorrússia: em 2015 a percentagem da receita global em relação ao PIB foi de 41% em comparação com apenas 23% para o imposto em relação ao PIB.

**Equador: em 2015 a percentagem da receita em relação ao PIB foi de 38%, mais do dobro dos 14,5% do rácio dos impostos em relação ao PIB

***Mongólia: em 2015 a percentagem da receita em relação ao PIB foi de 27% em comparação com o rácio de 17% de impostos em relação ao PIB.

Consulte a seção 3 no Módulo 3 do kit de ferramentas para obter mais informações.

Os números podem ser consultados no último Inquérito Económico Mundial do FMI: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>

PESQUISAR DADOS PARA O SEU PAÍS

Apresentamos dados para todas as coligações da CGE acima, mas os números mudam com o tempo, e assim poderá querer procurar dados mais atualizados. Se for esse o caso, ou se o seu país não está incluído na lista, tente usar as fontes apresentadas abaixo que foram utilizadas para recolher os dados na tabela:

Dados sobre os **rácios de impostos e receitas**:

1. Development Finance International baseia-se principalmente em três fontes diferentes:
2. Os dados da OCDE (para todos os países da OCDE)
3. Dados do FMI e relatórios por país “Artigo IV ‘
4. Banco Mundial (no entanto, estes dados podem estar desatualizados e só cobrir vários anos), disponível aqui: <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>

Pode também encontrar os seus próprios dados a nível nacional através do Instituto Nacional de Estatística e/ou nos documentos orçamentais. Além disso, o Índice de Liberdade Económica da Fundação Heritage 2015 inclui uma lista de dados macroeconómicos por país. Está disponível em: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>.

Os dados de **educação como percentagem do orçamento e/ou percentagem do PIB** foram baseados em duas fontes diferentes:

1. Dados do Observatório de Gastos do Governo para 2014. Disponível aqui: <http://www.governmentspendingwatch.org/spending-data>
2. O Instituto de Estatística da Unesco (UIS) também tem dados sobre as despesas dos países em percentagem do PIB e do orçamento do governo; no entanto, a informação tende a estar alguns anos desatualizada. Pode aceder em http://data.uis.unesco.org/?ReportId=184&IF_Language=eng#

ANEXO 2: LEITURAS ADICIONAIS

TRABALHO, ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO

- **Parceria Internacional do Orçamento (2015); Orçamentos Abertos. Transform Lives (vídeo).** Três parceiros IBP partilham as suas convincentes histórias de como usaram a análise e monitorização do orçamento para melhorar as despesas e políticas governamentais para ajudar as pessoas mais pobres e marginalizadas no seu país. <https://www.youtube.com/watch?v=PkNVY5hN4Mw>
- **Parceria Internacional do Orçamento (2012); A Citizen's Guide to Understanding and Using Inflation for Budget Analysis (vídeo).** Um guia em vídeo que usa imagens, números, animações e a narração para explicar os fundamentos da inflação, e como fazer vários cálculos usando a inflação. www.inflationguide.org
- **Parceria Internacional do Orçamento (2010); Guia para a Transparência nos Relatórios Governamentais sobre o Orçamento: Porque são importantes os relatórios sobre o orçamento e o que devem incluir?** <http://www.internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/>
- **Fundo de Educação da Commonwealth (2009); Um Guia do Orçamento para organizações da sociedade civil que trabalham na educação. Guia que se centra nas capacidades práticas e informações necessárias para levar a cabo uma análise do orçamento.** <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- **ASPBAE (2010); Kit de ferramenta Observatório de Educação; Módulo 3 – Monitorização do Orçamento de Educação.** http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf
- **ASPBAE (2010); Siga o trilho do Orçamento: Um Guia para a Sociedade Civil** <http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/Budget%20Tracking%20Tool%20Kit.pdf>
- **Ramkumar V. (2008); O nosso dinheiro, a nossa responsabilidade: Um Guia do Cidadão para a monitorização dos gastos do governo.** Guia aprofundado para uma análise detalhada da forma como funcionam os sistemas orçamentais. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf>
- Para saber mais sobre o que deve constar em cada um dos documentos oficiais sobre orçamento, veja os resultados do **Inquérito Orçamento Aberto** no seu país: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/>

IMPOSTOS E EDUCAÇÃO

- **ActionAid (2016); Maltratado: Os Tratados fiscais que privam os países mais pobres do mundo de Receita Vital.** http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid_-_mistreated_tax_treaties_report_-_feb_2016.pdf
- **ActionAid (2015); Nivelar por cima: Garantir uma partilha mais justa do imposto sobre o rendimento das sociedades para os países em desenvolvimento** https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/levelling_up_final.pdf
- **Christian Aid (2014); Tributação de homens e mulheres: Porque é que o género é crucial para um sistema fiscal mais justo.** <http://www.christianaid.org.uk/images/taxing-men-and-women-gender-analysis-report-july-2014.pdf>
- **Internacional de Educação (2014); Justiça tributária: Um Guia de Recursos para cooperativas de Educação.** http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/TaxJustice_EN.pdf
- **Campanha Global pela Educação (2013); Taxando a equidade: Financiar a Educação para Todos com o orçamento nacional.** http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_A%20TAXING%20BUSINESS.pdf

- **ActionAid (2013); *Sweet Nothings: The Human Cost of a British Sugar Giant Avoiding Taxes in Southern Africa*.** Este relatório calcula como a gigante britânica do açúcar Associated British Foods evitou pagar os impostos na Zâmbia num montante suficiente para permitir que 48.000 crianças frequentassem a escola durante um ano. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/sweet_nothings.pdf
- **ActionAid (2013); *Justiça Tributária: A Perspectiva Doméstica*** https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/nds_report_-_final_version.pdf
- **Africa Progress Panel (2013); *Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All*.** http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf
- **Rede Justiça Tributária – África e ActionAid (2012); *A race to the bottom: A concorrência fiscal na África Oriental*.** http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac_report.pdf
- Visite o site de **justiça tributária na TV You tube** para saber mais sobre várias questões: https://www.youtube.com/playlist?list=PLPle_vPYGn5y3Bdu-oTwrPvymMtXQI2TS
- **ActionAid (2011); *Orçamentos de Governança locais, justos e democráticos: Receitas e Financiamento na prestação de serviços públicos*.** Um excelente recurso para quem explora como fazer mais planeamento local e análise nacional. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/budgets_-_revenues_and_financing_public_service_provision_-_hrba_governance_resources.pdf
- **Eurodad (2011); *Expor os bilhões perdidos: Como pode a transparência financeira de multinacionais, numa base país a país, ajudar o desenvolvimento. Visão geral de como a natureza transfronteiriça das operações das empresas multinacionais combinada com a ausência de regulamentos de transparência adequados têm implicações negativas sobre a capacidade de um país mobilizar recursos internos*.** http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/cbc_relatorio.pdf {/2

FINANCIAMENTO JUSTO

- **UNICEF (2015); *O Cenário de Investimento para a Educação e Equidade*.** http://www.unicef.org/publications/files/Investment_Case_for_Education_and_Equity_FINAL.pdf
- **Save the Children (2014); *Mais não é suficiente: Alcançar a equidade no financiamento Doméstico da Educação*.** <https://www.reddbarna.no/om-oss/english/international-reports>
- **Alemayehu & Watkins (2012); *Financiamento para um Quênia mais justo e mais próspero: Uma revisão dos desafios para as despesas públicas e opções para alguns counties áridos e semi-áridos selecionados*.** (pp.77-79). Este relatório apresenta conclusões úteis sobre como promover gastos mais equitativos na educação. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/8/08-financing-kenya-watkins.pdf>
- **Relatório de Monitorização Global da Educação para Todos (2010); *Alcançar os marginalizados*.** <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>
- **Site da rede Justiça Tributária. Tem uma seção dedicada a desigualdade e democracia.** <http://www.taxjustice.net/topics/inequality-democracy/>
- **O site Compromisso para com a Equidade (CEQ). Realiza análise de incidência de benefícios em vários países.** <http://www.commitmentoequity.org/publications/index.php>
- **Base de dados sobre Educação da World Inequality (WIDE) do Relatório de Monitorização da Educação Global (WIDE). Informação sobre a desigualdade de educação em vários países.** www.education-inequalities.org
- Leia mais sobre a análise de incidência de benefícios no Gana neste relatório de 2009 do **Centro Integrado de Desenvolvimento Social – Análise de incidência de benefícios para a Educação, Saúde e Sector da Água no Gana**: <http://www.isodec.org.gh/publications/ISODEC%20BIA%20Final%20Report.pdf>

AJUDA À EDUCAÇÃO

- **Campanha Global pela Educação (2015); *Education Aid Watch (Observatório da Ajuda à Educação)*.** Publicações sobre a ajuda à educação e tendências da ajuda recentes. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Education%20Aid%20Watch_2015_EN_WEB.pdf
- **Site da Parceria Global para a Educação:** <http://www.globalpartnership.org>

PRIVATIZAÇÃO

- **O site da CGE** contém recursos para as coligações da sociedade civil que trabalham sobre a questão da privatização: <http://campaignforeducation.org/en/resources#PRIV>
- ***Lucro privado, Prejuízo Público: Por que razão a tendência para as escolas privadas de propina reduzida está a pôr em causa a educação de qualidade?*** http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/PPPL_FINAL%20EDITION_15%20SEPT%202016_A4_WEB.pdf; Setembro 2016.

AÇÃO POLÍTICA E CAMPANHA

- **ActionAid (2016); *Kit de ferramentas Tax Power Campaign Reflection-Action*.** <http://www.actionaid.org/publications/tax-power-campaign-reflection-action-toolkit>
- **Plan International (2014); *An Advocacy Toolkit: The Education We Want*.** A youth advocacy toolkit. <https://plan-international.org/advocacy-toolkit>
- **International Budget Partnership (2013); *Ação Política Estratificada: Modelos e táticas para trabalhar em diferentes níveis da administração*.** Breve resumo sobre a forma como diferentes abordagens à defesa do orçamento em diferentes níveis descentralizados poderia funcionar. http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Stratified_Advocacy.pdf
- **Christian Aid (2011); *Tax Justice Advocacy: um kit de ferramentas para a sociedade civil*;** riqueza de informação no planeamento e desenvolvimento de uma estratégia de defesa da justiça tributária. <http://www.taxjusticetoolkit.org/>
- **OHCHR das Nações Unidas (2010); *Os Direitos Humanos na Monitorização, Análise e Defesa do Orçamento; Guia de Formação*.** Uma ferramenta prática para capacitar a sociedade civil e criar capacidade institucional do estado na monitorização das políticas públicas e do orçamento, numa abordagem baseada nos Direitos Humanos. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Human-Rights-in-Budget-monitoramento-em-Análise-and-Advocacia-Formação-Guide.pdf>
- **Kit de ferramentas sobre Financiamento da Educação da ActionAid International e Internacional de Educação (2009).** Tem o objetivo de o ajudar a construir uma forte campanha sobre financiamento da educação adaptada ao seu próprio e único contexto nacional. http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI-ActionAid_Toolkit.pdf
- **Materiais de workshop de reforço das capacidades da International Budget Partnership, *trabalho sobre o Orçamento da Sociedade Civil: Usar o Orçamentos para conseguir o impacto*:** <http://www.internationalbudget.org/capacity-building/capacity-building-materials/civil-society-budget-work-using-budgets-to-achieve-impact/>

ANEXO 3: LISTA DE EXERCÍCIOS E RECURSOS PARA OS WORKSHOP

- Exercício 1. **Aceder à informação sobre o orçamento p34**
- Exercício 2. **Compreender o orçamento do seu país p36**
- Exercício 3. **Questões-chave a responder quando se inicia o trabalho com o orçamento p37**
- Exercício 4. **Identificação de questões em torno da percentagem do orçamento para a educação p42**
- Exercício 5. **Análise do orçamento – como comparar os gastos em diferentes sectores p44**
- Exercício 6. **Análise do orçamento: calcular a dotação real atribuída à educação ao longo do tempo p49**
- Recursos:
- Commonwealth Education Fund Budget Guide (2009)
<http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- Exercício 7. **Análise do orçamento: o cálculo da parcela do orçamento destinado à educação ao longo do tempo p50**
- Recursos:
- Commonwealth Education Fund Budget Guide (2009)
<http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- Exercício 8. **Defender o trabalho em justiça tributária p63**
- Recursos:
- ActionAid Tax Power Reflection-Action Toolkit (ActionAid, 2015b):
http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf
- Exercício 9. **O seu país está a alocar receitas suficientes para a educação? p68**
- Exercício 10. **Destacando a perda de receitas devido a fuga ao fisco das sociedades p76**
- Recursos:
- *Sugar manufacturer Associated British Foods avoids paying corporate tax in Zambia* – Site do jornal Guardian, Fevereiro 2013
<http://www.theguardian.com/business/video/2013/feb/09/associated-british-foods-avoids-corporate-tax-zambia-video>
 - ActionAid International, *The Power of Tax*
<https://youtu.be/jjtOErKjPMg>
 - ActionAid International, *Power of Tax: Tax Pays For Girls' Education*
<https://www.youtube.com/watch?v=lc7BPUP87w8>
 - ActionAid Tax Power Reflection-Action & Tax toolkit
http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf
- Exercício 11. **Identificar necessidades de mais dados p82**
- Exercício 12. **Pensar na equidade no acesso à educação de qualidade p93**
- Exercício 13. **Explorando a equidade no financiamento da educação p97**
- Exercício 14. **Desagregar as despesas por nível de ensino p99**
- Exercício 15. **Desagregar as despesas por localização geográfica p101**
- Exercício 16. **Compreender o contexto: Identificar as responsabilidades de despesa da educação e identificar os problemas p112**
- Exercício 17. **Planear o trabalho de monitorização do orçamento p119**

- Exercício 18. Decidir sobre a área em que se vai centrar e identificar as principais questões p123
- Exercício 19. Realize a sua própria análise Árvore de Problemas p125
- Exercício 20. Realize a sua própria análise Árvore de Soluções p127
- Exercício 21. Identificar seu objetivo de ação política p128
- Exercício 22. Definição dos seus objetivos SMART p129
- Exercício 23. Usar um mapa do poder para identificar as pessoas que precisa de influenciar e os seus aliados p130
- Exercício 24. Compreender oportunidades para envolvimento no processo orçamental p131
- Exercício 25. Realizar a sua própria análise FOFA p132
- Exercício 26. Decidir sobre a sua mensagem de ação política p133
- Exercício 27. Escolher as táticas e planear para a ação p135
- Exercício 28. Pensar na informação que precisa de monitorizar p136

