

## CAROS MINISTROS DE FINANÇAS

# É ASSIM QUE PODEMOS TRANSFORMAR O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO!

## 1. A educação é o investimento mais sólido

A educação é o investimento de longo prazo mais sólido que um país pode fazer. Contribui para estimular o crescimento económico, reduzir a desigualdade, acabar com a injustiça de género, combater o racismo, impulsionar a saúde, melhorar a coesão social e sociedades pacíficas, construir resiliência às mudanças climáticas e impulsionar o cumprimento dos direitos humanos. Mas, com muita frequência, os governos ficam presos ao pensamento de curto prazo, vendo os gastos com educação como consumo em vez de reconhecê-los como investimento. Essa é uma mentalidade subjacente que deve mudar se os países quiserem sair do ciclo vicioso de sub investimento em educação que perpetua o fracasso em cumprir todas as metas de desenvolvimento.

## 2. Um Resumo das Evidências de Apoio

Investir em educação pública de qualidade **estimula o crescimento económico**, com cada dólar que um governo gasta em educação aumentando o PIB em média em US\$ 20.<sup>1</sup> De fato, os aumentos nos gastos com educação são directamente responsáveis por impressionantes 50% do crescimento económico global nas últimas três décadas.<sup>2</sup> Pessoas educadas tendem a inovar mais e criar novos negócios e tecnologias, que por sua vez geram mais empregos e impulsionam o desenvolvimento do sector privado. E se todas as crianças e jovens estivessem na escola e aprendendo, isto aumentaria o PIB global em US\$ 6,5 trilhões por ano.<sup>3</sup> Os dados mostram que uma das estratégias mais eficazes para o crescimento económico é investir no crescimento do desenvolvimento de crianças pequenas em risco. Cada ano adicional de educação também aumenta os ganhos anuais de uma pessoa em cerca de 9%.<sup>4</sup> O aumento dos níveis de educação é responsável directamente por 70% dos ganhos de renda dos 20% mais pobres do mundo e por 40% da redução da pobreza extrema desde 1980.<sup>5</sup>

A educação é um direito humano fundamental e um facilitador de outros direitos humanos. Ela desempenha um papel fundamental no avanço da igualdade de género, servindo como uma ferramenta poderosa para quebrar barreiras e criar oportunidades para mulheres e meninas. Os sistemas educacionais equitativos de género desempenham um papel crucial no fim de práticas prejudiciais como casamento infantil, gravidez precoce e mutilação genital feminina.<sup>6</sup> Os países que aumentam os níveis de educação ao longo do tempo veem melhor saúde e menores taxas de mortalidade. Maiores investimentos públicos em educação podem levar a sociedades mais igualitárias, inclusivas, pacíficas e abertas, maior engajamento cívico, uma adopção mais provável de valores democráticos e uma coesão social mais forte.<sup>7</sup> Em média, países que têm maiores taxas de conclusão escolar têm maiores níveis de paz, e o número de anos de aprendizado na escola está fortemente correlacionado com reduções em várias formas de violência.<sup>8</sup> A educação de qualidade pode ser uma ferramenta poderosa para desenvolver a resiliência dos alunos ao extremismo violento e resistir a narrativas odiosas, incluindo aquelas online ou na mídia.<sup>9</sup> A educação também é crítica para equipar pessoas e comunidades com o conhecimento, habilidades e atitudes necessárias para lidar com os impactos das mudanças climáticas e se tornarem mais activas no avanço da justiça climática e mudanças de comportamento pró-ambientais.<sup>10</sup>

OUTUBRO 2024



### 3. A estrutura dos 4 S

Globalmente, 97% do financiamento para educação vem de financiamento doméstico e apenas 3% de ajuda ou empréstimos. Ao analisar a mobilização de recursos domésticos para educação, os Ministros das Finanças precisam se concentrar em aumentar os 4 Ss:

- Aumentar a **Parcela (Share)** dos orçamentos nacionais dedicados à educação (para pelo menos 20%)<sup>11</sup>
- Aumentar o **Tamanho (Size)** dos orçamentos governamentais em geral (determinado por impostos, dívidas, macro políticas, gastos públicos gerais, comércio, etc.);
- Aumentar a **Sensibilidade (Sensitivity)** das alocações orçamentárias para educação – impulsionado por uma abordagem baseada em evidências para equidade e melhoria da eficácia;
- Aumentar o **Escrutínio (Scrutinity)** dos gastos com educação, na prática – para que os recursos sejam rastreados (especialmente nas comunidades mais desfavorecidas), a qualidade dos dados seja melhorada e a capacidade de usar dados, seja aprimorada.

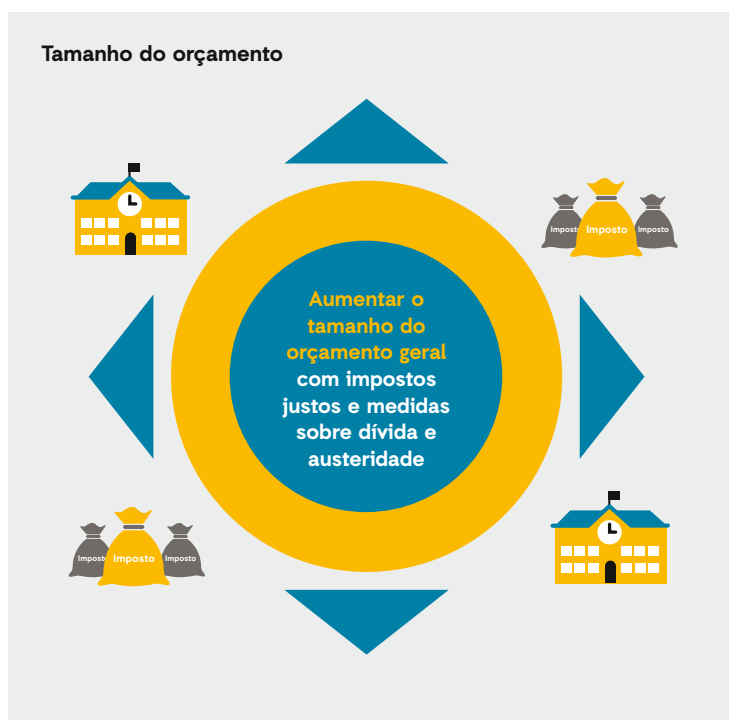
#### 3.1. Aumentando a Participação (Share) do Orçamento para Educação

Em geral, quando o financiamento doméstico da educação é discutido, o foco tem sido na necessidade de os países gastarem pelo menos 20% dos orçamentos nacionais em educação — conforme articulado na Educação 2030: Declaração de Incheon e Estrutura de Acção acordada em 2015. Os países de menor renda são avisados de que podem precisar gastar mais de 20% do orçamento para oferecer uma educação de qualidade. Claramente, as participações orçamentárias são importantes e muitos países ficam significativamente aquém desse indicador. (GMER 2023 mostra que a média global é de apenas 14,1%, com um número preocupante de países gastando menos de 10%). Qualquer país que gaste menos de 20% deve planejar urgentemente aumentar a participação orçamentária alocada para a educação ano a ano entre agora e 2030.



No entanto, há dois problemas em focar apenas nas participações orçamentárias. Primeiro, alguns países alcançam uma participação de 20% do orçamento, mas ainda ficam aquém dos fundos suficientes para oferecer educação de qualidade — porque estão recebendo uma participação de 20% de um bolo muito pequeno. Nesses casos, aumentar o tamanho do bolo geral é fundamental (veja o ponto 3.2 abaixo). Em segundo lugar, um enfoque exclusivo em cotas orçamentárias pode criar tensões com outros sectores, como saúde, água, saneamento, transporte, energia e agricultura. Outros sectores também têm metas ambiciosas dentro da estrutura geral dos ODS e a maioria deles tem algumas interdependências significativas com a educação, então faz pouco sentido para a educação competir agressivamente com eles por algo acima de 20%. Mudar o foco para o tamanho do orçamento geral (conforme descrito abaixo) cria um diálogo mais positivo com outros sectores, todos os quais podem ganhar com aumentos na receita geral do governo.

## 3.2. Aumentando o Tamanho (Size) geral dos orçamentos governamentais



A Cimeira de Transformação da Educação dos Chefes de Estado da ONU em 2022 destacou a importância da ação para abordar o tamanho geral dos orçamentos governamentais se um avanço for feito no financiamento da educação. Em particular, sinalizou a necessidade de ação sobre impostos, dívida e austeridade.

### 3.2.1 Ação sobre impostos:

A maioria do financiamento doméstico da educação e outros serviços públicos vêm de receitas fiscais. No entanto, em muitos países, as receitas fiscais gerais são menores do que poderiam ser. De fato, a relação média de impostos para PIB em países de baixa renda é de apenas 16%, quando em muitos países de renda média é mais próxima de 25% ou 30%, a média da OCDE é de 33% e em países escandinavos tende a ser superior a 40%.<sup>12</sup> Um [importante artigo do FMI](#) sobre como financiar os ODS recomendou que a maioria dos países de

baixa e média renda poderia aumentar suas taxas de impostos em relação ao PIB em cinco pontos percentuais até 2030. [A pesquisa mais recente](#) mostra que se os 89 países parceiros da Parceria Global para a Educação seguissem esse conselho, eles poderiam arrecadar US\$ 455 bilhões adicionais a cada ano e se uma parcela de 20% disso fosse gasta em educação, isso arrecadaria mais de US\$ 93 bilhões para educação *a cada ano* - o suficiente para transformar os sistemas educacionais.

Como os Ministros das Finanças saberão, impor impostos regressivos que visem a maioria da população (por exemplo, aumentando o IVA) pode desencadear protestos - sendo importante enfatizar no aumento dos impostos por meio de **reformas progressivas** para que as maiores contribuições sejam feitas pelos indivíduos e empresas mais ricos. Como o artigo do TES observa, *“Embora mirar nos 0,1% e 1% mais ricos seja vital, um sistema mais justo também passará algum fardo para os 10% ou 20% mais ricos, a fim de construir um sistema mais equitativo”*. O equilíbrio preciso de impostos a serem usados em qualquer país específico dependerá do sistema tributário actual e do formato da economia - mas há espaço para uma reforma ambiciosa e progressiva em todos os países, e isso pode transformar o financiamento disponível para educação e outros serviços públicos. Onde possível, também há um caso para que as reformas tributárias sejam **receptivo ao género** e **sensíveis ao clima**.

Como os Ministros das Finanças também estarão bem cientes, há alguns limites para o potencial de ação nacional em reformas tributárias, já que as actuais regras tributárias globais, definidas nos últimos 60 anos pelo clube da OCDE de nações ricas, facilitam a evasão fiscal agressiva pelas empresas e indivíduos mais ricos - que conseguem esconder seus lucros e riqueza em paraísos fiscais.<sup>13</sup> O documento financeiro do TES reconheceu que as acções nacionais sobre impostos *“precisam ser acompanhadas por acções internacionais para concordar com um registo global de activos, reduzir fluxos financeiros ilícitos, fechar paraísos fiscais e apoiar um processo representativo e inclusivo da ONU para definir regras tributárias globais”*. Três meses após o TES, em Dezembro de 2022, houve um grande avanço a esse respeito, com a Assembleia Geral da ONU [votando por unanimidade](#) para mudar a maneira como as regras tributárias globais são definidas e aplicadas - iniciando o processo para desenvolver [uma convenção-quadro da ONU sobre cooperação tributária internacional](#). Os Ministros das Finanças em todos os lugares devem defender o trabalho rápido nesta nova convenção que pode transformar a capacidade dos países de aumentar impostos justos sobre a renda e a riqueza dos indivíduos e empresas mais ricos. Há também fortes argumentos para apoiar impostos coordenados globalmente, por exemplo, sobre transacções financeiras, riqueza ou os 3.000 bilionários mais ricos.

### 3.2.2 Acção sobre a dívida

Muitos países estão próximos ou vivendo uma **crise de dívida**, com 54 países agora em crise de dívida e 25 países parceiros da Parceria Global pela Educação gastando mais em serviço da dívida do que em educação. O TES Finance Paper pede acção urgente sobre a dívida, observando: *“Está claro que a acção sobre renegociações de dívida e até mesmo cancelamentos de dívida para países em crise de dívida precisa ser urgentemente acelerada. Qualquer país que gaste mais em serviço da dívida do que em educação deve ser priorizado.”* O desafio, no entanto, é que a educação não tem uma voz significativa nas discussões nacionais ou globais sobre dívida. O FMI acaba como o credor de último recurso e usa a dívida para impor políticas de austeridade rigorosas em países endividados, apertando ainda mais os gastos com educação. Isto deve mudar.

Há uma necessidade urgente de maior cooperação regional e internacional sobre dívidas e há um movimento crescente para estabelecer um novo mecanismo de resolução de dívidas sob as Nações Unidas, criando uma estrutura transparente, vinculativa e multilateral para resolução de crises de dívidas que os Ministros das Finanças afectados pela dívida devem apoiar vigorosamente. Isso removeria o FMI do processo, abordaria dívidas insustentáveis e ilegítimas e forneceria uma reestruturação sistemática, oportuna e justa da dívida soberana, incluindo o cancelamento da dívida, em um processo que reúne todos os credores. Isto ecoa os movimentos descritos acima sobre mover a política tributária global da OCDE para a ONU. Os Ministros das Finanças devem compartilhar evidências sobre como o serviço da dívida e a subsequente austeridade estão minando sua capacidade de cumprir com a educação e outros direitos humanos básicos - pois isto adiciona peso moral e urgência ao caso de acção global sobre a dívida.

### 3.2.3 Acção sobre Austeridade e Professores

O FMI mudou um pouco de sua retórica, mas os conselhos práticos que ele dá aos Ministros das Finanças mudaram muito pouco nos últimos 40 anos - desde os dias dos Programas de Ajuste Estrutural. Os países são consistentemente aconselhados a buscar políticas de austeridade, cortando gastos públicos gerais para pagar dívidas e equilibrar as contas. Como a educação é um dos maiores itens de gastos em qualquer orçamento governamental, a educação geralmente sofre desproporcionalmente. Mas o conselho do FMI é frequentemente ainda mais específico, sugerindo rotineiramente cortes ou congelamentos nas contas de salários do sector público. Como os professores são o maior grupo na folha de pagamento, a educação sofre mais uma vez - não há dinheiro para pagar mais professores (mesmo que haja escassez) e nenhum dinheiro para pagar mais aos professores (mesmo que eles sejam pagos a menos). De facto, esse é amplamente o caso - o Alto Painel da ONU sobre a Profissão do Professor (Docente) observa com alarme a escassez persistente e crescente de professores em todo o mundo, e metade de todos os países paga aos professores menos do que outras profissões que exigem qualificações semelhantes. A pesquisa da ActionAid mostra que não há lógica, justificativa ou evidência clara à qual o FMI possa se referir para justificar quando cortes ou congelamentos são necessários nas contas de salários do sector público - ou quanto é suficiente. Por exemplo, o Zimbábue, com uma folha de pagamento de 17,1% do PIB, foi aconselhado a cortar, assim como Gana em 8,7%, Senegal em 6,5%, Brasil em 4,6%, Nepal em 3,7% e até mesmo Nigéria em apenas 1,9%. Parece que todos os países são aconselhados a cortar seus gastos com a folha de pagamento para abaixo da média global (de 9%).

Como Ministro das Finanças, podes resistir a este conselho. Podes garantir que os dados sobre a escassez de professores em diferentes níveis no seu país estejam na mesa sempre que o FMI convocar discussões sobre políticas de austeridade. Podes argumentar que é justificável aumentar a folha de pagamento do sector público como uma percentagem do PIB para lidar com estas e outras escassezes de trabalhadores da linha de frente do sector público. Podes argumentar razoavelmente para aumentar activamente as folhas de pagamento para atingir a média global de 9%. E, crucialmente, podes argumentar que há alternativas. Ao invés de espremer os gastos públicos, podes concentrar em aumentar as receitas fiscais (alinhadas com a principal recomendação do FMI descrita acima). Se quiseres fazer um avanço no financiamento da educação, precisa enfrentar os conselhos às vezes dogmáticos dados pelo FMI e mostrar que sempre há caminhos sustentáveis alternativos. Tens apoio para desafiar a agenda ideológica do FMI sobre folhas de pagamento do mais alto nível. O Chamado à Acção sobre Finanças acordado na Cimeira dos Chefes de Estado em 2022 instou *“o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras instituições financeiras internacionais a remover obstáculos existentes, como restrições salariais do sector público que impedem o aumento dos gastos com educação; e defender políticas que permitirão um novo recrutamento significativo de professores profissionais onde quer que haja escassez”*. Além disto, o Painel de Alto Nível da ONU sobre a Profissão do Professor (Docente) aconselha que *“os gastos devam ser transparentes e protegidos por medidas de austeridade, inclusive em políticas promovidas pelo FMI”* (recomendação 7). Em vez disso, os apelos para investir em professores por meio de *“salários e incentivos competitivos; treinamento de professores de alta qualidade, acessível e acessível; e desenvolvimento profissional contínuo (DPC) e materiais de ensino e aprendizagem de qualidade; bem como por meio do fornecimento de pessoal qualificado de apoio à educação”* (recomendação 8).

### 3.3 Aumentando a Sensibilidade (Sensitivity) e a eficácia dos gastos com educação



Embora não haja dúvidas de que a educação exija mais investimento, também é importante garantir que os investimentos existentes sejam bem utilizados. Há evidências convincentes no trabalho de Pasi Sahlberg que mostram que os países que investem com sensibilidade para tornar seus sistemas educacionais mais equitativos fazem progressos significativos na melhoria do desempenho geral da aprendizagem. Isto contrasta com os sistemas educacionais que visam melhorar sua posição nas tabelas de classificação globais - onde alguns alunos podem ter sucesso, mas o desempenho geral e a equidade geralmente caem. As evidências de Sahlberg sugerem que focar na equidade beneficia a todos - e este caso é particularmente convincente no que diz respeito à educação inclusiva para crianças com deficiência e à melhoria da igualdade de gênero na educação. Os governos nacionais devem definir metas específicas para investimento educacional visando as famílias de menor renda, aquelas em áreas rurais ou remotas, crianças com deficiência

e outros grupos vulneráveis. Uma ênfase forte na equidade deve começar na pré-escola e passar por todos os níveis de educação. Educação e cuidados infantis públicos gratuitos de alta qualidade são essenciais para apoiar resultados educacionais equitativos.

Outras medidas que podem melhorar a eficácia dos gastos com educação incluem investir em estruturas de responsabilização fortes (ver 3.4) e gestão da força de trabalho de professores. Ter dados robustos e vincular dados ao planeamento e à programação orçamentária é crucial. Há também boas evidências de que *adoptar abordagens de todo o governo* pode ajudar a maximizar os benefícios para a educação de investimentos em saúde, água, energia e outros serviços públicos.

### 3.4 Aumentando o Escrutínio (Scrutiny) do orçamento

Se as pessoas não estão confiantes de que os orçamentos alocados serão gastos adequadamente, é difícil defender mais recursos. Há muitos exemplos positivos de acompanhamento de orçamentos nacionais e locais, de grupos de auditoria comunitária monitorando orçamentos escolares e de orçamentos sendo afixados em paredes de escolas para garantir total transparência. Eles são cruciais para garantir que os departamentos governamentais e serviços públicos em todos os níveis sejam responsabilizados por seus próprios cidadãos. Isto pode ajudar a reduzir vazamentos financeiros em todo o sistema, especialmente quando apoiado por acções legais contra funcionários distritais, directores ou outros que sejam descobertos fazendo mau uso ou apropriação indevida de orçamentos educacionais. Os Ministérios das Finanças devem encorajar e apoiar activamente todos os esforços para aumentar o escrutínio público do orçamento educacional, pois isso acabará aumentando a confiança do público de que os gastos com educação estão sendo usados de forma eficaz.





## 4. O que podes fazer para transformar a educação como Ministro das Finanças!

Então, o que podes fazer pela educação como Ministro das Finanças?

**Primeiro**, podes ajudar a defender o investimento de longo prazo na educação. Não fique preso em uma espiral negativa de curto prazo, sub investimento e subdesenvolvimento. A educação é o motor mais poderoso de crescimento e desenvolvimento, e precisa ser defendida pelos Ministros das Finanças em todas as oportunidades!

**Segundo**, ao analisar o orçamento da educação, não olhe apenas para auxílios e empréstimos imprevisíveis e de curto prazo. Concentre-se primeiro em como podes transformar a educação de forma sustentável por meio de seus próprios recursos domésticos. Auxílios e empréstimos podem complementar, mas não devem substituir seu compromisso de financiamento doméstico.

**Terceiro**, não pense apenas na parcela do orçamento nacional gasta em educação. Olhe para o quadro geral e considere, em particular, o impacto do tamanho geral do orçamento do governo, bem como a parcela, a sensibilidade da alocação e o impacto transformador do escrutínio independente.

**Quarto**, embora possas fazer muito ao nível nacional, também podes ajudar a defender o investimento em educação internacionalmente – inclusive transformando as regras tributárias globais, reformando os mecanismos de dívida global e mudando as políticas e práticas de austeridade do FMI. Muitas das maiores restrições internacionais aos gastos com educação podem ser abordadas por meio da ação coordenada dos Ministérios das Finanças em níveis regional e internacional.

---

### Notas finais

1. World Bank WDI Report 2022.
2. Gethin, 2023. <https://amory-gethin.fr/files/pdf/Gethin2023JMP.pdf>
3. UNESCO,OECD, Commonwealth Secretariat (2024). *The price of inaction: the global private, fiscal and social costs of children and youth not learning*. Retrieved from <https://doi.org/10.54675/CLQR7114>.
4. <https://blogs.worldbank.org/en/education/50-years-after-landmark-study-returns-education-remain-strong>
5. Gethin, 2023. <https://amory-gethin.fr/files/pdf/Gethin2023JMP.pdf>
6. UNGEI 2021
7. OECD. (2012). Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
8. <https://www.globalpartnership.org/content/key-findings-analyses-relationship-between-education-and-peace>
9. UNESCO. (n.d.). What you need know about preventing violent extremism through education. Retrieved June 26, 2024, from <https://www.unesco.org/en/articles/what-you-need-know-about-preventing-violent-extremism-through-education>
10. Si, W., Jiang, C., & Meng, L. (2022). The Relationship between Environmental Awareness, Habitat Quality, and Community Residents' Pro-Environmental Behavior-Mediated Effects Model Analysis Based on Social Capital. *International journal of environmental research and public health*, 19(20), 13253. <https://doi.org/10.3390/ijerph192013253>
11. In line with the Incheon SDG4 framework (UNESCO 2015) and as called for in recommendation 7 of the recent UN High-Level Panel on the Teaching Profession;
12. See [Tax revenues as a share of GDP \(ourworldindata.org\)](https://ourworldindata.org/tax-revenues-as-a-share-of-gdp)
13. There is a useful guide to how we could end the abuse of tax havens through delivering on the ABC of tax justice here: [Tax-Justice-Network-beyond20-Strategic-Framework-May-2023.pdf \(taxjustice.net\)](https://taxjustice.net/beyond20-Strategic-Framework-May-2023.pdf)