

1. Introdução

1.1. O importante papel desempenhado pela educação no processo de desenvolvimento de África é reconhecido logo que se admite, como acontece geralmente, que "a grande riqueza de África são os seus recursos humanos"¹. É pois compreensível a razão pela qual o Banco de Desenvolvimento Africano (referido aqui como o Grupo de Bancos), que está preocupado com a promoção do desenvolvimento em África, se interessa particularmente pelo desenvolvimento da educação em toda a África.

1.2. Para evitar confusões, deve-se indicar, desde o início, que o termo educação é utilizado neste trabalho no seu sentido lato. Cobre não só as fases infantil e adolescente da educação formal, anteriores ao início de actividades económicas ou outras da idade adulta; mas também os programas educacionais localizados fora do sistema escolar formal, como várias formas de serviço à juventude ou educação "não-formal". Para além disto, reconhece-se que há um vasto leque de actividades educativas que formam uma parte importante e integrante de projectos de desenvolvimento noutros sectores. Enquanto estas actividades são levadas a cabo tendo em vista o desenvolvimento dos recursos humanos desse sector, elas são vistas como pertencentes ao âmbito deste trabalho. De facto, o Grupo de Bancos tem como princípio importante para os seus planos e para as suas operações encorajar os cooperantes da educação e formação em projectos de outros

* Perito em Educação do Banco de Desenvolvimento Africano.

** O texto desta conferência foi enviado mas ela não foi proferida devido à ausência do autor, Dr. T. P. Seya. Tradução de Américo Pereira.

¹ *Plano de Acção de Lagos*, 1980.

sectores, contribuindo, deste modo, para a aquisição de capacidade institucional por parte dos estados africanos seus membros.

1.3. Antes de discutir a situação do desenvolvimento da educação em África e o papel do Grupo de Bancos no processo, é útil apresentar rapidamente o Grupo de Bancos para o Desenvolvimento Africano, de modo a familiarizar o leitor com esta instituição.

2. O Grupo de Bancos para o Desenvolvimento Africano

2.1. O Grupo de Bancos para o Desenvolvimento Africano, muitas vezes referido neste trabalho como o Grupo de Bancos, compreende o Banco para o Desenvolvimento Africano (ADB), o Fundo de Desenvolvimento Africano (ADF) e o Fundo de Confiança Nigeriano (NTF). A sua sede é em Abidjan, na Costa do Marfim, com escritórios de representação em Nairóbi, Harare, Yaounde e Londres.

2.2. O ADB foi estabelecido em Agosto de 1963 e começou a operar em 1 de Julho de 1966. Em Julho de 1984, o Banco tem já cinquenta estados africanos independentes e vinte e três estados não-regionais que se juntaram ao Banco desde que o Conselho de Governadores decidiu, em Maio de 1982, abrir o capital à participação não-regional. Os fundos do ADB provêm em parte de subscrições em dinheiro por parte dos países membros, em parte de empréstimos contraídos nos mercados internacionais de dinheiro e de capitais, de repagamentos e de juros de empréstimos. Com a admissão de estados não-regionais como membros do ADB, o capital autorizado passou de cerca de 2,9 mil milhões de dólares para cerca de 6,3 mil milhões. Os empréstimos do ADB são geralmente concedidos a projectos rentáveis na agricultura, indústria, etc., e a países com um PNB relativamente elevado. O prazo de tais empréstimos varia de 12 a 20 anos com uma taxa de juro de quase 11% e um período de graça de cerca de 2 a 5 anos.

2.3. O Fundo de Desenvolvimento Africano foi estabelecido em Novembro de 1972 e começou as suas operações em Agosto de 1974 com base num programa de três anos. São seus membros os membros do ADB mais 25 estados não-africanos. Os fundos do ADF provêm principalmente de contribuições e do repreenchimento periódico feito pelos membros. Com o quarto repreenchimento (1985-1987) o fundo do ADF atingiu cerca de 1,5 mil milhões de dólares. Estes fundos são usados para fornecer financiamentos em termos de concessão para o desenvolvimento dos países africanos independentes mais pobres. Os empréstimos do ADF são planeados para financiar projectos de baixo rendimento, especialmente nas áreas rurais e

no sector social - na Saúde, na Educação. Os empréstimos são a cinquenta anos incluindo um período de graça e uma carga de serviço de 3/4 de 1%.

2.4. O Fundo de Confiança Nigeriano foi estabelecido pelo Governo da Nigéria em Fevereiro de 1976 para apoiar o esforço de desenvolvimento dos países membros do ADB mais pobres. O capital inicial era de cerca de oitenta milhões de dólares e estava já todo utilizado cerca do final de 1980. O Governo da Nigéria aceitou, então, fazer um repreenchimento de oitenta e oito milhões de dólares, efectivo a partir de 1981. O NTF está sob a administração do ADB.

2.5. As actividades colectivas do ADB, do ADF e do NTF visam contribuir para o desenvolvimento económico e progresso social dos membros regionais do Grupo de Bancos, individual e conjuntamente, através do financiamento de programas e de projectos de financiamento.

2.6. Para alcançar este objectivo, o Grupo de Bancos, para além dos seus recursos financeiros tem à sua disposição um corpo de 804 pessoas (no final de 1983) das quais cerca de 300 são profissionais especializados em campos técnicos relacionados com as infra-estruturas, a indústria, a agricultura e o desenvolvimento rural, incluindo a educação e a saúde.

3. O estado do desenvolvimento da educação em África

3.1. Um impressionante desenvolvimento quantitativo e qualitativo

3.1.1. A educação em África tem experimentado uma notável expansão desde os anos sessenta, quando a maioria das nações africanas se tornaram independentes. Como se pode ver na tabela 1, um aumento maciço nas matrículas em cada nível do sistema escolar foi conseguido, particularmente nos níveis de educação secundário e terciário. Este desenvolvimento espectacular não é específico da escolarização formal, mas também é válido para a alfabetização. Na realidade, como se pode verificar na tabela 2, o analfabetismo adulto em África está a sofrer uma queda impressionante de 71% em 1970 para, assim se espera, 49% em 1990.

TABELA 1

Matrículas Escolares nos Países em Desenvolvimento e na África,
1960 e 1980

Nível	Países em Desenvolv.		África	
	1960	1980	1960	1980
Matrículas (em centenas)				
Primário	122006	295515	16788	56079
Secundário	21480	98323	1634	12483
Terciário	2630	16391	142	1169
Todos os Níveis	146116	410229	18564	69732
Índice de Crescimento (1960=100)				
Primário	100	242	100	334
Secundário	100	458	100	764
Terciário	100	623	100	823
Todos os Níveis	100	281	100	376
Crescimento Anual Médio em Todos os Níveis, 1960-1980 (%)		5,3		6,85
Matrículas Femininas como Porcentagem de Matrículas Totais				
Primário	39	44	35	43
Secundário	28	39	26	37
Terciário	24	35	16	27

TABELA 2

Evolução do Alfabetismo e do Analfabetismo em África, 1970-1990
(em milhões)

	População com mais de 15 anos			Diferença 1970-1990 (+/-)
	1970	1980	1990	
Analfabetos	139	156	168	+ 29
Alfabetizados	58	101	174	+ 116
Total	197	257	342	+ 145
Porcentagem				
Analfabetos	70,6%	60,6%	49,1%	- 21,5%
Femininos	82,4%	72,8%	60,4%	- 22,0%
Masculinos	58,3%	48,0%	37,5%	- 20,8%

3.1.2. Uma medida do esforço que subjaz a esta expansão sem precedentes é a dada pelo volume dos gastos públicos com a educação em África como é ilustrado na tabela 3. A partir da análise desta tabela, parece que os estados africanos, dentro das suas possibilidades e em comparação com outras áreas em desenvolvimento do mundo, atribuíram uma parte extraordinária e sempre crescente dos seus recursos nacionais ao desenvolvimento dos seus sistemas educacionais.

TABELA 3

Gastos Públicos com a Educação, 1965-1980

	Países Desenvolvidos		Países em Desenvolvimento		África	
	1965	1980	1965	1980	1965	1980
Gastos Públicos com a Educação (em milhões de dólares)	87993	531271	7772	79893	1737	19076
Gastos Públicos com a Educação por habitante (em dólares)	86	457	5	37	6	41
Gastos Públicos com a Educação como % do PNB	5,1	6,1	2,9	4,0	3,5	4,6

Fonte: UNESCO Statistical Yearbook 1983.

3.1.3. Porque são quantitativos, os dados supra podem, infelizmente, apenas dar uma imagem crua e, portanto, parcial do desenvolvimento que a educação africana tem vindo a registar. É importante completar a ilustração quantitativa supra do progresso da educação em África com factos qualitativos. A este respeito deve-se ter em mente que, para além de ter crescido em magnitude, os serviços prestados pela educação africana têm sido diversificados, a qualificação dos professores tem melhorado e as colocações relacionadas com o pessoal educativo têm sido substancialmente preenchidas.

3.1.4. Mas talvez a realização mais impressionante no que diz respeito à qualidade da educação esteja na melhoria da natureza e conteúdo do pro-

cesso educativo e na distribuição dos benefícios da educação. Embora os currícula gerais e a instrução nas escolas africanas ainda reflectam, largamente, os valores ocidentais trazidos pelo sistema colonial, é inegável que se têm levado a cabo notáveis esforços, por parte dos Governos africanos, para redirigir os seus sistemas educativos no sentido das situações locais, em busca da identidade cultural.

3.1.5. Acerca da distribuição dos benefícios educacionais, é importante relembrar que a história colonial da escolarização avançada em África foi marcada por sérias desigualdades entre os vários grupos sociais, especialmente entre homens e mulheres, e entre populações urbanas e rurais. Embora ainda existam grandes fossos entre estes grupos em áreas como a alfabetização, os níveis relativos de matrículas, na profissão docente e outros aspectos da educação, deve-se reconhecer que a situação melhorou consideravelmente como resultado da espantosa expansão da educação nas últimas décadas.

3.2. Tendência e opções educativas fundamentais desde 1961 até ao Plano de Acção de Lagos de 1980

3.2.1. Muito longe de ter resultado de factores acidentais, a evolução que a educação registou em África foi largamente determinada por uma série de opções estratégicas adoptadas colectivamente pelos estados africanos no quadro das resoluções das conferências internacionais organizadas pela UNESCO ou por outras organizações internacionais envolvidas na ajuda ao desenvolvimento, ou no quadro dos acordos emanados de encontros regionais dos Ministros da Educação Africanos. O livro de Erny intitulado *L'enseignement dans Les Pays Pauvres* (1977) fornece um belo sumário das principais opções que têm recentemente sublinhado o desenvolvimento da educação em África.

3.2.2. A primeira opção de expansão educacional adoptada pela vasta maioria dos estados africanos foi acordada na Conferência Sobre a Educação da UNESCO tida em Addis-Abeba em Maio de 1961. O plano a longo prazo de desenvolvimento da educação de Addis-Abeba (1961-1980) marcou os seguintes fins e alvos:

- a educação primária seria obrigatória e gratuita e universalizada em 1980;
- a educação secundária seria dispensada a pelo menos trinta por cento das crianças com idades entre 12 e 18 anos que tivessem completado a educação primária;

- a educação superior seria acessível a cerca de vinte por cento dos estudantes que tivessem completado a sua educação secundária;
- uma melhoria qualitativa das escolas e das universidades deveria ser vista pelos Governos como uma necessidade urgente.

3.2.3. Assim que os Governos tentaram implementar as resoluções supra, começaram a perceber a sua natureza irrealística o que os levou a buscar soluções de recurso. Deste modo reuniu-se uma Conferência em Bamako que juntou Ministros da Educação Africanos francófonos bem como do Mali, de modo a examinar numa base mais realística as condições e modalidades da expansão escolar nos países em causa. A conclusão mais importante da Conferência foi que o sistema escolar em geral e, particularmente, a escola primária só podem ser desenvolvidos utilmente em África quando forem feitos esforços para expandir concomitantemente as economias nacionais; de outro modo os passos largos que a escola está a dar podem resultar em sérias dificuldades económicas e sociais.

3.2.4. No mesmo ano, no Congresso Mundial de Ministros da Educação da UNESCO que teve lugar em Teerão, a ênfase foi colocado na alfabetização como um aspecto importante do processo educacional nos países do Terceiro Mundo e particularmente em África, e a alfabetização funcional foi adoptada como sendo o método mais eficiente para permitir ao grosso do povo participar activamente nos processos de desenvolvimento locais. Mas a primeira tentativa real para sublinhar a qualidade da educação, contrariamente aos outros encontros anteriores que ressaltaram os aspectos quantitativos, foi observada em 1966 na Conferência dos Ministros da Educação francófonos de Yaounde.

3.2.5. Nessa Conferência foi definida uma nova concepção de ensino. Acordou-se que as escolas não deveriam mais ser instrumentos de degradação e de empobrecimento das áreas rurais através do tão bem conhecido fenómeno do êxodo rural, mas sim uma força motriz do desenvolvimento regional ou local tornando possível a quem acabe a escolaridade primária uma integração sem sobressaltos nas suas comunidades e uma tomada de posição activa no seu processo de desenvolvimento. Esta nova visão da educação foi sumariada, pelos participantes na Conferência, no *leitmotiv* da "ruralização". Nesta nova abordagem o que importa realmente não é já a expansão quantitativa, como acontecia anteriormente, mas sim a relevância dos conteúdos programáticos que dizem respeito às necessidades e aspirações locais. A mesma ideia foi mais desenvolvida em encontros subsequentes, tais os tidos em Abidjan em 1967 e em Libreville em 1968.

3.2.6. Um outro ponto de viragem na re-examinação das opções da expansão da educação, tal como foi definida na Conferência de Addis-Abeba de 1961, aconteceu em 1969 na Conferência dos Ministros da Educação dos estados francófonos realizada esse ano em Kinshasa. Essa Conferência foi muito além da mera crítica à inadequação entre os conteúdos dos programas e as situações concretas locais. Os participantes mostraram-se muito críticos em relação à maneira errada de ver a escola como uma instituição estranha introduzida em África pela colonização e servindo interesses que estão remotamente afastados dos da vasta maioria das massas africanas. Foi apontado que a escola em África continuou, na maior parte dos casos, um legado do sistema colonial o que explica a sua natureza elitista e o facto de que serve melhor os requisitos do modo de vida metropolitano do que o das nações africanas.

3.2.7. Desta vez, as recomendações feitas pela conferência não foram apenas de natureza pedagógica e, portanto, técnicas; foram, pelo contrário, bem políticas na medida em que visavam a reforma da finalidade institucional do sistema escolar em África. "Como uma instituição apontando para o processo de desenvolvimento dos países recém-independentes, afirma a resolução, a educação deve-se encaixar harmoniosamente no sistema social global, deve ser acessível à grande maioria das crianças e dos adultos africanos de modo a permitir-lhes tomar o seu destino e o das suas comunidades nas suas próprias mãos."

3.2.8. Este foi o ponto de partida da série de reformas educacionais que África experimentou nos anos setenta. Não impugnando a sua aparente diversidade devido à especificidade dos contextos locais particulares, todas as reformas educacionais implementadas ou em vias de implementação em África apresentam uma grande similaridade nos seus objectivos. Todas apontavam para a democratização e melhoria da eficiência externa do sistema educativo através da abertura da escola ao maior número possível de crianças, mantendo-as no processo educativo durante um período maior do que o tradicional de modo a que elas possam receber o máximo possível de formação relevante para as necessidades locais. Esta nova maneira de encarar a educação foi considerada como mais adequada aos requisitos de uma estratégia de desenvolvimento auto-confiante, ele mesmo percebido como a única maneira de tirar África do círculo vicioso do subdesenvolvimento.

3.2.9. Desde a Conferência de Kinshasa de 1969, a concepção de uma educação democrática com vista a uma auto-suficiência tornou-se o ponto central das conferências sobre a educação em África. Isto foi corroborado pela Conferência de Nouakchott de 1970 e pelo Plano de Acção de Lagos formulado em 1980. Mais recentemente, na Conferência de Windsor sobre

as Prioridades da Educação na África Sub-Sahariana que reuniu, de um modo informal, pessoas responsáveis (ministros, investigadores, administradores e doadores de auxílio) ligadas ao desenvolvimento da educação em toda a África, esta mesma ideia de uma educação democrática para a auto-suficiência foi grandemente sublinhada.

3.2.10. Como se pode inferir pelo que já foi dito, o desenvolvimento da educação em África desde a independência, como previamente foi descrito, nunca foi fortuito. Pelo contrário, tem sido guiado por uma série de tendências e de opções políticas que, deve-se reconhecer, têm sido bastante diversas e muitas vezes contraditórias. A evolução irregular das opções estratégicas que têm sublinhado o desenvolvimento da educação em África deve ser vista como um indício da complexidade das dificuldades que o continente teve, e ainda tem, que enfrentar no que diz respeito ao processo de desenvolvimento do seu sistema educativo.

3.2.11. Tais dificuldades são, ao mesmo tempo, quantitativas e qualitativas bem como técnicas e políticas, no que diz respeito à sua natureza. Apesar do progresso substancial operado no desenvolvimento educacional pelos países Africanos à luz da panóplia de tendências e opções acima revista, e, até certo ponto, por causa delas a educação apresenta sérios problemas.

3.3. Constrangimentos e desafios em relação aos desenvolvimentos educacionais

3.3.1. Os problemas que a educação continua a enfrentar em África podem ser sumariados pelo que se segue:

- a) Acesso desigual
- b) Baixa eficiência interna
- c) Relevância e eficiência externas baixas
- d) Má administração, organização e planeamento.

Cada uma destas dificuldades é brevemente examinada a seguir.

A. Acesso Desigual

3.3.2. Embora se tenham conseguido enormes progressos na expansão da educação através de todo o continente, o acesso desigual ainda é um sério problema. Este fenómeno expressa-se sob três formas básicas: a) acesso desigual à educação entre rapazes e raparigas, b) entre regiões, e c) entre classes sociais. A disparidade no acesso à educação entre rapazes e raparigas é claramente observável na tabela 2. Isto cria problemas não só no que diz respeito ao princípio da equidade, mas também porque a educação das mulheres tem-se mostrado capaz de efeitos notáveis em objectivos de desenvolvimento tão importantes quanto a saúde das crianças, a nutrição, etc.

3.3.3. A disparidade regional no acesso à escola constitui outro grande problema do desenvolvimento educativo em África. A clivagem mais importante tem sido entre as zonas urbanas e rurais de um país. Em termos tanto de qualidade quanto de quantidade, e particularmente no que diz respeito à qualidade das instalações educativas e dos materiais didácticos, a educação nas áreas rurais tende a atrasar-se substancialmente em relação aos desenvolvimentos nas zonas urbanas. O terceiro maior tipo de desigualdade social tem a ver com as vantagens educativas que, em muitos países, as crianças das famílias ricas têm sobre as que provêm de camadas com menores rendimentos. Esta discriminação é reflectida, até certo ponto, no acesso mais fácil dos primeiros a todos os níveis de ensino, tanto público como privado. Muitas vezes as crianças das famílias ricas recebem um subsídio líquido, especialmente nos níveis superiores do ensino.

3.3.4. A desigualdade na educação observável em África pode ser explicada por dois factores básicos. Primeiro, pode ser encarada como irrompendo da dificuldade que as nações africanas têm em preencher o fosso entre os recursos e as necessidades da população. Como Williams (1984) apontou num trabalho recente, apresentado na Conferência de Windsor sobre as Prioridades Educacionais na África Sub-Sahariana, "O crescimento populacional é, de facto, muito rápido, ainda mais na região da África Sub-Sahariana do que em qualquer outra região do mundo...; nos países desenvolvidos, uma em cada sete pessoas vai estar, no ano dois mil, no grupo de idades entre os cinco e os quatorze anos, enquanto em África a razão vai ser de um para quatro. Por isso não há apenas um maior trabalho de expansão escolar a ser feito em África, mas haverá também proporcionalmente, menos pessoas em idade de trabalho para carregar o fardo desse ensino". O segundo factor é de natureza política. Reside nas estruturas sociais desiguais que prevalecem em África.

3.3.5. Tais estruturas não podem senão gerar contradições em todos os aspectos da vida social, incluindo a distribuição das oportunidades educacionais.

B. Baixa Eficiência Interna

3.3.6. A educação em África é ainda caracterizada por um muito baixo nível de eficiência. O atrito resultante tornou-se um problema preocupante em todo o continente. Em média, um terço de todas as crianças africanas em idade escolar abandonam a escola antes de atingirem a sexta classe e uma criança em cada oito não chega mesmo à segunda classe. Um padrão semelhante persiste no que diz respeito à repetência, onde um grande núme-

ro de países africanos tem sempre entre um terço e metade da sua população escolar primária repetindo um ano.

3.3.7. A ineficiência interna da educação em África deve-se largamente à inadequada provisão de instalações físicas, de equipamento pedagógico, de mobília e de materiais de ensino. Uma investigação conduzida num país africano em 1979 tipifica a falta de recursos que a educação africana enfrenta do modo que se segue: "um aluno em cada oito dispõe de cadeira e só um em vinte e oito secretária. As escolas primárias não têm padrões de segurança. As paredes caem frequentemente após uma chuvada; os telhados têm grandes buracos, o vento e as tempestades perturbam as actividades lectivas".

3.3.8. A sala de aulas normal é escura e abafada, os estudantes sentam-se no chão, equilibrando um caderno de exercícios ou uma ardósia sobre os joelhos enquanto escrevem. Os professores mal têm gabinetes, as cadeiras não têm costas e os bancos apenas metade do assento. É bastante óbvio que num ambiente físico tão pobre é ilusório esperar grandes feitos por parte dos estudantes, especialmente se se tiver em mente, como demonstraram certos estudos, que um alto nível de sucesso está associado à facilidade de acesso a livros e outros tipos de materiais impressos.

3.3.9. Na tentativa de explicar a ineficiência interna e externa das escolas em África, devemos também tomar em consideração a baixa qualidade do ensino ministrado. Isto justifica-se largamente pelo número enorme de professores não qualificados que se podem encontrar em muitos países africanos.

3.3.10. A motivação dos poucos professores qualificados nem sempre é elevada. Com efeito, os constrangimentos económicos que muitos dos países africanos experimentam têm conduzido a uma substancial diminuição dos salários dos professores, o que, por seu turno, desmoralizou muitos dos docentes. Isto é agravado pelo declínio do respeito de que os professores sempre foram alvo, declínio que resulta da erosão geral da confiança dos pais nas escolas públicas.

3.3.11. Uma consequência séria deste estado de coisas é que, como observa Williams, muitos professores "são tentados a empenharem-se noutras actividades económicas de modo a complementar os seus rendimentos, a fazerem trabalho suplementar não autorizado e, sobretudo nas áreas urbanas, a buscar uma fatia cada vez maior do seu rendimento em aulas particulares". A situação não é melhor ao nível universitário onde existe um fluxo de saída de pessoal superior em favor de organizações internacionais ou de postos nos países industrializados.

C. Baixa Eficiência Externa

3.3.12. Embora tenham sido investidos vastos recursos na educação em África nas últimas décadas, e tenha havido um progresso considerável tanto na expansão quanto na melhoria dos sistemas educativos, o impacto total da educação sobre a qualidade de vida em África parece ter ficado aquém das expectativas iniciais dos países e dos povos. O desemprego e a migração dos campos para as cidades têm vindo a crescer, mais notoriamente entre os jovens que acabam a escola. A produção agrícola e industrial mostrou-se incapaz de aliviar a pobreza generalizada. É claro que as causas principais desta situação radicam nas condições estruturais que afectam e restringem o papel da África na economia mundial e seria altamente falacioso acusar os países africanos da baixa eficiência do sistema educativo. Mesmo assim, há razões para duvidar se, dentro das restrições impostas pelas condições económicas e pelas estruturas políticas, a educação está a contribuir tanto quanto poderia para a qualidade de vida africana.

3.3.13. É verdade que, num certo número de áreas temáticas os currícula e os materiais de ensino foram revistos de modo a eliminar referências e materiais que datam das práticas coloniais, de modo a tornar as matérias mais relevantes para as condições e necessidades de uma sociedade africana contemporânea. Mas, como um dos documentos de trabalho da Conferência de Harare diz: "uma adaptação genuína da educação ao ambiente Africano envolve a redefinição de estruturas, o estabelecimento de novos programas, a readaptação de métodos de ensino, o desenvolvimento de meios de ensino apropriados e uma nova abordagem à formação de professores". Neste sentido mais lato, no entanto, o que existe no que diz respeito à aproximação mais estreita da educação em África às necessidades práticas da vida produtiva, cultural e social das sociedades africanas está longe de ser satisfatório.

D. Má Administração, Organização e Planeamento

3.3.14. Análises convergentes ao estado da educação em África concluem que a ineficiência ao nível da administração e da organização dos sistemas educativos se encontram entre os problemas mais sérios e que requerem maior atenção. Estes maus resultados impedem a utilização óptima dos escassos recursos e contribuem assim para as dificuldades que os sistemas educativos têm em responder às necessidades de desenvolvimento e às aspirações sociais. O problema é geralmente visto como tendo tanto elementos estruturais quanto pessoais e como estando intimamente relacionado com a necessidade e o uso da informação. Muitas vezes esquecida é a

sobrecarga especial, que é colocada sobre agências administrativas, já sobrecarregadas, nos países em desenvolvimento, constituída pela proliferação de contactos com as agências doadoras. Em muitas instâncias africanas uma grande proporção do pessoal administrativo central da educação está totalmente absorvido servindo um vasto número de agências doadoras, cada uma com procedimentos e requisitos diferentes e um número de projectos ainda maior.

3.3.15. Uma das dimensões importantes do problema da administração educacional é a ambivalência que existe em muitos países entre a lógica da administração descentralizada e a pressão em favor de um controle centralizado. Apesar de serem percebidas, ou pelo menos proclamadas, vantagens claras numa forma de administração educacional mais descentralizada e participativa, existe uma forte propensão para reter um alto grau de autoridade centralizada nas decisões tanto ao nível dos regulamentos quanto ao nível da distribuição de tarefas. O problema é agravado pela atenção inadequada prestada às competências administrativas dos responsáveis locais e institucionais pela educação (incluindo as capacidades administrativas dos professores) e por uma má comunicação vertical entre os níveis central e local. O grau elevado de centralização administrativa na educação africana não só conduziu a respostas muito lentas às necessidades internas do sistema como também trabalhou em desfavor da mobilização dos recursos, da participação da comunidade e dos esforços de aproximar mais os programas educacionais das necessidades e condições locais e regionais.

3.3.16. Levando mais longe a análise da inadequação administrativa na educação africana, aparecem-nos mais dois problemas-chave que têm a ver com as qualificações e a formação dos administradores e com a base de informação para a tomada de decisões administrativas. Embora esforços consideráveis tenham sido feitos nas duas últimas décadas por instituições como o Instituto Internacional para o Planeamento Educacional, de modo a melhorar as qualificações do pessoal administrativo da educação, ainda há muito para fazer não só a nível central-nacional mas, particularmente, nos níveis mais baixos da administração educacional. Ao mesmo tempo, a informação que os funcionários educativos têm à disposição como base para a tomada de decisões é, muitas vezes, incompleta, ultrapassada ou inadequada. É difícil perceber-se como é que decisões competentes sobre a atribuição de recursos, a colocação de pessoal, o fornecimento de materiais, a manutenção dos edifícios, etc., podem ser tomadas quando a informação estatística e geral sobre estes assuntos não está disponível com a adequação ou o detalhe necessários. O papel potencial que uma tecnologia de

informação relativamente simples pode desempenhar nesta área necessita de grande atenção e exploração.

3.3.17. Um dos aspectos da administração escolar que tem sido sujeito a um criticismo particular nos últimos anos tem sido o planeamento escolar e particularmente os sérios problemas de implementação de planos. Nas duas décadas que decorreram desde a adopção generalizada do planeamento escolar em muitos países em vias de desenvolvimento, os problemas encontrados são atribuíveis variavelmente aos modelos de planeamento demasiado rígidos, à escassez de dados, e à sobrestimação do grau até ao qual a educação pode ser planeada. Há, assim, mais do que nunca, uma necessidade de planeamento educativo competente, flexível e informado.

3.3.18. A discussão anterior, espera-se, lançou alguma luz sobre os principais problemas que impedem o desenvolvimento da educação em África. Williams (1984) identificou três opções básicas que se podem fazer em relação a tais dificuldades: a opção "sit-out" ou reacção passiva, a opção "break-out" ou re-estruturação radical e a opção "work-out" ou melhoramento planeado. O Grupo de Bancos, em conformidade com a sua vocação desenvolvimentista, recusou reagir passivamente aos problemas da educação em África, mas, ao mesmo tempo, rejeitou a aposta de re-estruturação radical em favor da opção de melhoramento planeado. No que se segue é feita uma tentativa de avaliar a acção do Grupo de Bancos na promoção da educação nos seus estados membros.

4. A acção do Grupo de Bancos na promoção da educação em África

4.1. Os supostos teóricos que sublinham a intervenção do Grupo de Bancos no sector educacional

4.1.1. A educação tem sido vista, desde há algum tempo, como um factor importante para o desenvolvimento; as noções de "capital humano" e de "mão-de-obra educada" têm aparecido nebulosamente em tentativas anteriores para identificar a contribuição que a educação pode dar ao desenvolvimento. Entretanto, a nossa compreensão da relação entre a educação e o desenvolvimento melhorou consideravelmente; ao mesmo tempo, o próprio significado de desenvolvimento, especialmente em África, sofreu uma mudança e uma expansão consideráveis. Como resultado destes dois processos, é agora possível perceber a relação entre a educação e o desenvolvimento em termos mais completos e diferenciados.

4.1.2. É claro que permanece como um assunto de grande interesse, especialmente para instituições como o Grupo de Bancos a avaliação da con-

tribuição que a educação é capaz de trazer às capacidades produtivas de uma dada sociedade. Neste ponto provas vindas de uma variedade de diferentes fontes começaram a constituir um poderoso argumento acerca do importante papel que a educação desempenha no fomento do avanço económico tanto ao nível individual como colectivo. Parece que a educação desempenha esta função de duas maneiras. Por um lado a educação (incluindo a aquisição das capacidades de ler e lidar com números) parece afectar favoravelmente a produtividade dos indivíduos, e há provas particularmente persuasivas acerca da relação entre um aumento da capacidade de leitura e progressos na escolarização por um lado, e aumentos na produtividade agrícola por outro. Conjuntamente, há um crescente número de apoios à conclusão que afirma que países com níveis mais altos de desenvolvimento dos recursos humanos têm tendência a apresentar taxas mais rápidas de crescimento económico.

4.1.3. O argumento acerca da eficácia económica da educação tem, a um nível geral, encontrado forte apoio nas análises das taxas de rendimento da educação. Tanto as taxas de rendimento privadas quanto as sociais derivadas da educação são dignas dos fundos privados e públicos gastos na sua obtenção. Embora haja assim provas corroborantes da sensatez do investimento público e privado na educação, deve-se salientar que a utilidade das análises das taxas de rendimento tem severas limitações no que diz respeito a projectos educacionais específicos. Como regra geral, a natureza dos projectos educacionais é tal que uma análise específica das suas taxas de rendimento pode não revelar a imagem completa.

4.1.4. Para além de haver, assim, provas consideráveis em favor da premissa de que os investimentos na educação têm um efeito directo sobre a produtividade dos indivíduos e das sociedades, há também um corpo de dados, em crescimento, que mostra que os efeitos da educação sobre o bem-estar económico das sociedades operam indirectamente de modo igualmente eficaz. Este argumento sustenta-se especialmente no que diz respeito aos efeitos da educação na saúde, que são particularmente fortes no caso da relação entre a educação materna e a nutrição e a mortalidade infantis. Embora os efeitos da educação sobre a saúde sejam, claro, notáveis por si sós, eles constituem também um outro elo importante entre a educação e uma acrescida produtividade da sociedade.

4.1.5. Assim, mesmo que se limitasse o significado de "desenvolvimento" estritamente às medidas convencionais de crescimento económico e de produtividade, as provas em favor da eficácia de sistemas educativos melhorados e expandidos continuariam consideráveis e em crescimento. Depois de rever os dados disponíveis referentes ao ensino primário, um estudo

recente mandado fazer pelo Banco Mundial concluiu que "o que se passa ao nível do investimento na educação primária é que, esmagadoramente, torna as pessoas mais produtivas no trabalho e no lar". Todavia, o desenvolvimento como já é entendido em África não significa apenas crescimento económico e produtividade. Embora o crescimento económico seja ainda uma parte da nova perspectiva de desenvolvimento, é agora integrada num conceito mais amplo de desenvolvimento, para o qual a auto-suficiência e a justiça social se tornaram objectivos supremos.

4.1.6. Dentro desta nova perspectiva de desenvolvimento, um número de objectivos complementares e entrecruzados tem-se tornado parte das estratégias de desenvolvimento tanto nacionais quanto regionais de África. Estes objectivos incluem:

- a) reduzir a dependência de África do exterior tanto em recursos humanos como materiais, adoptando estratégias de auto-suficiência como meios e fim da política de desenvolvimento;
- b) uma distribuição mais equitativa dos benefícios a derivar do esforço de desenvolvimento;
- c) um movimento em direcção à integração económica de África como meio de conseguir e manter a auto-suficiência colectiva;
- d) fazer face às implicações para a África da mudança tecnológica sem precedentes e dos avanços científicos; e
- e) reorganizar os valores sócio-culturais africanos como base para o fortalecimento da identidade cultural das sociedades africanas.

4.1.7. Dada esta nova concepção de desenvolvimento, é importante que, de modo a ser devidamente compreendido, o papel da educação no desenvolvimento seja avaliado através de uma vasta gama de objectivos de desenvolvimento. É aqui que o caso da educação como um investimento no futuro das sociedades africanas é ainda mais forte. É claro que se um dos importantes objectivos de desenvolvimento em África é uma maior auto-suficiência e autonomia em relação às influências e aos recursos exteriores, a mobilização dos recursos humanos de África através de programas alargados de educação e de formação tem que desempenhar um papel-chave na concretização deste objectivo. Similarmente, uma vez que África enfrenta o desafio de fazer face a um avanço científico e a uma mudança tecnológica sem precedentes, enquanto, ao mesmo tempo, tenta manter tanto as suas tradições culturais próprias quanto a integridade do seu ambiente, a educação a todos os níveis pode-se tornar numa variável crítica para a realização desta tarefa formidável. Os estados africanos têm como prioridade, como é expresso na *Declaração de Monróvia* de 1979: "assegurar que as nossas políticas de desenvolvimento reflectam adequadamente os nossos valores

sócio-culturais em ordem a reforçar a nossa identidade cultural". É ainda principalmente através da educação que as línguas, histórias, tradições e valores de África necessitam de ser trazidos à vida e acarinhados.

4.1.8. Embora seja importante reconhecer e compreender melhor o impacto que a educação é capaz de ter sobre o desenvolvimento, é igualmente importante entender que esta relação entre a educação e o desenvolvimento é recíproca e que o desenvolvimento dos sistemas educativos, em África como em qualquer sítio, é, por seu turno, profundamente afectado pelas mudanças no seu ambiente demográfico, social, político e económico. Assim, qualquer tentativa para expandir, melhorar ou reformar a educação numa dada sociedade depende, para ter sucesso, de uma compreensão de uma vasta gama de condições dessa sociedade que determinam as possibilidades e as limitações da política educacional. De facto, é precisamente sobre esta estreita e mútua relação entre a educação e o desenvolvimento que está focado o interesse do Grupo de Bancos no que se refere aos empréstimos à educação.

4.1.9. África fornece, de muitos modos, um exemplo particularmente notável de como o desenvolvimento dos sistemas educativos é moldado por forças sociais exteriores ao campo da educação:

- Sendo o maior recipiente de recursos públicos na maioria dos países africanos, a educação é particularmente susceptível às variações da situação geral de um país no que diz respeito a recursos, especialmente sob as condições de estagnação económica e de severas restrições ao nível dos recursos que acabaram por prevalecer em muitos países africanos e que são exacerbadas pela estagnação reinante nos esforços de assistência internacional.
- Em todas as sociedades, forças históricas modelam significativamente a natureza, a estrutura e o conteúdo dos programas educacionais e talvez em nenhum outro sítio tanto quanto em África os legados coloniais deixaram uma marca particularmente forte nos sistemas educativos, onde, ao mesmo tempo, se espera que as escolas façam renascer o conhecimento e a compreensão das tradições africanas.
- As modificações demográficas têm a característica de potencialmente afectarem seriamente e restringirem as possibilidades da expansão educacional. África fornece um caso extremo onde, apesar de esforços tremendos e, de facto, de uma redução substancial da *percentagem* de adultos analfabetos, o crescimento populacional geral conduziu a um aumento substancial do *número* absoluto de analfabetos.

- Dada a importância que todos os países africanos dão à educação, seria ingénuo esperar que esta pudesse ficar ao abrigo do "quente e frio vento da política"; especialmente sob condições de restrição de recursos e de prioridades sociais em disputa, é provável que a educação se venha a tornar bastante menos controversa no reino do poder e da política.

É com a compreensão desta complexa relação teórica entre a educação e o desenvolvimento que a acção do Grupo de Bancos no processo de desenvolvimento da educação em África deve ser avaliado.

4.2. As operações do Grupo de Bancos de 1975 a 1984

4.2.1. Um exame das operações do Grupo de Bancos ao longo do período que vai até 1984, mostra que os empréstimos para o sector social, que cobrem projectos nos campos da educação e da saúde, representam 10,1% do total das actividades de empréstimo do Grupo de Bancos. Os empréstimos para o sector social somaram, até agora, 5,3% dos recursos do ADB, 15,9% dos recursos do ADF e 16,7% dos recursos do NTF. Os projectos de educação atingiram metade (mais de 285 milhões de BUA ou 57%) do total de empréstimos ao sector social e foram seleccionados para financiamento com base na identificação feita pelo pessoal do Banco seguindo os pedidos de Estados Membros ao Grupo de Bancos; na identificação e preparação de projectos, os estados membros foram assistidos por outras organizações internacionais, principalmente a UNESCO. O primeiro projecto de educação foi financiado pelo Grupo de Bancos no FYU 1975 (Chad). Entre essa data e o final de 1984, um total de trinta e oito empréstimos foi aprovado para o sector da educação. Estes empréstimos foram usados para financiar trinta e três projectos e três estudos de pré-investimento num total de trinta e dois estados membros. Uma lista completa de todos os empréstimos para a educação aprovados pelo Grupo de Bancos é fornecida no Anexo 1.

Perspectiva Geral sobre os Empréstimos à Educação Aprovados pelo Grupo do Banco de Desenvolvimento Africano entre 1975 e 1984

Ano	Número de Projectos			Soma dos Empréstimos (em milhões)		
	ADF	ADB	NTF	ADF	ADB	NTF
1975	1	—	—	5,00	—	—
1976	2	—	—	8,29	—	—
1977	3	—	1	12,23	—	3,60
1978	4	—	—	23,20	—	—
1979	2	1	—	14,70	8,00	—
1980	2	1	—	14,70	8,00	—
1981	3	—	—	21,60	—	—
1982	4	2	—	39,90	21,00	—
1983	5	2	—	40,53	27,70	—
1984	4	1	—	24,47	28,30	—
Totais	30	7	1	204,62	93,00	3,60

4.2.2. De longe a porção maior destes projectos (66%) foi financiada pelo ADF em termos de concessão, como se pode inferir do decréscimo dos diferentes recursos do Grupo de Bancos devotados ao sector da educação (Fundo de Desenvolvimento Africano 204,6 milhões FUA; Banco de Desenvolvimento Africano 93,0 milhões BUA; Fundo de Confiança Nigeriano 3,6 milhões BUA). O tamanho médio dos empréstimos para o sector da educação varia de acordo com a fonte de financiamento e tem tendido a aumentar ao longo dos dez últimos anos. No presente, os tamanhos médios são: ADF 6,82 milhões FUA, ADB 13,29 milhões BUA e NTF 3,60 milhões BUA. No entanto, estas médias estão distorcidas pelas pequenas somas emprestadas nos primeiros projectos e pelos actuais empréstimos para estudos de pré-investimento.

4.2.3. Os projectos patrocinados pelo Grupo de Bancos ao longo dos dez últimos anos distribuem-se por uma vasta gama de níveis educativos, programas e instituições. Vários dos projectos educacionais em curso têm componentes que cobrem mais do que um tipo ou nível de educação e deste modo qualquer tentativa para categorizar os projectos existentes é, no melhor dos casos, uma classificação indicativa.

Distribuição de Empréstimos à Educação, 1975-1984

	1975-1979	1980-1984	Todos os Projectos
Por Nível de Educação			
Primário	20,5%	20,6%	20,6%
Secundário	48,0%	43,5%	44,6%
Superior	12,0%	32,2%	27,1%
Não-formal	19,4%	3,8%	7,7%
Por conteúdos			
Gerais e Diversificados	14,8%	21,0%	19,4%
Comerciais Técnicos	50,6%	37,2%	40,6%
Agrícolas	13,7%	12,1%	12,5%
Ensino	19,8%	25,4%	24,0%
Administração	1,1%	4,3%	3,5%
Por Categorias de Gastos			
Construção Civil	55,7%	60,1%	59,0%
Mobiliário	4,2%	6,0%	5,5%
Equipamento	23,7%	21,8%	22,3%
Assistência Técnica	9,6%	7,8%	8,3%
Bolsas de Estudo	2,6%	1,6%	1,9%
Custos Operacionais	4,1%	2,6%	3,0%

4.3. Impacto dos empréstimos do Grupo de Bancos sobre a educação

4.3.1. É certamente demasiado cedo para empreender qualquer avaliação detalhada do impacto dos empréstimos do Grupo de Bancos sobre a educação dado o facto de que o grosso dos projectos aprovados ainda está em implementação. De facto, apenas quatro dos trinta e oito projectos financiados entre 1975 e 1984 foram completados. Isto é explicado principalmente pelo facto de que os projectos de educação têm um tempo de arranque de vários anos, composto pelo período de construção e pela duração do curso de formação. Assim sendo, qualquer avaliação do impacto da acção do Grupo de Bancos sobre a educação pode apenas ser feita em termos de potencial.

4.3.2. Tendo isto em mente, pode-se dizer que o Grupo de Bancos está a contribuir efectivamente para o desenvolvimento da educação em toda a África. O seu impacto é observável ao nível dos principais desafios a que a

educação faz face nos países africanos. Em relação ao problema da expansão quantitativa, por exemplo, graças aos empréstimos do Grupo de Bancos, largos passos foram dados. Muitas novas escolas e várias instituições educacionais foram construídas proporcionando milhares de novos lugares para estudantes cuja educação, de outro modo, se teria tornado problemática. Com esta intervenção maciça no domínio da construção de escolas, a todos os níveis do sistema escolar (primário, secundário, superior e não-formal), o Grupo de Bancos alargou, de um modo apreciável, o acesso à educação em África e patrocinou uma maior equidade.

4.3.3. Para além de aumentar o acesso à educação, os empréstimos do Grupo de Bancos ajudaram a melhorar a eficiência interna da educação. Isto tem sido possível através da construção de novas instalações adequadas incluindo salas de aula, laboratórios, oficinas, gabinetes e casas para o pessoal. Foram também feitas provisões no respeitante ao equipamento didáctico, aos livros e, num caso, foi fornecida uma unidade de impressão de livros. Porque nenhuma melhoria de eficiência interna de um sistema educativo é possível a menos que os professores sejam qualificados, a formação local de professores ou no estrangeiro foi sublinhada recebendo 24% do total dos empréstimos para a educação.

4.3.4. O problema da relevância, da utilidade e da eficiência externa da educação tem também constituído uma preocupação primeira para o Grupo de Bancos. Têm sido desenvolvidos esforços de modo a proporcionar o tipo de formação que responda às necessidades locais e, consequentemente, capacite o formando a tomar uma parte activa no processo de desenvolvimento da sua comunidade ou país. Assim, sob a forma de assistência técnica, o Grupo de Bancos certificou-se sempre, onde fosse possível, de que eram feitas tentativas para programar curricula que fossem congruentes com as necessidades locais. Para mais, foi dada prioridade à formação vocacional e técnica com vista a preencher as lacunas locais em termos de mão-de-obra. Assim, como pode ser visto na tabela supra, um pouco mais de quarenta por cento dos empréstimos à educação entre 1975 e 1984 foi dedicado a projectos de educação técnica e comercial, doze por cento a projectos de educação agrícola e três por cento à gestão.

4.3.5. A gestão, a organização e o planeamento da educação não têm sido directamente abordados, como problemas, pelo Grupo de Bancos na sua experiência passada. De facto, apenas um pouco mais de dois por cento dos projectos aprovados diziam directamente respeito a estes problemas e aos relacionados com o custo e financiamento educacionais. No entanto, o estabelecimento de Unidades e Implementação de Projectos (PIU) no seio da estrutura dos projectos aprovados, como regra obrigatória do Grupo de

Bancos, contribuiu para a melhoria das capacidades nacionais ao nível do planeamento, da implementação e mesmo da avaliação do empreendimento educativo.

4.3.6. Isto é particularmente verdadeiro se se tiver em mente que uma PIU compreende geralmente gabinetes e respectivas mobílias e equipamento, equipamento técnico para desenho, veículos e o pessoal necessário, incluindo, pelo menos, um planeador educativo e um arquitecto. Graças às PIUs, o sistema de informação da gestão incluindo recolha, análise e uso de dados de controle tem, de algum modo, melhorado nos países onde os projectos do Grupo de Bancos estão sendo implementados, especialmente se nos lembrarmos que os estudos no sector educativo são sempre levados a cabo, obrigatoriamente, pelo Grupo de Bancos, pela UNESCO ou pelo próprio Governo.

4.3.7. A última realização do Grupo de Bancos (mas não a melhor) a ser mencionada aqui reside nos esforços feitos para desenvolver a cooperação regional entre estados membros no sector educacional. De facto, desde o início dos seus empréstimos à educação, o Grupo de Bancos aprovou três projectos regionais, nomeadamente: o Centro Regional de Energia Solar (CEAO), a Escola de Mineração da Nigéria (CEAO) e a Escola do Mar da Costa do Marfim. Estes três projectos envolvem, ao todo, cerca de quinze países africanos. O tremendo potencial de tais projectos na motivação da cooperação educacional entre estados africanos torna-se evidente quando nos damos conta dos esforços políticos que cada um dos estados abrangidos tem que fazer em ordem a ter as escolas regionais harmoniosamente integradas no seu sistema educativo nacional.

4.3.8. Esta breve revista à experiência passada do Grupo de Bancos no que diz respeito aos empréstimos à educação exprime bastante bem os esforços que têm sido feitos para o desenvolvimento da educação em África. Todavia, quando cotejada com o que resta por fazer, a acção do Grupo de Bancos pode facilmente ser comparada a uma gota de água no oceano. De facto, África ainda se encontra confrontada com enormes problemas de educação que vão desde a mera escassez de instalações físicas à falta de relevância das matérias ensinadas. Esta difícil situação é largamente explicada por um factor: falta de recursos financeiros.

4.4. Problemas no financiamento da educação em África

4.4.1. Em todos países, a educação lida com uma larga proporção dos recursos nacionais. Onde, como acontece em muitos países africanos, esses recursos são severamente limitados, o fardo pesa sobremaneira. Em relação tanto à população total quanto ao produto nacional bruto, os países africa-

nos empregam na educação uma parte substancial e em expansão dos seus recursos, mais do que o geral dos países em desenvolvimento; as despesas correntes com a educação em termos de percentagem do total das despesas recorrentes dos Governos africanos vão de dez por cento a perto de quarenta por cento. Parece, no entanto, que o crescimento geral da proporção dos recursos públicos devotados à educação em África estabilizou e, em alguns países mais pobres, declinou mesmo. Para a maioria dos países africanos parece que o cenário mais provável para o futuro previsível é o de um "estado estacionário" no que diz respeito ao financiamento escolar. O nível dos gastos dificilmente conseguirá manter-se à frente da inflação, tornando improváveis incrementos significativos em termos reais.

4.4.2. O problema do financiamento educacional não mudará a priori no seguimento da assistência internacional e, deste modo, parece improvável que o volume total de recursos financeiros disponível em África aumente significativamente em termos reais num futuro próximo. Isto acarreta um número de consequências, incluindo as que se seguem:

- a) Limitará a expansão dos sistemas educacionais, a menos que os custos de manutenção dos sistemas existentes possam ser substancialmente reduzidos, pelo menos num grau significativo, por causa da elevada proporção dos custos com o pessoal, que são relativamente fixos.
- b) Exacerbará mais a competição pelos recursos entre os diferentes sectores da actividade pública com uma possível inclinação em favor das despesas que são tidas como beneficiando mais directamente o incremento da produtividade.
- c) Criará provavelmente um conflito interno no seio da educação sobre se tais recursos adicionais tão limitados, como se irão tornar, devem ser dedicados à expansão do sistema educacional ou à sua melhoria qualitativa.
- d) Conflitos similares irão provavelmente levantar questões acerca da redistribuição do sistema educacional e do grau de diversificação dos conteúdos dos programas educativos que podem ser suportados pelos magros recursos.
- e) Dada a persistentemente elevada exigência social de educação nas sociedades africanas, ir-se-á assistir a um razoável sentimento de frustração pública no que diz respeito à incapacidade dos governos em promover grandes novas oportunidades na educação primária e, sobretudo, na pós-primária.

4.4.3. Há ainda um outro conjunto de problemas que tem a ver com a estrutura interna dos custos da educação. Aqui, são relevantes dois conjuntos de informação. Em primeiro lugar, o facto de que em todos os países, a maior fatia das despesas educativas é, de longe, a gasta com os custos de pessoal, sobretudo com os salários dos professores; em África, alguns países gastam mais de oitenta por cento dos seus orçamentos com os professores, e a maior parte dos restantes não fica muito atrás. Uma vez que estas despesas são, em muitos casos, feitas sob contratos ou arranjos semelhantes, são difíceis de ser mudadas, o que dá aos padrões de despesa com a educação uma qualidade de grande inércia. Em segundo lugar, o facto de que os custos unitários nos diferentes níveis da educação são grandemente divergentes; em África, os custos unitários com o Ensino Superior como percentagem do PNB per capita - em parte devido à fraqueza das economias - são cerca de cinquenta vezes o custo unitário do ensino primário e cerca de dez vezes o custo unitário do ensino superior na América Latina. Para além das consequências desta situação do ponto de vista da equidade, as implicações da expansão dos segundo e terceiro níveis de educação em África são muito sérias, especialmente sob as macro condições em termos de recursos já descritas.

4.4.4. Dados estes sérios problemas em termos tanto de recursos financeiros gerais quanto de estruturas internas de custos, duas linhas de exploração de estratégias terapêuticas têm sido perseguidas, cada vez com mais determinação, em África e noutros sítios: conseguir uma maior eficiência na utilização de recursos e redistribuir o fardo financeiro dos custos educacionais. Embora ambos estes caminhos tenham o potencial de aliviar alguma da pressão exercida sobre os orçamentos educacionais, não podem fornecer um remédio de grande alcance e duradouro. Uma maior eficiência tanto no processo de instrução quanto na administração dos sistemas educativos irá melhorar os resultados do processo educacional. No entanto, dada a alta percentagem de custos relativamente fixos, é difícil ver como é que se podem produzir poupanças em larga escala. A redistribuição dos custos educativos, sobretudo na direcção da privatização ou da "comunalização" de algumas porções dos custos da educação, promete algum alívio dos orçamentos públicos; aqui também é difícil ver como é que se possa conseguir uma grande saída para o problema dilemático dos custos/financiamento. É possível, no entanto, que o movimento no sentido de estratégias "grassroot" para o desenvolvimento possa trazer a promessa de novas e diferentes maneiras de pensar acerca das responsabilidades comunitárias no campo da educação; onde a comunidade local se identifica realmente, e não só de um modo retórico, com o seu programa educativo, pode

encontrar novas maneiras de redefinir as e tomar conta das suas necessidades em termos de recursos.

A Resposta do Grupo de Bancos ao Financiamento da Educação

4.4.5. O Grupo de Bancos está a tomar o dilema que o desenvolvimento educativo enfrenta em África de um modo suficientemente sério a ponto de se ter empenhado a fundo, no que diz respeito aos empréstimos à educação, especialmente no que diz respeito às concessões, nas suas próprias projecções orçamentais e no seu programa. Dada a seriedade do problema e as limitações dos recursos totais do Banco, é ainda mais importante empregar os fundos de empréstimo do Banco tão eficazmente quanto possível. Estas linhas de rumo são pensadas de modo a contribuir para este objectivo. O Grupo de Bancos quer continuar a expandir o seu papel como catalizador na procura de arranjos financeiros para projectos educativos para os quais várias agências financeiras ou doadoras combinem os seus recursos tendo em vista o benefício de projectos identificados como particularmente válidos, e necessitados de apoio para além dos meios próprios do Banco. Esforços conjuntos deste género fornecem também uma oportunidade para tomar em consideração a experiência de diferentes agências em projectos particulares.

4.4.6. O Grupo de Bancos está particularmente preocupado com o dilema, enfrentado por muitos dos seus países membros, de alguns países terem de enfrentar os pesados custos recorrentes resultantes de grandes investimentos de capital em projectos de educação. Para o Grupo de Bancos esta situação implica duas coisas: a) maior atenção à avaliação, aquando da preparação e apreciação de um projecto, da capacidade de um país enfrentar os custos que se seguem à implementação do projecto educativo; e b) consideração da possibilidade do Grupo de Bancos incluir provisões para, pelo menos, alguns dos custos recorrentes que se seguem ao lançamento dos projectos, incluindo custos de manutenção de edifícios e de equipamento, a obtenção regular de materiais de ensino durante um período inicial de tempo, ou mesmo para os custos salariais se o pessoal adequado for uma das condições-chave para o sucesso de um projecto. Em ordem a prestar uma assistência mais eficaz neste aspecto, e para proteger e realçar a eficácia de investimentos que podem, de outro modo, ficar sub-utilizados, o Banco irá, em casos cuidadosamente estudados, tornar disponíveis fundos de empréstimo para cobrir certos custos vitais recorrentes em projectos educativos. Este financiamento de elementos de custo recorrentes das despesas educacionais seria limitado a um período inicial da vida de um

projecto e seria de natureza faseada, de tal modo que estas despesas sejam eventualmente assimiladas pelo orçamento educativo nacional.

4.4.7. Tanto quanto a situação de severas restrições de recursos em muitos países africanos reclama uma utilização ainda mais eficaz dos recursos disponíveis, a atenção do Banco a uma maior eficácia na gestão escolar, especialmente no que diz respeito à redução dos custos, é ainda aqui pertinente. Uma área na qual o Grupo de Bancos vê uma oportunidade de melhorar a eficiência e de reduzir os custos unitários é na introdução de taxas mínimas de relação número de estudantes/número de funcionários e no melhor uso do tempo de trabalho dos professores com o mínimo de sobrecarga de funções. No que diz respeito às instalações físicas e às construções escolares, uma área particular e geralmente negligenciada é a manutenção adequada dessas instalações e desse equipamento. O Grupo de Bancos deseja apoiar a criação de unidades de manutenção de modo a assegurar que os benefícios com os investimentos nas instalações escolares já patrocinadas pelo Grupo ADB e outros sejam totalmente realizados.

4.4.8. Embora as medidas com vista à redistribuição dos custos educativos não sejam prováveis de em si e por si resolver o dilema financeiro que a educação em África enfrenta, o Banco está interessado nas tentativas que visam conseguir alguns resultados por esta via, e apoiaria particularmente esquemas que envolvessem provisões para a mobilização e envolvimento das comunidades locais. Nalgumas circunstâncias e em certas instituições especializadas, pode haver a possibilidade de passar o custo do treino pós-secundário especializado para os empregadores e para o indivíduo a ser treinado. Isto pode ser conseguido através do apoio à formação especializada vocacional e in loco levada a cabo pela iniciativa privada.

4.5. A nova política de intervenção junto da educação do Grupo de Bancos

4.5.1. Como foi mostrado, o envolvimento do Grupo de Bancos no sector da educação atingiu já um nível muito significativo; no entanto, enquanto os empréstimos à educação foram significativos, numa base de projecto a projecto, permaneceram ainda assim sendo uma área menor (6%) do total dos empréstimos do Grupo de Bancos. Dados os limitados recursos disponíveis para a educação, e com vista a melhorar o impacto dos investimentos do Grupo de Bancos neste sector há, pois, uma real necessidade de concentrar os empréstimos à educação do Grupo de Bancos. Isto implica selectividade e a adopção de áreas de prioridade para os empréstimos à educação, como guias dos investimentos futuros do Grupo de Bancos neste sector. Deste documento, que na realidade é uma orientação, espera-se obter uma grelha

para avaliação interna dos projectos, uma informação aos estados membros acerca do que o Banco irá provavelmente apoiar e uma coordenação das suas actividades com as de outros dadores.

4.5.2. Nesta orientação da política educacional, o Grupo de Bancos classificou as suas respostas às áreas com maiores problemas no que diz respeito à educação em África sob três agrupamentos.

1. Primeira Prioridade

- Educação das mulheres
- Educação básica

2. Segunda Prioridade

- Formação técnica e vocacional
- "Software" e materiais didácticos
- Gestão e administração educativas

3. Terceira Prioridade

- Educação dos professores, especialmente em ciências e matemáticas
- Re-estruturação dos custos e ampliação da base de recursos financeiros para a educação.

4.5.3. O Grupo de Bancos deseja modificar o equilíbrio entre os tipos de gastos com os seus projectos educativos, realçando os elementos de "software" da educação. Enquanto no passado a construção civil explicava a maior parte das despesas com os projectos educativos, no futuro será menos apoiado o tipo de projectos educacionais à base de "hardware". Haverá sempre lugar para a prestação de ajuda, por parte do Grupo de Bancos, em financiamentos de projectos de infra-estruturas educativas ou de "hardware", especialmente dada a relutância de um certo número de agências de desenvolvimento e de dadores em fornecer fundos para tais actividades. No entanto, uma grande ênfase será posta nos gastos directamente relacionados com os elementos "software" tais como: materiais didácticos, equipamento e alimentação; ainda: sobre a crescente importância da assistência técnica, das bolsas de estudo e da necessidade de consideração do apoio a itens essenciais das despesas correntes.

4.5.5. Uma segunda mudança que o Grupo de Bancos irá adoptar refere-se aos objectivos. Aqui, o Grupo de Bancos deseja afastar-se dos projectos específicos de ajuda a escolas individuais e a estabelecimentos de educação de modo a poder incrementar o apoio ao desenvolvimento e fortalecimento das capacidades institucionais do sistema educativo. O Grupo de Bancos deseja, pois, financiar projectos que melhorem a capacidade institucional e tenham impacto em todo o sistema educativo e que não fiquem confinados a escolas individuais ou a institutos. Tais projectos irão prova-

velmente dirigir-se aos problemas da administração escolar, do planeamento e da gestão, bem como ao conteúdo dos programas curriculares e à disponibilidade dos materiais educativos.

4.5.6. O Grupo de Bancos está consciente da complexidade da educação nos países membros e da necessidade de considerar cada caso segundo os méritos próprios, seguindo uma linha de orientação geral.

5. Conclusão

5.1. Foi feita uma tentativa, neste trabalho, para mostrar a importância da educação como uma variante crítica na promoção do desenvolvimento em África, e o apoio que este sector está a receber do Grupo de Bancos. Durante a passada década, foram feitos esforços pelo Grupo de Bancos para desenvolver a educação em toda a África tanto ao nível dos países individualmente quanto ao nível das regiões. No entanto, devido à complexidade do problema educacional e das restrições em termos de recursos, a situação está longe de ser satisfatória, o que mostra que ainda falta fazer muito.

5.2. Como uma instituição para o desenvolvimento financeiro, o Grupo de Bancos deve enfrentar este desafio nos anos que se seguem. Todavia, é importante ter em mente que apesar de todo o esforço que é feito pelo Grupo de Bancos e pelos outros dadores, a fragilidade da educação em África não será superada a menos que as condições internas ao nível económico, político e social dos Estados Africanos lhe sejam favoráveis. O problema educacional em África, como em qualquer outra parte do mundo, deve ser perspectivado fundamentalmente em termos políticos e não apenas puramente técnicos. O sucesso do Grupo de Bancos no desenvolvimento da educação em África, numa análise final, será, pois, determinado pela vontade política dos Estados Africanos.

ANEXO 1

Projectos educacionais em implementação

País	Projecto	Quantia do Empréstimo (em milhões)	Data de Aprovação	Notas
1. Angola	Educação Técnica	14,50 BUA	16/03/83	
2. Angola	Educação Técnica	10,00 FUA	14/03/83	
3. Benim	Complexo Politécnico	8,00 FUA	26/04/79	
4. Botswana	"Junior Secondary"	8,00 FUA	24/09/81	
5. Burkina Faso	Educação da Juventude	6,70 FUA	22/03/79	
6. Camarões	Formação Técnica de Professores	12,00 BUA	24/08/82	
7. Cabo Verde	Estudo de Educação	1,20 FUA	22/08/84	
8. R.C.A.	Formação Primária e de Professores	5,73 FUA	20/10/77	
9. Chad	Formação de Professores e Educação Tecnológica	4,29 FUA	22/11/75	
10. Comores	Educação Primária e Tecnológica	6,70 FUA	28/08/80	
11. Egipto	Formação Industrial Vocacional	8,00 FUA	22/11/78	Completo
12. Etiópia	Educação Secundária para Professores e Técnicos	18,00 FUA	17/03/83	
13. Guiné Equatorial	Escola Agrícola	7,60 FUA	12/11/83	
14. Gâmbia	Estudo de Educação	0,69 FUA	23/06/83	
15. Guiné	Educação Técnica e Vocacional	14,50 FUA	25/11/83	
16. Guiné-Bissau	Suplemento Educacional	3,00 FUA	22/08/84	
17. Guiné-Bissau	Formação de Técnicos e Professores	4,00 FUA	24/08/76	
18. Guiné-Bissau	Estudo de Educação	0,59 FUA	20/10/83	

(continua)

(continuação)

19. Costa do Marfim	Instituto Vocacional de Formação I	8,00 BUA	29/01/80	
20. Costa do Marfim	Instituto Vocacional de Formação II	8,00 FUA	28/08/79	
21. Costa do Marfim	Escola Científica de Marinha	13,20 BUA	17/01/84	
22. Quênia	Formação de Professores	14,00 FUA	26/08/82	
23. Libéria	Escola Comunitária	3,20 BUA	(NTF) 14/12/77	
24. Libéria	Educação Primária	9,00 BUA	19/10/82	
25. Malawi	Educ. Primária/Terciária	8,00 FUA	24/04/80	
26. Mali	Instituto Politécnico Rural	5,00 FUA	15/10/75	Completo
27. Mali	Instituto Politécnico Rural (suplemento)	2,40 FUA	26/08/82	
28. Mauritânia	Educação Primária e de Professores	6,00 FUA	30/04/81	
29. Ruanda	Educação	8,00 FUA	14/03/84	
30. Seicheles	"Primary and Junior Secondary"	2,50 FUA	07/06/78	Completo
31. Serra Leoa	Formação de Professores Bunumbu	5,00 FUA	27/06/77	
32. Somália	Impressão de livros de texto	1,50 FUA	04/04/77	Completo
33. Tanzânia	Formação Técnica e Vocacional	7,00 FUA	19/12/78	
34. Togo	Educação Técnica	5,70 FUA	23/03/78	
35. Tunísia	Educação	28,30 BUA	14/03/84	
36. Zâmbia	"Junior Secondary School"	9,00 FUA	26/08/82	
37. CEAO-Mali	CRES	11,25 FUA	24/11/83	
38. CEAO-Nigéria	EMIG	12,27 FUA	12/12/84	
TOTAL		96,20 BUA		
		204,60 FUA		