

Financiamento da Educação em Moçambique: desdobramentos e limitações do atual Manual de Apoio Direto às Escolas

Mario Chico Bonde¹

¹Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

Resumo

O artigo analisa as orientações sobre o uso dos recursos alocados às escolas no âmbito do financiamento à educação. Em Moçambique, uma das formas de financiamento da educação é a alocação direta dos recursos às escolas, denominada *Apoio Direto às Escolas*. O uso dos recursos distribuídos nesta modalidade segue orientações Ministeriais inscritas no Manual de procedimentos. Nelas se estabelece que materiais podem ou não ser adquiridos usando os recursos alocados, o que pressiona os gestores das escolas a encontrar outras formas de adquirir materiais não previstos. Por meio de revisão bibliográfica e análise documental, foi possível constatar que o manual prevê a gestão democrática dos recursos, porém as limitações em termos de aquisições impactam as condições materiais das escolas e, conseqüentemente, a efetivação do Direito à Educação. O estabelecido em termos de aquisição de materiais nem sempre constitui as reais necessidades das escolas, em particular, das escolas primárias, a melhoria das condições materiais torna-se um desafio. Pelas limitações, entende-se que precisa ser otimizado para conferir mais autonomia às escolas, ajustar-se à realidade de cada uma contribuindo para a efetivação do direito à educação.

Palavras-chave: **Financiamento. Educação. Manual de Procedimentos. Condições Materiais.**

Education Funding in Mozambique: developments and limitations of the current Direct School Support Manual

Abstract

The paper analyzes the guidelines for the use of resources allocated to schools within the framework of education funding. In Mozambique, one of the forms of education funding is the direct allocation of resources to schools, known as Direct Support to Schools. The use of resources distributed in this modality follows ministerial guidelines outlined in the Manual of Procedures. These guidelines establish what materials can or cannot be acquired using the allocated resources, pressuring school managers to find other ways to acquire materials not covered. Through a literature review and documentary analysis, it was possible to ascertain that the manual provides for democratic management of resources. However, limitations in terms of acquisitions impact the material conditions of schools and, consequently, the realization of the Right to Education. The established guidelines for material acquisitions do not always meet the real needs of schools, particularly primary schools, making the improvement of material conditions a challenge. Due to these limitations, it is understood that the manual needs to be optimized to grant more autonomy to schools, adapt to the reality of each one, and contribute to the realization of the right to education.

Keywords: **Funding. Education. Manual of Procedures. Material Conditions.**

Financiamento de la Educación en Mozambique: desarrollos y limitaciones del Manual Actual de Apoyo Directo a las Escuelas

Resumen

El artículo analiza las orientaciones sobre el uso de los recursos asignados a las escuelas en el ámbito del financiamiento de la educación. En Mozambique, una de las formas de financiamiento de la educación es la asignación directa de recursos a las escuelas, denominada Apoyo Directo a las Escuelas. El uso de los recursos distribuidos en esta modalidad sigue las orientaciones ministeriales consignadas en el Manual de Procedimientos. En ellas se establece qué materiales pueden o no adquirirse utilizando los recursos asignados, lo que presiona a los gestores de las escuelas a encontrar otras formas de adquirir materiales no previstos. Mediante una revisión bibliográfica y un análisis documental, fue posible constatar que el manual prevé la gestión democrática de los recursos, pero las limitaciones en términos de adquisiciones impactan las condiciones materiales de las escuelas y, en consecuencia, la efectivización del Derecho a la Educación. Lo establecido en términos de adquisición de materiales no siempre constituye las reales necesidades de las escuelas, en particular, de las escuelas primarias, la mejora de las condiciones materiales se convierte en un desafío. Debido a estas limitaciones, se entiende que necesita ser optimizado para conferir más autonomía a las escuelas, ajustarse a la realidad de cada una y contribuir a la efectivización del derecho a la educación.

Palabras clave: **Financiamiento. Educación. Manual de Procedimientos. Condiciones Materiales.**

Introdução

Moçambique está localizado na costa sudeste da África, com uma população total acima de 28 milhões de habitantes. O país alcançou a sua independência em 1975, de lá a nossos dias, a efetivação do direito à educação tem sido uma das prioridades e, para isso, vários dispositivos legais foram instituídos para orientar o sistema educacional: a Constituição, Leis do Sistema Nacional de Educação e Planos Estratégicos do Ministério da Educação.

Estes dispositivos foram sendo ajustados ao longo do tempo para responder aos desafios de cada época e, atualmente, está em vigor o Plano Estratégico da Educação (2020-2029), um Plano Curricular do Ensino Primário, ao abrigo da Lei nº 18/2018 (Moçambique, 2018). Em paralelo a essas reformas educacionais, também foi se estabelecendo um modelo de financiamento da educação, para fazer face a questões relacionadas ao acesso, disponibilidade e acessibilidade.

O financiamento da educação em Moçambique é feito mediante normas de distribuição e suplementação dos recursos e uma delas é a alocação direta dos recursos às escolas denominado Apoio Direto às Escolas (ADE). Os documentos usados neste estudo não estabelecem critérios claros para determinar quanto cada escola deve receber, mas deixa claro que os recursos de cada uma dela variam de acordo com o número de matrículas de cada ano e desempenho dos alunos no ano anterior. O uso destes recursos é regulado pelo Manual de Procedimentos da ADE, e este estudo pretende refletir sobre as orientações estabelecidas em relação aos recursos alocados às escolas e as limitações que geram na gestão escolar.

A presente discussão baseou-se numa pesquisa bibliográfica a autores que abordam a constituição do Fundo de Apoio ao Setor da Educação (FASE), relatos trazidos pela imprensa sobre a realidade de algumas escolas no país, as constatações de certos estudos sobre a Política Educacional e a infraestrutura escolar e a análise dos documentos normativos, em destaque a atual Lei do Sistema Nacional de Educação (Lei 18/2018) e o Manual do Procedimentos de ADE (2015 e 2023).

O artigo divide-se em quatro seções além desta introdução, sendo a primeira a constituição do financiamento da educação em Moçambique, formas de distribuição de recursos; a segunda traça um olhar sobre as condições das escolas; a terceira apresenta o estudo das diretrizes do Manual de Procedimentos e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

A constituição do financiamento da educação em Moçambique

Após o conflito armado e a assinatura de um acordo de paz em Roma, que marcou o seu fim (1992), Moçambique empreendeu políticas e estabeleceu parcerias para o desenvolvimento. Neste contexto, para garantir o financiamento de certos programas de bem-estar foram celebrados acordos bilaterais entre o governo de Moçambique e os parceiros que consolidaram estas políticas; especificamente no âmbito do Programa de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e o Programa de Redução da Pobreza Absoluta (PARP). Na área da educação, essas políticas impulsionaram a adesão do país ao compromisso de Dhakar, que se constitui um marco de mudanças de políticas educacionais com vistas à efetivação do direito à educação.

A democratização e a abertura a uma economia de mercado lançaram bases para a mudança do papel do Estado, provendo serviços de educação, que foram implementados de forma progressiva. O início da propriedade privada e investimentos estrangeiros, depois da constituição democrática, contribuíram para diversificar a economia e com o ingresso da propriedade privada na produção, a área da educação não ficou alheia a esta tendência, pois surgiram escolas privadas que, em paralelo às escolas estatais, ofertam a educação.

A necessidade de cumprir as metas da Conferência de Dakar, e o contexto educacional do país¹ levaram a um estudo para a criação de um fundo específico para o setor da educação, é neste âmbito que se desenha o Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE), pela Iniciativa Acelerada de Educação para Todos (FTI)². A FTI segue o compromisso da comunidade internacional firmado no 4º Fórum Mundial sobre Educação para Todos, em Dakar, segundo o qual nenhum país comprometido com a provisão de uma educação básica para todos e com um plano credível ficaria limitado de alcançar este objetivo por falta de recursos financeiros (MINEDH, 2010). Para efetivar esse princípio e garantir recursos ao setor da educação, o estudo da AfriMap refere que:

¹ Moçambique apresenta taxas superiores à média da região sub-sahariana. Segundo dados estatísticos recentemente publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE, 2024, p. 66), a taxa média de analfabetismo entre a população adulta do país situa-se em torno de 53.6%, sendo mais elevada nas zonas rurais (65.7%) do que urbanas (30.3%) e mais saliente nas mulheres (68%) do que nos homens (36.7%).

² A Iniciativa Acelerada de Educação para Todos assegura apoios adicionais para a introdução de classes mistas (multi-grade) e o aumento dos fundos para despesas não-salariais. A proposta dá particular atenção ao gênero e às disparidades regionais no acesso e na qualidade da educação.

[...] em 2002, após alguns meses de debate, o Ministério da Educação e o Ministério do Plano e Finanças, do lado do Governo, assinaram um acordo denominado Memorando de Entendimento (MdE) com Banco Mundial, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos, Irlanda e Suécia, criando um fundo comum, o Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE), por meio da qual o apoio destes doadores seria canalizado para as instituições do sector da Educação (AfriMap; Open Society Initiative For Southern Africa, 2012, p. 85).

Supõe-se que este deve ter sido o primeiro passo estabelecido para melhorar o acesso à educação após a Constituição democrática. Na sua concepção, o FASE tinha como objetivo: atender a manutenção das escolas por meio do apoio direto às escolas, a construção de escolas a baixo custo, a distribuição dos livros escolares e a formação continuada dos professores (AfriMap; Open Society Initiative For Southern Africa, 2012, p. 86). Para além das escolas, as outras instituições ligadas à educação, como Direções Distritais³ e as Direções Provinciais de Educação⁴, também se beneficiam deste fundo para o seu funcionamento. Para aceder a estes recursos, estas entidades submetem propostas de orçamento que, inicialmente, são planificadas a nível local (municipal ou distrito) provincial até o ministério que, posteriormente, canaliza os recursos depois da aprovação da proposta nacional no parlamento, num processo chamado de orçamentação.

Há que referir que os recursos dos parceiros correspondem a mais de 70% do fundo global do setor da educação no país, e o restante é garantido pelo governo, por meio do orçamento geral. Quanto à sua aplicação, o fundo inicialmente destinava-se à aquisição de recursos, manutenção das infraestruturas (escolas) e apoio às outras iniciativas para evitar a evasão.

No total, estas duas rubricas orçamentais representam cerca de 70% por cento de todos os fundos para o sector. Os fundos dos doadores (aproximadamente 30%) são utilizados principalmente para outras despesas de investimento a curto e longo prazo, como a construção de escolas, livros escolares, alimentação escolar, etc (AfriMap; Open Society Initiative For Southern Africa, 2012, p. 86).

O acordo que aprova a criação do FASE foi revisto em 2006, 2009 e 2017. O termo de referência para o diálogo entre o Ministério da Educação e Desenvolvimento e seus parceiros de cooperação prevê uma reunião anual de revisão do referido acordo, e execução dos programas financiados pelos recursos da FASE. Estes intervalos de revisão foram marcados pela saída de alguns parceiros como Banco Mundial, a Suécia, e a entrada neste grupo de países como a Alemanha e Reino Unido e o retorno do Banco Mundial, por um lado, e, por outro, o fundo passou a contemplar outras necessidades como o pagamento dos funcionários da educação e construção escolar. Atualmente, entre as principais agências e parceiros destacam-se: a USAID⁵, o UNICEF, o Banco Mundial, o Canadá, a Alemanha, a Irlanda, a Finlândia, o Japão e o Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW)⁶.

³ Unidades menores dentro do estado, correspondente a Secretarias Municipais de Educação.

⁴ Secretarias Estaduais de Educação.

⁵ Atualmente, por decisões do presidente norte-americano, essa agência acaba de cortar o financiamento, e suspender as suas atividades, e essa decisão terá reflexos no fundo de apoio ao setor da educação.

⁶ Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE) | Moçambique | Fact Sheet | U.S. Agency for International Development (usaid.gov).

Entre os parceiros, atualmente, um dos maiores doadores ao setor da educação é o Banco Mundial. O estudo da Unesco sobre a conclusão do ensino básico e aprendizagem básica na África constata que “O Banco Mundial é o maior doador, com uma média de 400 milhões de dólares por ano durante 2017-19, seguido dos Estados Unidos, do Reino Unido, da Alemanha e da França. Os países que recebem as maiores quantidades são Etiópia, Nigéria, Moçambique, República Unida da Tanzânia e Senegal” (Union African *et al.*, 2023, p. 155).

Desde a criação da FASE, nos primeiros dois triênios 2003-2008, notou-se um crescimento gradual dos recursos disponibilizados para este fundo (Bartholomew; Takala; Ahmed, 2010, p. 97). De 2010 a 2014, o financiamento melhorou bastante, não apenas pela crescente disponibilização dos recursos pelos parceiros, mas pelo crescimento econômico do país. Esta tendência crescente de alocação dos recursos reverteu-se a partir de 2015 a 2020, com a redução de recursos alocados ao setor, o que é relatado pelo Ministério da Educação, no seu relatório anual de 2020:

A partir de 2015, o País tem registado um abrandamento do crescimento económico, como resultado do peso da dívida económica, da redução drástica da ajuda externa, da deterioração dos preços das matérias primas e ainda dos efeitos dos desastres naturais (ciclones, secas e cheias) que, regularmente, afetam o País (MINEDH, 2020, p. 21).

Os recursos alocados ao FASE, pelos parceiros internacionais têm registrado uma oscilação. Por exemplo, para 2014, os parceiros se comprometeram a desembolsar 149 milhões de USD, para 2015, reduziram o apoio para 81 milhões de USD e para os anos 2016-2018, os compromissos de desembolso oscilavam entre 105 e 110 milhões de USD por ano (MINEDH, 2015). Essas instabilidades impactaram a execução de certas políticas educacionais previstas, como a redução do número de professores por contratar para os anos subsequentes, a não efetivação de certas construções escolares previstas.

Em 2016, com a emergência da crise da ‘dívida oculta’⁷, os parceiros internacionais viram-se confrontados com a ausência de medidas de mitigação do risco do fluxo dos fundos do FASE no setor da educação, razão pela qual decidiram suspender os desembolsos, até que os instrumentos de parceria fossem revistos (MINEDH, 2018). A conjuntura internacional associada à crise interna iniciada em 2016 afetou profundamente o financiamento ao setor da educação. A alocação dos recursos para o FASE foi retomada em 2017, mas registrou-se um investimento externo baixo (da ordem de 63%).

Uma vez que a maior parte dos recursos do FASE é de origem externa, sempre que há dificuldades ligadas à conjuntura internacional o setor da educação é um dos mais afetados, pois os recursos do governo alocados a ele constituem a menor parte, como constatou o estudo de AfriMap (2012, p. 82), “O financiamento do sector da educação depende consideravelmente de doações e empréstimos [das] agências internacionais e parceiros de cooperação”.

Para além do fundo constituído, as escolas contam ainda com algumas receitas próprias provenientes da contribuição dos pais para questões pontuais como: uniforme escolar, segurança escolar, pequenas manutenções da infraestrutura escolar. Essas contribuições têm sido criticadas pela comunidade escolar e a sociedade civil, questionando aos gestores

⁷ “Empréstimos ocultos” apoiados pelo estado, garantidos sem aprovação parlamentar. Em 2013 e 2014, um grupo de altos funcionários do governo criou três empresas públicas (EP) que consumiram mais de USD 2 000 milhões de dívida, o equivalente a cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB).

escolares a razão pela qual o Estado não paga por esses serviços e não contrata pessoal para a segurança das escolas. O posicionamento da comunidade de certo modo parece legítimo, pois a Lei do Sistema Nacional de Educação (Lei 18/2018) estabelece gratuidade no ensino básico. Embasado nessa lei, parece que está sendo negada a gratuidade do ensino ao transferir para os pais e encarregados a responsabilidade do Estado e, conseqüentemente, colocando em tensão a efetivação do direito à educação.

O modelo de financiamento adotado por Moçambique descrito nos estudos em análise supõe que os recursos têm duas fontes; em seguida, um modelo descentralizado no levantamento das necessidades e prioridades de intervenção e, por último, centralizado na alocação. O seu planejamento começa das subunidades:

[...] a orçamentação no início de cada ano começa com as discussões a nível dos órgãos locais (Distritos, Municípios), que envolvem algumas entidades da sociedade civil, depois essas discussões passam para o nível provincial, e finalmente, os limites orçamentais são definidos pelo ministério das finanças através da direcção nacional de orçamento. A proposta passa pelo conselho de ministros e finalmente pela assembleia da república (AfriMap; Open Society Initiative For Southern Africa, 2012, p. 92).

A redistribuição é centralizada, a distribuição é feita pelo governo central que canaliza as restantes unidades administrativas como veremos no item a seguir. Desde a sua criação, o FASE não teve muitas alterações em seu propósito, em contrapartida, muitos estudos institucionais⁸, tanto acadêmicos⁹ quanto da sociedade civil (Movimento Educação para Todos) apontam impactos positivos e desafios a serem melhorados.

Tal impacto não é sinônimo de ausência de crítica ao modelo, pois um dos desafios mais destacado é a dependência do país em relação aos organismos internacionais e sua implicação na qualidade da educação. Os críticos apoiam a ideia de reduzir a alocação externa e incrementar a interna (o orçamento do estado). A nível do país, o debate acerca dos desafios deste modelo de financiamento ainda não é muito tenso internamente, tendo em conta o contexto político, acadêmico e a escassez de recursos. Os escassos recursos têm sido o principal desafio da capacidade interna para financiar o setor.

Em Moçambique, a estratégia de financiamento da educação privilegia o alinhamento com os instrumentos de planificação a nível macro [...] e com as diretivas internacionais na área da Educação, como a Declaração de Dakar e as Metas de Desenvolvimento do Milénio. Ou seja, as organizações internacionais que financiam a educação visam em parte defender alguns interesses (Chadza; Naciaia; Aquimo, 2023, p. 4).

Conciliar os interesses das organizações internacionais e as reais necessidades do país, também tem sido um desafio para o ministério na implementação dos programas da educação. Como qualquer modelo de financiamento da educação no mundo, o modelo moçambicano para além de melhorias também apresenta suas limitações.

Formas de distribuição de recursos

A distribuição dos recursos no setor da educação procede de três formas: primeiro, a alocação direta dos recursos do FASE nas escolas por meio do Apoio Direto às Escolas

⁸ Relatórios do MINEDH e do MEF.

⁹ Gussule, 2018; Lapucheque, 2017.

(ADE), pagamento dos funcionários da educação, a construção e distribuição de equipamentos e manuais aos alunos. O ADE, de acordo com Bonde e Matavel (2022), trata-se de uma forma de redistribuição dos recursos da FASE. Este foi introduzido em 2003, como um mecanismo de financiamento direto a escolas, inicialmente destinado às escolas públicas do ensino primário (do 1º ao 7º ano). O ADE é uma das formas de canalização direta dos recursos aos gestores da escola mediante diretrizes presentes no manual¹⁰ concebido para o efeito.

Atualmente, o ADE é destinado a todas as escolas públicas, para a compra de materiais escolares, de modo a contribuir para a melhoria do ensino e da aprendizagem.

[...] criar nas escolas as condições necessárias para um ambiente escolar propício para a aprendizagem, [...] melhorar as condições de ensino e aprendizagem através da [...] aquisição de materiais e serviços diversos com enfoque no material didático para o aluno e para a escola, [...] contribuir para a retenção dos alunos através do apoio aos alunos mais carentes (material escolar, pastas, fardamento, etc.), [...] reforçar a gestão escolar através de um maior envolvimento da comunidade e dos Conselhos de Escola na aplicação dos recursos da escola (MINEDH, 2014, p. 6).

Os recursos canalizados às escolas nesta modalidade são determinados tendo em conta o número de alunos em cada unidade, especificamente o apurado no levantamento estatístico anual¹¹. Nestes estudos não está claro o critério para o cálculo do financiamento para cada escola ou por aluno, mas evidenciam que os recursos financeiros canalizados a cada uma variam de um ano para o outro e, segundo, o número de alunos que a escola inscreveu, seguindo a mesma tendência, quanto maior for o número de alunos mais recursos vice-versa. Entre os desafios e vantagens desta forma de financiamento, o estudo da Unesco destaca:

A introdução do ADE às escolas constitui uma medida inovadora no contexto de uma rápida expansão da rede escolar de todos os níveis de ensino em que a capacidade de prover as escolas dos recursos necessários para o seu funcionamento, quer a partir das estruturas centrais, quer das provinciais ou ainda distritais vai se revelando gradualmente de eficácia duvidosa. O modelo de alocação centralizada de recursos levanta desafios importantes ao nível da equidade, sobretudo na ausência de uma fórmula que assegure uma repartição per capita calibrada por cada nível de ensino (Unesco, 2019, pp. 71-72).

Para além dos desafios elencados, um dos pontos positivos é a gestão dos recursos alocados por meio do ADE, que permite a participação dos pais ou a comunidade escolar de uma forma geral na concepção do plano de investimento, o levantamento das necessidades, bem como a prestação de contas. Ainda sobre a transparência na gestão desses recursos, de acordo com Bonde e Matavel (2022, p. 9),

[...] o setor instituiu um órgão próprio chamado de Conselho das Escolas (C.E). Portanto, o dinheiro é gerido pelos gestores das escolas e o Conselho das Escolas. São os Conselhos das Escolas que aprovam o material a ser comprado pelas instituições de ensino, após uma pré-lista indicada no manual de ADE e confrontada pela lista das direções das escolas. Antes da sua liberação, o diretor da escola convoca uma reunião

¹⁰ MINEDH. Programa Apoio Directo às Escolas 2015. Manual de Procedimentos Ensino Primário. Dezembro de 2014.

¹¹ Ver os mapas estatísticos cujo levantamento é feito até 03 de março de cada ano. Disponível em: <https://mined.gov.mz/brochura-de-levantamento-2022.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

na qual participam o Conselho da Escola, o Chefe da Secretaria, o Diretor ou Diretora Pedagógica e o representante dos professores e dos alunos. Após a decisão, é feita uma ata para a justificação dos fundos usados.

É uma realidade que a criação do conselho da escola permite a gestão democrática, mas a divulgação, monitoria e compreensão das informações sobre o uso dos recursos destinado às escolas permitiria maior compreensão e estudo sobre a eficiência da forma como são distribuídos e aplicados tais recursos, permitindo, desse modo, diminuir assimetrias entre as instituições, pois, para além de alocar recursos, é pertinente monitorar o seu impacto.

A segunda forma de redistribuição dos recursos do setor é o pagamento dos salários dos profissionais da educação que é efetuado a nível central, por meio do Ministério das Finanças, numa base eletrônica denominada *e-sístaf*. Pela administração centralizada, todos os funcionários da educação estão vinculados ao governo central, modelo que faz com que o país precise despendar boa parte dos recursos no pagamento de funcionários entre professores e o corpo técnico administrativo. A terceira forma de distribuição dos recursos é mediante orçamentação das necessidades do funcionamento mediante o plano de execução e necessidades do distrito, província e o ministério.

[as províncias e distritos, os municípios urbanos] têm agora total autonomia política e financeira e recebem duas transferências anuais do governo central, uma para cobrir as despesas correntes e outra para as despesas de investimento [...] e operam como agências do governo central numa base desconcentrada e são responsáveis pela gestão dos seus próprios orçamentos (Bartholomew; Takala; Ahmed, 2010, p. 109).

É uma forma de alocar recursos para as instituições que gerem a educação a nível da província e distrito, de modo a garantir o seu funcionamento, construções de novas infraestruturas, fornecimento de equipamento escolar (carteiras), bem como manuais dos alunos.

Importa frisar que Moçambique gasta uma parte significativa do orçamento do Estado e do seu Produto Interno Bruto (PIB) com educação, mesmo assim não atende à demanda (Unicef *et al.*, 2015). O financiamento da educação foi crescente até o ano de 2013, quando o aumento dos índices de dívida pública contribuiu para a diminuição do financiamento externo. De acordo com o relatório do setor em 2023, a Educação absorverá o maior volume de recursos do Estado (22,5%) em relação aos outros setores¹² (MINEDH, 2022, p. 64). Por conta desta previsão, sem dúvidas, o da educação contará com financiamento externo¹³.

O estado Moçambicano continua a destinar mais recursos ao setor da educação e pelo relatório de conta e transparência do Ministério de Economia e Finanças de 2021, pode-se ler que “Ao nível da despesa por Compromissos Setoriais de um total de 114.084,8 milhões de Meticais, o sector da Educação, alcançou o equivalente a 58.4% (66.580,9 milhões de Meticais)”, ainda que os relatórios ilustrem tanto investimento neste setor pelas evidências de outros estudos, tais recursos são incipientes face à expansão da oferta da educação e as necessidades decorrentes dessa expansão. Esse recurso representa um aumento de 3654,1 milhões, 5,8%, se comparada aos recursos canalizados ao setor da educação, apresentados

¹² Saúde e Agricultura e Desenvolvimento Rural absorverão cerca de 13,5% e 15,1%.

¹³ Financiamento garantido por recursos de entidades não Moçambicanas.

no penúltimo relatório do Ministério de Economia e Finanças (2019) que se situava na ordem de 62.926,8 milhões de Meticais.

Os relatórios de contas do MEF de 2018, 2019 e 2021 mostram que os recursos alocados ao setor da educação foram destinados a construções de infraestruturas escolares, aquisição e distribuição de livros escolares, carteiras e contratação de pessoal da educação, mas o pagamento em remunerações consumiu boa parte destes. Com vistas a responder às responsabilidades assumidas no cenário internacional face aos tratados, as necessidades do mercado interno e os direitos sociais, há políticas em ação para efetivar o direito à educação, tais como alocação de mais recursos à educação, construção de mais infraestruturas escolares, ensino obrigatório, distribuição gratuita de material escolar, assistência a crianças órfãs e vulneráveis para diminuir a evasão, políticas estas que demandam mais recursos e autonomia administrativa.

Apesar do avanço na extensão do ensino obrigatório face ao aumento da população em idade escolar, que suscita a contratação de mais professores e construção de mais escolas, para garantir o direito à educação, o Ministério da Educação reconhece que deve se investir ainda mais para a criação de condições materiais nas escolas, pois há muitos casos de falta de condições adequadas para aprendizagem reportada pela imprensa e pela sociedade civil. O estudo do MEPT de Moçambique relata dificuldades no financiamento interno da educação:

No entanto, apesar desse investimento o país ainda registra resultados de aprendizagem [abaixo das expectativas], um elevado rácio de aluno-professor, crianças estudando no chão e sem salas de aulas adequadas, escolas sem saneamento do meio desejado (casas de banho sem água). Esta situação pode estar relacionada com o facto de grande parte do orçamento alocado ao sector educação servir para pagar os custos administrativos, como salários, material e contratação de novos professores, deixando com isso de olhar com seriedade para áreas acima arroladas, que são as mais críticas e com grande impacto na melhoria da qualidade de educação (MEPT, 2021, p. 2).

Apesar deste rumo crítico, estudos recentes ainda confirmam o aumento de alocação de recursos (externos e internos) ao setor da educação nos países africanos, incluindo Moçambique, mesmo com os desafios do financiamento aqui arrolados, tal como nos confere o estudo da Union African *et al.* (2023, p. 145):

Os governos africanos priorizam a educação, mas os orçamentos são baixos [...] alguns países gastam consistentemente muito acima dos benchmarks, incluindo Quênia, Moçambique e Senegal [...]. Em 2019, Moçambique dedicou 80% de seu orçamento para a educação em salários de professores [...]. Apesar de um declínio, a ajuda continua sendo uma importante fonte de financiamento em muitos países africanos [...]. Em 2020, como resultado de pacotes de emergência para ajudar os países a lidar com as consequências da pandemia da COVID-19, os volumes de ajuda aumentaram, principalmente através do apoio direto ao orçamento, parte do qual se supõe que seja canalizado para a educação.

Essa iniciativa leva a interpretar que existe esforço do país para cobrir as necessidades da educação e gradualmente suprir esta área com recursos internos a longo prazo. A instabilidade econômica, os conflitos internos tornam esta meta difícil de ser alcançada a curto prazo, e a dependência a recursos externos parece que poderá prevalecer por mais tempo. Face aos

desafios, é uma realidade que a discussão sobre a qualidade de ensino em Moçambique continuará sendo um tema em discussão tal como é em muitos países do mundo.

Condições materiais das escolas e as necessidades de financiamento

Como referimos, um dos procedimentos seria olhar as condições materiais e estruturais das escolas, uma área que constitui um desafio da educação e a parte que os objetivos do ADE visam solucionar. As situações reportadas pela imprensa, as constatações dos estudos da sociedade civil e os estudos de Silva (2021) e Bonde (2022) são exemplos que permitem afirmar que, em Moçambique, existe a necessidade de melhorar as condições materiais das escolas, o que torna pertinente a discussão de mais liberdade na aplicação dos recursos financeiros a nível de cada escola.

Segundo o jornal O País, “Mais de vinte escolas na Cidade de Maputo, entre primárias e secundárias, estão sem água por conta das dívidas [...] algumas optaram por encerrar os [banheiros e], suspenderam as aulas e outras pedem contribuição dos pais e encarregados de educação” (Schneider, 15 jul. 2024). Da mesma forma, uma reportagem de RFI aponta que “O número de crianças que estudam debaixo de árvores e sentadas no chão tem vindo a aumentar em Moçambique” (Ribeiro, 2024), com mais incidência na zona norte do país. Por último, a reportagem de VOA sobre condições das escolas na cidade da Beira, refere que “algumas escolas não têm condições básicas de higiene, o que para professores, que falaram no anonimato, é desmotivador” (Chirindza, 2023).

Essas reportagens mostram realidades em que a falta de condições nas escolas teve um impacto negativo sobre as atividades escolares. A sociedade civil em Moçambique também já teceu certas críticas à realidade de algumas escolas e lançou um apelo ao Estado para solução de tais problemas de falta de condições materiais nas escolas. Exemplo disso é a pesquisa feita pelo CIP¹⁴, uma organização da sociedade civil sobre a situação das escolas pós-pandemia, em que se constatou “o retorno às aulas nesta fase de pandemia é bastante preocupante, dada a ausência de condições adequadas [água, e saneamento do meio] de retorno as aulas” e baseado nesse achado recomenda que governo seja diligente e responsável na reorganização das condições das escolas para garantir um retorno seguro às aulas após covid, reconhecendo, assim, que a maioria das escolas não reúne condições próprias para a aprendizagem, entre elas, as condições materiais.

O Ministério de Tutela parece reconhecer a realidade que se descreve, pois, o Plano Estratégico da Educação 2012-2016, cuja implantação foi estendida até 2019, enfatizava a melhoria das condições físicas das escolas para dar seguimento à educação inclusiva. Ademais, o estudo de Silva, intitulado *Educação especial em Moçambique: uma análise das políticas públicas 1998-2019*, revela que os alunos ainda enfrentam dificuldades de acesso e a falta de boas condições nas escolas tem levado em últimas circunstâncias à evasão escolar (Silva, 2021).

Com o crescimento da população, o Estado Moçambicano viu-se obrigado a estender cada vez mais a rede escolar para todos os subsistemas de ensino, mesmo enfrentando o desafio das condições financeiras, humanos e materiais (Bonde, 2022). Entende-se aqui que

¹⁴ Centro de Integridade Pública.

a falta de condições materiais esteja atrelada ao desafio de financiamento, mas as orientações sobre o uso dos recursos financeiros nas escolas, por um lado, condicionam o tipo de materiais a ser adquirido, bem como permitir que as escolas estejam equipadas de condições adequadas para o ensino.

Há que lembrar-se de que, ao se referir sobre condições materiais e estruturais escolares, o estudo brasileiro de Schneider (2010) usa o termo referindo a um conjunto abrangente de condições, entre elas:

a limpeza das escolas, existência e estado de conservação dos espaços e instalações externas e internas, existência e conservação de espaços físicos pedagógicos e administrativos, bem como dos materiais didáticos e eletrônicos, adaptação a alunos com necessidades educacionais especiais, questão de saneamento e energia, ventilação e iluminação, existência de computadores e internet (Schneider, 2010, p. 63-64).

Não se tem estudos que permitam afirmar que, em escolas do país, tais condições estão garantidas, mas a sua efetivação pode se tornar uma realidade, por um lado, por meio dos recursos alocados ao setor da educação e, por outro, políticas educacionais para o efeito.

Bonde (2022, p. 120) constatou em seu estudo que “os diretores das escolas e os respectivos professores confirmam que as condições de trabalho são ruins. Todos os diretores se preocupam com a falta de um pouco de tudo nas suas escolas. Todas as escolas pesquisadas estão há vinte anos ou mais sem serem restauradas ou reabilitadas”. Isso mostra que a falta de condições materiais adequadas é uma realidade e permitir que os recursos financeiros canalizados às escolas, no contexto de ADE, tenham uma abrangência maior em termos de aplicação, seria uma opção para melhorar as condições, em particular, para essas escolas que carecem de reforma há tanto tempo, supostamente precisando restaurar certos itens das suas condições materiais.

Os achados nos estudos de Silva e Bonde são fatos que reforçam o que tem sido reportado pelas mídias sobre as condições escolares, e que dialoga com a premissa levantada de que as escolas ainda não apresentam condições materiais adequadas, colocando-os em situações de maiores necessidades em termos de recursos bem como autonomia na sua gestão, para fazer face às condições materiais escolares e mais autonomia para identificar e restaurar o que for identificado como prioridade. Para isso, uma das possibilidades é a maior liberdade no uso dos recursos do ADE.

Tal posicionamento também responde à questão da qualidade da educação, pois, para garantia de padrões de qualidade, incluindo a igualdade ao acesso e à permanência na escola, é necessário oferecer condições escolares que são fundamentais para a construção de uma educação de qualidade. As referidas condições também podem ser identificadas e solucionadas a nível da escola e a posterior solução, para isso, a maior autonomia na aplicação e gestão de recursos é necessária.

Tal autonomia deve ter uma garantia legal, como o Manual de Procedimento de Aplicação dos recursos de ADE a que se propôs analisar, pois ainda que ele estabeleça regras, estas devem ser articuladas de modo a dar mais autonomia às escolas no que diz respeito à aplicação dos recursos. Se olhar os casos ora referidos como a dívida, que culminou com a suspensão de fornecimento de água, a falta de carteiras, a falta de salas que levam a aulas debaixo da árvore, bem como a criação de condições que os professores precisam para fazer face a seu trabalho, leva a necessidades específicas de uso de recursos

que, muitas vezes, não estão previstas no Manual dos Procedimentos de Aplicação dos recursos de ADE.

Manual de Procedimentos e o fundo do Apoio Direto às Escolas

O atual Manual de Procedimentos de ADE (2023) sucede ao anterior de 2015, em que a principal inovação é o aumento da percentagem dos recursos a serem aplicados ao critério da escola, passando de 15% recomendado pelo manual anterior para 23% no manual de procedimento atual. Segundo o MINEDH (2020), o Ministério continua a concentrar esforços, para assegurar o acesso ao ensino a todas as crianças em idade escolar, e uma dessas medidas é a isenção de pagamento de propinas escolares e a alocação de recursos financeiros às escolas, por meio do Programa Apoio Direto às Escolas (ADE). Entende-se aqui que o ADE foi uma das políticas desenhadas pelo Estado em Moçambique para garantir a efetivação do direito à educação.

Em muitos países do mundo, a constituição assegura o direito à educação como um direito fundamental, por isso o Estado é chamado a criar condições para que este direito se efetive criando condições materiais para isso. Afirmou Schneider (2010, p. 23), em seu estudo sobre as condições materiais das escolas no contexto brasileiro que “é plausível entender que as condições materiais da escola estão diretamente relacionadas às políticas educacionais”.

Em Moçambique, estudos de organismos internacionais como da Unesco constataam que “apesar de Moçambique ter feito progressos significativos, ainda enfrenta muitos desafios, como baixa retenção, ambiente de aprendizagem [não satisfatório] e má gestão ao nível da escola” (2019, p. 42). Outro estudo da Unesco mais recente refere que o país reduziu bastante o número de crianças fora da escola, “[...] a redução mais expressiva na população fora da escola entre 2000 e 2020, [...] Moçambique. [...] reduziu sua taxa em 1 milhão” (Unesco (2023, p. 25). Estes progressos estão sendo conquistados pelo esforço do país em financiar a educação.

Ademais, o estudo da Unesco (2019, p. 67), ainda sobre as condições das escolas, afirma que “em Moçambique, 68% das escolas têm água potável e 50% têm saneamento básico ou casas de banho”¹⁵. O mesmo resultado também é reportado no outro estudo da Unicef, “As más condições escolares, incluindo a falta de instalações e equipamento escolar sem [água, saneamento e higiene], diminuem a motivação das crianças para frequentar a escola” (Unicef, 2020c). Outro desafio que não se pode subestimar a sua importância para a qualidade da educação é a melhoria do desempenho escolar, especialmente a leitura, a escrita e a contagem, que são descritos como os principais objetivos do currículo de ensino primário.

O Apoio Direto à Escola (ADE) é uma das modalidades de distribuição dos recursos da educação para fazer face às condições materiais, estruturais e pedagógicas das escolas. O valor do ADE é investido com base no Manual de Procedimentos, para garantir maior transparência e uma gestão efetiva e os recursos financeiros são geridos diretamente pelas escolas. De acordo com o manual, os recursos alocados às escolas serão investidos em duas modalidades: “A aquisição baseada na lista de material e serviços elegíveis que corresponde a 70% ou mais do valor alocado à escola; Aquisição ao critério das escolas (até 30% do valor

¹⁵ Termo usado em Moçambique para referir-se a banheiro.

alocado a cada escola” (MINEDH, 2023, p. 18). Entre os bens elegíveis, incluem material escolar para alunos.

Material didático para a sala de aula; Material de registo académico e administrativo, incluindo despesas com realização de exames, Material desportivo; Material para a produção escolar; Materiais de higiene e limpeza; Materiais para pequenos reparos; Mobiliário e equipamento; Material de apoio (protecção) social; Serviços de assistência técnica e manutenção; Kit de dignidade; Capulana; Aquisição de kits de primeiros socorros (MINEDH, 2022, p. 18).

Pelo exposto, são vários os materiais no manual que podem ser adquiridos por recursos da ADE e, caso sejam adquiridos, terão um impacto positivo no quotidiano escolar, satisfação profissional, bem como o desempenho dos alunos. Apesar do manual prever 30% que deve ser investido a critério da escola, está interdito o uso destes recursos a seguintes itens:

Despesas com pessoal e encargos sociais; Festividades e comemorações (escolares); Despesas de funcionamento (telefone, aluguer de viaturas, taxas de qualquer natureza, combustíveis, materiais para a manutenção de veículos e transportes); Batas e uniforme para os funcionários; Construção de salas de aula convencionais; Aquisição de meios circulantes (MINEDH, 2023, p. 20).

Apesar de estabelecimento destas diretrizes, os estudos de organismos internacionais aqui referidos revelam certa precariedade das condições materiais e estruturais das escolas em Moçambique e até situações de salas de aula ao ar livre. Assim sendo, existem materiais que não sejam de grande investimento que certas escolas necessitam que não previstas nos itens elegíveis, mas também a sua aquisição é interdita no documento normativo em análise.

Se levarmos em consideração a desigualdade das infraestruturas e a cobertura escolar, as necessidades das escolas serão diferentes uma da outra. Pelo fato de estes recursos serem alocados de forma faseada durante o ano, sendo em duas ou três parcelas, isto abre possibilidade de repetir os itens adquiridos nas parcelas subsequentes, mesmo existindo necessidades prioritárias pelo fato de não serem elegíveis.

O Manual de Procedimentos recomenda que os processos sejam de domínio público para garantir boa gestão e transparência na aplicação do ADE. Assim, as escolas são chamadas a disponibilizar os valores recebidos, as listas de necessidades, as atas de compra e recepção do material e outro tipo de informação. Tal recomendação faz sentido se olharmos para as vantagens da gestão democrática, a qual, de acordo com Chemana (2023, p. 5), “proporciona um melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura, organização e dinâmica da escola, uma relação mais próxima da escola com a comunidade”. Porém, para que escolas divulguem esta informação, elas devem dispor de vitrine da secretaria, ou plataforma eletrônica ou mesmo outros meios de informação.

Em termos de recursos como a plataforma digital, vitrine ou outros que tenham a função de disponibilizar informações e, por sua vez, esta seja consultada pelo público, nem sempre configura investimento de grande vulto. Exemplo disso pode ser a vitrine ou mesmo uma conta da escola nas redes sociais, seja *Facebook* ou mesmo *Instagram*. Dizia Chemana (2023, p. 18) que “É preciso considerar [atualmente] ter acesso ou não à informação pode gerar um elemento de discriminação na sociedade [...] Entretanto, essa questão pode ser superada pelo [...] obtenção e utilização de [meios de] informação”. A aquisição ou manutenção de tais

recursos de informação necessita de recursos. Caso a escola não disponha, ela não poderá adquirir ou pagar por este serviço, pois esta despesa não é recomendada no manual.

Ademais, as escolas constituem um lugar frequentado por pessoas de diversas idades, em destaque para as escolas primárias que trabalham com classes iniciais e, consequentemente, crianças. A existência dos equipamentos eletrônicos foi citada no estudo brasileiro de Schneider, como parte das condições materiais das escolas, porém o estudo de Bonde (2022) constatou que muitas escolas não têm um telefone institucional. Assim, seria importante ter um telefone para garantir a comunicação com a comunidade, bem como solicitar os serviços emergenciais em casos de incidentes. Mas, como consta nos itens elegíveis, não é permitida a aquisição ou manutenção de telefone, o que dificulta a comunicabilidade.

De forma geral, segundo o manual, um dos critérios usados na alocação do ADE é o número de alunos, ele não é ruim sob o ponto de vista de materiais e equipamentos necessários para assistir as atividades pedagógicas e crianças órfãs, tendo em conta ser prevista a componente de assistência social (MINEDH, 2020). Mas, há que se repensar em compensar ou reverter outros feitos deste critério de distribuição de recursos, pois, o fato de existir maior número de alunos em certas escolas (e consequentemente mais recursos financeiros), não é sinônimo de existência de boas condições materiais e estruturais. Porém, certos materiais ou equipamentos que melhorem as condições da escola podem ser adquiridos usando estes recursos sem que isso signifique autonomia total das escolas.

Considerações finais

Sendo o Manual de Procedimentos de ADE um instrumento norteador do uso dos recursos de financiamento da educação, ela colabora bastante para a melhoria das condições materiais das escolas em Moçambique, porém, pelo exposto, parece não atender a certas especificidades e demandas das escolas. As limitações que o manual impõe, quanto a materiais não elegíveis e a baixa percentagem que fica ao critério da escola contribuem para a existência das condições arroladas neste estudo sobre as escolas do país.

Pelos achados dos estudos que se tomam como referência, existem aspectos nas escolas que poderiam ser contemplados pelo Manual de Procedimentos como despesas elegíveis. Para garantir melhores condições materiais nas escolas, pequenas intervenções na manutenção ou aquisição de equipamentos contribuem bastante para manter a infraestrutura e criar melhores condições nas instituições, sem precisar da intervenção do governo central. A contribuição dos pais em valores monetários tensiona o princípio de uma educação obrigatória e gratuita, previsto na legislação.

Assim sendo, tal como o Sistema Nacional de Educação está sendo tensionado e aprimorado por novas políticas para melhor efetivar o direito à educação, bem como a qualidade desta, há que se repensar nos instrumentos e normas de financiamento no sentido de reduzir as assimetrias entre as escolas e permitir equipá-las com recursos materiais que reflitam a realidade de cada unidade.

Referências

AFRIMAP; OPEN SOCIETY INITIATIVE FOR SOUTHERN AFRICA. **Moçambique:** a prestação efectiva de serviços públicos no sector da educação. Joanesburgo: Open Society Foundations, 2012.

BARTHOLOMEW, Ann; TAKALA, Tuomas; AHMED, Zuber. **Mid-term evaluation of the EFA Fast Track Initiative**. Mozambique: Country case study, 2010.

BONDE, Rui Amadeu. **Discussão sobre qualidade na educação**: uma análise das políticas educacionais do ensino secundário geral em Moçambique nos mandatos presidenciais de 2010 a 2014 e de 2015 a 2019. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

BONDE, Rui Amadeu; MATAVEL, Princidónio Abrão. O Financiamento da Educação em Moçambique e seus Desafios. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 47, p. e119894, 2022.

CHADZA, Abissalão Rafael Saimone; NACIAIA, Arlindo Pichesse; AQUIMO, Saide. Pressupostos do financiamento da educação em Moçambique: fundamentos e sustentabilidade. **Revista Educação em Páginas**, v. 2, p. e12757-e12757, 2023. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/redupa/article/view/12757>. Acesso em: 12 out. 2022.

CHEMANA, Célia Carlos. Gestão participativa democrática através do conselho escolar em Moçambique: práticas e desafios. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, n. 26, p. 1-20, 2023. Disponível em: <https://journals.ucp.pt/index.php/investigacaoeducacional/article/view/15931>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CHIRINDZA, José Capulanas substituem carteiras em escolas da Beira. **Jornal VOA**, Beira, fevereiro 15, 2023. Disponível em: <https://abrir.link/IFxbN>. Acesso em: 24 jul. 2024.

MINEDH. Programa Apoio Directo às Escolas 2015. **Manual de Procedimentos Ensino Primário**. Dezembro de 2014.

MINEDH. Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano; UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Revisão de Políticas Educacionais-Moçambique**. Paris: UNESCO, 2019.

MINEDH. Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. **Plano Estratégico de Educação (2020-2029)**: por uma educação, inclusiva, patriótica e de qualidade. Maputo, 2020.

MINEDH. **Manual de procedimentos para utilização do fundo de apoio directo às escolas**. Moçambique, 2023.

MOÇAMBIQUE. Lei 18/2018. Estabelece o Regime Jurídico do Sistema Nacional de Educação na República de Moçambique. **Boletim da República (BR)**. Maputo, n. 254, de 28 de dezembro de 2018.

RIBEIRO, N. Moçambique: Aumenta o número de crianças que estudam no chão. **RFI**, África lusófona, 02 fev. 2024. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/%C3%A1frica-lus%C3%B3fona/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SCHNEIDER, Gabriela. **Política educacional e instrumentos de avaliação**: pensando um índice de condições materiais da escola. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SCHNEIDER, Gabriela. Mais de 20 escolas sem água na cidade Maputo por dívidas. **O País**, Maputo, 15 jul. 2024. Disponível em: <https://abrir.link/sCmWQ>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SILVA, Delfina Benjamim Massangaie da. **Educação especial em Moçambique**: uma análise das políticas públicas 1998-2019. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/221040>. Acesso em: 15 mar. 2025.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Educação para todos**: o imperativo da qualidade. Relatório de monitoramento global. Brasília, DF: Unesco; São Paulo: Moderna, 2005.

UNION African *et al.* **A Educação na África**: colocar a igualdade no cerne da política. Sumário Executivo. 2023.

Mário Chico Bonde possui graduação em Licenciatura em Ensino de História pela Universidade Pedagógica De Moçambique (2012). Voluntário - ASAP-DC. Mestre em Estudos Étnicos e Africanos pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é Doutorando em Educação Pela Universidade Federal de Paraná.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4658-2355>

E-mail: mariochicobonde@gmail.com

Recebido em 25 de novembro de 2024

Aprovado em 12 de junho de 2025

Editora responsável: Theresa Adrião

