

## Prioridades orçamentais do sector da educação comprometem a capacidade de resposta aos desafios impostos pela COVID-19

\*Por: Celeste Banze



Webinar: COVID-19 e o Ano Lectivo 2020 - cenários e implicações da Reabertura Escolar no Ensino Primário

<https://www.facebook.com/watch/?v=591501711770637>

### 1. Nota introdutória

A pandemia da COVID-19 exige uma revisão constante das decisões que vêm sendo tomadas durante a implementação de políticas públicas. Quando surgiram os primeiros sinais de que o país poderia ser afectado por esta pandemia, parecia que o sector da saúde é que teria de ser potenciado em curto espaço de tempo, mas com o decorrer do tempo, foram surgindo desafios em outros sectores, trazendo ao de cima a incapacidade de resposta atempada do governo a choques externos. O sector da educação é disso exemplo e será o foco desta nota, com especial atenção para o ensino primário.

Nos anos 2003/4 o governo optou por abolir as taxas de matrículas escolares no ensino primário, de modo a estimular a taxa de escolarização<sup>1</sup> e, com isso, começou a fornecer livros escolares gratuitamente, decidiu iniciar a construção acelerada de salas de aulas, iniciou um programa de formação de professores, entre outras acções (UNESCO, 2019)<sup>2</sup>. A política em si não é má, mas enferma de problemas de execução e é afectada por choques exógenos, anualmente, exigindo flexibilidade dos seus gestores para o alcance dos resultados.

Um dos factores que afectam a sua execução são os problemas estruturais da gestão das finanças públicas,

1 Em 2000, a taxa líquida de escolarização no EP1 (1ª a 5ª classes) foi de 54% e no EP2 (6ª e 7ª classes) %23,2. Fonte: Plano de Acção de Redução da Pobreza I (2001 a 2005)

2 <http://www.mined.gov.mz/Documents/Politicass%20Educaacionais.pdf>

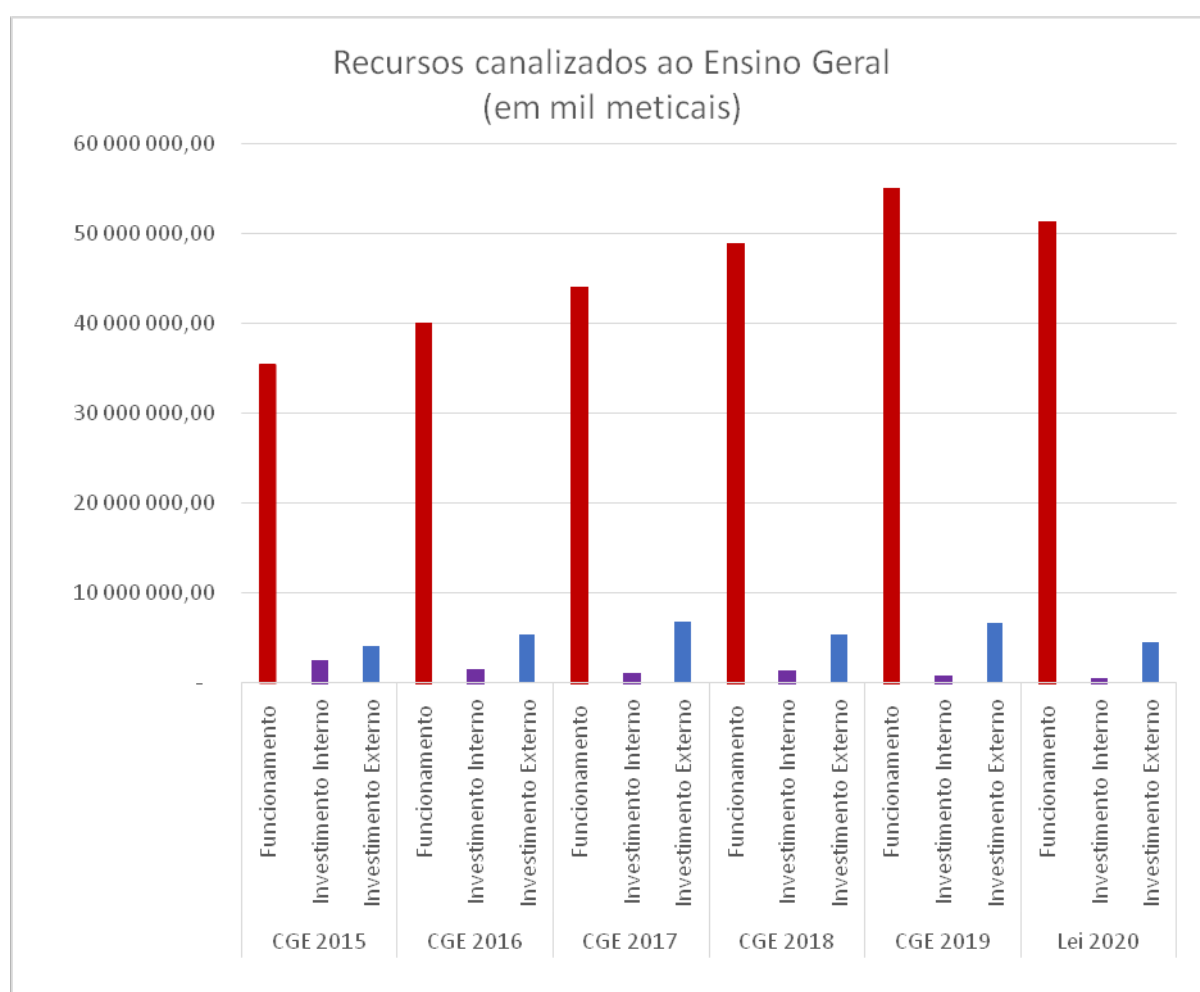
Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: [celeste.banze@cipmoz.org](mailto:celeste.banze@cipmoz.org)

ou seja, o lento acompanhamento das prioridades alocativas (sobretudo nos sectores sociais), com o aumento da população; fraca mobilização de recursos; falta de transparência<sup>3</sup> na execução da despesa e gestão da dívida pública, aspectos que vêm comprometendo os recursos disponibilizados ao sector da educação (e outros sectores) para a condução das suas políticas.

Para além disso, o facto de o país ser assolado por calamidades naturais, anualmente, tem comprometido os esforços em termos de construção de infra-estruturas. Nos últimos 4 anos foram destruídas 7322 salas de aulas e construídas apenas 4526<sup>4</sup>.

Em termos de distribuição de recursos, entre 2015 a 2019, o sector da educação realizou, cumulativamente, cerca de 222,9 mil milhões de meticais (MMT) no ensino geral e 36,3 MMT no ensino superior, totalizando 259,2 MMT. Uma média de 51,8 MMT por ano (à volta dos 21% da despesa total realizada em cada um dos anos em referência) – é o sector social que recebe mais recursos, neste grupo, em termos nominais, entretanto, no mesmo período, a média de recursos *per-capita* para as províncias não ultrapassou 2 mts<sup>5</sup>.

**Figura 1: Recursos canalizados ao ensino geral**



Fonte de dados: CGE (2015-2019); Lei OE 2020

Considerando o grande número de salas de aulas danificadas, isso chama a atenção para a necessidade de se optar cada vez mais pela construção de infra - estruturas resistentes a eventos climáticos, porque os investimentos realizados não se têm traduzido o suficiente em avanços quantitativos e/ou qualitativos no sector.

3 O Índice de Orçamento Aberto 2019 foi de 42/100, muito abaixo do nível mínimo desejável, de 60/100.

4 Relatórios de Balanço do Plano Económico e Social (2016 a 2019).

5 Cálculos da autora, com base no total de recursos alocados para as províncias (2015 a 2019) versus população por província.

Nos últimos 5 anos, a despesa de investimento executada esteve muito abaixo da despesa de funcionamento (cerca de 86%) e os recursos direccionados a investir foram maioritariamente externos (cerca de 89%), o que implica esforços insuficientes do governo para expandir e melhorar a qualidade das infra-estruturas neste sector.

**Neste período, apenas cerca de 11% dos recursos públicos internos do sector foram canalizados para investimento no ensino geral, evidenciando fraco esforço para garantir expansão acelerada de infra-estruturas que agora seriam úteis para enfrentar a pandemia da COVID-19 e até poderiam ter sido utilizadas como centros auxiliares de saúde.**

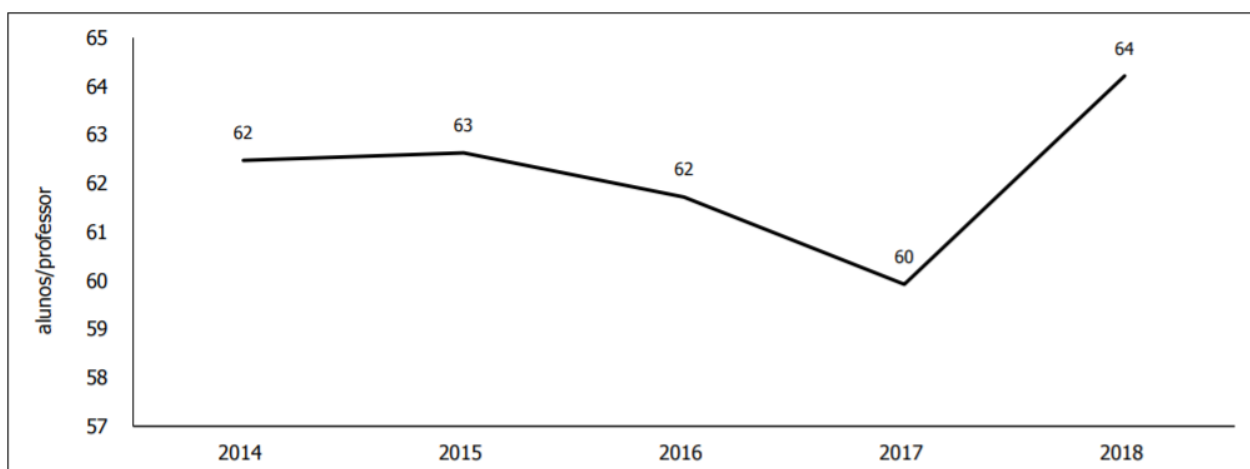
## 2. Ensino primário

Nesta secção analisa-se o rácio aluno/professor, que é influenciado pela insuficiência do número de professores contratados em linha com os novos ingressos. Para além disso, apresenta-se outras metas do sector que mostram um comportamento diferenciado (positivo e negativo) dos planos económicos e sociais.

De acordo com o Relatório de Balanço do Plano Económico e Social 2019 (BdPES), o rácio<sup>6</sup> médio aluno/professor no ensino primário do 1º grau<sup>7</sup> (ensino diurno público) foi de 65,1, o que representa não-cumprimento da meta de 62,7 planificada para esse ano .

Analisando este indicador, por província, Nampula (75,7) destaca-se por ter o pior rácio (diga-se de passagem, a província com mais casos activos da COVID-19), seguida de Cabo Delgado (72,9), Zambézia (70,3), Niassa (68,2), Tete (64,0), Sofala (63,9) e as restantes províncias com pontuações abaixo da média, sendo a mais baixa (46,9) verificada em Inhambane.

**Figura 2: Rácio aluno/ professor (ensino primário)**



Fonte: INE (Anuário Estatístico 2018)

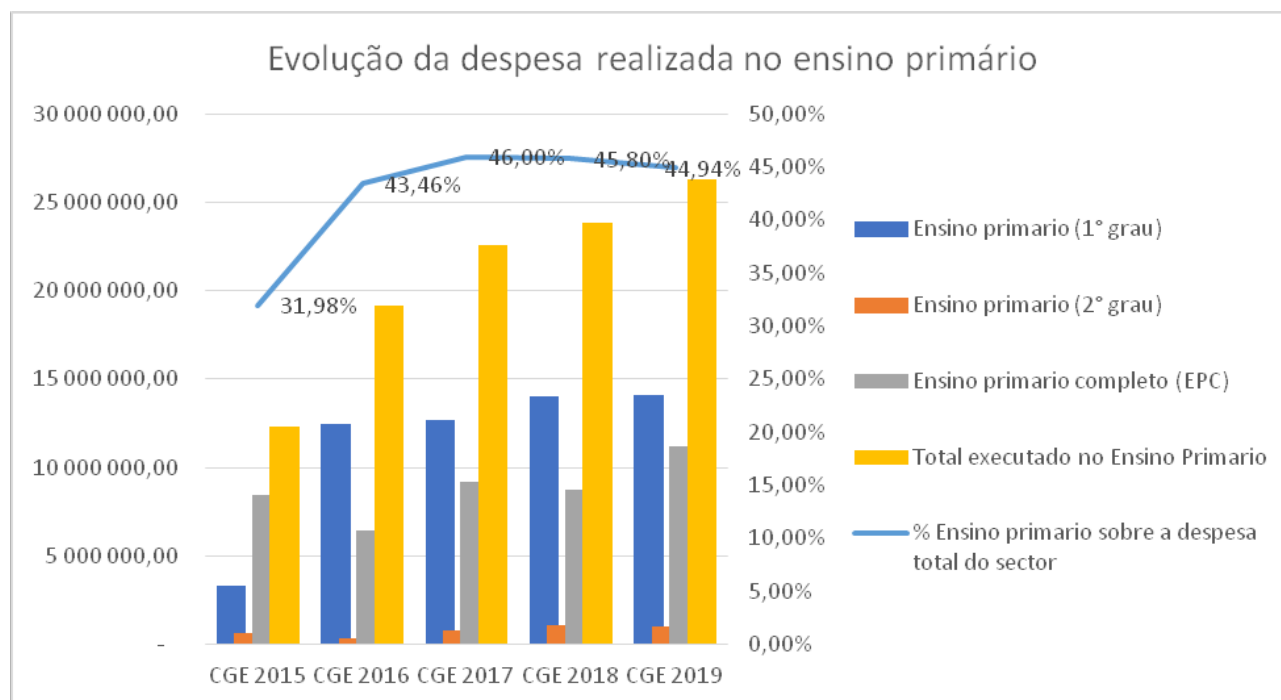
Dados estatísticos compilados no período de 2014 a 2018, que são os mais recentes, mostram que este rácio referente ao ensino primário (1º e 2º graus), em 2018, registou um retrocesso acelerado depois de ter experimentado uma relativa melhoria entre 2014 a 2017, o que significa que o ritmo de novos ingressos não foi acompanhado por investimentos, por parte do governo, em recursos humanos. A crise financeira provocada pelo escândalo das dívidas ocultas pode ter influenciado este desinvestimento.

<sup>6</sup> Vide discussão sobre o número ideal do rácio aluno/professor em: [http://www.mined.gov.mz/POEMA/MA%20S5/58\\_o\\_número\\_ideal\\_de\\_alunos\\_por\\_professor\\_um\\_assunto\\_controverso.html](http://www.mined.gov.mz/POEMA/MA%20S5/58_o_número_ideal_de_alunos_por_professor_um_assunto_controverso.html)

<sup>7</sup> EP1, da 1ª e 2ª classes

<sup>8</sup> EP2, 6ª e 7ª classes

**Figura 3: Evolução da despesa realizada no ensino primário**



Fonte de dados: CGE 2015-2019

Entretanto, num contexto em que tem havido aumento contínuo (em termos nominais) dos recursos alocados ao sector da educação, com o ensino primário a beneficiar de pelo menos 43%, os dados mostram que, em termos reais, os recursos são insuficientes para albergar as necessidades do sector e só mostram que houve descontinuidade na implementação das políticas de acesso à educação básica.

O mesmo acontece com outras metas deste sector, como a construção de escolas (salas de aulas) e a aquisição de carteiras, que nalguns anos experimentam variações acima de 100% do plano e noutros não (vide tabela abaixo), evidenciando falta de previsibilidade em relação ao alcance das metas definidas com os recursos investidos.

**Tabela 1: Monitoria de indicadores qualitativos**

	2016		2017		2018		2019	
	Plano	Realizado	Plano	Realizado	Plano	Realizado	Plano	Realizado
Taxa líquida de escolarização	82,5%	82,5%	86,5% (85,5% raparigas)	84,4% (83,9% raparigas)	85% (84% raparigas)	93,1% (92,5% raparigas)	93,5% (92,7% raparigas)	93%,% (93,3% raparigas)
Nº de professores contratados	8 390	8 835	8 106	8 085	5 013	5 027	6 060	6 060
Nº de carteiras escolares distribuídas	70 000	38	60 325	62 249	65 608	136 052	225	269
Rácio aluno por professor no Ensino Primário do 1º Grau (ensino público diurno)	62,0	61,7	60,0	59,9	59,0	64,0	62,7	65,1
Número de livros distribuídos	14 145 000	14 145 000	13 776 000	15 457 475	13 783 700	13 934 600	14 345 000	15 134 443
Salas de aula construídas	689	442	518	590	1422	2880	766	614
Salas de aulas destruídas (Calamidades naturais)		316		2 364		665		3 977
Variação líquida de salas de aulas		126		- 1 774		2 215		- 3 363

Fonte de dados: BDPES (2016 a 2019)

Os indicadores qualitativos do sector mostram que tem havido evolução positiva na taxa líquida de escolarização, mas que esta não é acompanhada pela contratação de professores, tal como foi explicado acima.

Um aspecto preocupante é descrito através da variação líquida de salas de aulas, que é medida pela diferença entre o número de salas de aulas construídas e destruídas, anualmente. O total líquido deste indicador entre 2016 a 2019 é negativo, o que significa que, mesmo com os investimentos em salas de aulas feitos pelo governo anualmente, o défice é de, pelo menos, 2.796<sup>9</sup> salas de aulas, excluindo as necessidades correntes adicionais, o que mostra que, em termos reais, não tem havido avanços em termos de quantidade de infra-estruturas neste sector.

De acordo com a *Water Aid*<sup>10</sup>, 52% das escolas do país não tem cobertura básica dos serviços de saneamento e 75% das escolas não possuem cobertura básica dos serviços de higiene.

### 3. Educação versus COVID-19

#### i) Amostra de necessidades para o retorno presencial à escola<sup>11</sup>

Os aspectos acima descritos, conjugados, anulam qualquer tipo de intenção que o governo possa ter para uma possível retoma às aulas presenciais, sem o cumprimento, no mínimo, das seguintes medidas:

- Rotatividade/ subdivisão das turmas - avaliando pelo rácio aluno/professor, de 65,1, em média, cada turma deverá dividir-se em, pelo menos, 4 sub-turmas para permitir que se cumpra o máximo permitido actualmente, de 20 pessoas, num determinado espaço físico;
- Aumento do número de professores a serem contratados (cada nova turma deverá ter um novo professor para permitir que os alunos façam os turnos completos por dia);
- Reforço de salas de aulas (cada nova turma deverá ter uma sala de aulas para evitar aglomerados) – neste quesito o sector de educação deve considerar a ideia de identificar o número de alunos por metro quadrado tomando em consideração a diferenciação existente em termos de características das salas de aulas;
- Reforço de carteiras escolares (as turmas novas devem ser equipadas e as carteiras duplas servirão apenas para um aluno);
- Garantir a disponibilidade de produtos de higiene e desinfecção nas escolas (água corrente);
- Através do Fundo de Apoio às Escolas, financiar projectos de produção de máscaras acessíveis para distribuição pelos alunos carenciados.

Portanto, avaliando as medidas propostas acima, as mesmas alteram a planificação e orçamentação do sector para 2020, facto que pode exigir revisão do orçamento para 2020, caso se opte pelo seu cumprimento.

Neste sentido, tomando em consideração que o contexto de cada província é variado, o tempo de cumprimento destas medidas será também diferenciado. Por isso, vale a pena avaliar um possível cancelamento do ano lectivo para que o segundo semestre sirva para que se efectuem as melhorias possíveis, para um retorno em 2021.

#### ii) Plano de contingência divulgado pelo governo

O sector da educação não consta do plano de contingência geral até então divulgado pelo governo. Numa análise<sup>12</sup> publicada pelo CIP, já se tinha avançado que o plano para fazer face à pandemia deveria ser detalhado e público, de modo que a sociedade civil pudesse monitorar e assessorar a sua implementação.

O Ministro da Economia e Finanças, em linhas gerais, afirmou que, dos 700 milhões de dólares solicitados aos parceiros de cooperação internacional para fazer frente à COVID-19, o governo tinha como maior prioridade a construção de hospitais distritais. Porém, o cenário actual e as novas perspectivas da propagação do

<sup>9</sup> Somatório da variação líquida de salas de aulas de 2016 a 2019, calculado pela autora. Fonte: BDPES 2016-2019

<sup>10</sup> <https://www.wateraid.org/mz/quem-somos/factos-e-estatisticas> (Acedido em 21 de Junho 2020 às 10:12 minutos)

<sup>11</sup> Valido para o ensino privado, com o devido enquadramento

<sup>12</sup> <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/03/Governo-deve-publicar-plano-1.pdf>

coronavírus mostram que, a curto prazo, dever-se-á rever essa prioridade e, efectivamente, operacionalizar a construção acelerada de salas de aula, bem como reforçar a contratação de professores (pelo menos quatro vezes o número actual), para que o sector da educação possa ter capacidade de enfrentar a pandemia e não contribuir para acelerar a sua propagação.

Com isso, há necessidade de rever as prioridades definidas anteriormente e nos diferentes sectores, bem como adequá-los aos recursos disponíveis (incluindo donativos que o governo vem recebendo), reforçando a ideia de que é urgente uma revisão do Orçamento do Estado 2020;

Especificamente no sector da educação (ensino primário público), é importante repensar nas prioridades do sector para este ano e avaliar um possível cancelamento. A ideia por detrás disso é estabelecer um horizonte temporal para potenciá-lo a enfrentar esta crise e para evitar a propagação acelerada da COVID-19.

**Para além disso, O CIP, mais uma vez, apela que o governo envolva todas as forças vivas da sociedade na tomada de decisão sobre medidas para enfrentar esta pandemia e na monitoria das despesas realizadas no contexto da COVID-19.**

## 4. Conclusões e recomendações

O sector da educação, sobretudo o nível primário, não está preparado para retomar as aulas presenciais em 2020, isto porque as prioridades orçamentais influenciaram negativamente a capacidade de resposta aos desafios impostos pela COVID-19, mesmo absorvendo, em termos nominais, cerca de 21% da despesa total executada entre 2015 a 2019:

- Em 2019, o rácio aluno-professor no primeiro grau fixou-se em 65,1, aproximadamente 4 vezes o número máximo permitido de pessoas num espaço físico;
- Entre 2015 e 2019, apenas 11% dos recursos para investimento no sector da educação provieram do Orçamento do Estado, os restantes foram cobertos por fundos externos. A maior parcela dos recursos executados neste sector (mais de 80%) foi direccionada para despesas de funcionamento;
- Entre 2016 a 2019 foram construídas 4.526 salas de aulas e, em igual período, destruídas outras 7.322, significando que a variação líquida de salas de aulas é negativa;
- Uma parte considerável de salas de aulas nas zonas rurais do país não apresenta condições adequadas de água e saneamento do meio para a higienização dos alunos.

Neste contexto, o CIP recomenda que o governo deve rever as prioridades descritas no plano de contingência divulgado:

- É urgente uma revisão do Orçamento do Estado 2020 para permitir a realocação e reforço de fundos para cumprir com as prioridades actuais;
- É importante repensar nas prioridades do sector para este ano e avaliar um possível cancelamento, sobretudo no ensino primário, de modo a dar tempo para criar condições mínimas, neste segundo semestre, para evitar a propagação acelerada da COVID-19;
- É crucial que se promova um debate amplo e aberto sobre o plano para enfrentar a pandemia da COVID-19 nos demais sectores económicos e sociais.

**Para ganhar a confiança dos moçambicanos, o governo deve envolver todas as forças vivas da sociedade na tomada de decisão e na monitoria das despesas realizadas no contexto da COVID-19.**



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



## Informação editorial

**Director:** Edson Cortês

**Autora:** Celeste Banze

**Revisão de pares:** Edson Cortez, Leila Constantino, Ben Hur Cavelane, Egas Jossai, Inocência Mapisse e Júlia Zita

**Revisão Linguística:** Percida Langa

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,  
Bairro da Sommerschild, nº 124  
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917  
Cel: (+258) 82 3016391  
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz  
[www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org) | Maputo - Moçambique