

## Os 3,5 biliões de meticais para a reabilitação de infra-estruturas sanitárias nas escolas devem ser geridos de forma transparente

- Corrida para a reabilitação de escolas pode representar alto risco de corrupção

Por: Celeste Banze, Rui Mate e Borges Nhamirre

O Presidente da República, na sua última comunicação, recuou a decisão de retorno às aulas presenciais no dia 27 de Julho, para uma altura em que as escolas estiverem dotadas de condições mínimas de higiene. Esta medida foi acolhida pelo CIP de forma positiva uma vez que vai de encontro com o posicionamento institucional de que é preciso melhorar as condições das escolas para garantir um retorno minimamente seguro às aulas.

Entretanto, o Ministro de Obras Públicas e Recursos Hídricos, Osvaldo Machatine, dois dias antes, foi citado pela imprensa a afirmar que vai decorrer a reabilitação de fontes de água e de casas de banho nas escolas, num prazo de 55 dias, para garantir que se retorne às aulas ainda este ano<sup>1</sup>. O tempo de aproximadamente dois meses estabelecido pelo Governo para a reabilitação das escolas pressupõe que não haverá concursos públicos para a adjudicação das obras, facto que poderá representar alto risco de corrupção.

**O montante de 3,5 biliões de meticais anunciados para fazer face a estas despesas, corresponde a cerca de 120% do cumulativo dos recursos que o Governo gastou em despesas de investimento interno no ensino geral, no período de 2015 a 2019.** Portanto, se em 5 anos o Governo não investiu com recursos internos nesta magnitude, conseguirá fazer com que este montante, em meio à pandemia e em cerca de dois meses, melhore as infra-estruturas escolares observando critérios prudentes de boa gestão de fundos?

Num contexto em que nenhum plano foi partilhado e, provavelmente, o processo de *procurement* não obedeça aos critérios mínimos para salvaguardar a transparência, isso poderá comprometer a capacidade de monitoria desse montante. **Dai, o CIP reitera que se deve lançar concursos para a adjudicação das empreitadas, mesmo que este processo implique o cancelamento do ano lectivo 2020, de modo a que se garanta um retorno minimamente seguro em 2021.**

<sup>1</sup> Jornal O País (2020), Escolas reabrem este mês para alunos da 12ª classe, disponível em <http://opais.sapo.mz/escolas-reabrem-este-mes-para-alunos-da-12-classe> [consultado a 10 de Julho de 2020]

## Análise

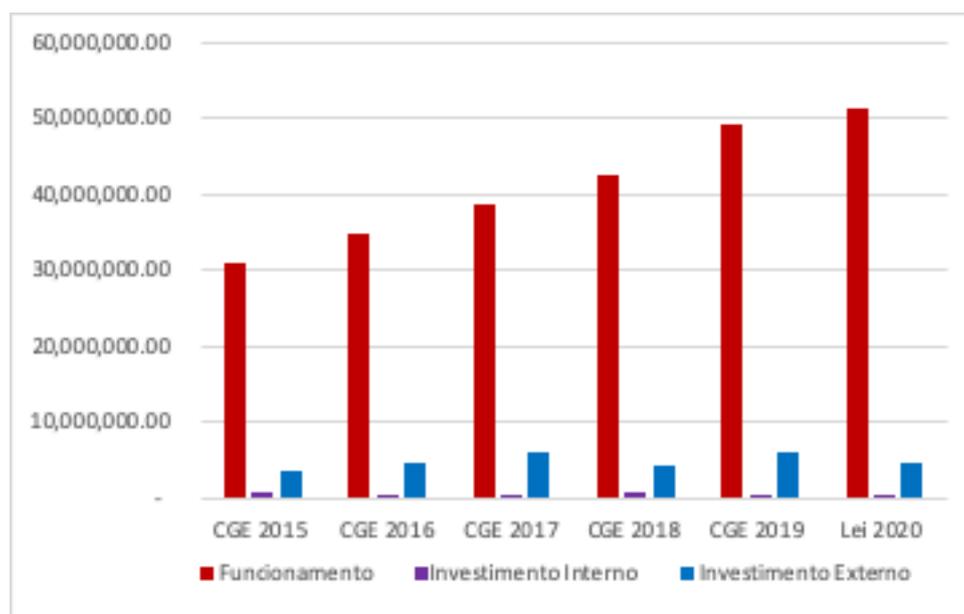
O Sistema Nacional de Educação, já há vários anos, enferma de desafios, que se agravam com a pandemia da COVID-19, apesar de parte significativa das receitas do Estado ser direccionada para o sector da educação (cerca de 27,1%).

Entre 2015 e 2019 executou-se, em média, cerca de 86% das despesas de funcionamento, com foco para salários e remunerações, apenas 14% (dos quais 12 pontos percentuais de financiamento externo e 2 pontos percentuais de financiamento interno) foram direccionados para investimentos necessários para a melhoria das condições sanitárias das escolas.

O valor de 3,5 biliões de MT, que corresponde a 68% do total do orçamento de investimento do sector da educação para 2020 e 120% do total gasto em investimento interno no ensino geral entre 2015 e 2019, segundo anunciado pelo Ministro das Obras Públicas Habitação e Recursos Hídricos, Osvaldo Machatine, será usado para a reposição e reabilitação de infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento nas escolas públicas. **No entanto, não ficou claro, também, como é que este valor foi apurado e se o mesmo será suficiente para cobrir todas as escolas do país.**

Olhando para o orçamento da educação, especificamente no ensino geral, o gráfico abaixo mostra que a despesa de investimento com recursos internos tem sido tendencialmente decrescente e, cumulativamente, entre 2015 e 2019, foi de cerca de 2,9 mil milhões de meticais, revelando a total negligência do Governo no investimento em infra-estruturas deste sector.

Gráfico 1: Recursos canalizados ao ensino geral de 2015 a 2020 (em mil meticais)



Fonte: Conta Geral do Estado (2015-2019) e Orçamento do Estado para 2020

Estes dados aproximam-se aos dados usados nesta análise como *proxy*<sup>2</sup> para tirar ilações aproximadas sobre a capacidade de higienização nas escolas, que é o indicador apresentado na plataforma *sinas*<sup>3</sup> - escolas com sanitários para gestão menstrual. Evidentemente que são necessárias mais e melhores condições para a higiene menstrual do que o simples exercício de lavagem das mãos para evitar a propagação da COVID-19, mas o que se pretende mostrar através da informação que consta no mapa<sup>4</sup> abaixo e nas imagens<sup>5</sup> partilhadas pelo CIP é que o impacto negativo de se ter negligenciado a componente de higienização das escolas irá acarretar um custo muito mais alto nesta fase. Isso exigirá uma reestruturação profunda na maior parte das escolas, o que, certamente, levará muito mais tempo do que se prevê.

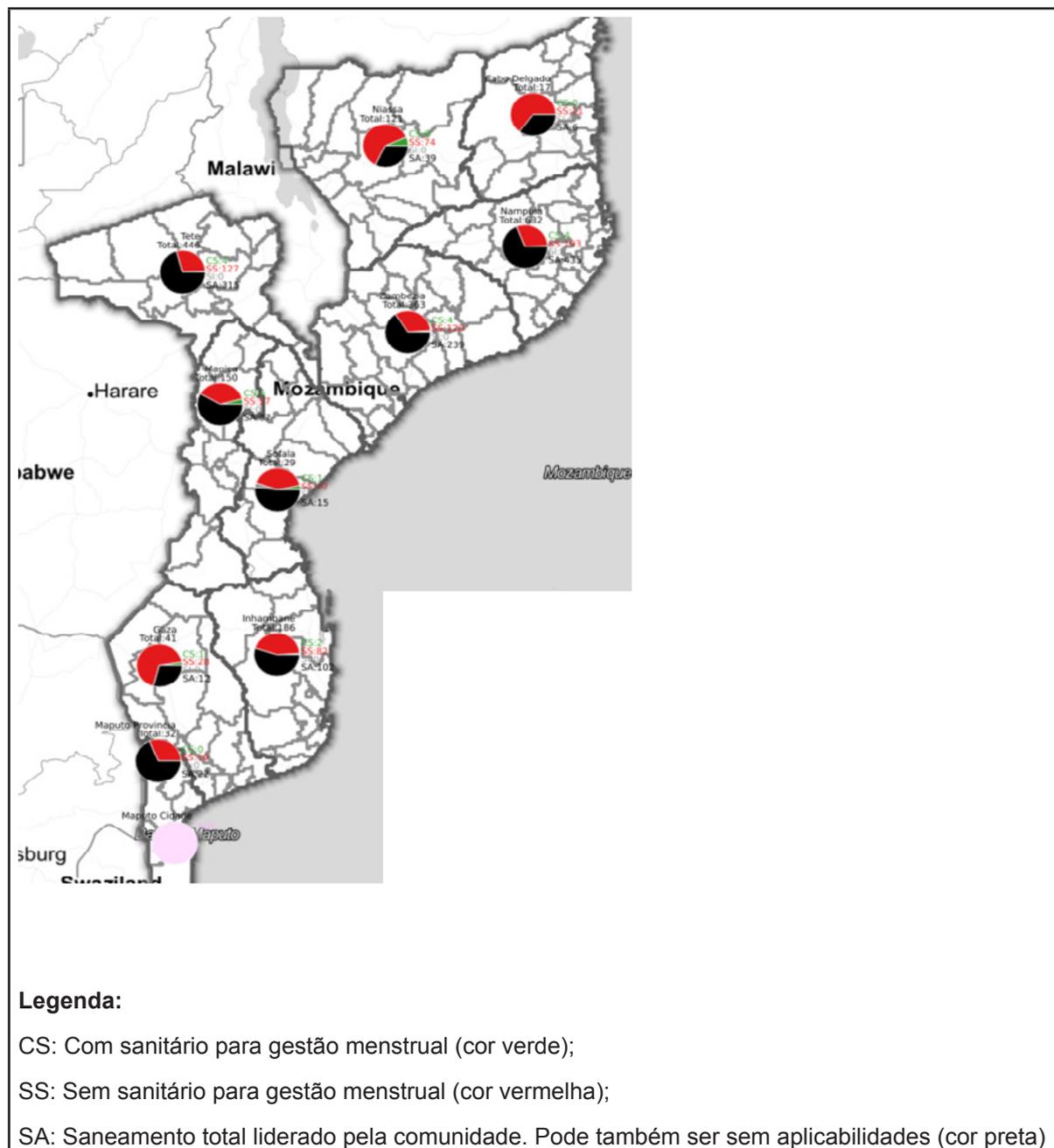
2 Um proxy é algo que actua em substituição de outra coisa, em representação de outra coisa.

3 Acessível em [www.sinasmz.com](http://www.sinasmz.com)

4 Vide mapa em: [http://www.sinasmz.com/lizmap/lizmap/www/index.php/view/map/?repository=00publicoview&project=005\\_saneamento\\_consulta\\_estatisticas](http://www.sinasmz.com/lizmap/lizmap/www/index.php/view/map/?repository=00publicoview&project=005_saneamento_consulta_estatisticas)

5 Vide em: <https://web.facebook.com/CIP.Mozambique>

Figura 1: Mapa da consulta de saneamento e higiene nas escolas



Fonte: Sinas (MOPHRH)

## A reabilitação de infra-estruturas de água e saneamento não é suficiente para o retorno seguro às aulas presenciais

O levantamento estatístico de Março de 2019 mostra que existem cerca de 24.635 escolas e 52% destas escolas leccionam o ensino primário (1ª a 5ª classes). O rácio aluno/professor do ensino primário do 1º Grau (ensino público diurno), segundo o Balanço do Plano Económico e Social de 2019, é de 65,1, o que indica que 1 professor está para cerca de 65 alunos. Este rácio está abaixo da meta de 62,7 planificada para 2019. Olhando para os dados do levantamento estatístico de Março de 2019, que indicavam o rácio de 66,2 para este grupo de alunos, verifica-se que houve uma ligeira variação de 1,1, o que significa que em 9 meses, o Governo reduziu um aluno por professor. Para o ensino secundário, cujas aulas iniciam a 27 de Julho, segundo as mesmas estatísticas o rácio é de 41,3.

Nestas condições, considerando o decreto presidencial, (no máximo 20 pessoas em aglomerações, garantindo um distanciamento mínimo de 1,5 metros), deve haver uma repartição adequada dos alunos pelas turmas de modo a garantir segurança, considerando que o espaço físico (área) das salas existentes no país não é uniforme.

Esta repartição das turmas apresenta um maior desafio quando olhamos para o rácio do ensino primário (EP1) indicando que, no mínimo, as turmas devem ser repartidas em 3. (Veja tabela abaixo dados de acordo com as estatísticas de 3 Março de 2019<sup>6</sup>)

*Tabela 1: Número de escolas, alunos e professores por nível de ensino (público)*

Nível de Ensino	Nr. de Escolas*	Nr. de alunos	Nr. de Professores	rácio aluno/professor
EP1 - 1 <sup>a</sup> /5 <sup>a</sup> classe	12.881	5.779.080	87.319	66,2
EP2 - 6 <sup>a</sup> /7 <sup>a</sup> classe	8.256	1.029.247	28.727	35,8
ESG 1 <sup>o</sup> ciclo, 1 <sup>a</sup> /1 <sup>a</sup> classe	586	828.572	16.053	51,6
ESG 2 <sup>o</sup> ciclo, 1 <sup>a</sup> /1 <sup>a</sup> classe	309	307.064	7.432	41,3
F. Professores**	27	2.332	574	4,1
Educação de Adultos	2.576	171.562	16.277	10,5
<b>Total</b>	<b>24.635</b>	<b>8.117.857</b>	<b>156.382</b>	<b>51,9</b>

\*Número de escolas que leccionam níveis de ensino

\*\*inclui escolas profissionais

Fonte: Levantamento estatístico de 3 de Março de 2019

Esta situação (subdivisão das turmas) ressalta outros desafios, que vão para além da reposição de infra-estruturas de água e saneamento que se espera que seja resolvido com os 3,5 biliões de meticais. A subdivisão das turmas, ou mesmo a rotatividade, irá exigir novos espaços (salas) e carteiras para as aulas presenciais e também novos professores, mas estas opções não parecem ter sido consideradas pelo Governo neste momento.

Alguns países, como França e Coreia do Sul, com sistemas de educação melhores que o de Moçambique, após o retorno às aulas, tiveram que encerrar algumas escolas devido ao aumento dos casos da COVID-19. No Reino Unido, menos da metade dos alunos esperados não apareceram no regresso às aulas em algumas escolas<sup>7</sup>. Esta situação remete para a ideia de que o Governo não está a prestar atenção às experiências negativas de outros países, de modo a evitar que casos semelhantes ocorram em Moçambique.

É preciso salientar que, não obstante as condições que possam ser criadas nas escolas, os alunos irão também enfrentar, dependendo da distância que percorrem até às escolas, desafios com o transporte público de passageiros, que também constitui um foco de risco de contaminação pela COVID-19 e, até ao momento, não houve nenhum pronunciamento nesse sentido. A grande maioria dos alunos, professores e pessoal de apoio que frequentam e/ou trabalham nas escolas do país dependem do transporte público de passageiros que, por sinal, é precário e constitui um foco de contaminação pelo novo corona vírus.

<sup>6</sup> O Balanço do Plano Económico e Social não apresenta este tipo de detalhe

<sup>7</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52944468> - consultado no dia 10/07/2020

## Corrida para a reabilitação de escolas pode representar alto risco de corrupção

Considerando os prazos mínimos estabelecidos pelo Decreto n° 5/2016, de 8 de Março para a contratação através de concurso público, Regra Geral de Contratação Pública na República de Moçambique, o horizonte de tempo de 3 meses estabelecido pelo Governo pressupõe o uso da contratação por ajuste directo ou contratação de emergência com a justificação de não haver tempo suficiente para a contratação por concurso público e suportando-se nas medidas plasmadas no Orçamento de Estado, segundo as quais não haverá concursos públicos para a adjudicação de obras relacionadas com o combate à pandemia da COVID-19<sup>8</sup>.

Apesar do Decreto Presidencial n°11/2020, de 30 de Março ratificado pela Assembleia da República através da Lei n°1/2020, de 31 de Março definir o regime excepcional de contratação pública para a aquisição de bens e serviços urgentes necessários para o controlo e combate à pandemia, a corrida para a reabilitação e reposição dos sistemas das escolas não pode estar acima da transparência no uso dos recursos disponibilizados, uma vez que a modalidade de contratação excepcional pode representar alto risco de corrupção.

O Centro de Integridade Pública (CIP) defende que o concurso público é sempre a melhor opção para a contratação de empreitadas públicas definidas pelo Decreto n° 5/2016, de 8 de Março (regras de contratação pública), pois garante maior acesso à informação e um grau mais elevado de transparência, com a disponibilização pública dos termos de referência e cadernos de encargos da empreitada a ser executada.

A opção pelo ajuste directo ou a contratação de emergência, apesar de estar legalmente prevista, é sempre uma opção que acarreta grande risco de corrupção nas suas mais diversas formas, desde sobrefacturação, tráfico de influências e conflito de interesses no processo de contratação.

Neste contexto, **o CIP reitera que o Governo deve optar pelo lançamento de concurso público para a reabilitação das escolas e abertura de fontes de água, dado o montante global envolvido, que é de 3,5 mil milhões de meticais, e também para garantir maior transparência, acesso à informação e escrutínio público das obras.**

---

<sup>8</sup> Veja Decreto Presidencial n°11/2020, de 30 de Março ratificado pela Assembleia da República através da Lei n°1/2020, de 31 de Março

## Conclusões e Recomendações

A estrutura actual do sistema de ensino em Moçambique não garante que, apenas a reabilitação e a reposição de infra-estruturas de água e saneamento sejam suficientes para evitar uma contaminação massiva pela COVID-19 no retorno às aulas presenciais.

As deficiências do rácio aluno/professor que são perpetuadas pelo fraco investimento do Governo na componente sala de aulas e contratação de professores, que não acompanham o aumento da população, representam um grande desafio para um retorno seguro às aulas, principalmente quando se fala do retorno do ensino primário (EP1). Outro grande desafio prende-se com a garantia de condições de transporte seguro para os alunos, de casa para a escola e vice-versa. Estes dois desafios, parecem ter sido em esquecidos pelo Governo.

O Governo anunciou uma verba para a criação de condições básicas para o retorno seguro às aulas, mas não existem detalhes desta decisão, o que revela alguma falta de transparência na gestão dos fundos destinados ao combate à COVID-19. Esta falta de transparência é agravada pelos prazos estabelecidos para a sua efectivação, que ressaltam a possibilidade de ocorrência de casos de corrupção.

Neste sentido, o CIP é de opinião que há necessidade de se retornar às aulas presenciais e à vida normal (considerando que a COVID-19 veio para ficar), mas este retorno não deve ser à custa do maior valor que um ser humano pode ter, a vida. Assim, reitera que:

1. O retorno às aulas presenciais deve ser antecedido por medidas (construção e melhoria de salas de aulas, contratação de professores, aquisição de mais carteiras, melhoria do saneamento) que garantam um risco mínimo de alastramento da doença nos recintos escolares.
2. O Governo deve publicar o plano de contingência detalhado para a luta contra a COVID-19 e incluir todos os sectores que precisam de ser intervencionados, esse plano pode ser actualizado sempre que necessário;
3. O Governo deve avaliar um possível cancelamento do ano lectivo 2020, de modo a que o segundo semestre sirva para efectuar as melhorias possíveis para um retorno mais seguro em 2021.
4. O CIP defende que, após o levantamento das necessidades de reabilitação das escolas, a bem da transparência, o Governo deve apresentar um relatório público detalhado a indicar as escolas que necessitam de intervenção, os tipos de intervenção e os respectivos custos desagregados a serem investidos para as obras. Só assim será possível monitorar os custos e a qualidade das obras a serem executadas, bem como reduzir o risco de sobrefacturação, tráfico de influências, conflito de interesses, entre outras irregularidades que ocorrem no processo de contratação.

## Documentos Consultados

Balanço do Plano Económico e Social de 2019 – disponível no site <https://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao/orcamento-de-estado/oe-2019/674--92>

- Boletins Diários da COVID-19 – disponíveis no site <http://www.misau.gov.mz/index.php/covid-19-boletins-diarios>;
- Contas Gerais do Estado de 2015 - 2019 - disponíveis no site <http://www.mef.gov.mz>;
- Decreto n° 5/2016, de 8 de Março – disponível no site <http://www.ufsa.gov.mz/decreto-5-2016.php>
- Decreto Presidencial n° 11/2020 de Março - disponível no site <https://www.mic.gov.mz/por/covid-192/Decreto-Presidencial-n1-11-2020-de-Marco-Declara-o-Estado-de-Emergencia-por-Razoes-de-Calamidade-Publica-em-todo-o-territorio-nacional>;
- Gestão da higiene menstrual na escola - disponível no site <https://www.wlsa.org.mz/gestao-da-higiene-menstrual-na-escola/>;
- Levantamento 3 de Março 2019 – disponível no site [http://www.mined.gov.mz/DN/DIPLAC/Documents/Lev\\_3%20Marc\\_2019.pdf](http://www.mined.gov.mz/DN/DIPLAC/Documents/Lev_3%20Marc_2019.pdf);
- Mapa da Consulta de Saneamento e Higiene de Comunidades – disponível no site <http://www.sinasmz.com/>;
- Orçamento do Estado para 2020 - disponível no site <http://www.mef.gov.mz>;



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



## Informação editorial

**Director:** Edson Cortez

**Autores:** Celeste Banze, Rui Mate e Borges Nhamirre

**Revisão de pares:** Aldemiro Bande, Baltazar Fael, Edson Cortez, Leila Constantino, Ben Hur Cavelane, Egas Jossai, Inocência Mapiisse 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](https://www.facebook.com/CIP.Mozambique) [t @CIPMoz](https://www.twitter.com/CIPMoz)  
[www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org) | Maputo - Moçambique