



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Mestrado em Governação e Administração Pública

Dissertação Final

*Ajuda Externa e Escolha de Políticas Públicas no Sector da Educação em
Moçambique (2006-2011)*

Autor:

Pedro Madeira Guiliche

Supervisor:

Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo

2011

Ajuda Externa e Escolha de Políticas Públicas no Sector de Educação em Moçambique (2006-2011)

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane

Autor: Pedro Madeira Guiliche

Supervisor: Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Maio de 2011

O Júri			Data
O Presidente	O Supervisor	O Oponente	
_____	_____	_____	___/___/___

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas.....	i
Lista de Tabelas e Figuras.....	iii
Agradecimentos.....	iv
Dedicatória.....	vi
Resumo.....	vii
INTRODUÇÃO	1
Problema.....	2
Objectivos da Pesquisa	5
Antecedentes históricos e contextualização do objecto do estudo	5
Conceitos e revisão da literatura.....	9
Hipótese	14
Metodologia	15
Fontes.....	17
Organização do Trabalho.....	17
I. QUADRO TEÓRICO	19
1.1. Influência da Ajuda Externa e Políticas Públicas	19
1.2. Processo de formulação de políticas públicas	26
II. HISTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LÓGICAS DE FINANCIAMENTO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO (1975-2011)	29
2.1. Evolução das Políticas do Sector da Educação.....	29
2.1.1. Lógicas de Financiamento	32
2.1.2. Os programas financiados pelo FASE.....	33
2.2. Análise da dinâmica de políticas do sector da educação.....	36
III. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	41
3.1. Coerência das prioridades das reformas do Plano Estratégico Sectorial com os demais instrumentos programáticos de governação.....	41
3.2. Estágios do Processo de Políticas Públicas no MEC	46

3.3. Actores do processo de políticas públicas no MEC e seu peso de influência na definição de prioridades	47
3.4. Análise do ciclo de políticas públicas e a lógica de financiamento do sector da educação.....	54
3.5. Escolha de Políticas no Sector da Educação: Possibilidades de Sucesso ou Fracasso?	57
IV. CONCLUSÕES & RECOMENDAÇÕES	61
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	65
ANEXOS	

LISTA DE ABREVIATURAS

ADE	Apoio Directo as Escolas
AEA	Alfabetização e Educação de Adultos
AGP	Acordo Geral de Paz
BM	Banco Mundial
COPA	Comité Paritário de Acompanhamento
FASE	Fundo de Apoio ao Sector da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FTI	Fast Track Initiative
HIPC	<i>High Indebted Poor Country</i>
MARP-	Mecanismo Africano de Revisão de Pares
MdE	Memorando de Entendimento
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MEPT	Movimento Educação para Todos
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organizações Não Governamentais
ONP	Organização Nacional dos Professores
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PARP	Plano de Acção para Redução da Pobreza
PARPA	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta
PEC	Plano Estratégico da Educação e Cultura
PEE	Plano Estratégico da Educação
PPI	Plano Prospectivo Indicativo
PQG	Plano Quinquenal do Governo
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social

RAR	Reunião Anual de Revisão
SISTAFE	Sistema de Administração de Finanças do Estado
SNE	Sistema Nacional da Educação
SWAP	Abordagem Abrangente no Sector de Educação e Cultura
VSO	Organização de Voluntários de Luta Contra Pobreza

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: Lógica dos Instrumentos de Planificação

Figura 2: Elaboração do Plano Estratégico Sectorial da Educação

Gráfico: Execução dos Programas do FASE, 2003, 2007 e 2009

Quadro 1: Crescimento da rede escolar por nível de ensino leccionado, 2000-2010 (diurno, público, privado e comunitário)

Quadro 2: Número de salas de aula construídas através do Programa de Construção Acelerada, 2005-2009

Quadro 3: Evolução do número de graduados dos IFPs, 2003-2009 (total e feminino)

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo e de todos, agradeço a Deus pelo fôlego que me concede.

Uma das tarefas mais difíceis em toda esta caminhada é certamente arrolar em jeito de agradecimento e exprimir aquilo que me vai na alma, para todos aqueles que contribuíram para a materialização deste sonho. Contudo, vão aqui expressos os meus sinceros e profundos agradecimentos aos que directa ou indirectamente contribuíram para o efeito. Particularmente, agradeço ao Mestre Adriano Nuvunga pelo permanente encorajamento para prosseguir com os estudos e nunca me acomodar e por me ter mostrado as potencialidades deste mestrado. Aos meus docentes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública, com os quais pude trabalhar, Prof. Doutor Laudemiro Francisco, Prof. Doutor Fidelx Pius Kulipossa, Mestre Salim Vala, Prof. Doutor Joaquim Manjate, Profa. Doutora Ana Loforte, Profa Dra. Maria Lopes, Prof. Doutor Cardoso Muendane, Prof. Doutor Bernhard Weimer, Prof. Doutor Eduardo Siteo e Prof. Doutor João Pereira bem como àqueles que, não tendo sido docentes desta edição do mestrado, contribuíram em palestras e outras formas para uma devida orientação da abordagem que esta pesquisa devia tomar. Igualmente, agradeço aos colegas da turma do mestrado cuja dinâmica e cultura de trabalho sempre permanecerão em mim.

À equipe técnica do secretariado do mestrado, Dr. João Mangachaia, Sra. Rossana, Sra. Neide e Sra. Cármen, pela pronta resposta às colocações, contribuindo assim para um bom ambiente do trabalho.

Todo o trabalho de recolha de dados foi graças à colaboração dos colegas do MEC, Dr. Paulo Nascimento, Dr. João Assale e todo pessoal do MEC que sempre me tratou de forma carinhosa.

Aos meus amigos de muitos anos, Pablo, Guito, Carlos Amade, Djalma Lourenço, Nuno Pereira e Jaime Neto pelo permanente companheirismo.

Aos meus “professores e amigos” da licenciatura, Dr. Hermenegildo Loiane e Dr. Evaristo Raice por continuarem a acreditar em mim.

À Mestre Carla Karagianis, pela correcção ortográfica, ao Mestre Samuel Mugadui e Mestre António Braço, pelo seu permanente contributo em questões técnicas do trabalho, ao Dr. Lucério Gundane e ao Dr. Claudio Nhancale, pelo seu contributo na estruturação técnica da versão final deste documento.

À Mestre Fátima Batalhão e ao Mestre José Dickson Thole pela permanente força, bem como pelo encorajamento para a candidatura ao Mestrado.

À tia Paula e tio Carlos pelo carinho e acolhimento ao longo de toda a formação e pela confiança que sempre depositaram em mim.

À tia Faira e tio Kenedy, pelo carinho de sempre.

Aos meus irmãos, Betinho, Maninha, Carolina, Jaimito e meus primos Juni, Ana Carla, Fofa, Magavanhane, Keide e Zinha, por todo apoio.

À tia Cândida Nuvunga e ao tio Rocha Nuvunga pela permanente disponibilidade, acompanhamento e apoio tanto moral como em material didático, desde a minha frequência na Escola Primária a esta parte.

Aos meus padrinhos, Dr. Isaú Meneses e Dra Isabel Meneses pelo convívio e encorajamento ao longo da vigência do curso.

Ao Professor Laudemiro por me despertar o interesse por esta área temática e pelo apoio prestado para a materialização da respectiva pesquisa.

Ao Professor Eduardo Siteo por aceitar inúmeras sessões de consulta com vista a uma melhor abordagem do tema e pelas permanentes críticas.

Ao Professor João Pereira pela incansável colaboração quer na organização das ideias assim como na formulação do melhor modelo de análise.

Finalmente, ao Professor José Jaime Macuane, minha grande porta de acesso ao mundo da Ciência Política e Administração Pública, cujo seu contributo foi de fundamental importância para a realização desta pesquisa, que me conferirá o grau de Mestre em Governação e Administração Pública, com especialização em Gestão de Políticas Públicas. À si Professor, sou infinitamente grato.

Entretanto, reconheço que não teria tido esta oportunidade de convivência e frequência do Mestrado se não tivesse sido graças ao incomensurável apoio material e moral que recebi do Dr. Alberto Vaquina, Digníssimo Camarada Filipe Paúnde, Prezado Camarada Henriques Bongesse, Prof. Doutor Zacarias Ombe, Prof. Doutor Boaventura José Aleixo e Mestre Augusto Jone Luís.

À todos aqueles que *inintencionalmente* não foram aqui mencionados e que merecem a minha gratidão, minhas sinceras desculpas mas, como sabeis, sou grato.

À todos: muito, muito, muito obrigado.

DEDICATÓRIA

À Carol, minha esposa e ao Jú, meu primogénito;

Aos meus pais, Jaime e Miquinha;

RESUMO

Ajuda Externa e Escolha de Políticas Públicas no Sector da Educação em Moçambique (2006-2011) constitui o título da presente dissertação de Mestrado. O seu enfoque está virado para a lógica através da qual as políticas do sector da educação, de uma maneira geral, são escolhidas. Como tal, para analisar a influência da ajuda externa neste processo, trata-se especificamente de (i) identificar os actores relevantes no processo de políticas públicas do sector da educação; (ii) compreender a coerência das políticas do sector da educação com os demais instrumentos programáticos de governação; e (iii) demonstrar, em que medida, a ajuda pode afectar o robustecimento institucional do MEC.

As teorias da *governance* e *garbage-can* ocupam um lugar privilegiado neste estudo, para efeitos de análise e interpretação dos dados. Assim, para uma maior consistência da aplicação destes modelos teóricos, combinou-se os seus fundamentos, por um lado com o estudo de Martinussen e Pedersen (2003), por outro lado com o de Brautigam (2000) e o de Polidano (2001), pela robustez dos seus argumentos sobre o assunto em estudo.

A sua hipótese assenta na ideia de que a influência dos actores das instituições parceiras tem determinado a decisão de políticas públicas no sector da educação. Deste modo, para operacionalização das variáveis aqui apresentadas, tivemos como base as lógicas do FASE e o peso dos agentes envolvidos para a escolha de políticas que acabam incorporando o plano estratégico sectorial da educação.

Entretanto, a pesquisa permitiu-nos concluir que, (i) o conjunto de políticas escolhidas restringe-se na sua maioria no ensino primário, decorrendo tacitamente do cruzamento dos principais instrumentos de planificação que têm como alicerce principal os ODMs, o que condiciona à que as restantes políticas se subordinem àquele subnível; (ii) o estatuto axiológico da educação não está claramente definido para finalidades específicas, daí a grande preponderância das instituições parceiras e o fraco envolvimento de actores nacionais no processo político.

Em conformidade com as ideias acima colocadas, argumentamos que seja preciso não terminar a ajuda ao sector da educação, mas permitir que o MEC e outras instituições moçambicanas com as quais articula, tenham uma participação mais activa na escolha de políticas, permitindo, dessa forma, que elas não sejam simples recipiendárias da ajuda.

Palavras chave: Ajuda Externa, Influência, Políticas Públicas, Sector da Educação.

INTRODUÇÃO

Este trabalho intitulado **Ajuda Externa e Escolha de Políticas Públicas no Sector da Educação em Moçambique (2006-2011)** enquadra-se no rol de requisitos exigidos pela Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, para obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública.

O seu pressuposto de partida é o de que a ajuda externa no sector da educação é uma componente fundamental para o seu desempenho com vista a provisão de serviços públicos deste bem público (a educação), que é indispensável para a principal agenda do Estado moçambicano, corporizado nos discursos oficiais do governo – o combate a pobreza.

Entretanto, os processos envolvidos na sua planificação, implementação e sobretudo nos mecanismos de monitoria e avaliação, que recomendam ajustamentos às vezes pontuais, às vezes substantivos nessas mesmas políticas da educação, dão maior protagonismo às instituições parceiras, reduzindo o espaço de manobra das instituições moçambicanas.

A redução do espaço de manobra das instituições moçambicanas é um elemento que age de modo prejudicial e recorrente face às necessidades de desenvolvimento institucional das entidades moçambicanas, porquanto estas se limitam àquilo que decorre das prioridades muitas vezes concebidas com base em paradigmas internacionais de desenvolvimento, sob égide do discurso de *ownership*.

Com efeito, a principal tese que se procura defender neste trabalho sustenta a ideia de que é preciso não terminar a ajuda ao sector da educação, mas permitir que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e outras instituições moçambicanas com as quais articula, tenham uma participação mais activa nos processos de planificação, implementação e sobretudo nos mecanismos de monitoria e avaliação para que se tenha, de facto, uma capacidade de desenvolvimento institucional – o que as libertaria do carácter de meras recipiendárias da ajuda externa, passando a uma maior aproximação da ideia de *ownership* das suas políticas públicas.

Portanto, o enfoque desta pesquisa não se restringe a nenhum subsector específico da educação, como seja o caso da pré-escola, ensino básico, ensino secundário, etc., mas sim na lógica através da qual as políticas de uma maneira geral são escolhidas, com reparo particular para os agentes determinantes. A razão desta opção liga-se ao facto de actualmente os

doadores deste sector actuarem de forma mais concertada entre si e o Ministério, através da canalização de seus financiamentos para uma conta comum designada “Fundo de Apoio ao Sector da Educação – FASE”. Este é gerido através de procedimentos orçamentais adoptados pelo governo moçambicano, o que torna pertinente questionar os seus fundamentos, tendo como base o desafio de harmonização dos diferentes instrumentos de planificação da acção governativa com a capacidade de resposta às necessidades domésticas.

Problema

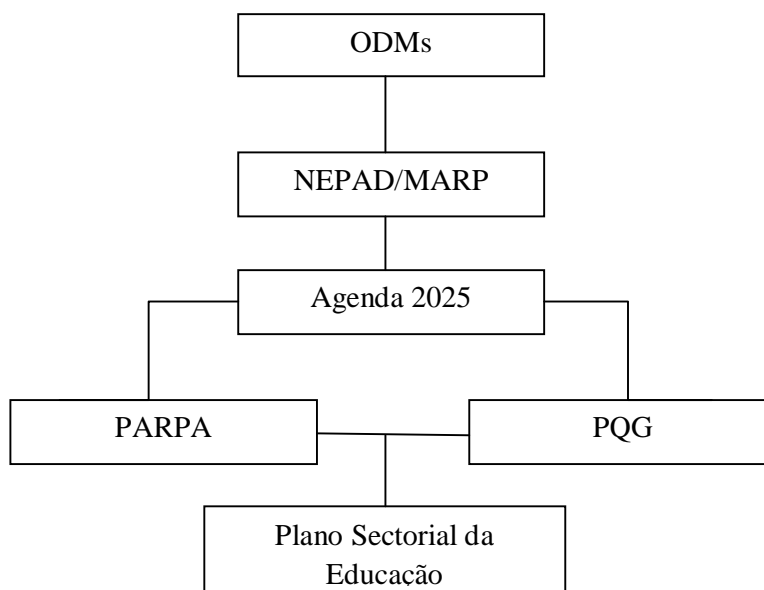
Os debates sobre a eficácia da ajuda externa ao desenvolvimento de Moçambique como país em via de desenvolvimento e receptor da mesma têm constituído um assunto de momento, digno de captar atenção de políticos na sua qualidade de gestores públicos, mas não só, como também de outros segmentos da sociedade entendidos sobre a matéria. Alguns críticos como Riddell (1996); Sobhan (1996), Brautigam (2000), e de Renzio (2009) advogam por isso, que o aumento dos condicionalismos de acesso à ajuda externa tem vindo a baixar a capacidade dos países de definir as suas próprias prioridades, em termos de políticas, bem como a habilidade dos governos de uso dos recursos naturais disponíveis em prol de desenvolvimento, dando origem deste modo a instituições domésticas frágeis com pouca autonomia para negociar os mecanismos da ajuda.

Como tentativa de alterar este cenário, a Declaração de Paris¹, em 2005, avançou uma serie de recomendações importantes, dentre as quais, “os parceiros comprometem-se a: (i) exercer liderança no desenvolvimento e implementação das suas estratégias nacionais de desenvolvimento, através de processos consultivos amplos; (ii) transformar estas estratégias nacionais de desenvolvimento em programas operacionais priorizados e centrados nos resultados, conforme é expresso nos quadros de despesas a médio prazo e nos orçamentos anuais; (iii) dirigir a coordenação da ajuda a todos os níveis, bem como os outros recursos de desenvolvimento, em diálogo com os doadores e fomentando a participação da sociedade civil e do sector privado. Por outro lado, os doadores comprometem-se a respeitar a liderança dos países parceiros e ajudá-los a reforçar a sua capacidade de a exercerem” (Declaração de Paris: 4-5).

¹Para maior aprofundamento ver Declaração de Paris, 2005.

Adicionados à este importante documento aprovado pelos governos (doadores e receptores), existem outros importantes instrumentos programáticos de orientação governativa que tentam materializar a ideia de se tornar a ajuda eficaz ao desenvolvimento dos recipiendários. Para o caso de Moçambique, fala-se da Agenda 2025, Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), Plano de Acção para Redução da Pobreza² Absoluta (PARPA) e do próprio Plano Quinquenal do Governo (PQG)³. Com base nisto, a lógica de articulação dos principais instrumentos de planificação da acção estratégica de governação em Moçambique pode ser sumariado conforme a figura abaixo ilustra:

Figura 1: Lógica dos Instrumentos de Planificação



Fonte: Adaptado pelo autor

Para o caso específico do sector da educação, o mecanismo adoptado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC)⁴ na perspectiva de materializar esta nova modalidade da ajuda,

² Por pobreza, o PARPA entende que não se trata somente carência de meios materiais, mas sim falta de acesso aos serviços, exclusão da tomada de decisões, falta de participação, maior exposição à abusos perpetrados por funcionários públicos (incluindo a corrupção), menor segurança em relação à criminalidade, e a falta de valorização do património.

³ Para efeitos deste trabalho, trata-se do PQG (2005-2009).

⁴ A designação deste Ministério tem vindo a variar nos últimos dois ou três quinquénios, sendo que por vezes se designa Ministério da Educação e Cultura (MEC) e outras vezes apenas Ministério da Educação, como é o caso deste quinquénio (2010-2014).

designa-se de Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE⁵) e constitui o meio através do qual o sector beneficia de ajuda no âmbito do seu plano estratégico sectorial.

A fundamentação do FASE reside em (i) que o Governo solicitou aos Doadores a prestação de assistência financeira e técnica ao Sector da Educação, através de apoio ao Orçamento do Sector, com a finalidade de apoiar o programa de despesas do Governo no Sector da Educação no âmbito do seu Plano Estratégico; e (ii) que os Parceiros Signatários acordaram em fornecer a referida assistência financeira e técnica nos moldes expressos nos acordos bilaterais entre o Governo e cada um dos Parceiros Signatários.

Devido a este contexto, o Memorando de Entendimento do FASE (MdE, 2005) prevê que o processo de políticas públicas no sector seja dominado pelo governo e doadores. Tal se explica pelo facto de se prever três reuniões por ano com vista a que as partes discutam a implementação do Plano Estratégico sectorial.

Em paralelo a predominância destas duas partes no processo político do sector da educação, importa registar que o MdE estabelece que (i) os Parceiros Signatários reservam-se o direito de a qualquer momento realizar as suas próprias auditorias ao FASE; e (ii) em caso de não cumprimento do estipulado no respectivo memorando, poderão suspender os desembolsos ao programa.

Portanto, tendo em conta esta potencial tensão para o processo político no sector da educação, manifestada através da limitação de recursos para financiar seus programas, nota-se uma certa redução da autonomia das instituições moçambicanas neste mesmo processo. Isto pode justificar que o FASE confira predomínio exclusivo ao governo e aos doadores na gestão do processo, com um grande protagonismo que se confere às instituições parceiras⁶. Assim, a questão que se pretende estudar é: *como se manifestam os problemas da ajuda externa sob ponto de vista de escolha de políticas públicas no sector da educação?*

⁵ Anexo 1

⁶ Neste trabalho os termos “instituições parceiras” e “doadores” são usados como sinónimos.

Objectivos da Pesquisa

Esta pesquisa tem como principal objectivo avaliar a influência da ajuda externa no processo de escolha de políticas públicas no sector da educação. Especificamente, a mesma procura: (i) identificar os actores relevantes no processo de políticas públicas do sector da educação; (ii) analisar a coerência das políticas do sector da educação com os demais instrumentos programáticos de governação; e (iii) demonstrar em que medida a ajuda pode afectar o robustecimento institucional do MEC.

Antecedentes históricos e contextualização do objecto do estudo

Com a proclamação da independência nacional em 1975, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) optou pelo “escangalhamento” efectivo da máquina administrativa colonial portuguesa, com vista a implantar um governo ao serviço do povo moçambicano, como Estado soberano e independente, fundamentado no ‘poder popular’. Siteo (2006) argumenta que isto esteve relacionado às origens da Frelimo bem como às circunstâncias políticas nos meados da década de 1970. Citando Cabaço (1985), o autor considera que num certo sentido, a liderança da Frelimo situou a lógica do ‘poder popular’ na perspectiva de abertura de ‘...uma nova era de liberdade e progresso para os países pobres. Nesta lógica de ‘poder popular’, a Frelimo definiu uma política do estilo soviético, baseada num estado de partido único e numa economia centralmente planificada. Em relação a isto, de Brito *apud* Siteo afirma que ‘...a adopção do Marxismo-Leninismo como a ideologia do Estado oficial em 1977, pela Frelimo, liga-se ao contexto de Moçambique, por se tratar do “... o meio através do qual a liderança da Frelimo manifestou a sua ideologia nacionalista” (1993:27).

Dentro deste contexto, o III Congresso da Frelimo produziu as seguintes orientações: (i) promover a socialização crescente da agricultura e lançar as bases da sua industrialização; (ii) acelerar o processo da industrialização e promover a edificação da indústria pesada; (iii) desenvolver e consolidar o papel dirigente do Estado na Economia; (iv) orientar o processo de desenvolvimento através da economia global; e (v) formar uma classe operária poderosa que, organizada e dirigida pelo seu Partido de Vanguarda, assumiria a direcção da sociedade.

Para a materialização das orientações elaborou-se as “Linhas Fundamentais do Plano Prospectivo Indicativo - PPI” para 1981-1990, como um instrumento na base do qual se organizaria os recursos para o desenvolvimento do potencial agrário e industrial do país, para

a elevação progressiva do nível de vida do povo e reforço da sua capacidade defensiva construindo deste modo o Estado Socialista através da eliminação da miséria, a doença, a fome, o analfabetismo e o desemprego. Para tal definiu-se 1980-1990, a década da vitória sobre o subdesenvolvimento (Linhas Fundamentais do PPI: 3-4).

Bowen (2000) *apud* Burr e Baloi (2009: 21) assinalam que “embora a liderança proclamasse que os anos oitenta seria uma década de desenvolvimento o que transformaria Moçambique numa sociedade industrial moderna antes das 1990, o PPI reforçou as tendências de comando baseadas num sistema de governo, levando a que este se tornasse mais centralizado e autoritário”. Em parte isto pode ter, obviamente, concorrido para que alguns dos cidadãos não se sentissem parte do programa.

Paralelamente, registou-se o recrudescimento da guerra civil no início dos anos 80, que se prolongou até 1992. Além disso, o fracasso das estratégias de desenvolvimento socialistas mergulhou o país numa grave crise económica e social, agravada pela seca que assolou a África sub-sahariana, o que pôs em xeque a legitimidade e o apoio ao regime da Frelimo. Na tentativa de solução da crise, o governo da Frelimo, liderado pelo então Presidente Samora Machel, começou a empreender reformas políticas e económicas, através da aproximação a aderência ao FMI e ao Banco Mundial em 1986. Em 1987, Moçambique começa com a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), sob a liderança do Presidente Joaquim Chissano (Macuane, 2000).

No acto da negociação do PRE com o Clube de Paris, em 1990, viu-se a necessidade de se adicionar a componente “social” passando a PRES (Abrahamsson e Nilsson, 1994; Burr e Baloi, 2009). Segundo Abrahamsson e Nilsson (1994), com este programa, visava-se atingir quatro objectivos centrais: (i) parar a diminuição de produção; (ii) assegurar à população das zonas rurais receitas mínimas e um nível de consumo mínimo; (iii) reinstalar o balanço macroeconómico através de diminuição do défice orçamental; e (iv) reforçar a balança de transacções correntes e a balança de pagamentos.

Para Abrahamsson e Nilsson (1994) a concretização dos objectivos acima mencionados era necessário a tomada de um conjunto de medidas de saneamento financeiro, consistindo no lançamento do programa de privatização das empresas estatais; liberalização do comércio e sistema de preços fixos; redução de gastos do Estado; e desvalorização da moeda nacional visando estimular as exportações e controlar as importações.

Entretanto, devido aos altos índices de endividamento que o país registou quer durante a implementação do PRES, em simultâneo a guerra de desestabilização, quer como nos esforços de reconstrução nacional, depois da assinatura dos Acordos de Paz (AGP, 1992) tornou-se elegível para beneficiar da iniciativa designada High Indebted Poor Country (HIPC), cujo objectivo central era o perdão da dívida ao nível dos países pobres.

A iniciativa “HIPC” corporizou-se em Moçambique através do Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA I). Por sua vez, este baseia-se em seis prioridades que são (i) a educação, (ii) a saúde, (iii) a agricultura e o desenvolvimento rural, (iv) as infra-estruturas básicas, (v) a boa governação e (vi) a gestão macroeconómica e financeira (Grupo Moçambicano da Dívida, 2005).

Portanto, o que daqui se pode depreender é que a ajuda externa aos programas de governação em Moçambique remonta da sua própria constituição entanto que Estado. Numa primeira fase a ajuda provinha dos países do ex-bloco socialista e mais tarde ao capitalista através do FMI, BM e agências a si filiadas. Porém de lá a esta parte, houve avanços substanciais que se resumem às lógicas para o desencadeamento da ajuda. No campo da educação em particular, evoluiu-se de uma perspectiva de intervenções multilaterais, onde a capacidade de intervenção do Ministério em termos de definição de agenda era ofuscada pela presença dos financiadores, para uma maior concertada em que actualmente se enforma através do FASE. Teoricamente acredita-se, portanto, na possibilidade de uma maior e melhor prestação do MEC em termos de concepção e coordenação das políticas do sector.

Contudo, a literatura centrada na análise sobre a economia política da ajuda externa mostra que esta apresenta vantagens e desvantagens para os países receptores, na medida em que pode ajudar os países em vias de desenvolvimento a encontrar mais rapidamente soluções para os seus problemas, ao mesmo tempo, devido à falta de um adequado ambiente institucional em muitos destes países, a ajuda tem mostrado um impacto muito baixo, em que os beneficiários perdem o controlo sobre a gestão de suas políticas públicas (Sobhan, 1996; Brautigham, 2000). Portanto, o peso das vantagens parece ser relativamente menor que as desvantagens que esta traz, principalmente em condições de dependência dos países a esta ajuda. Uma destas desvantagens é o facto de tornar-se difícil desenvolver instituições domésticas robustas e que correspondam a um processo interno de formulação de políticas

públicas⁷ e prioridades nacionais. Assim, liga-se a questão do impacto interno da dependência da ajuda externa à qualidade de governação nos países receptores da ajuda externa que os autores acima se referem.

Neste contexto, esta pesquisa debruça-se sobre a realidade dos efeitos da ajuda externa em Moçambique, com enfoque particular no sector da educação, no período de 2005-2009. Como se sabe, para a materialização das suas políticas, o Governo conta com o apoio dos parceiros de cooperação, desde a implementação do seu primeiro plano estratégico PEE I (1999-2005). Nisto, importa referir que o actual arranjo de colaboração entre as partes tem vindo a evoluir numa tendência preferencial para o financiamento de um programa único, executado pelo próprio governo, em detrimento de projectos bilaterais que caracterizavam o cenário anterior.

No entanto, sem descurar do mérito desta nova abordagem, dois aspectos fundamentais devem ser tidos em conta: o primeiro está associado ao facto de o governo deter limitada capacidade em recursos financeiros, o que faz com que os seus programas sejam fundamentalmente financiados por agências internacionais; o segundo está associado ao contexto da falta de capacidade humana relevante para a negociação das determinantes dos processos de formulação de políticas e programas de desenvolvimento do país. É, portanto, dentro deste quadro que com este trabalho se procura interligar a ajuda externa e a escolha de políticas públicas no MEC (2006-2011).

Conceitos e revisão da literatura

De acordo com a abordagem que se pretende neste trabalho, os conceitos de influência, ajuda externa e políticas públicas são fundamentais.

O termo influência é usado mormente para se referir ao conjunto de mecanismos adoptados para o curso de uma determinada acção. Arts & Vershuren (1999) entendem por isso que influência significa a modificação do comportamento de um actor por outro. Quer dizer, um actor A, sendo individual ou colectivo exerce pressão para modificar o comportamento dos decisores na arena política, resultando na modificação da decisão.

⁷ Aqui tomamos de empréstimo a abordagem de Dye (2008), segundo a qual políticas públicas correspondem a aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer.

De acordo com Huberts (1988, 1994) *apud* Arts & Vershuren (1999), a modificação não implica necessariamente a necessidade de o actor A intervir no processo de tomada de decisão, pois a sua presença ou seu pensamento, quando conhecidos pelos decisores podem ser uma pré-condição suficiente para a influência política. Este fenómeno é conhecido na literatura como antecipação e poderia ser parte desta definição (Bell, Edwards, e Wagner, 1969; Clegg, 1989 *apud* Arts & Vershuren, 1999).

Para Roberts et al (2003) uma medida fundamental para planificar estratégias políticas para a reforma é fazer uma análise das influências. Isso consiste em três estágios. Primeiro, identificar os grupos e indivíduos relevantes. Segundo, estimar seus recursos políticos e seus papéis na estrutura política; isso permite a determinação de seu poder e influência relativos. Terceiro, avaliar suas posições na política proposta (inclusive a intensidade de seu comprometimento com ela) e seus interesses subjacentes a ela.

Sobhan (1996), considera a influência da dependência da ajuda externa similar ao “estado da mente”, onde os receptores desta ajuda perdem as suas capacidades de pensar por si próprios e desse modo perdem o controlo sobre a gestão de suas políticas públicas. Analisando esta matéria e o seu impacto na máquina governamental⁸, Brautigam (2000:6), diz que constitui uma “situação na qual o país não pode realizar muitas das funções centrais do governo, tais como a operações e manutenção ou provisão de serviços públicos, sem a assistência técnica e financeira estrangeira, criando deste modo um impacto de extrema dependência”. No mesmo diapasão, Riddell (1996) entende que, de facto, o fluxo contínuo de ajuda externa parece não estar a dar nenhuma contribuição significativa em prol dum desenvolvimento sustentável.

No respeitante ao conceito de políticas públicas, apesar da vasta literatura sobre a matéria, considerar que não existe uma definição acabada sobre a mesma, Rezende (2004) sustenta que, o termo “política”, é normalmente usado para se referir a um conjunto de directrizes capaz de definir os programas prioritários e apropriados para o desenvolvimento de uma dada sociedade. Por isso, Lowi *apud* Rezende (2004), num sentido mais restrito, considera que o termo “políticas públicas” corresponde a uma regra formulada por alguma autoridade

⁸ Aqui o termo governação equivale a *governance* que, para Rhodes *apud* Kjaer (2004) refere-se a própria organização, interorganização das redes caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras de jogo, e significativa autonomia do Estado. Isto implica falar de um novo modelo de organização política que coloca as chamadas *redes da sociedade*, englobando o sector privado e organizações sem fins lucrativos, no centro do processo político, alterando deste modo a ideia do Estado-providência.

governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou colectivo através do uso de sanções positivas e negativas.

Neste sentido, políticas públicas são entendidas como a materialização das intenções do Estado para atingir objectivos colectivos, através de programas governamentais, tais como combate a pobreza, a criação de novos impostos, reformas administrativas, etc (Rezende, 2004). Para Dye (2008), corresponde à aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer. Belloni (2000), na mesma senda, sustenta que se refere ao conjunto de orientações e acções de um governo com vista ao alcance de um determinado objectivo: é a acção intencional do Estado junto à sociedade. E, por ser voltada à sociedade e envolver recursos sociais, ela deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista da sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efectividade das acções empreendidas.

Todavia, importa diferenciar uma política pública de uma decisão política, visto que, uma política pública envolve mais do que uma decisão e requer diversas acções estrategicamente seleccionadas para implementar as decisões tomadas. Pedone (1986), por seu turno, entende que se trata do nexó entre a teoria e a acção do Estado. Para este autor, apesar das diferentes classificações que as políticas públicas têm recebido, é possível pensar no processo tendo em conta os seguintes estágios:

1. Formação de assuntos públicos e de políticas públicas: momento em que questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor, que mais tarde dão origem à agenda política, merecendo a definição de políticas específicas;
2. Formulação de políticas públicas: processo de elaboração de políticas no executivo, no legislativo e outras instituições públicas, sob o ponto de vista de racionalidade económica, político – sistémica ou da formulação responsável;
3. Processo decisório: consiste em um exercício de pressão sobre os decisores numa das instâncias anteriormente enunciadas;
4. Implementação das Políticas, que têm a ver com a execução; e

5. Avaliação de Políticas que consiste em analisar dos efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, assim como os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política. (Pedone, 1986).

Sobhan (1996), na análise entre os dois conceitos acima apresentados, considera a influência da dependência da ajuda externa similar ao “estado da mente”, onde os receptores desta ajuda perdem as suas capacidades de pensar por si próprios e desse modo perdem o controlo sobre a gestão de suas políticas públicas.

Analisando esta matéria e o seu impacto na máquina governamental⁹, Brautigam (2000:6) diz que constitui uma “situação na qual o país não pode realizar muitas das funções centrais do governo, tais como a operações e manutenção ou provisão de serviços públicos, sem a assistência técnica e financeira estrangeira, criando deste modo um impacto de extrema dependência”.

No mesmo diapasão, Riddel (1996) defende que o fluxo contínuo de ajuda externa parece não estar a dar nenhuma contribuição significativa em prol de um desenvolvimento sustentável.

Dentro desta conformidade, para analisar a influência da ajuda na escolha de políticas no sector da educação, as teorias da *governance* e *garbage-can* ocupam um lugar privilegiado neste estudo. Para uma maior consistência da aplicação destes modelos teóricos, os seus fundamentos são combinados, por um lado à tese de um estudo de Martinussen e Pedersen (2003), por outro lado às de Brautigam (2000) e Polidano (2001), cujos argumentos são melhor desenvolvidos adiante, no enquadramento teórico.

A teoria da *governance* afigura-se pertinente e liga-se aos autores indicados na parte referente à base teórica pois aqueles convergem em pesquisar sobre matérias que concorrem para um aumento de desempenho institucional. Esta, por sua vez, fundamenta-se na tese de que os desafios actuais da governação impõem que os governos assumam o papel de coordenar as

⁹ Aqui o termo governação equivale a *governance* que, para Rhodes *apud* Kjaer (2004) refere-se a própria organização, interorganização das redes caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras de jogo, e significativa autonomia do Estado. Isto implica falar de um novo modelo de organização política que coloca as chamadas *redes da sociedade*, englobando o sector privado e organizações sem fins lucrativos, no centro do processo político, alterando deste modo a ideia do Estado-providência.

*redes da sociedade*¹⁰, pois trata-se aqui de um sistema aonde se espera, para o aumento do seu desempenho, “menos governo”, visto em termos de tamanho do sector público, e “mais governação” visto em termos de coordenação das redes que constituem a sociedade. Por isso, Brautigam (2000) e Polidano (2001) enquadram-se neste debate pois advogam que a ajuda é um potencial inibidor do governo em termos de iniciativa de políticas públicas, pois reduzem a sua capacidade de escolha e de articular com outros actores da sociedade. É deste modo que urge questionar a partir das lógicas do FASE, em que medida a gestão do processo político no sector da educação se aproxima a ideia de um maior envolvimento do cidadão através das redes da sociedade.

A teoria do *garbage-can* por seu turno, constituiu uma ferramenta basilar para testar a hipótese desta pesquisa na medida em que serviu para perceber, a partir da sua lógica de planificação, em que medida as soluções pré-existentes para o sector da educação permitem a incorporação da visão dos gestores da educação, parceiros de cooperação e outros actores da sociedade moçambicana. Igualmente serviu para perceber a relevância de cada um dos actores na fase de tomada de decisão, já que a prática indica que a escolha de políticas não segue os estágios padrão de políticas públicas, pois o mesmo é confinado ao governo e doadores. Por este motivo, socorremo-nos de Martinussen & Pederson (2003) que apontam que actores e recursos são elementos muito importantes para direccionar o desenvolvimento, sucessos e crises. Portanto, é na base destes pressupostos que se pretende analisar a efectividade do processo de políticas públicas no sector da educação, na sua relação com a influência da ajuda externa, no contexto das lógicas do FASE que asseguram o financiamento do PEEC II.

Hipótese

Embora haja várias formas de abordar a problemática da ajuda externa, esta pesquisa baseia-se na de Martinussen & Pederson (2003) por isso concentramo-nos nestes dois aspectos, actores e recursos, envolvidos na escolha de políticas do sector da educação. Assim, a sua hipótese é de que a influência dos actores das instituições parceiras tem determinado a decisão de políticas públicas no sector da educação.

¹⁰Aqui engloba-se o sector privado e organizações sem fins lucrativos na implementação dos programas públicos pois trata-se de um conjunto de actores agrupados num modelo menos hierárquico e menos estável. Para mais detalhes, ver Meier & O’toole, 2006.

No caso do MEC, o pressuposto teórico que conduz esta pesquisa assenta no facto de que para a materialização das suas políticas, o Governo conta com o apoio dos parceiros de cooperação. Daí que o actual arranjo de colaboração entre as partes tem vindo a evoluir numa tendência preferencial para o financiamento de um programa único, executado pelo próprio governo, em detrimento de projectos bilaterais. O argumento de tal opção resulta da suposição de que a ajuda externa seria mais eficaz caso a mesma fosse gerida pelo próprio governo, a partir de um fundo comum, o FASE.

Portanto, tendo como elemento central de análise o PEEC (2006-2011), a variável independente desta pesquisa é a influência dos doadores na definição de prioridades de políticas no MEC. A variável dependente é a escolha de políticas públicas no sector da educação no contexto das lógicas do FASE. A razão da combinação destas variáveis, relaciona-se com o facto de que um dos efeitos nocivos da ajuda seja a fragilização das instituições domésticas para a sua capacidade de formularem políticas que se caracteriza por um envolvimento tímido de actores nacionais.

Consequentemente, contrariando ao facto de que um dos segredos para o sucesso de políticas públicas seja envolvimento dos cidadãos pelo facto de serem os reais beneficiários, existe uma tendência de se olhar para dentro da própria administração pública, o que faz com que não se interaja efectivamente com os cidadãos, quando na verdade estes são o elemento mais importante de todo processo (Osborne & Gaebler, 1993; Macuane, 2007; UNDESA, 2008).

Metodologia

Dado que o pressuposto de partida é o facto de que no contexto do PEEC, a forma pela qual o governo beneficia da ajuda, baseia-se no FASE. Com efeito, tornou-se pertinente analisar os mecanismos na base dos quais o PEEC foi formulado com particular reparo para os agentes envolvidos e os recursos existentes para materialização das intenções do governo moçambicano.

Desta maneira, os métodos de revisão bibliográfica e consulta documental constituíram a base para uma definição mais precisa da problemática do estudo e do modelo de análise. Importa aqui referir que mesmo tendo em conta a tendência de redução de fluxos de ajuda, para os próximos anos, a análise dos referidos mecanismos, através dos documentos de planificação

no MEC, mantém-se relevante, pois enquadram-se na nova arquitectura adoptada entre o governo e seus parceiros nesta matéria.

Devido às características do objecto de estudo desta pesquisa (políticas públicas), a mesma é de natureza qualitativa que, tal como testemunha Richardson (1999), constitui uma das formas mais adequadas para entender a natureza de um fenómeno social. Ligado à isto, optamos pela abordagem baseada no método hipotético-dedutivo. Este método constitui uma das formas mais clássicas e importantes do método científico. O mesmo tem suas raízes no pensamento de Descartes e foi aperfeiçoado por Popper no século XX, pelo que o estabeleceu como um método que procura uma solução, através de tentativas (conjecturas, hipóteses, teorias) e eliminação de erros, sendo também chamado de “método de tentativas e eliminação de erros”. Portanto, consiste em o cientista formular hipóteses para determinado problema e as verificar continuamente visando definir sua validade na explicação de tal problema¹¹.

A operacionalização das variáveis da hipótese baseou-se na análise das lógicas do FASE e a determinação do peso dos agentes envolvidos para a escolha de políticas que acabam incorporando o plano estratégico sectorial da educação. Assim, a recolha de informação e respectiva análise sobre a influência política existente neste processo assentou-se em documentos orientadores que se fundamentam na abordagem do FASE e na realização de três variantes de entrevistas semi-estruturadas¹² aos actores envolvidos no processo político.

A primeira variante foi aplicada aos gestores do MEC, entre os de nível mais alto (Vice-Ministro e Directores Nacionais), até aos de nível executivo (Chefes de Departamento e Técnicos). A segunda variante foi aplicada aos parceiros do sector da educação, quer ao nível de financiadores, quer ao da sociedade civil, aqui representada pelo Movimento Educação Para Todos (MEPT). A terceira variante foi aplicada ao Secretariado Geral da Organização Nacional dos Professores (ONP)¹³, devido a importância deste organismo para o sector da educação, que embora considerada uma organização da sociedade civil (OSC), a sua forma de articulação com o sector é singular em relação às outras.

¹¹ <http://www.semiologiamedica.blogspot.com/.../o-metodo-hipotetico-dedutivo>

¹² Anexo 2

¹³ Aqui pretende-se essencialmente perceber em que medida as escolhas de políticas passam pelos profissionais daquele sector e encontram enquadramento no PEEC.

As entrevistas realizadas ao nível do MEC visavam colher informações sobre o decurso das actividades para a definição de prioridades que acabam entrando para a pauta política. Quanto as aplicadas as OSC, visava-se perceber o seu nível de envolvimento no processo. Finalmente, as efectuadas aos doadores visavam aprofundar sobre os mecanismos por si adoptados no âmbito de cooperação com o sector da educação, bem como sobre o processo de barganha existente no âmbito dos financiamentos das suas actividades.

No respeitante à colecta de dados, optamos pela técnica de registo manuscrito (e não electrónico) das informações decorrentes das questões colocadas aquando das entrevistas. A mesma foi adoptada por um lado por questões de racionalização de custos, por outro, para deixar mais a vontade aos entrevistados, uma vez que em Moçambique os assuntos ligados ao interesse público ainda são discutidos com alguma timidez, por parte dos fazedores de políticas.

O critério de amostragem adoptado foi “*purposive sampling*” ou seja amostragem intencional ou propositada. A mesma consiste em o pesquisador seleccionar propositadamente os casos a incluir na amostra, condicionados pelas necessidades específicas da sua investigação (Cohen, 1989). Esta amostragem busca seleccionar de um universo possível de entrevistar, aquelas pessoas que possuem as características que se deseja e se acha serem relevantes para a pesquisa. As suas vantagens ligam-se à racionalização dos custos da pesquisa, bem como à necessidade de torná-la mais flexível. Como desvantagens, acredita-se poder deixar de fora algumas instituições e agentes que tiveram relevância no processo, mas que no entender do universo de pessoas, a entrevistar, possam não encontrar tal relevância, logo não nos aconselham a chegar à contactá-las, ou se quer se lembrarem das mesmas. Para minimizar este risco e não comprometer os objectivos da pesquisa, o autor procurou, respeitando os fundamentos da amostragem intencional, analisar com detalhe a pertinência de abordar a cada uma das instituições ou pessoas recomendadas.

Este tipo de amostragem foi seleccionado devido à natureza do objecto de estudo desta pesquisa, uma vez que permite uma abordagem mais direccionada aos actores do processo político. Isto quer dizer que permite que, de maneira estratégica, se abordem os actores relevantes para o processo, racionalizando os custos da pesquisa e tratando o assunto com pessoas claramente informadas sobre a matéria, algo que uma amostragem simples ou aleatória não nos garantiria de forma efectiva.

Fontes

Para a realização desta pesquisa foi necessário um estudo aprofundado sobre os fundamentos do PEEC bem como a sua articulação com os demais instrumentos de planificação da acção governativa em Moçambique. Com vista a colher informações relativas a articulação entre o MEC e os seus parceiros, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas aos gestores do sector ao nível do ministério, bem como a alguns dos parceiros de cooperação e da sociedade civil. Os Relatórios de Avaliação Conjunta (RARs) elaborados anualmente entre as partes serviram para apurar, em que medida os mesmos incorporam os desafios de reformas políticas, claramente reconhecidos nos instrumentos de planificação de governação, acima apresentados.

Organização do Trabalho

O trabalho está estruturado de seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta a fundamentação teórica sobre a influência da ajuda externa nas políticas públicas. Este capítulo justifica-se pelo facto de que com esta dissertação tenta-se demonstrar os problemas da ajuda externa no quadro das políticas que tem sido priorizadas no sector da educação.

O segundo capítulo trata do historial de Políticas Públicas e Ajuda Externa no sector da educação. Com este capítulo pretende-se apresentar as principais prioridades adoptadas pelo sector, na perspectiva de construção de um projecto nacional constituído por questões relevantes e operacionalizáveis, reparando de forma particular para a questão de recursos disponíveis e como é que os mesmos influenciaram o seu curso. Para o efeito, partimos dos anos que se seguiram a independência nacional (1975), pegando na primeira política nacional da educação que se materializou através do decreto 4/83, de 23 de Março. Com as mudanças estruturais ocorridas em Moçambique marcadas pela introdução da nova Constituição da República (1990), nasce o novo Sistema Nacional da Educação (SNE) baseado na Lei n.º 6/92 de 06 de Maio. Embora esta lei ainda se mantenha em vigor, actualmente as lógicas de ajuda ao sector foram profundamente modificadas. Dentro deste contexto, importa analisar como é que num contexto de exiguidade de recursos, o sector da educação consegue assegurar que os seus princípios de orientação não sejam perdidos de vista.

O terceiro capítulo faz apresentação, análise e interpretação dos dados colhidos aquando do trabalho de campo. Devido à natureza da abordagem trazida neste trabalho, que repara para ajuda na perspectiva de demonstrar que ela influencia de maneira determinante o curso de

políticas no sector da educação, englobamos neste capítulo as principais linhas de prioridade adoptadas pelo governo, bem como os estágios e actores envolvidos no processo da sua definição.

Finalmente, no quarto, tendo como base os resultados da pesquisa, fazemos inferências quanto às lógicas de definição de prioridades e o papel da ajuda externa, numa perspectiva crítica que orienta para o entendimento de que tais prioridades ainda não são elaboradas contando com o envolvimento efectivo de actores nacionais, pois ela acontece fundamentalmente entre os doadores e o governo.

I. QUADRO TEÓRICO

Este capítulo está dividido em duas partes e tem como propósito central fundamentar como a hipótese deste trabalho pode ser testada e como são operacionalizadas as suas variáveis, isto é, como se analisa a influência e a escolha de políticas públicas e como os dois elementos se podem relacionar à luz dos objectivos gerais da pesquisa. A primeira demonstra como a ajuda externa influencia o curso de políticas públicas. A segunda debruça-se sobre o processo de formulação de políticas públicas, a partir da base teórica adoptada.

1.1. Influência da Ajuda Externa e Políticas Públicas

Sobhan (1996) considera ajuda externa como sendo similar ao “estado da mente”, onde os receptores desta perdem as suas capacidades de pensarem para si próprios e desse modo perdem o controlo sobre a gestão de políticas públicas. Analisando esta matéria e o seu impacto na máquina governamental, Brautigam (2000:6) compara-a a uma “situação na qual o país não pode realizar muitas das funções centrais do governo, tais como, as operações e manutenção ou provisão de serviços públicos sem a assistência técnica e financeira estrangeira, criando deste modo um impacto de extrema dependência”.

Brautigam (2000) analisa a economia política da dependência da ajuda, e considera que largos montantes de ajuda por longos períodos criam incentivos para os governos receptores e doadores que têm um alto potencial de minar a boa governação e qualidade das instituições dos estados. Estes incentivos relacionam-se ao facto de altos volumes de ajuda concorrerem

para redução da posse local, prestação de contas e capacidade de tomada de decisões democráticas, o que implica fragmentação de orçamentos e um baixo esforço de colecta de impostos.

É nesta ordem de ideias que Brautigam (2000) conclui que grandes volumes de ajuda drenados para países com instituições fracas acabam produzindo resultados adversos, pois originam alguns problemas institucionais que desembocam na falta de efectividade. Para esta autora, em países dependentes da ajuda, agências doadoras e *experts* estrangeiros assumem com frequência muitas das funções críticas da governação, algo que por vezes implica substituir suas próprias metas para assumir uma visão de liderança ausente. As instituições são ainda afectadas através do conjunto de suas normas, códigos de conduta, leis e padrões de comportamento que estruturam os incentivos e providenciam a definição da cooperação em termos daquilo que se espera que aconteça na governação. Por isso, nestes casos a ajuda é considerada parte do problema, justamente pelo facto de o alongamento da sua vigência criar desincentivos para ambas as partes (doadores e receptores), sendo necessário mudar as regras de seu engajamento.

Martinussen & Pederson (2003: 230) a volta deste assunto, sustentam que a análise do impacto da ajuda deve ser contextualizada espaço-temporalmente para se avaliar a sua efectividade. O seu argumento de partida é o de que hoje milhões de pessoas beneficiam de uma vida longa e saudável, embora as mesmas nunca tenham sido absolutamente pobres. Assim, o questionamento levantado visa perceber se haverá aqui algo de fundamental a fazer com a ajuda externa, tendo em conta que o seu móbil é o de combater a pobreza e provocar o desenvolvimento. No entanto, para estes autores, esta perspectiva pode, na verdade, originar quatro tipos de reacções, nomeadamente:

- 1. Ajuda tem alcançado mais, especialmente com particular reparo para melhoria das condições de vida (longevidade, saúde, educação, etc.) para centenas de milhares de pessoas, especialmente na Ásia.*
- 2. Ajuda é um fracasso a partir do momento em que os medias podem reportar que o extremo sofrimento humano continua.*
- 3. Ajuda funciona efectivamente nalguns sectores, países e contextos, assim como não efectivamente em outros contextos e noutros ainda, neutralmente. Diferenças e variedade são a sua característica comum.*

4. Ajuda tem uma significação limitada, quer para o sucesso quer para o fracasso em matéria de desenvolvimento que, principalmente é conduzida por pessoas, empresas, organizações e governos no desenvolvimento de seus próprios países (Martinussen & Pederson, 2003: 230).

Os mesmos autores, apoiando-se em diversas posições como é o caso de Cassen et al, 1994; Cox et al, 1997; Lipton and Toye, 1991; Van de Walle e Jonhston, 1996; Banco Mundial, 1998; Lancaster, 1999; consideram que uma grande maioria de analistas concorda com a terceira e com a quarta interpretação.

Há de facto inúmeros exemplos de ajuda de salvamento de vidas humanas, aumento de produção agrícola, melhoria do nível de saúde e educação, etc. Mas há também uma série bastante grande de exemplos de ajuda direccionada para ‘white elephants’ ou para bolsos injustos ou inadequados. Para estes autores, não há dúvida que actores e recursos, diferentemente de doadores e ajuda, são muito importantes para direccionar o desenvolvimento, sucessos e crises. Assim, uma avaliação da ajuda não é suficiente na relação de muitos recursos, políticas, estratégias e projectos que têm sido investidos na ajuda, pelo menos nos últimos quarenta anos. Argumentam pois que a interacção da ajuda com uma série de factores de desenvolvimento tais como: fluxos de capitais privados; políticos; económicos; sociais e relações institucionais, de entre outros explicam a dificuldade em se ter conclusões acerca do impacto da ajuda nos países receptores, *e o seu carácter interminável* (Idem:231, o sublinhado é do autor).

A conclusão a que estes autores chegam é a de que “a Ajuda Oficial ao desenvolvimento é definida na base dos objectivos declarados e não dos seus efeitos reais. Não há nenhuma consideração sobre se as transferências de fundos contribuem realmente para o desenvolvimento económico e bem-estar; o único critério é se os respectivos doadores desejam que a sua ajuda contribua para tal desenvolvimento” (Martinussen & Pedersen, 2003).

Um estudo de Akhand & Gupta (2006) problematiza o alvo da ajuda (os problemas da pobreza e o desenvolvimento dos países receptores), argumentando que estes só poderão ser resolvidos com uma quantidade de ajuda externa suficiente. Assim, e uma vez que estes tendem a multiplicar-se em lugar de se eliminarem, há a necessidade do questionamento do quanto seria considerável de ajuda suficiente para o efeito no qual a mesma se assenta. Por

causa disso, sugerem três possíveis cenários e questionam igualmente, qual dos três constituiria o melhor curso da acção previsto: primeiro, a manutenção do *status quo*; segundo, duplicação da ajuda; e terceiro, a abolição da ajuda.

Os resultados da pesquisa destes autores sugerem-nos duvidar da efectividade da ajuda e considerar que economistas e fazedores de políticas não possuem clareza do tamanho da ajuda que seria necessária para melhorar as condições económicas nos países receptores. Mas isto não significa que a ajuda tenha necessariamente que parar, mas que devia ser precedida de políticas de reforma de ajuda para que os receptores tivessem um melhor entendimento sobre as questões-chave da ajuda externa. Em outras palavras, isto implicaria questionar como a ajuda poderia fomentar reformas nas políticas e instituições receptoras, capazes de condicionar o crescimento económico, caso alguns mecanismos de entrega de assistência estrangeira melhorassem os seus métodos de actuação.

De facto, é dentro deste quadro que surge o entendimento de que o aumento dos condicionalismos de acesso à ajuda externa tem vindo a baixar a capacidade dos países de definir as suas próprias prioridades, em termos de políticas, bem como a habilidade dos governos de uso dos recursos naturais disponíveis em prol de desenvolvimento, dando origem deste modo a instituições domésticas frágeis com pouca autonomia para negociar os mecanismos da ajuda (Riddell, 1996; Sobhan, 1996; Brautigam, 2000; de Renzio, 2009).

Associando o debate sobre ajuda externa ao processo de políticas públicas, Polidano (2001) adverte que pelo facto de grande parte dos processos de políticas de reforma resultar da imposição dos doadores, é necessário reconhecer que a dependência da ajuda numa situação extrema pode trazer um vácuo na tomada de decisões e resultar em grandes problemas de coordenação de projectos no seio do governo hospedeiro. O argumento que sustenta esta posição é o de que o governo hospedeiro aprova potencialmente programas que são elegíveis a captar mais dinheiro dos seus financiadores, sem ter em conta as suas reais capacidades de implementação.

Para este autor, o fluxo de ajudas pode até encorajar irresponsabilidades nos oficiais do país hospedeiro. Deste modo, para o sucesso das reformas, Polidano avança com três factores importantes como anti-tese às opções erradas que têm sido repetidamente adoptadas na função pública, causando o fracasso dos esforços da reforma, designadamente: (i) manter

reduzido o âmbito da mudança; (ii) limitar o papel dos doadores; e (iii) dar a reforma uma liderança firme, permitindo ao mesmo tempo a discrição da gestão em linha.

Para o caso de Moçambique, De Renzio & Hanlon (2007) consideram que de facto ajuda externa tem um potencial altamente prejudicial para o processo do desenvolvimento das instituições nacionais, incluindo a sua capacidade de formular e implementar suas próprias políticas e programas de desenvolvimento.

De Renzio e Hanlon (2007: 5), para sustentar esta tese indicam que:

Desde o fim do socialismo, o governo não se tem orientado para promover fortes projectos nacionais, nos seus acordos com os doadores. Em lugar disto, tem decidido aceitar e implementar muitos dos consensos das políticas de Washington¹⁴ propostas pelos doadores, como uma forma de assegurar o fluxo de recursos. A maioria das discussões políticas tem acontecido e continua acontecendo entre o executivo e os doadores com pouquíssimos inputs da sociedade civil e do parlamento. A fragmentação da ajuda para além de se referir a essas discussões, também acontece frequentemente nos níveis sectoriais provinciais e locais, minando deste modo toda coerência das políticas governamentais e promovendo gradualmente uma abordagem conducente a problemas de desenvolvimento.

Na mesma linha de análise, Killick et al (2005:36) avançam que o Secretariado do G-20¹⁵ enfatizou que “o papel das organizações da sociedade civil não é apenas monitorar e avaliar,

¹⁴Consenso de Washington foi o nome pelo qual ficou conhecido o conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser recomendado para promover o ajuste macroeconómico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. As dez regras básicas eram: disciplina fiscal; redução dos gastos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro directo, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis económicas e trabalhistas); direito à propriedade intelectual (pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington).

¹⁵ O Grupo dos 20 (ou G20) é um grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia. Foi criado em 1999, após as sucessivas crises financeiras da década de 1990. Visa favorecer a negociação internacional, integrando o princípio de um diálogo ampliado, levando em conta o peso económico crescente de alguns países, que, juntos, representam 90% do PIB mundial, 80% do comércio mundial (incluindo o comércio intra-UE) e dois terços da população mundial.

O G-20 estuda, analisa e promove a discussão entre os países mais ricos e os emergentes sobre questões políticas relacionadas com a promoção da estabilidade financeira internacional e encaminha as questões que estão além das responsabilidades individual de qualquer organização.

mas também participar na formulação de programas, algo que não acontecia no PARPA I, mas que encontra espaço no PARPA II, no qual se enfatiza a participação de toda sociedade nas decisões que sobre ela se referem, não apenas o Governo e os doadores”.

Do ponto de vista de orientação de políticas e pressão externa, Killick et al (2005:37) constataram que os substanciais e sistemáticos conflitos acerca da orientação política e sobre o papel dos doadores é significativamente reduzido em Moçambique, em relação aos outros países ao nível de África que também beneficiam de ajuda e estão sujeitos a pressões de políticas externas. Para ilustrar esta realidade referem no seu relatório de pesquisa:

... nos nossos encontros com instituições nacionais, os 'fundamentos' da abordagem económica, política e programas não foram questionados. Os casos registados de discórdia com políticas estavam mais relacionados com questões de detalhe ou de ênfase (Idem: 38).

Este cenário pode mostrar que as instituições abordadas no âmbito da investigação realizada por este grupo de pesquisadores, estavam bastante absorvidas na implementação das políticas e programas concebidos pelos doadores do que para enfrentá-los sobre esta mesma matéria; ou melhor, estavam mais dispostas a analisar o processo do que o conteúdo dos respectivos programas.

Na perspectiva de resposta a este cenário, Killick et al apresentam algumas razões possíveis. A primeira razão é que há um consenso sobre as políticas e programas por se acreditar que as mesmas se aproximam a reformas correctas ou por se acreditar na inexistência de outras alternativas. A segunda possibilidade é que esta equipa de estudo teria abarcado instituições ou pessoas erradas, no sentido de não terem sido capazes de abordar pessoas com fundamentos diferentes da corrente adoptada em Moçambique, ou seja, imbuídas do chamado fenómeno “deixa-andar”¹⁶.

Desde 2009 o G-20 tornou-se, mediante consenso entre seus líderes, o novo conselho internacional permanente de cooperação económica, eclipsando o G8, constituído pelas oito economias mais ricas do mundo (<http://pt.wikipedia.org/wiki/G20>).

¹⁶ Embora reconheçamos que nem todos os leitores estejam familiarizados com este termo, a razão de o trazermos para o trabalho deve-se ao facto de o mesmo ter sido usado pela equipa encabeçada por Killick, cuja pesquisa aqui citamos, e por ser um elemento reconhecidamente importante nos discursos políticos dos gestores das instituições governamentais para justificar o incumprimento de certas metas dos seus programas de

O argumento que sustenta as razões acima apresentadas é que se pode ter seleccionado instituições ou pessoas favoráveis à implementação das decisões do que com a direcção das políticas. A outra possibilidade é que a preocupação tem sido a de avaliar o desempenho dos sistemas e mecanismos de implementação, em lugar de avaliar na globalidade os seus resultados sócio-económicos. Assim, devido ao facto da ajuda ser tão grande, os autores consideram que se possa ter criado uma certa atitude do que hoje tem sido chamado, em Moçambique, de “deixa-andar” no que respeita a orientação política. Com efeito, as instituições locais e seus agentes acreditam menos nas suas capacidades e que sejam capazes de fazer mudanças ainda que esta seja a sua pretensão. Por último, as instituições e agentes sentem, provavelmente, nunca terem uma alternativa, nem tempo ou capacidade para desenvolver um sistema que os proteja da contínua recepção da ajuda.

Olhando para a realidade actual do processo de planificação, na lógica da Agenda de Paris, que dá origem a estratégia de apoio directo ao orçamento, este é defendido pelo governo como conducente a um maior alinhamento e, potencialmente, capaz de trazer de volta o orçamento do Estado para o centro da governação (Nuvunga, 2008). Porém, Nuvunga (2008) alerta para o facto de este processo trazer os doadores para o centro do processo de políticas públicas. Assim, uma vez jogando por dentro do processo de políticas públicas, a sua influência acaba indo para além da criação de condicionalismos, pois vai até ao seu envolvimento nas instituições governamentais-chave.

Nuvunga (2008) conclui por isso que a maior consequência resultante do apoio directo ao orçamento escangalha as fronteiras entre o governo e os doadores. Citando Renzio & Hanlon (2007), estes argumentam que os doadores estão, efectivamente, envolvidos em todas as fases do processo de políticas públicas, através do acesso privilegiado a informação e documentos-chave com base nos quais influenciam as políticas nacionais exercendo, deste modo, pressão por dentro. Socorrendo-se em Harrison (2004), Nuvunga (2008) sustenta que esta profunda interconexão entre o governo e os seus doadores programáticos parece levar Moçambique a uma caracterização de *regime pós-condicional*¹⁷. Por causa deste conjunto de factores, que

governacão. O termo deixa-andar em Moçambique tem sido usado para significar apatia ou desleixo no cumprimento de obrigações laborais.

¹⁷ Este refere-se, segundo o autor, aos países dependentes de ajuda externa que tem sido considerados pelos doadores como “histórias de sucesso”, em que Moçambique e Tanzânia fazem parte. Nestes países os doadores ao mesmo tempo se dão a tarefa de promoção de parcerias de empoderamento, mas igualmente conduzem a que

em última instância condiciona a uma forte presença dos doadores na definição de prioridades políticas, bem como na sua monitoria e avaliação, pode-se estar numa situação de coabitação do espaço do *principal*, entre estes dois agentes (governo e doadores).

Disto, as principais ideias que são daqui extraídas para a análise do processo de escolha de políticas no sector da educação, ligam-se à necessidade de identificar os grupos de indivíduos relevantes, avaliar os recursos existentes na estrutura política, e os seus interesses subjacentes. Esta opção justifica-se pelo facto de que as instituições parceiras/ financiadoras do sector da educação participam em todas as fases do processo político, de forma preponderante porquanto fazem parte dos grupos técnicos de trabalho existentes ao nível do Ministério, de onde são produzidas recomendações pontuais e substantivas para o curso de políticas do sector.

1.2. Processo de formulação de políticas públicas

Para efeitos desta pesquisa, a análise do processo de políticas públicas assenta nas teorias da *governance* e *garbage-can*.

Kjaer (2004) aporta que a *governance* refere-se ao processo mais largo de gestão de regras através das quais políticas públicas são formuladas e implementadas. Neste sentido, esta teoria cobre a generalidade de ferramentas institucionais que caracterizam a elaboração de políticas públicas. “Este entendimento permite reconhecer que há várias vias para responder a emergência de redes, e que as redes também podem falhar quer em termos de eficiência assim como de prestação de contas” Jessop *apud* Kjaer (2004:57-58). *Governance* nesta óptica constitui um conceito analítico para responder a emergência de redes, mas não é uma descrição particular a isto; o mesmo corresponde a “coordenação da pluralidade e complexidade de hierarquias, mercados e redes” (Kjaer, 2004:58).

Em segundo lugar a teoria do *garbage can* que, de acordo com Smith e Frederickson (2003), constitui um dos elementos mais importantes da teoria institucional. A sua lógica assenta no

o referido empoderamento adira estritamente aos seus paradigmas de desenvolvimento. Assim, o diálogo político torna-se predominantemente virado ao processo e não ao conteúdo.

pressuposto de que existe uma ordem que nem sempre é sequencial nem consequencial e mais virada para uma lógica racional da teoria de decisão partindo do topo. A ordem pode não ser sequencial porque a relação entre o significado e o fim é geralmente temporal; isto significa que problemas públicos, instituições públicas, e oportunidades de escolhas cruzam-se em vias não lineares de forma independente, (Cohen, March e Olsen 1972; March e Olsen 1989; Weick 1979 *apud* Smith e Frederickson, 2003). Assim, problemas públicos na lógica do *garbage can* procuram soluções; ao mesmo tempo, instituições públicas podem ser atraídas para problemas particulares. Problemas, soluções, e decisores são simultaneamente fenómenos temporais e podem formar uma ordem temporal.

Portanto, a lógica do *garbage can* contraria à tendência ordinária que se assume, em grande parte da história da Administração Pública, relações entre problemas públicos e suas soluções, e que estas eram o significado último da consequência das relações. Smith e Frederickson (2003) sustentam que na perspectiva do *garbage can*, elementos de argumentos consequenciais e retóricos aparecem em processos de decisões institucionais, mas observando padrões de simultaneidade problema-solução. Melhor do que uma *resposta* para uma questão particular de uma política pública, no *garbage can* a *apropriação* da resposta é a opção mais provável (March e Olsen 1995 *in* Smith e Frederickson, 2003).

É dentro deste quadro teórico que esta pesquisa analisa as lógicas do processo político no MEC, olhando sobretudo para a forma como as decisões¹⁸ são tomadas, actores envolvidos e os recursos disponíveis.

Portanto, para testar a hipótese deste trabalho e analisar a influência da ajuda externa no processo de escolha de políticas públicas no sector da educação, a teoria da *governance* serve-nos para reparar para a generalidade de ferramentas institucionais que caracterizam a elaboração de políticas públicas. Para o efeito, repara-se para os processos¹⁹ envolvidos na planificação, implementação e sobretudo nos mecanismos de monitoria e avaliação, que

¹⁸ Aqui socorremo-nos em Drucker (2006: 11) que advoga que as decisões devem ser tomadas tendo em conta a sua acção, pois “a menos que uma decisão se converta em trabalho, ela não será uma decisão; terá sido, no máximo, uma boa intenção”. Deste modo, na sua acepção este processo deve ser acompanhado de elementos como a definição do problema, as especificações, a tomada de decisão, a acção e o feedback.

¹⁹ Trata-se de reuniões como a Reunião Anual de Revisão (RAR) que analisa o grau de cumprimento de actividades do ano em curso e Comité Paritário de Acompanhamento (COPA) que planifica as actividades para o ano seguinte.

recomendam ajustamentos pontuais e substantivos nas políticas. Por outro lado, a teoria do *garbage-can* serve para examinar o tipo de actores e recursos envolvidos num contexto em que as Políticas Públicas resultam de um exercício de apropriação de respostas previamente existentes para os problemas do sector da educação.

Por isso, para robustecer a pesquisa associamos aos fundamentos destas teorias, os estudos de Martinussen & Pederson (2003) por sustentarem que diferentemente de doadores e ajuda, actores e recursos, são muito importantes para direccionar o desenvolvimento, sucessos e crises, daí que nos concentramos nestes dois aspectos - actores e recursos - para confrontar a hipótese de que a ajuda tem determinado a escolha de políticas públicas no sector da educação. Iguamente, apoiámo-nos em Brautigam (2000) & Polidano (2001) que referem que a ajuda concorre para baixar a capacidade das instituições de definirem as suas próprias prioridades, em termos de políticas, culminando com a sua fragilidade na autonomia para negociar os seus mecanismos de ajuda.

Este é o ponto em torno do qual os capítulos seguintes tentam trazer evidências para fundamentar a pesquisa.

II. HISTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LÓGICAS DE FINANCIAMENTO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO (1975-2011)

Neste capítulo procura-se compreender os avanços registados no sector da educação, desde os anos que se seguiram a independência a esta parte, realçando como as políticas foram sendo escolhidas. O mesmo torna-se pertinente para perceber, por um lado, a evolução das prioridades adoptadas em termos de projecto nacional para o sector da educação. Por outro, justifica-se pelo facto de que com as transformações sociopolítico e económicas que o País atravessou através da entrada da Constituição da República de 1990, as prioridades políticas do sector da educação foram substancialmente modificadas para responder ao novo contexto nacional. Assim, apesar da modificação das suas prioridades, da sua filosofia e das lógicas de financiamento, não se pode ignorar o facto de que a ajuda existe desde a época da proclamação da independência nacional, em 1975. Por esta razão, começamos por apresentar

as prioridades sectoriais da educação desde 1975 e culminamos em 2011 pois trata-se do término do último plano estratégico sectorial.

2.1. Evolução das Políticas do Sector da Educação

O processo de definição de prioridades de políticas públicas no sector da educação pode ser apresentado em dois momentos distintos. No primeiro momento, com a proclamação da independência nacional, procurou-se à luz da Lei 4/83, de 23 de Março, perseguir o projecto de construção da escola moçambicana que preconizava em sua essência a formação do “Homem Novo”. De referir que antes da aprovação deste dispositivo o sistema colonial foi ajustado à nova realidade social, política e económica, para assegurar a fase transitória.

A ideia de formação do “Homem Novo” justificava-se pela necessidade de remover as marcas do passado colonial que conduzia a sociedade com base em fundamentos discriminatórios, em que a educação era uma das áreas mais afectadas porquanto possuía um sistema destinado aos brancos e assimilados e outro aos chamados indígenas.

A partir disto, a criação da Lei 4/83, de 23 de Março, que cria o primeiro SNE em Moçambique, implicou que a sua materialização se assentasse em antíteses do regime colonial, na busca da edificação de uma sociedade socialista. Assim, de um sistema correspondente ao (i) carácter discriminatório; (ii) ensino ligado à religião; (iii) carácter fictício da escolarização obrigatória; (iv) carácter urbano da rede escolar; e (v) carácter paternalista, passa-se para um sistema mais inclusivo, abrangente e laico que justificou o projecto de “massificação” da educação, sustentado em valores como a unidade nacional, unidade na diversidade, solidariedade, etc.

Neste sentido, os currículos e os programas de ensino foram concebidos para responder aos seguintes objectivos:

- a) formar cidadãos com uma sólida preparação política, ideológica, científica, cultural e física e uma elevada educação patriótica e cívica;*
- b) erradicar o analfabetismo de modo a proporcionar a todo o povo o acesso ao conhecimento científico e o desenvolvimento pleno das suas capacidades;*
- c) introduzir a escolaridade obrigatória e universal de acordo com o desenvolvimento do país, como meio de garantir a educação básica a todos os jovens moçambicanos;*

- d) assegurar a todos os moçambicanos o acesso à educação profissional;*
- e) formar o professor como educador e profissional consciente com profunda preparação política ideológica, científica e pedagógica, capaz de educar os jovens e adultos nos valores da sociedade socialista;*
- f) formar cientistas e especialistas altamente qualificados que permitam o desenvolvimento da investigação científica;*
- g) difundir, através de ensino, a utilização da língua portuguesa contribuindo para a consolidação da unidade nacional;*
- h) desenvolver a sensibilidade estética e capacidade artística, nas crianças, jovens e adultos educando-os no amor pelas artes e no gosto pelo belo; e*
- i) fazer das instituições de ensino bases revolucionárias para a consolidação do poder popular, profundamente inseridas na comunidade (SNE, 1985: 18-19).*

Todavia, a materialização desta visão foi afectada, por um lado, pela limitação de recursos humanos, financeiros e materiais, por outro, pela guerra civil que assolou o País durante 16 anos (1977-1992).

Com a aprovação da Constituição de 1990, os princípios filosóficos que orientam o sector da educação, passaram a estabelecer que:

- a) a educação é um direito e dever de todos os cidadãos;*
- b) o Estado no quadro da lei, permite a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo;*
- c) o Estado organiza e promove o ensino, como parte integrante da ação educativa, nos termos definidos na Constituição da República;*
- d) o ensino público é laico (SNE, 1992: 104).*

Por isso, os seus objectivos passaram a ser:

- a) erradicar o analfabetismo de modo a proporcionar a todo o povo moçambicano o acesso ao conhecimento científico e ao desenvolvimento pleno das suas capacidades;*
- b) garantir o ensino básico a todos os cidadãos de acordo com o desenvolvimento do país através da introdução progressiva da escolaridade obrigatória;*

- c) assegurar a todos os moçambicanos o acesso à formação profissional;*
- d) formar cidadãos com uma sólida preparação científica, técnica, cultural e física e uma elevada educação moral e cívica;*
- e) formar o professor como educador e profissional consciente com profunda preparação científica e pedagógica, capaz de educar os jovens e adultos;*
- f) formar cientistas e especialistas devidamente qualificados que permitam o desenvolvimento da produção e da investigação científica;*
- g) desenvolver a sensibilidade estética e capacidade artística das crianças, jovens e adultos, educando-os no amor pelas artes e no gosto pelo belo (SNE, 1992: 104)*

Em função disto, hoje o discurso da *massificação* foi substituído pelo da *Educação para Todos*, mercê de compromissos internacionais que decorrem da Conferência de Jomtien (1990), cujo lema foi “Educação Básica Para Todos”, o país elaborou uma estratégia para que até 2015, todas as crianças em idade escolar estejam no sistema. Esta tem sido materializada através da expansão da rede escolar.

2.1.1. Lógicas de Financiamento

Com a proclamação da independência nacional, a visão do Estado moçambicano era claramente a construção de uma sociedade socialista através da formação do “Homem Novo”. Assim, na cooperação entre Moçambique e os países do ex-bloco socialista, para além de técnicos socialistas que recebia para assegurarem à alguns sectores do Aparelho do Estado, estendia-se ao envio de jovens moçambicanos para frequentarem cursos técnicos básicos, médios e superiores para servir ao País.

Uma vez que esta via não se mostrou estratégica para o País, decidiu-se pela aderência do FMI e BM, logo ao capitalismo, através da elaboração do PRE em 1986, cuja sua implementação iniciou em 1987.

Entretanto, entre 1997-1998 o BM e o FMI reformularam as suas estratégias definindo a luta contra a pobreza como o seu principal objectivo, em virtude de terem constatado que os países pobres estavam mais pobres que antes e o fosso entre ricos e pobres drasticamente aumentado. Nisto, houve necessidade de desagregar a análise e os países que queriam ver as

suas dívidas totalmente perdoadas foram condicionados a elaboração do *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), no quadro na iniciativa do perdão da dívida aos países altamente endividados (HIPC).

Neste contexto o Governo de Moçambique baseado nas *Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta (1999)*, cria a sua própria estratégia de combate a pobreza, que se designa de PARPA, que até aqui foi implementada em duas edições, PARPA I e II. Entretanto, já foi aprovado o novo instrumento de combate a pobreza.²⁰

Independentemente das suas edições, importa registar que o PARPA foi concebido para atacar, estrategicamente, a seis áreas prioritárias, designadamente: (i) a educação, (ii) a saúde, (iii) a agricultura e o desenvolvimento rural, (iv) as infra-estruturas básicas, (v) a boa governação e (vi) a gestão macroeconómica e financeira.

Tanto na área da educação, assim como noutras, o sistema de financiamento durante muito tempo baseou-se em intervenções bilaterais. Esta consistia em que, especificamente na área da educação, um financiador poderia escolher unilateralmente construir um certo número de escolas (por exemplo) numa determinada Província, que não tinha necessidade daquele nível, em detrimento de outras que se encontravam em situações gritantes. Isto levou a que durante este período as assimetrias se agudizassem, pois a distribuição das escolas pelo País não obedecia a ideia de equilíbrio.

Esta maneira desarticulada de actuar predominou até ao ano de 2002, quando se decidiu optar por uma gestão mais eficaz da ajuda, em que os parceiros deveriam melhor se organizar para uma participação mais concertada com os objectivos do governo, através de um fundo comum - o FASE. A ideia central subjacente à criação do FASE foi, portanto, providenciar fundos flexíveis ao Ministério para este financiar as suas prioridades, especialmente a nível provincial.

A seguir descrevemos a nova lógica de financiamento (FASE) e seus efeitos no sector da educação.

²⁰ Trata-se do Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP, 2011-2014) cujos objectivos gerais são: (i) aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira; (ii) promoção de emprego; e (iii) desenvolvimento humano e social. Os seus pilares de apoio são: (i) Boa Governação; e (ii) Macroeconomia. No entanto, não entramos na análise deste documento porque o mesmo está fora do nosso horizonte temporal.

2.1.2. Os programas financiados pelo FASE

Segundo o Documento do FTI²¹ (2010), a criação do FASE remonta do ano de 2002, através da assinatura de um Memorando de Entendimento (MdE), para guiar os novos procedimentos operacionais, que numa primeira fase foi subscrito por sete agências de cooperação. A partir daí, os primeiros fundos foram transferidos para a conta única em Dezembro do mesmo ano.

Actualmente, o FASE é composto por vinte e três parceiros²², que participam em diferentes plataformas do diálogo existente entre estes e o governo. Isto permite com que cerca de 75% do financiamento externo seja canalizado por esta via, em comparação com apenas 5%, em 2003.

O financiamento ao FASE é canalizado através do Sistema de Administração de Finanças do Estado (SISTAFE), criado ao abrigo da Lei n.º 6/2002, de 12 de Fevereiro, que estabelece no seu n.º 3 que: “O SISTAFE estabelece e harmoniza regras e procedimentos e programação, gestão, execução e controlo do erário público, de modo a permitir o uso eficaz e eficiente, bem como produzir a informação de forma integrada e atempada, concernente a administração financeira dos órgãos e instituições do Estado”.

Com a adesão do Banco Mundial ao FASE em 2008 como gestor do Fundo Catalítico da FTI, foram incluídas, segundo o Documento do FTI (2010:68) algumas excepções ao uso dos sistemas nacionais, contudo refere que em 2003, os programas financiados foram para as seguintes áreas: “(i) Subsídios para os alfabetizadores e outras actividades de Alfabetização e Educação de Adultos (AEA); (ii) Formação de professores; e (iii) Desenvolvimento Institucional ao nível do sector”.

²¹ Fundo Catalítico da Iniciativa Acelerada para a Educação Para Todos. A Iniciativa Acelerada de Educação para Todos (FTI) foi lançada em 2002 com o objectivo de acelerar o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs): *assegurar a conclusão de um ensino primário para todas as crianças em 2015*. A FTI segue o compromisso da comunidade internacional feito 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 objectivo por falta de recursos financeiros.

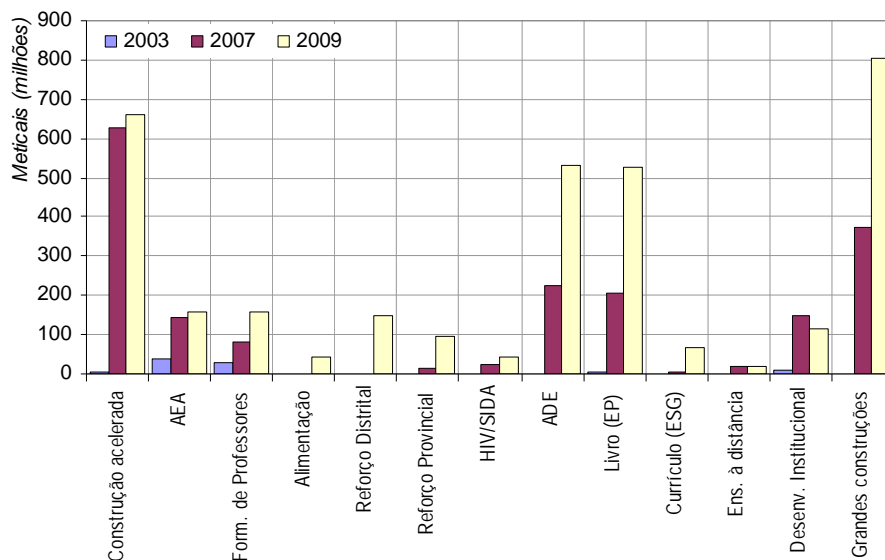
²² Alemanha, Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, Canadá, a Cooperação Flandres, Cuba, Dinamarca, DFID (Inglaterra), Espanha, FAO, Finlândia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, os Países Baixos, PNUD, Portugal, PMA, UNESCO, UNICEF, UNIFEM, USAID.

Do ponto de vista de financiamento de outros programas chave do Ministério, com o crescimento do orçamento e a redução dos projectos bilaterais, prestou-se atenção particular à:

1. *Construção acelerada para o Ensino Primário (incluindo mobiliário);*
2. *Apoio Directo às Escolas (ensino primário, secundário e técnico-profissional);*
3. *Livro escolar para o ensino primário (ênfoque na produção);*
4. *Actividades de prevenção e mitigação do HIV/SIDA;*
5. *Reforço para a implementação e capacitação institucional ao nível das províncias;*
6. *Alimentação para os Lares e Internatos;*
7. *Ensino à distância (formação de professores e ensino secundário do 1º ciclo);*
8. *Desenvolvimento e monitoria do currículo com ênfase na reforma do currículo de ensino secundário e a preparação da expansão do ensino bilingue;*
9. *Grandes construções na área de ensino pós-primário;*
10. *Reforço institucional aos Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia (SDEJTs) (Documento do FTI, 2010:68).*

O Gráfico como é que os programas têm beneficiado do aumento dos fundos do FASE, logo o seu grau de priorização, durante o período 2003-2009.

Gráfico: Execução dos programas do FASE, 2003, 2007 e 2009



Fonte: Documento do FTI (2010)

Portanto, fica evidente que os programas que mais tem beneficiado do aumento de fundos são os programas de construção (acelerada e grandes construções), apoio directo às escolas e o livro escolar (gratuito) para o ensino primário. Isto corresponde, por um lado, às prioridades do Governo (vide o PEEC II) e, por outro lado, as implicações da mudança na modalidade de financiamento externo, privilegiando o FASE, pois é a partir daqui que as prioridades são determinadas. Aqui deve-se realçar o enfoque no FASE pois as áreas indicadas como estrategicamente prioritárias para o sector, são exactamente as que beneficiam de financiamento, todavia os mecanismos de diálogo para o seu processo de planificação, de implementação e de monitoria e avaliação sofre uma grande influência dos doadores, através da lógica dos grupos técnicos de trabalho, de onde fazem parte os doadores.

2.2. Análise da dinâmica de políticas do sector da educação

O “escangalhamento” da máquina colonial administrativa portuguesa foi uma das principais prioridades adoptada no contexto da necessidade de edificação de um Aparelho do Estado moçambicano consentâneo com os seus princípios e fundamentos da organização republicana do Estado. Este implicou a reestruturação de todos os sectores de actividade, com vista a introduzir um sistema administrativo capaz de conduzir cidadãos nacionais moçambicanos a gerir seus próprios destinos.

No campo da educação, o sistema vigente no período colonial foi sempre constituído por dois sistemas completamente distintos (o de indígenas e o oficial), quer do ponto de vista de objectivos do ensino, quer do referente aos conteúdos seleccionados para cada caso.

Golias (1993) na descrição destes sistemas, considera por isso que o chamado ensino oficial que era organizado para atender os valores e padrões aristocráticos, constituía a educação de elite e era reservada para o colonizador e assimilados. Por seu turno, o “indígena” era destinado ao povo colonizado e o mesmo reduzia-se quase que a instrumentalização técnica (aprender a ler e a escrever) e a “domesticação”, o que significa que não apresentavam uma preocupação nitidamente formativa.

Nesta base, Golias (1993) sustenta que o ensino colonial em Moçambique de objectivos distintos, era orientado para atender clientelas diferentes e destinado a preparar os indivíduos para preencher funções sociais também distintas. Por este motivo, pode-se concluir segundo Golias (1993) que se tratava de um ensino cujas características se podem resumir em: (i)

carácter discriminatório; (ii) unidade entre a religião e o ensino; (iii) carácter fictício da escolarização obrigatória; (iv) carácter urbano da rede escolar; e (v) carácter paternalista.

Numa breve descrição de cada uma destas características, baseada em Golias (1993), pode-se anotar que o carácter discriminatório relaciona-se com o facto de existirem dois sistemas de ensino com objectivos e conteúdos claramente distintos. Um era dirigido pelas missões à população negra, e outro às crianças brancas e aos assimilados, conduzido pelo Estado e instituições privadas.

A unidade entre a religião e o ensino ligava-se, por um lado, ao facto de que o ensino dos “indígenas” era confiado às missões da Igreja Católica. Por outro, o ensino da religião e moral católicas era obrigatório em quase todos os níveis de ensino.

O carácter fictício da escolarização obrigatória, é uma característica apontada devido a factores associados à limitação dos ingressos na escola na base da idade, bem como à insuficiente e inadequada rede escolar, que contrariavam a política de escolaridade obrigatória para todos.

No tocante ao carácter urbano da rede escolar, deve se dizer que tal decorre do facto de que as escolas mais bem equipadas eram as oficiais que se localizavam nos principais centros urbanos, enquanto os postos escolares eram mal equipados e construídos para a maioria da população.

Finalmente, o carácter paternalista implicava um manifesto complexo de superioridade do branco em relação ao preto, na medida em que se considerava que certos conteúdos só poderiam ser de compreensão possível aos brancos e nunca à dos pretos.

Portanto, como consequência desta visão reducionista do ensino, com a proclamação da independência nacional, o Governo²³ decidiu operar transformações de fundo da visão política da educação assim como da natureza dos conteúdos curriculares.

Castiano (2005) refere que em Moçambique, “a formação do Homem Novo” constituiu durante muito tempo a visão política macro, na medida em que se acreditava na possibilidade de remoção dos resquícios da visão reducionista da política colonial. Para a sua

²³ Aqui trata-se de um contexto de mono partidarismo em que a FRELIMO era o único actor político nacional, pelo que a visão do Governo era exclusivamente deste partido. Portanto esta visão remonta do seu III Congresso, em 1977, altura em que se definiu a linha marxista-leninista do Governo e se sacramentou que o país enveredaria por uma via socialista de desenvolvimento.

materialização, “o termo usado nos anos que se seguiram a independência (1975) para expressar a necessidade de estender a escolarização para todos moçambicanos foi a *massificação* da educação. Este termo inclui muito mais do que proporcionar às crianças em idade escolar o acesso à educação. Na visão educacional da altura inclui também adultos (operários e camponeses), campanhas específicas para mulheres, para jovens e para velhos. A educação assume-se, com este termo, *uma tarefa de todos nós*, como dizia Samora Machel” (Castiano, 2005:17).

Para Castiano (2005), a política educacional do novo Estado de 1975, orientava-se na base de princípios gerais bem sucedidos nos Países socialistas, entre os quais o mais importante é a garantia do acesso de todas as crianças à educação, através da nacionalização da escola. Assim, pelo facto de se considerar que a educação seja um direito e um dever de todo o cidadão, o mesmo deveria ser traduzido em igualdade de oportunidades no acesso a todos os níveis de ensino e na educação permanente e sistemática de todos.

Para efeitos da implementação desta visão política, cria-se a Lei 4/83, de 23 de Março, como o primeiro instrumento de planificação da acção estratégica de governação em Moçambique, no sector da educação, que não apenas reparava para crianças, como também para outras camadas sociais, como anteriormente se descreveu. Mas aqui se levanta uma questão imediata: com que recursos materializar tal visão política se, por um lado, o País não tinha gente qualificada e, por outro, as infra-estruturas com que o Governo moçambicano contava eram herança do colonialismo, que se caracterizavam por estar mais baseadas nas grandes cidades enquanto a visão da FRELIMO era estender a educação à todos, logo às zonas rurais?

Contudo, deve se reconhecer que entre 1975 e 1977, conforme testemunha Castiano (2005:18-19) que apesar de se estendido a rede escolar a um número de crianças nunca igualado, “esta *massificação* não passou de vontade política cuja realização foi parcial, pois ela não foi acompanhada de medidas estruturais que permitiriam uma boa qualidade e um bom equilíbrio de oferta a todos níveis e nas diferentes regiões do País”. Uma das consequências disto foi a acentuação das assimetrias regionais ao longo do tempo, logo a ideia da politização da sociedade da sociedade através da educação viria a fracassar, pois nem todos os moçambicanos foram abrangidos.

Hoje que o discurso aponta para a *massificação da escolarização primária* como prioridade, alguns estudiosos, como é o caso de Castiano (2005:19), entendem que se trata de um mesmo objectivo tratado em termos diferentes e levanta algumas questões dignas de se analisar

pontualmente: “ há recursos humanos, materiais e financeiros para implementá-lo? O que é diferente da *massificação*? Que tipo de educação será possível trazer para todos? A mesma ou uma diferenciada? Quais são então os critérios para uma diferenciação?”. No mesmo diapasão, Ngoenha (2000) analisa os desafios do discurso predominante no sector da educação, em três dimensões: a cultural, económica e política.

Na primeira dimensão, a cultural, Ngoenha (2000) constata uma certa ocidentalização dos valores culturais moçambicanos cujos seus efeitos abrangem a educação formal, pelo que alerta para uma certa “re-africanização” dos projectos educacionais através da exploração da componente linguística.

Na dimensão económica, considera que a qualidade e quantidade das estruturas educativas dependem fundamentalmente do capital financeiro do Estado e a capacidade das populações investirem neste domínio.

Finalmente, na dimensão política, refere-se a transição de um sistema marxista para o liberal, em que se assiste a emergência do sector privado e de actores locais, preocupados em adequar a educação aos novos imperativos sociopolítico e económicos. Nesta dimensão, a semelhança das questões levantadas por Castiano, Ngoenha (2000:201) indaga-se sobre “em que é que as experiências actuais são diferentes das precedentes? Elas alimentam-se do imaginário do colectivo? Vão ao encontro das pessoas e seus valores?”.

Ngoenha (2000), na tentativa de resposta a este tipo de inquietações adverte para o entendimento segundo o qual:

O primeiro sector a estar sujeito a negociações entre o governo moçambicano e o Banco Mundial (o que significava, na realidade a fagocitação da economia moçambicana no processo crescente da globalização das economias) foi a educação. Quer dizer que a educação foi o primeiro sector a perder a própria autonomia, em termos de elaboração de políticas.

O Relatório do Banco Mundial sobre a situação da educação em Moçambique, em 1984, ao lado da destruição de escolas, de crianças não atingidas pelo sistema formal de educação, dos currícula inadequados para a situação sociopolítica do País, de um Estado com orçamento mais baixo de toda África subsahariana para o sector da educação, de um país onde as crianças passam menor número de horas na escola, de um sistema formal que atinge só 47% das crianças em idade escolar, etc., fala de uma estrutura administrativa muito fraca. Por isso, nos acordos assinados entre o Banco e o governo moçambicano, ao lado da reabilitação da rede escolar, através de construção de escolas, formação de professores, etc., incluía-se como uma das prioridades, a capacitação técnica e profissional dos quadros do Ministério da Educação.

Volvidos dez anos, a rede escolar, apesar do esbanjamento incrível do dinheiro da dívida externa, através de construção de escolas em lugares inúteis e sem crianças, a rede responsável por fazer políticas continua fraca. Aliás, sobre isto, os principais doadores do sector educativo estão fundamentalmente de acordo. Essa fraqueza apraz a certos decisores externos, que, aliás, não são completamente alheios à perenização desse déficit político-institucional. É óbvio que quanto mais fraca for a capacidade decisória – que vai dos meios intelectuais aos meios materiais – mais ela dependerá dos decisores externos (Ngoenha, 2000:201-202).

Em consideração a este debate, Castiano (2005) adverte que em consequência do contexto sociopolítico, o Governo limita as suas avaliações aos dados estatísticos com vista a alcançar as metas traçadas, que carregam consigo uma grande vaga de “analfabetos funcionais”²⁴.

III. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

3.1. Coerência das prioridades das reformas do Plano Estratégico Sectorial com os demais instrumentos programáticos de governação

O desenho de políticas públicas em Moçambique fixa-se a três níveis: internacional, regional e nacional. No quadro internacional baseia-se nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs). Ao nível da região liga-se ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) que se enquadra na Nova Parceria para o Desenvolvimento (NEPAD). Ao nível nacional, conta-se com a Agenda 2025, Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta²⁵, Plano Quinquenal do Governo e os planos estratégicos sectoriais.

²⁴ Trata-se daqueles indivíduos que mesmo tendo passado pela Escola, não manifestam competências e habilidades condizentes com o nível ostentado.

²⁵ Actualmente, a visão do governo nesta matéria suprime o termo “Absoluta” por se acreditar que houve avanços significativos ao longo da vigência das duas edições do PARPA. Isto justifica, no seu entender, que se passe de PARPA para PARP.

Desta maneira, ao nível internacional, os objectivos ratificados pelos Estados membros das Nações Unidas referem-se a: (i) erradicar a pobreza extrema e a fome; (ii) alcançar o ensino primário universal²⁶; (iii) promover a igualdade de género e a autonomização da mulher; (iv) reduzir a mortalidade de crianças; (v) melhorar a saúde materna; (vi) combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças; (vii) garantir a sustentabilidade ambiental; e (viii) criar uma parceria global para o desenvolvimento²⁷.

Ao nível da NEPAD, existe um pressuposto central que sustenta a ideia de pertença (*ownership*) dos projectos de desenvolvimento, que implica em última instância a participação dos cidadãos. Em termos de perspectiva, a NEPAD pretende reduzir o fosso existente na Educação, trabalhando com os doadores e instituições internacionais para melhorar o desenvolvimento curricular, introduzir melhorias na qualidade e acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), alargar o acesso à educação secundária, melhorar a sua relevância para o desenvolvimento da África, e promover redes de investigação especializada e de instituições de ensino superior.

A par disto, nasce o MARP²⁸ cujo objectivo é fazer com que todos os países participantes acelerem o seu progresso rumo à adopção e implementação dos programas e prioridades da NEPAD. Deste modo, os benefícios que se espera trazer para os moçambicanos podem-se traduzir em: (i) melhoramento da qualidade da governação; (ii) identificação de soluções para os problemas que, de outra maneira, podiam ter sido negligenciados ou marginalizados; (iii) aprofundamento da democracia e o fortalecimento de instituições nacionais; e (iv) melhoria da imagem do país e do continente para atrair investidores e parceiros do desenvolvimento.

Por seu turno, ao nível nacional, o Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) reconhece a Educação²⁹ como um dos sectores-chave para o exercício de

²⁶ Neste trabalho tratamos de analisar unicamente a matéria referente ao campo da educação, portanto o objectivo 2.

²⁷ www.un.org/millenniumgoals.

²⁸ O MARP é um instrumento acordado mutuamente e aderido voluntariamente pelos Estados Membros da União Africana (UA) como um mecanismo africano de auto monitoria. Tem como mandato encorajar os Estados participantes a garantir que as suas políticas e práticas estejam em conformidade com os valores, códigos e normas de natureza política, económica e de governação corporativa acordados e, ainda, que os objectivos mutuamente acordados para o desenvolvimento sócio-económico reflectidos na NEPAD sejam alcançados.

²⁹ Assume-se neste contexto a garantia de uma educação de qualidade para todos, com destaque para o Ensino Primário, embora se reconheça a importância da expansão dos níveis pós-primários (PARPA II, 2005).

Governança que por sua vez é tido como elemento de extrema importância no processo de redução da pobreza absoluta.

Para além do PARPA, que tem sido considerado uma iniciativa nacional de combate à pobreza, outro instrumento de planificação é a Agenda 2025 que tem como objectivo principal, aumentar a capacidade do governo, das instituições e da sociedade civil na definição e implementação de políticas, programas e projectos económicos nacionais. Neste quadro, uma das variáveis determinantes para a acção governativa é a Democracia e participação, que de entre várias coisas implica: a participação do sector privado, da sociedade civil e das comunidades na formulação de políticas e programas; (ii) descentralização e desconcentração dos serviços e da gestão dos recursos; (iii) profissionalização dos funcionários públicos; (iv) participação/negociação dos diferentes actores no processo de desenvolvimento económico e social (Agenda 2025).

No campo da educação, a Agenda enfatiza, portanto, a necessidade de focalização no ensino primário e considera que para se garantir uma educação básica para todos, até ao ano 2025, será necessário aprofundar e aumentar as possibilidades de estabelecer pactos e parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil, o sector privado e organizações internacionais.

Por sua vez, o PQG (2005-2009) reconhece a elevação da efectividade e eficiência da acção da Administração e provisão de serviços públicos como elemento crítico para o sucesso do combate à pobreza. Para alterar o cenário, a sua visão sobre a reforma apresenta de entre vários objectivos os seguintes: (i) desenvolvimento de um clima democrático e participativo no exercício da governação em todos os níveis da Administração Pública; (ii) aumento da participação cívica e política dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação de políticas sectoriais do Governo; e (iii) construção de uma Administração Pública voltada para o cidadão.

No quadro do desenvolvimento institucional, o PQG (2005-2009) para: (i) a consolidação dos processos de descentralização e desconcentração, através da criação de capacidades técnicas, humanas e materiais para a participação activa dos cidadãos na resolução de problemas emergentes e (ii) o redimensionamento do quadro do pessoal do aparelho do Estado para torná-lo mais dinâmico e actuante.

No campo da educação, a visão do PQG aponta para a necessidade de: (i) incentivar os parceiros da sociedade civil, incluindo instituições religiosas e sector privado a envolver-se na promoção de programas de expansão de acesso e melhoria da qualidade da educação, bem como na gestão das instituições de ensino; e (ii) promover um ambiente de gestão participativa e de prestação de contas que contribua para o combate à corrupção a todos os níveis do sector.

Contudo, o mesmo documento salienta que, dentro desta conformidade, os serviços deste sector devem cobrir, com equidade, a todos os níveis do sistema nacional da educação, com enfoque prioritário voltado para o ensino primário (PQG, 2005).

Finalmente, olhando para o nível do PEEC (2006-2011)³⁰ onde se articula a materialização desta complexidade de pressupostos filosóficos de orientação estratégica de governação, estabelece-se que “a falta de capacidade a níveis mais baixos coloca uma grande sobrecarga nas estruturas de nível central do MEC, obstrui os processos de tomada de decisões, contribui para atrasos substanciais na comunicação horizontal e vertical” (PEEC: 137). Assim, “um desafio adicional é o facto de muitos parceiros de cooperação, ONG e outras agências continuarem a usar modalidades de projecto como um meio de ultrapassar estes problemas de capacidade” (Idem:138). Outrossim, “o mesmo problema acontece com respeito à assistência técnica externa, que muitas vezes assume responsabilidades do governo em vez de as reforçar” (Idem:138).

Face a esta situação, com vista ao desenvolvimento da capacidade institucional no quadro da acção para reforma de políticas, o PEEC estabelece os seguintes objectivos: (i) melhorar a capacidade de gestão de recursos humanos; (ii) implementar o programa de reestruturação e modernização do MEC; e (iii) capacitar os gestores do sector a todos os níveis para responder especificamente aos objectivos de: (i) expansão do acesso à educação; (ii) melhoria da qualidade de Educação; e (iii) reforço da capacidade institucional, financeira e política com vista a assegurar a sustentabilidade do sistema.

³⁰ A prioridade do PEEC II é o Ensino Básico.

Como consequência desta priorização, tem havido um crescimento desproporcional da rede escolar, caracterizado entre o crescimento do EP1³¹, EP2³² e os níveis subsequentes, conforme o quadro abaixo ilustra:

Quadro 1: Crescimento da rede escolar por nível de ensino leccionado, 2000-2010 (diurno, público, privado e comunitário)

Nível	Número de escolas				Crescimento (%) 2003/2010
	2000	2003	2007	2010	
Ensino Primário, 1º Grau	7.072	8.077	9.303	10.444	29%
Ensino Primário, 2º Grau	522	950	1.842	2.990	215%
Ensino Secundário Geral, 1º Ciclo	92	125	255	374	199%
Ensino Secundário Geral, 2º Ciclo	20	29	58	119	310%
Ensino Técnico (*)	36	44		97	120%
Ensino Superior (público) (*)		9		17	89%
Ensino Superior (privado) (*)		8		21	163%

(*) Para o Ensino Técnico e Ensino Superior os dados referem-se aos anos 2004 e 2009.

Fonte: Documento do FTI (2010)

Como se pôde verificar, os dados indicam que o número das escolas primárias do 1º grau (EP1) aumentou de 8.077 em 2003 para 10.444 em 2010. Adicionando este número ao das EP2 (950 em 2003, para 2.990 em 2010), nota-se claramente uma grande pujança neste subsistema. Em contrapartida, o nível imediatamente a seguir, o secundário geral do 1º grau, evoluiu apenas de 92 para 374 Escolas, algo que certamente pode sufocar o sistema e frustrar as expectativas das comunidades, visto que estas poderão, forçosamente, ver os seus filhos se separarem da Escola por falta de vagas.

É nesta base que o Relatório do MEPT (2006) intitulado “Financiamento do sector da Educação em Moçambique” conclui:

Assim que o Ensino Primário expande e progride, o ensino secundário também cresce a um ritmo anual de 25%, começando já a sentir-se a pressão neste nível, uma vez que não se faz provisão adequada de bens serviços e instalações. O país debate-se com o problema de como absorver as crianças em idade escolar que estão fora do sistema escolar, ao mesmo tempo que enfrenta o problema de como absorver grandes números de graduados das escolas primárias. O desafio é, portanto, fazer um investimento acrescido na Educação secundária (especialmente

³¹ EP1 – Ensino Primário do 1º Grau, vai de 1ª a 5ª classe.

³² EP2 – Ensino Primário do 2º Grau, vai de 6ª a 7ª classe.

em instalações de formação de professores) a um ritmo capaz de fazer face ao rápido crescimento do Ensino Primário. Isto poderá necessitar de novas fontes de financiamento (MEPT, 2006: 93).

Apesar de se ter registado alguma evolução em 199%, o número de escolas existentes (950) é insuficiente para albergar uma demanda de alunos que no nível imediatamente anterior ocupa cerca de 3000 escolas.

Em suma, esta tendência poderá concorrer para o sufoco dos subníveis seguintes ao primário e originar o fenómeno de abandono escolar, que se caracteriza pelo desligamento das crianças do sistema escolar, substituindo-o por varias formas de sobrevivência. Eis o ponto crítico.

3.2. Estágios do Processo de Políticas Públicas no MEC

De acordo com o Relatório da 11ª Reunião Anual de Revisão³³ (RAR, 2010), o processo de elaboração do Plano estratégico sectorial da educação resume-se na prática em três etapas³⁴. A primeira etapa consiste na preparação técnica que será usada como base de elaboração do novo plano. Esta etapa inclui:

- (i) Avaliações/reflexões internas sobre os progressos, desafios do sector através de Grupos de Trabalho e de consultas ao nível central e provincial;
- (ii) Trabalhos técnicos com vista ao ajustamento do modelo de custeamento do sector, e a base de dados estatísticos; e
- (iii) Avaliação externa sobre a implementação do Plano anterior.

A segunda etapa prepara o primeiro esboço, resultando da:

- (i) Preparação dos documentos técnicos por programa (ou seja, por nível de ensino);
- (ii) Harmonização dos documentos técnicos e os outros insumos;
- (iii) Preparação de uma nota com assuntos que necessitarão de maior elaboração ou debate para criar consensos.

A terceira etapa resulta no esboço final para ser discutido e aprovado no Conselho de Ministros, na base de:

- (iv) Recomendações da avaliação externa;

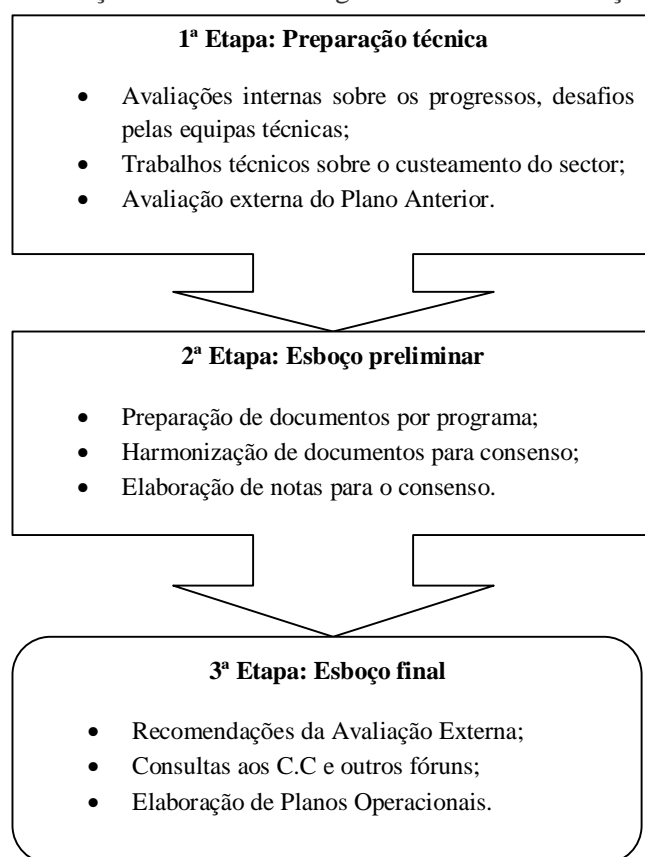
³³ A RAR serve para avaliar os progressos registados nos diferentes subsectores.

³⁴ Ver Anexo 2

- (v) Discussões, verificações e criação do consenso sobre o primeiro esboço através de consultas, dos Conselhos Consultivos (C.C) e outros fóruns; e
- (vi) Elaboração dos planos operacionais por programa (ou seja, por nível de ensino).

A figura abaixo sintetiza as etapas da elaboração do Plano Estratégico sectorial da educação.

Figura 2: Elaboração do Plano estratégico sectorial da educação



Fonte: Adaptado pelo autor

3.3. Actores do processo de políticas públicas no MEC e seu peso de influência na definição de prioridades

Conforme se explicou atrás, o objectivo de formação do “Homem Novo” através da *massificação* da educação que orientou o primeiro sistema educacional, em Moçambique, foi substituído pelo da *Educação Básica para Todos*, mercê de compromissos internacionais que decorrem da Conferência de Jomtien (1990). Isto permitiu que o país elaborasse uma estratégia para que até 2015, todas as crianças em idade escolar estejam no sistema. Esta tem

sido materializada através dos programas de construção (acelerada e grandes construções), apoio directo às escolas e o livro escolar (gratuito) para o ensino primário.

Com vista a analisar como as instituições e actores interagem influenciando o processo de elaboração e implementação de políticas do sector da educação, importa registar que em 2002 se criou o FASE. Este enquadra-se na tentativa de resposta a uma gestão mais eficaz da ajuda na qual os parceiros deveriam melhor se organizar para uma participação mais concertada com os objectivos do governo.

Os fundamentos do FASE estão consubstanciados nos Termos de Referência para uma Abordagem Abrangente no Sector de Educação e Cultura (SWAP, 2006), que apresenta quatro objectivos, a saber:

1. Apoiar na melhoria da planificação, elaboração dos orçamentos bem como na implementação do PEEC II para que sejam melhor integradas e de forma racional;
2. Aprofundar a relação entre o MEC e os seus parceiros;
3. Reduzir os custos de transação que resultam da gestão e coordenação da ajuda externa ao sector, que são acarretados quer pelo MEC, quer pelos parceiros; e
4. Melhorar a qualidade e coerência do diálogo sobre política entre o MEC e os parceiros como forma de aumentar o seu impacto nos resultados e processos.

Por seu turno, o Memorando de Entendimento do FASE (MdE, 2005) entre o governo e doadores, prevê que:

Uma reunião anual de revisão do PEE (RAR) será realizada no terceiro trimestre de cada ano (Setembro). Nessa reunião, o MINED apresentará aos Parceiros Signatários um relatório de balanço do ano anterior assim como um relatório de balanço do primeiro semestre do mesmo ano. O relatório anual deverá cobrir as actividades implementadas no ano anterior e o progresso na realização dos objectivos do PEE acordados. Ambos os relatórios devem reflectir a execução financeira do Programa de Actividades (tal como definida na Declaração de Intenções), incluindo a referente ao FASE. O MINED apresentará também aos Parceiros Signatários o seu Programa de Actividades para o ano seguinte, incluindo os números indicadores dos compromissos financeiros esperados. Os Parceiros Signatários debaterão com o MINED a conformidade do Programa de Actividades com os objectivos do PEE.

Será realizada uma reunião alargada do Comité Paritário de Acompanhamento (COPA) do PEE no quarto trimestre de cada ano (Novembro). Os Doadores confirmarão os seus respectivos compromissos financeiros anuais com base nas necessidades de fundos estabelecidas no Programa de Actividades. Os Parceiros Signatários e o Governo acordarão acerca das actividades ou sub-componentes do PEE que serão implementadas com fundos do FASE. Os Parceiros Signatários debaterão ainda com o Governo quaisquer assuntos pendentes relativos à execução, política ou estratégia, que possam ser abordados tanto pelos Parceiros Signatários, como pelo Governo.

Será realizada uma reunião alargada de COPA no primeiro trimestre de cada ano (Fevereiro). Nesta reunião, o Programa de Actividades do MINED será apresentado aos Doadores, após a aprovação final do Orçamento de Estado para o sector, pelo Parlamento, com indicação clara de qualquer revisão introduzida. Adicionalmente, será apresentada informação relativa aos compromissos financeiros indicativos dos doadores para um período de três anos (MdE, 2005:4-5).

Estes encontros fundamentados nas lógicas do FASE, em última instância, servem para produzir recomendações para a actuação do sector, todavia há que considerar que são dominados por actores do MEC e doadores (Documento do FTI, 2010:6), com um envolvimento ainda incipiente da sociedade civil.

Nesta base, a qualidade de ferramentas usadas para escolha de políticas do sector da educação perpetua o protagonismo das instituições parceiras, que por sua vez financiam programas que na sua maioria são baseados em paradigmas de desenvolvimento internacional. Ou seja, apesar de se reconhecer a importância de alinhamento dos programas de desenvolvimento entre os Estados, é de fundamental importância que estes se aproximem a cada realidade nacional, quando se trata da sua implementação.

No respeitante às principais estratégias em termos de políticas, o Documento do FTI (2010) refere que o sector optou pelas questões ligadas à: (i) construção acelerada de salas de aula; (ii) formação de professores; (iii) provisão do livro escolar; (iv) apoio directo às escolas; e (v) implementação do novo currículo.

Vejamos os resultados da política de Construção Acelerada no quadro abaixo.

Quadro 2: Número de salas de aulas construídas através do Programa de Construção Acelerada, 2005-2009

Província	Todas as campanhas 2005-2009		
	Nº de Salas programas	Salas concluídas até Junho 2010	% de salas concluídas
Cabo Delgado	409	307	75%
Niassa	459	359	78%
Nampula	1.047	1.004	96%
Zambézia	804	697	87%
Tete	422	262	62%
Manica	471	382	81%
Sofala	472	261	55%
Inhambane	439	434	99%
Gaza	426	417	98%
Maputo	385	319	83%
C. Maputo	194	194	100%
Total	5.528	4.635	84%

Fonte: Documento do FTI, 2010

De salientar que inicialmente, segundo o próprio Documento do FTI, o PEEC previa a construção, anualmente, de cerca de 4000 a 6000 salas de aula com materiais convencionais para responder às necessidades da expansão da rede escolar. Isto deveria corresponder a um total de cerca de 20000 a 30000 salas de aula, ao final de cinco anos.

Entretanto, a implementação desta política permitiu apenas a construção de cerca de 4600 salas de aula, o que corresponde a uma cifra percentual de 23%, da planificação feita. Quer dizer, esta meta foi reajustada e passou-se para a construção de 1400 a 1500 salas de aula por ano. A razão avançada pelas autoridades competentes liga-se às limitações em termos de capacidade técnica ao nível das províncias, bem como em termos financeiros.

Apesar de alguns progressos registados, pode-se verificar claramente, a partir deste Quadro que o programa ainda não conseguiu responder às necessidades tal como previsto no PEEC II.

No tocante à Formação de Professores, dos resultados atingidos, o Documento do FTI indica que na área da formação inicial, em consequência da reforma do sistema de formação de professores e do consequente aumento da capacidade de graduar anualmente novos professores, foi eliminada, a partir de 2009, a contratação de novos docentes sem formação

psico-pedagógica. Além disso, a reforma deu a oportunidade para rever o currículo da formação de professores para permitir a sua adequação ao novo currículo do Ensino Primário, conforme o quadro abaixo ilustra:

Quadro 3: Evolução do número de graduados dos IFPs, 2003-2009 (total e feminino)

Ano	M	HM	% M
2003	1.453	3.279	44,3%
2004	1.734	3.621	47,9%
2005*	1.616	3.312	48,8%
2006	2.500	5.228	47,8%
2007	3.188	7.003	45,5%
2008	3.702	7.178	51,6%
2009	5.139	10.033	51,2%

*) Dados estimados para a província de Tete

Fonte: Documento do FTI (2010)

No entanto, um estudo realizado pela VSO³⁵ (2011) revelou que a sociedade civil considera que o modelo de 10^a +1 é uma solução em termos de quantidades mas não de qualidade, pois a formação é extremamente fraca, devido ao curto espaço de tempo que se adopta para o efeito, fora de que o governo tem estado a recrutar pessoas sem observância de muito rigor.

A partir da constatação acima, reportando fielmente depoimentos de alguns professores abrangidos pela sua pesquisa, o relatório da VSO cita um professor que disse: “nós temos que formar pessoas que não sabem ler nem escrever correctamente. Achamos espantoso como estas pessoas podem ensinar as outras se elas próprias são incapazes de ler e escrever” (VSO:46). Um outro professor disse: “ (...) deveriam aumentar o tempo de formação. Um ano é muito pouco tempo. Estamos sendo muito apressados em tudo” (VSO: 48).

No que tange à distribuição do livro escolar, o Documento do FTI (2010) indica que anualmente são produzidos e distribuídos entre 12 a 14 milhões de livros para o ensino primário da 1^a à 7^a classe. A planificação é baseada no rácio de 1 livro por disciplina por aluno pressupondo que cada livro tem um tempo de vida médio de três anos e é recolhido no fim de cada ano para a sua reposição no ano seguinte (com a excepção dos livros para a 1^a e 2^a classe que são livros caderno do aluno).

³⁵ VSO é uma federação de organizações voluntárias de luta contra pobreza representada por Canada, Índia, Irlanda, Kenia, Países Baixos, Filipinas e Reino Unido, que opera em 44 países em vias de desenvolvimento. É igualmente membro do MEPT.

O Documento do FTI (2010) considera ainda que este processo tem estado a melhorar ao longo dos anos, e que de uma forma geral, os livros têm chegado atempadamente às escolas, antes do início do ano lectivo, contudo um estudo do MEPT (2006) mostra que o mesmo não chega a todas Escolas.

No concernente ao Apoio Directo as Escolas, o programa coloca fundos directamente nas escolas para a aquisição de materiais básicos de apoio ao processo de ensino e aprendizagem. Este programa foi a primeira experiência do sector com a descentralização de fundos. As avaliações do MEC mostram um impacto positivo em termos de assegurar financiamento para a compra dos materiais básicos como esferográficas, lápis, cadernos, material de leitura complementar, etc., bem como no reforço do funcionamento dos conselhos de escola que são responsáveis pela gestão dos fundos (Documento do FTI).

Entretanto, o MEPT (2006) avança que embora o MEC tenha aberto espaço para os Conselhos de Escola³⁶, a maioria destes são inactivos e têm falta de capacidade de desempenhar um papel eficaz na administração da escola, pois não têm conhecimento sobre quanto e como é gasto o que se tem recebido para o funcionamento deste órgão.

O mesmo estudo considera ainda que o Apoio Directo as Escolas (ADE) precisa de estar num nível que assegure que as escolas não tenham que usar métodos “informais” de angariar dinheiro das famílias, seja ele tributado pelas autoridades da escola ou por associações dos pais, para o funcionamento desta. Neste contexto, o estudo conclui que, enquanto os custos de oportunidade de mandar crianças à escola continuarem a ameaçar os objectivos de educação para todos, as famílias mais pobres enfrentarão ainda uma barreira em ter recursos para roupa decente, especialmente sapatos, o que pode impedir que as suas crianças estejam matriculadas. Por isso, um apoio financeiro específico direccionado às crianças mais vulneráveis é importante.

Todavia, o MEPT considera que o ADE incorre a críticas de falta de transparência e de fraca *accountability* na gestão dos fundos assim como preocupações sobre a selecção dos membros dos Conselhos de Escola. Apesar disto, alguns directores queixaram-se, aquando da

³⁶ Aqui reconhecemos o Conselho de Escola como um factor importante pois a sua participação pode ir para além da implementação, fazendo, deste modo, parte de todas as fases do processo politico.

realização da pesquisa do MEPT, que o ADE não era suficientemente flexível para lhes permitir realizar a manutenção das escolas e outras actividades importantes.

No tocante à implementação do novo currículo, o Documento do FTI indica que houve avanços que culminaram com resultados observáveis através do/a:

- Aumento das taxas de conclusão do ensino primário, maior equidade e redução das taxas de repetição;
- Percepção de que o currículo é inovador, tendo como referência principalmente a introdução das línguas moçambicanas, o currículo local e as novas disciplinas; e
- Provisão de livros do aluno e manuais do professor coerentes com o Plano Curricular do Ensino Primário e com os Programas de Ensino mais atraentes e adaptados à realidade moçambicana.

Quanto a este ponto, o Relatório da VSO (2011) indica que os professores abrangidos foram unânimes e peremptórios ao considerar que o mesmo não se adequava a realidade moçambicana.

Sobre isto, alguns dos entrevistados afirmaram: “este novo currículo foi desenhado num contexto de globalização. Para conceber um currículo, a primeira coisa é reparar para a nossa realidade (...) e não copiar modelos de países desenvolvidos. Este currículo seria apropriado na Inglaterra (...)” (VSO: 17). A volta do mesmo assunto, um outro professor disse: “o currículo é rico, mas o problema é que foi introduzido sem qualquer preparação previa” (VSO:17). Isto foi reforçado por um outro professor primário que considerou que “o governo introduziu o novo currículo sem treinar nem dialogar com as pessoas que devem implementá-lo” (Idem).

Portanto, para o caso das prioridades escolhidas no PEEC II, que decorrem tacitamente dos compromissos internacionais, apesar de cerca de 50% do orçamento ser destinado ao ensino primário, os seus resultados indicam que a qualidade neste nível não tem estado a melhorar. No nosso entender, isto pode ser explicado através do tipo de relações de poder, liderança, capacidade, interesses e incentivos que determinam os assuntos que entram para a pauta política.

Este tipo de relações conta com pouco envolvimento de outros sectores e sub-níveis nacionais pois já se sabe, à partida, no contexto do processo político o que se deve fazer a cada momento. Com base nesta constatação, julgamos que quanto maior for o estreitamento das relações organizacionais (MEC – Parceiros) mais dificilmente actores de instituições externas poderão influenciar o curso de políticas do sector da educação.

3.4. Análise do ciclo de políticas públicas e a lógica de financiamento do sector da educação

Reparando para o ciclo de políticas no MEC, fica evidente que há uma tentativa para que as políticas sectoriais sejam baseadas num processo interactivo e dinâmico (envolvendo diferentes segmentos da sociedade, onde a tarefa do governo seria a de coordenar as suas expectativas e interesses à volta das políticas da educação), isto vale tanto para a relevância dos conteúdos da política como para a sua aceitabilidade pública.

Apesar de se reconhecer que um aspecto salutar da experiência de cooperação entre MEC e os Parceiros de Cooperação é a criação dos “Termos de Referência para Abordagem Abrangente do Sector da Educação e Cultura” (SWAP), que dá origem ao FASE, os mesmos estabelecem que todos os encontros de monitoria e avaliação de desempenho são convocados e dirigidos pelo MEC. Estes acontecem juntamente com os parceiros, e encoraja-se a presença dos representantes das organizações da sociedade civil que se considera terem um papel importante na provisão e advocacia para a educação no país, bem como entidades governamentais de outros ministérios. Todavia, em nosso entender, este documento apresenta deficiências ocultas que de certa maneira desvirtuam o mérito inicialmente reconhecido.

Uma destas deficiências reside no facto de os mesmos representantes da sociedade civil, considerados importante neste processo, limitarem-se a monitorar e avaliar programas que não fazem parte da sua génese (a concepção), contrariando deste modo o sentido de posse que se tem hoje como o principal pilar da cooperação para o desenvolvimento. O argumento aqui defendido é que os programas que corporizam o PEEC são definidos entre o governo e financiadores.

Assim, e se calhar por isso, o PEEC fica claramente definido em função das agendas dos seus financiadores, razão pela qual o desembolso de fundos para a sua operacionalização exige que o mesmo esteja, por exemplo, alinhado aos ODMs (metas enunciadas com base nos paradigmas de desenvolvimento internacional, que não levam em conta as reais capacidades

nacionais, quer em termos de capacidade humana, bem como em termos de condições materiais).

Uma forma de demonstrar os efeitos das deficiências deste processo, associa-se ao condicionalismo estabelecido no próprio Memorando, segundo o qual todas as actividades do sector educativo público em Moçambique deverão estar em conformidade com os objectivos estabelecidos no PEEC e conforme revistos nas Reuniões de Revisão entre os Parceiros e o Governo. Assim sendo, em caso de desvio, os parceiros gozam da prerrogativa de suspensão de desembolso dos fundos. Aqui vale recordar que os parceiros jogam um papel fundamental, o que faz com que o MEC tenha pouco ou nenhum “campo de manobra” para qualquer tipo de iniciativa à margem dos seus financiadores.

O argumento que sustenta esta posição é o de que os documentos de suporte do PEEC (PARPA, ODMs, e Agenda 2025) são estabelecidos com uma dose determinante por parte dessas mesmas agências financiadoras (embora em momentos diferentes). Além disso, uma vez que o alinhamento do PEEC é imperioso em relação àqueles instrumentos para efeitos de desembolso de fundos, pode-se dizer que se está numa situação de “mãos e pés atados”. De realçar que por esta via, as prioridades constantes do PEEC encaixam-se mais nos paradigmas internacionais de desenvolvimento, do que nas necessidades domésticas, se virmos o assunto em função das reais capacidades para sua materialização.

De igual modo, se atendermos que em caso de não observância dos objectivos alinhados no PEEC, os Parceiros de Cooperação gozam do direito de suspender os desembolsos aos programas, fica uma vez mais patente que na realidade “aqueles que têm a mais alta voz nas decisões sobre despesa e receitas públicas são as Agências Financiadoras Internacionais” (Brautigam *in* Nuvunga, 2008:45).

Em suma, apesar de alguma observância das etapas de formulação dos estágios padrão de políticas públicas, os resultados do trabalho de campo levam-nos a sugerir que elas são cumpridas por questões de formalidade, mas que em última instância, as prioridades programáticas são mais ajustáveis às exigências dos doadores, no caso o cumprimento de metas do milénio.

Um estudo de Castiano (2005) levanta um debate interessante a volta desta matéria e sugere que, sendo hoje a *massificação da escolarização primária* prioridade do governo, embora se

trate de um desafio que se enquadra na primeira política nacional da educação, é pertinente questionar sobre a proveniência dos recursos humanos, materiais e financeiros para a sua implementação; o que diferencia a actual abordagem da *massificação*; o tipo de educação possível de se trazer para todos; e os critérios para uma diferenciação.

Ngoenha (2000) considera que para se responder a questões desta natureza, é necessário levar em consideração que a educação foi o primeiro sector a perder a própria autonomia em termos de elaboração de políticas em Moçambique.

Isto pode reforçar a ideia de que a escolha de políticas tenha passado a assentar-se nas lógicas do *garbage-can* pois as soluções parecem estar pré-definidas independentemente das especificidades dos problemas, o que reduz a eficácia das políticas aprovadas e origina inconsistência na sua implementação. Esta realidade pode ser confirmada se repararmos, por exemplo, que a prioridade central do PEEC é a massificação do ensino básico, o que coincide com o Objectivo 2 dos ODMs (Atingir o ensino primário universal), que estabelece na sua Meta 3 a necessidade de se garantir que até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário.

Paradoxalmente, sobre o ensino técnico-profissional, um dos aspectos que corporiza o discurso actual do governo não se sente objectivamente tratado no PEEC, provavelmente devido à lógica de definição de prioridades políticas no sector que, como se disse está fortemente associada ao financiamento do mesmo.

3.5. Escolha de Políticas no Sector da Educação: Possibilidades de Sucesso ou Fracasso?

Fazendo um breve reparo destes instrumentos, pode-se verificar que, por exemplo, para o caso do PEEC II, o mesmo estabelece como missão “Promover a oferta de serviços educativos de qualidade, com equidade, formando cidadãos com elevada auto-estima e espírito patriótico, capazes de intervir activamente no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento económico e social do país e, igualmente, promover, coordenar, facilitar e harmonizar as iniciativas dos vários intervenientes na área cultural” (PEEC II: 3).

No respeitante à visão do Governo, o documento refere que “ (...) o PEEC coloca a qualidade e a equidade no Ensino Básico no centro da sua política de Educação” (Idem: 8). Paradoxalmente, o Plano Quinquenal do Governo (2005-2009) avança que a educação deve ser abordada de forma sistémica cobrindo não apenas o ensino primário, a alfabetização de

adultos, mas também os níveis secundário, médio e superior, dando-se a devida atenção ao ensino vocacional, técnico e a formação de professores para todos os níveis. Porém, as ferramentas disponíveis quer ao nível do sector (ex. o próprio PEEC, 2005-2009), quer na articulação com os parceiros (mecanismos de diálogo), quase que se esgotam no ensino primário, implicando algum adormecimento de outras áreas.

Isto pode se atestar se repararmos para o Documento do FTI (2010) que, ao tratar dos grandes desafios do sector, cinge-se na expansão e qualidade. Assim, por exemplo, considera que “devido à expansão significativa do ensino primário resultando em muito mais crianças que concluem este ensino cada vez mais jovens, há uma enorme (e crescente) pressão social para uma expansão ainda mais rápida do ensino secundário” (FTI, 2010: 27).

No tocante à qualidade, o documento refere que houve “reformas importantes para a melhoria do desempenho escolar dos alunos do ensino primário, com particular destaque para a introdução do novo currículo, da distribuição do livro escolar e a afectação de recursos directamente às escolas, através do programa Apoio Directo às Escolas, formação de professores e de gestores educacionais, e incremento das acções de supervisão pedagógica, entre outros” (Idem: 28). Não ostante, tal constatação, o mesmo documento aponta que há sinais de que a qualidade não está a melhorar.

A par destas contradições entre perspectivas e resultados, Ngoenha (2000) considera que a educação tem necessariamente que possuir um valor social nas condições específicas de Moçambique. Assim, mesmo tendo em conta que o desenvolvimento da liberalização da economia de mercado deve ser acompanhada por um sistema educacional em permanente crescimento, não é certo que a liberalização da economia e a conseqüente descentralização do sistema educativo seja a melhor opção política.

Para Ngoenha (2000), se por um lado a liberalização sem privatização e descentralização pode levar a um capitalismo de Estado e à manutenção de monopólios públicos, por outro, uma privatização e descentralização sem mudanças apropriadas, pode levar a à privatização e descentralização de monopólios. Por isso, recomenda que se questione quanto à pertinência da privatização e da descentralização e, se a resposta for satisfatória, interrogar sobre a sua calendarização.

O argumento de Ngoenha é o de que uma política educativa coerente tem que contar com as forças de desenvolvimento passíveis de intervenção, mas, ao mesmo tempo sujeitas a actuação e dinamismo espontâneo para não se revelar inoperante, contrariando as expectativas sociais. Estas não se podem limitar a questões de crescimento económico, liberalização económica, ajustamento estrutural, sujeitos predominantemente estudados pelas ciências políticas e económicas. Elas têm sim que corresponder aos aspectos humanos, culturais e axiológicos. Quer dizer, as políticas de educação devem ser precedidas pelos valores que uma dada sociedade pretende passar aos seus cidadãos.

Entretanto, no caso do PEEC II, pode-se constatar que os financiadores jogam por dentro do processo de políticas públicas um papel essencial na medida em que, primeiro, financiam ao PARPA, que é o instrumento que se liga de forma mais próxima ao PQG e ao PEEC. Segundo, estão envolvidos nas diferentes fases (encontros técnicos de trabalho), tanto para concepção, implementação como para monitoria das respectivas actividades que em última instância são assumidas como sendo originalmente do sector. Tais encontros são, a título de exemplo, a Revisão Anual de Avaliação (RAR) e o Comité Paritário de Acompanhamento (COPA), bem como outros encontros regulares que servem de base para análise sobre o grau de avanço no cumprimento dos programas e identificar formas de financiamento de actividades que se mostrarem pertinentes.

Esta realidade condiciona um cenário em que dada a forte presença dos doadores na definição de prioridades políticas, bem como na sua monitoria e avaliação, pode-se estar numa situação de coabitação do espaço do *principal*, entre estes dois sujeitos (governo e doadores). Isto é reconhecido no próprio PEEC II, ao referir que “ (...) a assistência técnica externa, muitas vezes assume responsabilidades do Governo em vez de as reforçar” (PEEC II: 138). Ademais considera que “ onde o papel é o de preencher o buraco, isso deve ser claramente reconhecido, mas não deve impedir que o buraco seja preenchido pela capacidade moçambicana” (Idem).

Consequentemente, esta realidade poderá conduzir àquilo que Polidano (2001) chama de “irresponsabilidades” nos oficiais do governo hospedeiro, pois a agenda política é formulada numa perspectiva *top-down*, em que os agentes são solicitados a implementar políticas emanadas de um *principal* que, no caso em estudo, se confunde entre o governo e os doadores.

Nesta conformidade, há que considerar a lógica de funcionamento dos grupos de trabalho, desde a elaboração de propostas de prioridades de políticas (que conta com o envolvimento dos financiadores) até à fase das reuniões de avaliação e de planificação (RAR e COPA). Assim, pese embora o argumento do interesse público, a lógica de funcionamento destes grupos de trabalho sugere-nos o entendimento de que há uma tendência de se influenciar o curso de políticas do sector, uma vez que a participação dos financiadores é justificada por um lado pela limitação técnica do pessoal do Ministério e, por outro, pela necessidade de produção de consensos nos documentos que servem de recomendação para os planos de actividades seguintes.

Por conseguinte, uma vez que os principais intervenientes são os gestores do MEC, o processo de definição da agenda política acaba deixando de fora actores nacionais cuja pertinência da sua participação enquadra-se perfeitamente na *governance*.

Portanto, neste contexto, os mecanismos adoptados pelo MEC através de introdução de serviços seleccionados com vista à melhoria de prestação de serviços ao cidadão, continua constituindo motivo de hesitação, primeiro porque os mesmos são extremamente voltados para dentro do próprio MEC, segundo porque respostas a questões como, por exemplo: (i) alargamento do acesso do ensino superior a mais crianças em idade escolar e adultos que transitam de um ciclo para outro; (ii) uma educação de qualidade para os alunos; (iii) melhoria das condições de trabalho do corpo docente e (iv) envolvimento das comunidades na gestão de políticas públicas, como problemas actuais e constantes dos discursos políticos do governo, não são ainda objectivamente atendidos. Para atestar este ponto, basta reparar para os recursos canalizados à cada área do sector da educação e procurar estabelecer a ligação entre o discurso e a prática, isto é, ver até que ponto este processo é acompanhado de elementos como a definição do problema, as especificações, a tomada de decisão, a acção e o *feedback*, como aconselha Drucker (2006), para não se cair em decisões a que designa de “boas intenções”.

CONCLUSÕES & RECOMENDAÇÕES

O trabalho, ora findo tinha como propósito central analisar como se manifesta a influência da ajuda externa nas políticas do sector da educação, fazendo um reparo específico para a questão da mecanismos de escolha. Como tal, partiu do pressuposto de que a literatura centrada na análise sobre a economia política da ajuda externa mostra que esta apresenta vantagens e desvantagens para os países receptores. Quer dizer, ela pode ajudar os países em vias de desenvolvimento a encontrar mais rapidamente soluções para os seus problemas, ao mesmo tempo, devido à falta de um adequado ambiente institucional em muitos destes países, a ajuda tem mostrado um impacto muito baixo, no qual os beneficiários perdem o controlo sobre a gestão de suas políticas públicas (Sobhan, 1996; Brautigham, 2000).

Nesta ordem de ideias, procurou-se interligar a ajuda externa e a definição de agenda de políticas públicas no MEC (2005-2009), baseando-se na tese de Martinussen & Pederson (2003) que privilegia uma análise assente em actores e recursos, como aspectos de extrema relevância para direccionar o desenvolvimento, sucessos e crises. Com efeito, a sua hipótese principal indicava que a influência da ajuda externa tem determinado a escolha de políticas públicas no sector da educação.

Da análise efectuada que combinou os instrumentos de planificação da acção estratégica de governação, actores do processo de políticas públicas (do sector da educação, financiadores e sociedade civil), âmbito das políticas e recursos existentes, pode-se concluir que:

1. A política de priorização do ensino primário decorre tacitamente do cruzamento dos principais instrumentos de planificação que têm como alicerce principal os ODMs, no caso da educação, trata-se do objectivo 2 que estabelece a necessidade de se assegurar que até 2015 todas as crianças, rapazes e raparigas, em idade escolar tenham acesso à escolarização básica, de sete classes. A partir daí, o conjunto de restantes políticas

deste sector fica subordinado àquele objectivo, que na prática é definido pela comunidade internacional.

2. Apesar da visão que orienta o sistema actual manter alguns desafios como os da *massificação* da escolarização primária, constantes do SNE à luz da Lei 4/83 (que pretendia formar o “Homem Novo”), o estatuto axiológico da educação à luz da Lei 6/92, não está claramente definido no sentido de responder à questão: para onde vão as próximas gerações, do ponto de vista de ideário? Por este motivo, a responsabilidade de elaboração de políticas públicas neste sector anda a reboque de compromissos internacionais, no caso “educação básica para todos”, implicando o adormecimento de outros subsistemas e o próprio desenvolvimento institucional do sector.
3. Assim, no contexto da nova arquitectura da ajuda, inspirada em Paris, constata-se que a necessidade de manter esta coerência é um aspecto de fulcral importância para o financiamento do respectivo PEEC, o que concorre para que o processo de planificação do MEC esteja voltado para dentro. Esta realidade produz um esforço adverso a um modelo de governação que se pretende contar com o envolvimento das comunidades na gestão de políticas públicas.
4. Em lugar disso, embora os diferentes instrumentos de planificação existentes reconheçam a necessidade de uma abordagem mais holística, que no caso da educação deveria cobrir a todos os subsistemas com equidade, reforçar a capacidade dos níveis locais para implementação das suas políticas e envolver os actores das comunidades (sociedade civil e sector privado), o que implica uma maior descentralização, há uma tendência recentralizadora em que o nível central continua a controlar quase que na sua plenitude o processo de políticas no sector. Uma prova evidente disto é que de uma planificação de construção de cerca de 4000 a 6000 salas de aula por ano, e entre 20000 e 30000, ao fim de cinco anos, construíram-se apenas cerca de 4600, no período que vai de (2005-2009). No entanto, a explicação apresentada para esta falta de cumprimento das metas liga-se à fraca capacidade de implementação local dos programas. Devido a estas incongruências, com base na lógica de articulação daqueles instrumentos, pode-se concluir que, de facto, o discurso político do dia sobre a

expansão, acesso, qualidade e equidade é na prática correspondente, de forma particular, ao ensino básico, mas que também ainda enfrenta grandes desafios.

5. Os actores relevantes na formulação das políticas públicas do sector da educação são fundamentalmente os gestores de nível central e os financiadores, se repararmos para o assunto em função do ciclo de planificação, que nas suas diferentes etapas envolve estes dois grupos, com pouquíssimo envolvimento da sociedade civil. A partir daqui pode-se notar uma efectiva antecipação ao momento de tomada de decisão sobre as prioridades do sector, o que pode sugerir o entendimento de se estar a incorrer no risco de que as propostas acomodem, à partida, o que convém a quem financia. Aqui valemo-nos do facto de que tais grupos de trabalho reúnem-se em fóruns de planificação e avaliação para decidir sobre o sector. Provavelmente, mediante esta vantagem, os RARs apresentam de forma recorrente, no campo das principais lições aprendidas e acções para o futuro, a necessidade de um maior alinhamento (entre o governo e parceiros), do ponto de vista de diálogo para formulação de políticas do sector, em que aos níveis locais são reservadas apenas a tarefa de implementação. Entretanto, em parte alguma se nota a perspectiva da necessidade de um maior envolvimento do cidadão como actores essenciais para o processo e principais beneficiários destes serviços (Cf. RARs 2007, 2008, 2009, 2010).

6. A evolução de uma abordagem multilateral para uma mais concertada que deu origem ao FASE, ainda mantém o MEC e os financiadores como principais protagonistas no processo político do sector, porém há um entendimento geral de que a qualidade de ensino não está a melhorar, comprometendo os objectivos de (i) a expansão do acesso à educação; (ii) a melhoria da qualidade de Educação; e (iii) o reforço da capacidade institucional, financeira e política com vista a assegurar a sustentabilidade do sistema.

Neste contexto, dado que os serviços seleccionados limitam-se a manter os gestores no centro de todo processo, sem contar com o envolvimento das redes da sociedade, os seus resultados podem estar comprometidos, pois mesmo em relação às prioridades adoptadas, o conhecimento dos professores, sociedade civil, etc é bastante reduzido, conforme se pode perceber a partir de relatórios de pesquisa sobre esta matéria, como seja o caso dos da VSO e do MEPT.

Em face disto, julgamos confirmar-se a hipótese central desta pesquisa, que sustenta que a ajuda tem influenciado na escolha de políticas do sector. Sendo assim, para que a ajuda produza resultados desejados aos anseios domésticos, é necessário que se proceda a adopção de: (i) uma abordagem metodológica baseada na planificação e gestão participativa (envolvendo actores de dentro e de fora do Governo) para a definição de políticas do sector da educação; e (ii) um envolvimento efectivo de actores da sociedade civil e do sector privado na monitoria e avaliação das políticas do sector da educação, pois este é responsável por conceber políticas capazes de responder ao desafio e de formar homens para servir a sociedade.

Portanto, com esta pesquisa, o contributo que se pode ter liga-se ao alerta de uma potencial tensão para o processo político no sector da educação fundamentado no FASE, que o confina ao governo e doadores, deixando de fora outros actores nacionais. Assim, o cerne da “Agenda de Paris”, que estabelece que os países receptores devem ser os principais protagonistas do seu próprio desenvolvimento, em termos de autonomia e iniciativa de políticas públicas, pode estar sendo posto em causa. Por isso, defendemos, nesta pesquisa, a ideia de que é preciso não terminar a ajuda ao sector da educação, mas permitir que o MEC e outras instituições moçambicanas com as quais articula, tenham uma participação mais activa na escolha de políticas, o que se estenderia para o seu envolvimento nas fases subsequentes (implementação, monitoria e avaliação). Isto concorreria claramente para a efectivação da capacidade de desenvolvimento institucional, libertando-as do carácter de meras recipiendárias da ajuda externa, passando a uma maior aproximação de *ownership* das suas políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. **AKHAND**, Hafiz and Kanhaya Gupta (2006) *Zero Foreign Aid? Policy Implications for Donor and Recipient Countries*. SIPP Public Policy Paper No. 41.
2. **ARTS**, B & Piet Vershuren (1999) *Assessing Political Influence in Complex Decision-making: An Instrument Based on Triangulation*; Vol. 20, No. 4, 411–424; *International Political Science Review*
3. **AWORTWY**, Nicholas (2006). “Enough of ‘Black Box’ Explanations in Africa’s Public Sector and Administration Reforms”. In: AWORTWI, Nicholas & SITO, Eduardo (2006). *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing.
4. **AWORTWY**, Nicholas & Adriano Nuvunga (2008) ‘Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique’ in Adriano Nuvunga: *Dependencia da Ajuda Externa e Governação em Moçambique*; Ciedima; Maputo. Op. Cit. pp. 38-66.
5. **BRAUTIGHAM**, D (2000) *Aid Dependence and Governance*; Norstedts Tryckeri; Stockholm Sweden.
6. **BUUR** and **BALOI** (2009). *The Mozambican PRSP Initiative: Moorings, usage and future*. Danish Institute for International Studies, DIIS. Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark.
7. **FREDERICKSON**, H. e Smith, K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.
8. **KJAER**, M. (2004). *Governance*. Massachusetts: Polity Press.
9. **MACUANE**, J (2000). *Instituições e Democratização no Contexto Africano e Democratização no contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique (1994-1999)*, (Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política).

10. _____(2006). “Managing Public Sector Reform: politics, capacity building and NPM in Mozambique 2001-05. In: AWORTWI, Nicholas & SITO, Eduardo (2006). *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing.
11. **MATINUSSEN**, John D. & Poul Pedersen (1999) *Aid: Understanding International Development Cooperation*. Mellefolklight Samvirke. Copenhagen.
12. **MEIER**, K. e O’Toole Jr., L (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: a governance perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
13. **OSBORNE**, David & Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.
14. **POLIDANO**, Charles (2001). *Why Public Sector Reforms Fail?* Public Policy and Management Working Paper no. 16. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management.
15. **REZENDE**, Flávio (2002). *As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: O Brasil em Perspectiva Comparada’ in Nassuno, M. et al. O Estado Numa Era de Reformas: Os anos FHC*. Coleção Gestão Pública, Brasília.
16. _____ (2004). *Por Que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV.
17. **RIDDEL**, R (1996) *Aid Dependency’ in Sida (1996) Aid Dependency: Causes, Symptomns and Remedies*. Project 2015, Stocholm.
18. **SOBHAN**, R. (1996) *Aid Deppendency and Donor Policy: The case of Tanzania with Lessons from Bangladesh’s Experience’, In Sida (1996) Aid Deppendency: Causes, Symptoms and Remedies; Project 2015, Stockholm*.
19. UNDESA (2008). *People Matter: Civic Engagement in Public Governance*. World Public Sector Report, New York: NU.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. *A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África – NEPAD*. Maputo, Dezembro de 2002.
2. República de Moçambique (2003). Comité dos Conselheiros. *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação*. Maputo.
3. República de Moçambique (2001). Conselho de Ministros. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta I (2001-2004) – PARPA*. Maputo.
4. República de Moçambique (2006). Conselho de Ministros. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (2006-2009) – PARPA*. Maputo.
5. República de Moçambique (2011). Conselho de Ministros. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza (2011-2014) – PARP*. Maputo.
6. República de Moçambique (2005). Conselho de Ministros. *Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009*. Maputo.
7. República de Moçambique (1985). Assembleia Popular. *Sistema Nacional de Educação (SNE)*. Linhas Gerais e Lei nº 4/83. Maputo.
8. República de Moçambique (1992). Assembleia da República. *Sistema Nacional de Educação (SNE)*. Reajusta e adequa as disposições contidas na lei nº 4/83. Lei nº 6/92, Maputo, INM, BR, nº 19, I Série, 104, 1992.
9. República de Moçambique (2004). Assembleia da República. *Constituição da República*. Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.
10. República de Moçambique (2005). Ministério da Educação e Cultura. *Memorando de entendimento do FASE*. Maputo.
11. República de Moçambique (2006). Movimento Educação Para Todos (MEPT) – *Financiamento do Sector da Educação em Moçambique*. Maputo.
12. República de Moçambique (2007). Ministério da Educação e Cultura. *Reunião Anual de Revisão*. Maputo.
13. República de Moçambique (2008). Ministério da Educação e Cultura. *Reunião Anual de Revisão*. Maputo.
14. República de Moçambique (2009). Ministério da Educação e Cultura. *Reunião Anual de Revisão*. Maputo.
15. República de Moçambique (2010). Ministério da Educação. *Reunião Anual de Revisão*. Maputo.

16. República de Moçambique (2010). Ministério da Educação. *Documento de Fundo para Solicitar Financiamento do FC-FTI*. Maputo.

SITES

1. <http://www.semiologiamedica.blogspot.com>
2. <http://www.un.org/millenniumgoals>
3. pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington

ANEXO 1



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

PLANO ESTRATÉGICO DE EDUCAÇÃO

Documento número 11/RAR6

Memorando de entendimento do FASE

MAPUTO, ABRIL DE 2005

**Plano Estratégico de Educação
(PEE)**

**Memorando de
Entendimento**

Entre

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Ministério do Plano e Finanças

Ministério da Educação

E

Banco Mundial; CIDA Canadá; Embaixada Real da Dinamarca; Embaixada da Finlândia; Embaixada da Holanda; Embaixada da Irlanda; Embaixada da Suécia.

Respeitante ao

**Fundo de Apoio ao Sector da Educação
(FASE)**

MAPUTO, Agosto de 2002

**Education Sector Strategic Plan
(ESSP)**

**Memorandum of
Understanding**

Between

REPUBLIC OF MOZAMBIQUE

Ministry of Planning and Finance

Ministry of Education

And

World Bank; CIDA Canada; Royal Danish Embassy; Embassy of Finland; Royal Netherlands Embassy; Embassy of Ireland; Embassy of Sweden.

Regarding the

**Education Sector Support Fund
(ESSF)**

MAPUTO August , 2002

MEMORANDO DE ENTENDIMENTO

Plano Estratégico de Educação (PEE)

Fundo de Apoio ao Sector de Educação (FASE)

A REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, (daqui em diante designada por Governo), e todos com exclusão do Governo, (daqui em diante conjuntamente designados por Parceiros Signatários), daqui em diante, conjuntamente designados por Partes;

CONSIDERANDO que o Governo solicitou aos Doadoresⁱ a prestação de assistência financeira e técnica ao Sector da Educação, através de apoio ao Orçamento do Sector, com a finalidade de apoiar o programa de despesas do Governo no Sector da Educação no âmbito do PEE;

QUE os Parceiros Signatários acordaram em fornecer a referida assistência financeira e técnica nos moldes expressos nos acordos bilaterais entre o Governo e cada um dos Parceiros Signatários;

QUE as partes contratantes acordaram, para facilitar o apoio financeiro efectivo ao Orçamento de Estado para o Sector da Educação, que a dotação e utilização dos fundos em questão será *inter alia* canalizada através de um Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE), orientado pelos termos do presente Memorando;

QUE o referido acordo se mantém válido e em vigor, sem prejuízo de nenhuma das disposições aqui

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

Education Sector Strategic Plan (ESSP)

Education Sector Support Fund (ESSF)

The REPUBLIC OF MOZAMBIQUE (hereinafter called the Government), and all except the Government (hereinafter jointly referred to as the Partners Signatories), hereinafter referred to as the Parties;

WHEREAS the Government has requested Donorsⁱⁱ to provide financial and technical assistance to the education sector, through support of the Sector Budget, for the purpose of assisting the Government's expenditure program in its Education Sector described in the Education Sector Strategic Plan;

WHEREAS the Partners Signatories have agreed to provide such financing and technical assistance as reflected in bilateral agreements between the Government and each Signatory;

WHEREAS the parties hereto have agreed that, in order to facilitate the effective financial support of the State Budget for the Education Sector, the allocation and use of the funds will *inter alia* be directed through an Education Sector Support Fund (ESSF) guided by the provisions of this Memorandum;

WHEREAS such bilateral agreement remain in full force and effect, notwithstanding any provision contained herein, since the objective of this Memorandum of Understanding (MOU) is to further

contidas, e uma vez que o objectivo do presente Memorando de Entendimento (ME) é o de melhor definir e clarificar os papéis e responsabilidades das partes na realização das actividades conjuntas compreendidas no programa PEE;

QUE as partes desejam acordar os procedimentos entre os doadores e o Governo para a atribuição de fundos e desembolsos, auditorias e relatórios, monitoria e avaliação, gestão financeira, e troca de informações entre si em relação à execução do Plano Estratégico de Educação (PEE) e à realização dos objectivos do financiamento concedido nestes termos;

QUE o PEE será realizado pelo Governo através do Ministério da Educação (daqui em diante designado por MINED);

E CONSIDERANDO ainda que este não é um tratado internacional;

ASSIM, E CONSEQUENTEMENTE, as partes acordam o seguinte:

1. Introdução ao PEE

O PEE é um programa do Governo de Moçambique (com uma primeira fase de cinco anos que abrange os anos de 1999 até 2003) que conta com o apoio financeiro de vários parceiros de cooperação para a reforma e as actividades do Ministério da Educação (MINED).

Os objectivos gerais do programa são aumentar o acesso equitativo a uma educação com qualidade através da melhoria do sistema de gestão educativa, por forma a promover o desenvolvimento sócio-económico e a

define and clarify the roles and responsibilities of the parties hereunder in accomplishing the mutual activities comprising the ESSP program;

WHEREAS the parties wish to agree on procedures for donor commitment of funds and disbursements and Government audit and reporting, monitoring and evaluation, financial management, and the exchange of information and cooperation between them in respect of the implementation of Education Sector Strategic Plan (ESSP) and the achievement of the purposes of their financing made available;

WHEREAS ESSP will be carried out by the Government through its Ministry of Education (hereinafter called MINED);

AND WHEREAS this is not an international treaty;

NOW THEREFORE the parties agree as follows:

1. Introduction to ESSP

ESSP is a Government of Mozambique program (with a five-year first phase covering the period of calendar years 1999 through 2003) with financial support from various co-operating partners to the reform and to the activities of Mozambique's Ministry of Education (MINED).

The overall goal of the program is to provide increased and equitable access to higher quality education through improvement in the education system, in order to promote economic and social development and reduction of poverty in Mozambique.

redução da pobreza em Moçambique. O PEE pretende alcançar este objectivo através de um conjunto de investimentos e actividades concebidas para: (1) aumentar o acesso e melhorar a retenção, com particular atenção para a redução das disparidades de idades, regionais e de género; (2) continuar a implementar as medidas para a melhoria da qualidade da educação, através de acções selectivas abrangendo as variáveis de maior impacto; e (3) reforçar a capacidade institucional, especialmente nas áreas de análise de políticas, planificação, gestão e administração do sistema.

Bases para a Participação no Fundo de Apoio ao Sector da Educação

O apoio financeiro dos Doadores ao PEE é fornecido por meio de diversos mecanismos. Este ME apresenta as normas e os regulamentos segundo os quais o apoio dos Parceiros Signatários (os Doadores que sejam Parceiros Signatários deste Memorando de Entendimento) será canalizado através do Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE). Os princípios fundamentais para o apoio dos Parceiros Signatários ao PEE incluem o seguinte (ulteriores detalhes são fornecidos nas outras secções):

- (a) Os fundos providenciados pelos Parceiros Signatários através do Fundo de Apoio ao Sector da Educação serão depositados, geridos e utilizados em conformidade com os procedimentos orçamentais do Governo.
- (b) Os fundos providenciados ou a serem disponibilizados pelos Parceiros Signatários através do Fundo de Apoio ao Sector da Educação devem ser utilizados exclusivamente para financiar as despesas do Sector de Educação em Moçambique aceites como despesas elegíveis (como definido na secção 4 seguinte).
- (c) Os fundos do FASE não poderão ser consignados para nenhum objectivo especial por parte dos Parceiros Signatários uma vez que o MINED o fará no âmbito do Programa

ESSP will approach this objective through a set of investments and activities designed to: (1) increase access and improve retention, with particular attention to the reduction of age, regional and gender differences; (2) improve the quality of education through selective interventions covering those elements with highest impact, and (3) strengthen the institutional capacity, especially in the areas of policy analysis, planning, management and system administration.

2. Foundations for Participation in the Education Sector Support Fund

The Donors' financial support to ESSP is provided through a variety of mechanisms. This MoU sets out the rules and regulations under which support from Partners Signatories (those Donors which are Partners Signatories to this MoU) will be channeled through the Education Sector Support Fund (ESSF). Foundational principles for the support of Partners Signatories to ESSP include the following (further details are provided in the remaining sections):

- (a) Funds provided by the Partners Signatories through the Education Sector Support Fund will be pooled, managed and utilized in a manner consistent with the Government's own budget system procedures.
- (b) Funds provided or to be provided by the Partners Signatories through the Education Sector Support Fund will be used exclusively to finance agreed eligible expenditures (as defined in section 4 below) in Mozambique's Education Sector.
- (c) Funds from the ESSF cannot be earmarked for any special purpose from Partners Signatories since MINED will have to earmark within the Annual Work Plans.

Anual de Actividades.

(d) Todas as actividades do sector educativo público em Moçambique, a serem realizadas pelo MINED com o apoio dos Parceiros Signatários, serão em conformidade e dirigidas para atingir os objectivos estabelecidos no PEE e conforme revistos nas Reuniões de Revisão entre os Parceiros Signatários e o Governo.

(e) Todos os Signatário participarão conjuntamente com o MINED e outros Doadores na revisão das prioridades e desempenho do sector, de acordo com o ciclo de planificação, orçamentação e monitoria, do MINED.

3. Reuniões Anuais de Revisão do PEE

(a) Os Parceiros Signatários e o Governo deverão reunir-se três vezes por ano para discutir a implementação do PEE. O MINED será responsável por convocar as reuniões e as agendas serão discutidas conjuntamente.

(b) Uma reunião anual de revisão do PEE (RAR) será realizada no terceiro trimestre de cada ano (Setembro). Nessa reunião, o MINED apresentará aos Parceiros Signatários um relatório de balanço do ano anterior assim como um relatório de balanço do primeiro semestre do mesmo ano. O relatório anual deverá cobrir as actividades implementadas no ano anterior e o progresso na realização dos objectivos do PEE acordados. Ambos os relatórios devem reflectir a execução financeira do Programa de Actividades (tal como definida na Declaração de Intenções), incluindo a referente ao FASE. O MINED apresentará também aos Parceiros Signatários o seu Programa de Actividades para o ano seguinte, incluindo os números indicadores dos compromissos financeiros esperados. Os Parceiros Signatários

(d) All public sector educational activities in Mozambique to be carried out by MINED with the support of Partners Signatories will be consistent with the framework and oriented toward achieving the agreed objectives of the ESSP and as revised in the Review Meetings, between the Partners Signatories and the Government.

(e) All Partners Signatories will jointly participate with MINED and other Donors in the ongoing review of sector priorities and performance according to the MINED cycle of planning, budgeting and monitoring.

3. Annual Review Meetings of the ESSP

(a) Signatories and Government will meet three times per year to discuss the direction of the ESSP. MINED will be responsible for calling the meetings and the agendas will be jointly discussed.

(b) An annual review meeting of the ESSP (RAR) will occur in the third quarter of each year (September). At that meeting, MINED will present Partners Signatories with a report on the implementation experience of the previous year and a report on the implementation experience of the first semester of the current year. The annual report will cover activities carried out in the previous year and progress made towards achieving agreed ESSP objectives. Both reports should reflect the financial execution of the Annual Workplan (as defined in the Statement of Intent), including the ESSF. MINED will also present Partners Signatories its Annual Workplan for the coming year, including indicative figures regarding expected funding commitments. Partners Signatories will discuss with MINED the consistency of the Annual Workplan with the ESSP objectives.

debaterão com o MINED a conformidade do Programa de Actividades com os objectivos do PEE.

(c) Será realizada uma reunião alargada do Comité Paritário de Acompanhamento (COPA) do PEE no quarto trimestre de cada ano (Novembro). Os Doadores confirmarão os seus respectivos compromissos financeiros anuais com base nas necessidades de fundos estabelecidas no Programa de Actividades. Os Parceiros Signatários e o Governo acordarão acerca das actividades ou sub-componentes do PEE que serão implementadas com fundos do FASE. Os Parceiros Signatários debaterão ainda com o Governo quaisquer assuntos pendentes relativos à execução, política ou estratégia, que possam ser abordados tanto pelos Parceiros Signatários, como pelo Governo.

(d) Será realizada uma reunião alargada de COPA no primeiro trimestre de cada ano (Fevereiro). Nesta reunião, o Programa de Actividades do MINED será apresentado aos Doadores, após a aprovação final do Orçamento de Estado para o sector, pelo Parlamento, com indicação clara de qualquer revisão introduzida. Adicionalmente, será apresentada informação relativa aos compromissos financeiros indicativos dos doadores para um período de três anos.

4. Despesas elegíveis

As despesas elegíveis para serem financiadas no âmbito do PEE em qualquer ano (daqui em diante designadas por *despesas elegíveis*) são definidas e concordadas como sendo todas as despesas resultantes da realização de actividades e investimentos que sejam:

- (1) consistentes e prioritárias no contexto do PEE e;
- (2) incluídas no Programa de Actividades aprovados para o ano.

(c) An enlarged COPA - Comité Paritário de Acompanhamento - meeting will take place in the fourth quarter of each year (November). Donors will confirm their respective yearly funding commitments based on the funding needs in the Annual Workplan. Partners Signatories and Government will agree on the activities or sub-components of the ESSP to be implemented using the ESSF resources. Partners Signatories will also discuss with Government any outstanding implementation, policy, or strategy issues, which might be raised either by Partners Signatories or by the Government.

(d) An enlarged COPA meeting will take place in the first quarter of each year (February). At this meeting, the Annual Workplan of MINED will be presented to the Donors, after final approval by parliament, clearly indicating any revision. In addition, information will be presented regarding indicative resource allocations from donors for a three year period.

4. Eligible Expenditures

Expenditures eligible to be financed under the ESSP for any given year (hereafter referred to as *eligible expenditures*) are defined and agreed to be all those expenditures incurred in carrying out activities and investments which are:

- (1) consistent with and prioritized within the ESSP program and;
- (2) are included in the approved Annual Workplan for that year.

Como excepção aos critérios de elegibilidade acima referidos, as despesas imprevistas e não planificadas (por exemplo, despesas não incluídas no Programa de Actividades) podem ser definidas e declaradas despesas elegíveis pelo Comité de Gestão Financeira (CGF, ver a seguir). Em todos esses casos, as novas despesas devem ser para apoiar as actividades e/ou investimentos em conformidade com os objectivos do PEE. Todas as revisões dos Programas de Actividades autorizadas pelo Comité de Gestão Financeira serão comunicadas de forma agregada aos Parceiros Signatários na primeira Revisão conjunta do PEE. Não obstante as premissas deste Memorando de Entendimento, o financiamento das despesas qualificadas, por parte de cada um dos Parceiros Signatários dependerá em todo o caso e será regido, pelos termos do(s) acordo(s) bilateral(ais) entre os Parceiros Signatários e o Governo. Os Parceiros Signatários assegurarão, contudo, que os seu(s) acordo(s) bilateral(ais) não estarão em oposição a este Memorando de Entendimento.

5. Fundo de Apoio ao Sector da Educação

Os fundos disponibilizados por todos os Parceiros Signatários para o financiamento das despesas qualificadas do PEE, seguirão o mecanismo para a Fluxo dos fundos descrito no Anexo 1 e como se segue:

- (a) os depósitos dos Parceiros Signatários serão controlados pelas normas descritas na secção 6. Os depósitos serão efectuados na Conta do FASE em moeda externa, Forex, em dólares americanos no Banco de Moçambique (BM) à ordem do Tesouro, pelo menos três semanas antes do fim de cada trimestre (primeiro semestre e dos terceiro e quarto trimestres apenas no primeiro ano de funcionamento do FASE) como especificado no Anexo 3 ou;
- (b) directamente na Conta Central do Tesouro em Meticais, no BM pelo menos duas semanas antes do fim de cada trimestre (primeiro semestre e dos

As an exception to the above eligibility criterion unexpected and unplanned expenditures (i.e., expenditures not included in the Annual Workplan) may be determined and declared to be eligible expenditures by the ESSP Financial Management Committee (FMC, see below). In all such cases, the new expenditures must be in support of activities and/or investments consistent with the ESSP objectives. All revisions to the Annual Workplan authorized by the Financial Management Committee will be reported in aggregate to Partners Signatories at the following joint ESSP Review. Notwithstanding the provisions of this MoU, financing of eligible expenditures by any one of the Partners Signatories will in all cases depend upon, and be governed by, the terms of the bilateral agreements between the Signatory and the Government. The Partners Signatories will, however, assure that their bilateral agreements are in line with this Memorandum of Understanding.

5. Education Sector Support Fund

Funds committed from all Partners Signatories for the financing of eligible expenditures in ESSP will follow the mechanism for the channelling of funds described in Annex 1 and as follows:

- (a) Partners Signatories' deposits will be governed by the triggers described in section 6 below. Deposits will be made into the US Dollar Forex ESSF Account at the Banco de Moçambique (BM), in the name of the Treasury, at least three weeks prior to the end of each quarter (first half-year and third and fourth quarter just in the first year of the implementation of the ESSF), as specified in Annex 3 or;
- (b) Directly into the Central Treasury Meticais Account at BoM at least two weeks prior to the

terceiro e quarto trimestres apenas no primeiro ano de funcionamento do FASE);

Se, devido a circunstâncias imprevistas, se verificarem atrasos ou interrupções nos compromissos assumidos pelos Parceiros Signatários, o MINED deverá, em consulta com os Parceiros Signatários, procurar soluções alternativas. Estas soluções serão coordenadas pelo Comité de Gestão Financeira e serão comunicadas a todos os Doadores.

- (c) o Comité de Gestão Financeira solicitará a transferência trimestral dos fundos da Conta Central do Tesouro em Meticais para a Conta FASE em Meticais do MINED e as Direcções Provinciais de Educação solicitarão as transferências trimestrais às Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPFs), duas semanas antes do início de cada trimestre. O MPF e as DPPF's terão um prazo de 15 dias de calendário para proceder às transferências. A primeira transferência será feita sem apresentação de justificativos e corresponderá às despesas planificadas no Programa de Actividades Anual para o primeiro semestre;
- (d) A prestação de contas será feita mensalmente na DNCP/DPPF's, consoante o caso se trate do FASE central ou provincial. No caso do FASE provincial deve ser enviada uma cópia de prestação de contas ao MINED.

Uma empresa de auditoria, seleccionada pelo MINED mediante concurso, conforme os termos de referência no anexo 4, será contratada para realizar um acompanhamento permanente ao FASE elaborando Relatórios trimestrais de Acompanhamento Financeiro e realizando auditorias anuais ao FASE e apresentando os respectivos relatórios ao Governo e aos Parceiros Signatários de acordo com o Anexo 3. Por forma a promover a transferência de capacidades e o reforço institucional, os termos e condições de contratação da empresa de auditoria devem incluir a elaboração de auditorias conjuntas envolvendo pessoal profissional

end of each quarter (first half-year and third and fourth quarter just in the first year of the implementation of the ESSF);

If, due to unforeseen circumstances, delays or disruptions in any Partners Signatories' commitments should occur, MINED may approach Partners Signatories to arrange alternative solutions. Such arrangements will be coordinated through the Financial Management Committee and will be communicated to all Donors.

- (c) from the Central Treasury Meticais Account, the Financial Management Committee will request the transfer of funds on a quarterly basis – two weeks before each quarter starts - to MINED, the Provincial Directorates of Education will request the transfer of funds from the Provincial Directorates of Planning and Finance (DPPFs) to the Meticais ESSF accounts. MPF and DPPF's will have 15 days to make the transfers. The very first transfer will be made without justifications and will correspond to expenses planned in the Annual Work Plan for the first semester;
- (d) Expenditure justifications will be submitted on a monthly basis to DNCP/DPPF's, according to the central or provincial accounts. In relation to the ESSF provincial accounts a copy of the expenditure justifications shall be sent to MINED.

An auditing company, appointed by MINED after competitive bidding arrangements, under the terms of reference in annex 4, will be contracted. The auditing company will carry out permanent follow-up of the ESSF as well as quarterly Financial Management Reports and annual audits of the ESSF and submit its reports to Government and to Partners Signatories according to Annex 3. In order to promote skills transfer and capacity building, the terms and conditions of contracting the auditing company should include the elaboration of joint audit actions involving members of the company and of the General

<p>da empresa e membros da Inspeção Geral de Finanças e da Educação a nível central e provincial.</p>	<p>Inspection of Education and Finance at the central and provincial level.</p>
<p>Os Parceiros Signatários reservam-se o direito de a qualquer momento realizar as suas próprias auditorias ao FASE.</p>	<p>The Partners Signatories reserve the right to perform their own audits to the ESSF at any point in time.</p>
<p>6. Normas para os Depósitos de Fundos pelos Parceiros Signatários</p>	<p>6. Triggers for Deposits of Partners Signatories' Funds</p>
<p>(a) Os depósitos iniciais efectuados pelos Parceiros Signatários no Fundo de Apoio ao Sector da Educação Fundo serão dependentes da efectividade das condições definidas na secção 15 assim como:</p>	<p>(a) Initial deposits by Partners Signatories into the Education Sector Support Fund will be based on the effectiveness conditions established in section 15 as well as on:</p>
<p>(i) existência e aprovação de Programas de Actividades para o ano em questão e consistentes com os objectivos do PEE;</p> <p>(ii) existência de uma previsão acordada de fluxo financeiro para o ano em questão (ver anexo 2);</p>	<p>(i) the existence and approval of Annual Workplans for the year in question which are consistent with the ESSP objectives;</p> <p>(ii) the existence of an agreed disbursement forecast (see annex 2) for the year in question;</p>
<p>(b) Os depósitos subsequentes aos depósitos iniciais efectuados pelos Parceiros Signatários no Fundo de Apoio ao Sector da Educação Fundo serão dependentes da:</p>	<p>(b) Subsequent replenishment by the Partners Signatories to the Education Sector Support Fund will depend on:</p>
<p>(i) existência e aprovação de Programas de Actividades para o ano em questão e consistentes com os objectivos do PEE;</p> <p>(ii) existência de uma previsão acordada de fluxo financeiro para o ano em questão (ver anexo 2);</p> <p>(iii) envio e aprovação pelo CGF (Comité de Gestão Financeira) dos relatórios de balanço acordados na Declaração de Intenções (ver anexo 3);</p> <p>(iv) envio e aprovação pelo CGF (Comité de Gestão Financeira) dos relatórios de execução financeira com um plano de tesouraria e parecer de auditoria do FASE em conformidade com o calendário e critérios definidos nos anexos 3 e 5 ;</p> <p>(v) recepção de um pedido formal enviado pelo MINED após aprovação do Grupo de Trabalho de Gestão Financeira e Procedimentos do MINED a cada um dos Parceiros Signatários um</p>	<p>(i) the existence and approval of Annual Workplans for the year in question which are consistent with the ESSP objectives;</p> <p>(ii) the existence of an agreed disbursement forecast (see annex 2) for the year in question;</p> <p>(iii) receipt and approval by the FMC (Financial Management Commiittee) of implementation reports as agreed in the Statement of Intent (see annex 3);</p> <p>(iv) receipt and approval by the FMC (Financial Management Commiittee) of financial execution report with a cash balance and auditing recommendations of the ESSF in conformity with the timetable and with the guidelines included in annex 3 and 5;</p> <p>(v) receipt of a formal request sent by MINED approved by the Finance Management and</p>

<p>mês antes da data do depósito.</p> <p>(vi) Apresentação do desempenho do sector avaliado, na Reunião Anual de Revisão do PEE, com base nos indicadores acordados.</p> <p>(c) O calendário mencionado no Anexo 3 indica os prazos para a apresentação do pacote trimestral contendo tudo quanto descrito no parágrafo acima. A não apresentação do previsto de acordo com o esquema estabelecido no Anexo 3 determinará que a reposição pelos Parceiros Signatários seja efectuada quando se verificar o cumprimento. Atrasos sistemáticos na apresentação destes itens serão considerados como incumprimento na realização do programa como acordado neste ME e constituirão infracções ao mesmo.</p> <p>(d) No caso de a contribuição de uma ou mais províncias para o Relatório de Balanço trimestral global estar atrasada, o Relatório de Balanço e os documentos que o acompanham (com exclusão dos relatórios e de qualquer pedido de reposição para a província(s) em questão), deverão na mesma ser submetidos aos Parceiros Signatários. Os desembolsos devem corresponder então apenas às necessidades do MINED Central e das províncias que tenham submetido os seus relatórios. Nesta situação, os fundos não serão disponibilizados para as províncias nem componentes que não tenham cumprido os prazos de submissão dos seus relatórios até ao momento em que estes sejam submetidos de maneira aceitável. Depois de os relatórios em atraso terem sido actualizados e apresentados, serão incorporados com os outros Relatórios de Balanço para subsequente apresentação aos Parceiros Signatários para os desembolsos trimestrais.</p> <p>(e) Cada trimestre, a atempada transferência para o MINED dos fundos depositados pelos Signatários seja na Conta Forex em Dólares americanos ou na Conta Central do Tesouro em Meticais será condição para as futuras contribuições dos Signatários ao Mecanismo Comum de Fluxo de Fundos. (O capítulo 10 do presente documento "Suspensão dos desembolsos", especifica os procedimentos a seguir quando os fundos não são transferidos atempadamente)</p>	<p>Procedures Working Group to each Signatory one month before the date of deposit.</p> <p>(vi) Presentation and evaluation of the sector performance, in the Annual Review Meeting, according to the agreed indicators.</p> <p>(c) The timetable contained in Annex 3 indicates deadlines by which quarterly packages containing the items described in the paragraph above should be submitted to the Partners Signatories. Failure to submit the indicated items in accordance with the schedule outlined in Annex 3 will result in the withholding of replenishment disbursements by the Partners Signatories until such time as the items have been submitted. Systematic delays in the submission of the items will be regarded as failure to carry out the program as agreed in this MoU and will be a breach of the MoU.</p> <p>(d) In the event that the contribution from one or more provinces to an overall quarterly Implementation Report should be delayed, an Implementation Report and accompanying materials (excluding reports and any replenishment requests for the province(s) in question) should still be submitted to Partners Signatories. Disbursements would then correspond only to the needs of central MINED and of the provinces which have submitted their reports. In this situation, funds will not be made available to the provinces and components which have failed to submit their reports until such time as their reports have been submitted in an acceptable form. Once such late reports have been made current and have been submitted, they will be incorporated into the Implementation Report package for the subsequent quarterly submission to Partners Signatories for that quarters' disbursements.</p> <p>(e) Each quarter, the timely transfer to MINED of funds deposited by Signatories in either the US Dollar Forex Account or the Central Treasury Meticais Account will be a condition for future contributions from the Signatories to the Common Flow of Funds Mechanism. (Chapter 10 of the present document "Suspension of disbursement", specifies procedures to follow when funds are not</p>
--	--

7. Comité de Gestão Financeira

O Comité de Gestão Financeira, estabelecido no âmbito da implementação do PEE, é presidido pelo Secretário Permanente do MINED compondo-se de representantes do Ministério do Plano e Finanças, MINED, pelos representantes dos Parceiros Signatários.

O Comité de Gestão Financeira tem as seguintes responsabilidades:

- (i) em cada trimestre fazer a revisão dos Relatórios de Balanço (RB) apresentados;
- (ii) rever e aprovar trimestralmente e anualmente as situações financeiras do programa, bem como examinar discrepâncias materiais, procurando acções correctivas apropriadas dentro dos períodos aprovados;
- (iii) autorizar despesas não programadas e imprevistas e declará-las despesas elegíveis;
- (iv) propor, quando necessário, a revisão do Programa Anual de Actividades no que concerne ao FASE;
- (v) coordenar entre os Parceiros Signatários soluções alternativas em caso de atraso nos depósitos;
- (vi) avaliar os relatórios apresentados por auditores internos/externos e dar seguimento a quaisquer solicitações de auditoria/cartas de gestão;
- (vii) controlar o desempenho do programa em

transferred timely).

7. Financial Management Committee

The Financial Management Committee, established under the ESSP, is chaired by the MINED Permanent Secretary and comprises representatives of Ministry of Planning and Finance, MINED, and representatives of the Partners Signatories.

The Financial Management Committee has the following responsibilities:

- (i) every quarter, review the Implementation Reports (IR) submitted;
 - (ii) review and approve quarterly and annual program financial statements as well as examine material variances; seeking remedial action, as appropriate, within an agreed time frame;
 - (iii) authorize unexpected and unplanned expenditures and declare them eligible expenditures;
 - (iv) propose, when necessary, the revision of the Annual Workplan as far as the ESSF is concerned;
 - (v) coordinate among Partners Signatories arrangements of alternative solutions in case of deposit delays;
 - (vi) assess reports received from internal/external auditors and following up any audit queries/management letters;
- monitor the program's performance against

relação aos indicadores de desempenho previamente acordados;

8. Grupo de Trabalho de Gestão Financeira e Procedimentos

- (a) O MINED deverá manter um Grupo de Trabalho de Gestão Financeira e Procedimentos (GT GFP) para o PEE. O GT GFP é presidido pelo Director da DAF do MINED compondo-se também de outros membros provenientes de diferentes direcções do MINED e de um representante da empresa de auditoria como observador.

O GT GFP reportará em questões relativas ao FASE ao Comité de Gestão Financeira e Conselho Técnico do MINED e terá responsabilidade global sobre a gestão financeira do programa. O GT GFP será responsável por propor ao MINED em que forma e medida deverão ser apresentados os pedidos aos Parceiros Signatários para desembolso de fundos ao Governo;

- (b) O MINED assegurará, e providenciará todo o apoio necessário para o garantir, que o GT GFP:

- (i) proponha os pedidos formais enviados aos Parceiros Signatários para desembolso dos fundos;
- (ii) proponha os pedidos formais ao Ministério do Plano e Finanças para a libertação dos fundos do FASE;
- (iii) garanta que os registos contabilísticos, incluindo os referentes às contas bancárias, sejam mantidos actualizados;
- (iv) garanta que sejam criados e mantidos os adequados sistemas de controle interno;
- (v) garanta que o Guião de Procedimentos

previously agreed performance indicators;

8. Finance Management and Procedures Working Group

- (a) MINED will maintain a Financial Management and Procedures Working Group (GT GFP) for the ESSP. The GT GFP is chaired by the Director of DAF of MINED with members from different directorates within MINED and a representative from the auditing company as observer.

The GT GFP will, with respect to ESSF issues, report to the Financial Management Committee and Technical Council and will have overall responsibility for financial management of the program. The GT GFP will be responsible for proposing to MINED in what form and amount requests should be made to the Partners Signatories for the disbursement of funds to the Government;

- (b) MINED will require, and provide any needed support to ensure, the GT GFP to:

- (i) proposes formal requests to the Partners Signatories for the release of funds;
- (ii) proposes formal requests to the Ministry of Plan and Finance for the disbursement of the ESSF funds;
- (iii) ensure that accounting records, including bank accounts, are kept up-to-date;
- (iv) ensure that suitable systems of internal control are established and maintained;
- (v) ensure that a ESSF Users Manual is applied

<p>Financeiros seja aplicado nos períodos acordados (e que o Manual seja actualizado regularmente);</p> <p>(vi) reveja os Orçamentos/Projeções de Fluxo Financeiro;</p> <p>(vii) faça ligação com as partes interessadas nas questões financeiras pertinentes e garanta que o sistema dos relatórios contabilísticos respondam às expectativas;</p> <p>(viii) controle o desenvolvimento do pessoal/aumento da capacidade e reveja as questões da tecnologia de informação, incluindo a informatização dos registos contabilísticos;</p> <p>(ix) informe os Parceiros Signatários das decisões tomadas por meio da distribuição das actas das reuniões do GT GFP; e</p> <p>(x) prepare os relatórios consolidados a serem apresentados ao CGF.</p>	<p>within an agreed time frame (and thereafter that the Manual is updated on a regular basis);</p> <p>(vi) review Budgets/Cash Flow Projections;</p> <p>(vii) liaise with all stakeholders on relevant financial matters and ensuring that the accounting reporting system is responsive to their expectations;</p> <p>(viii) monitor progress on staff development/capacity building and review information technology issues, including the computerisation of accounting records;</p> <p>(ix) inform Partners Signatories of decisions made through distribution of minutes from GT GFP meetings; and</p> <p>(x) prepare the consolidated reports to be presented to the FMC.</p>
<p>9. Consulta, Coordenação e Supervisão</p> <p>(a) O MINED e os Parceiros Signatários cooperarão e comunicarão totalmente entre eles em todos os assuntos relacionados com a execução do PEE. Em particular, os Parceiros Signatários trocarão entre si cópias de cartas ou avisos para e do MINED, que, no seu entender, sejam de comum interesse para os Parceiros Signatários.</p> <p>(b) Cada Parceiro Signatário deverá informar o MINED e os outros Parceiros Signatários, com uma antecedência</p>	<p>9. Consultation, Coordination, and Supervision</p> <p>(a) MINED and the Partners Signatories will cooperate and communicate fully with each other on all matters relating to the execution of ESSP. Particularly, the Partners Signatories will send to each other copies of letters or notices to and from MINED, which, in their judgment, are of common concern to the Partners Signatories.</p> <p>(b) Each of the Partners Signatories should, at least three months in advance, consult with MINED and the other Partners</p>

<p>mínima de três meses, sempre que:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) se proponha alterar materialmente os seus acordos para o PEE; (ii) tencione suspender ou acabar, na totalidade ou em parte, o financiamento ao PEE através do FASE. <p>Uma reunião deverá ser convocada entre o MINED e os Signatários com um aviso prévio de pelo menos duas semanas.</p> <ul style="list-style-type: none"> (c) O MINED garantirá que, trimestral e anualmente, os Relatórios de Balanço sejam apresentados a cada um dos Parceiros Signatários nos prazos previstos. (d) O MINED e os Parceiros Signatários, com uma antecedência de três meses, decidirão juntos sobre calendários, termos de referência, e composição das missões conjuntas. (e) Anualmente, os procedimentos delineados no presente Memorando serão sujeitos a revisão pelo MINED e pelos Parceiros Signatários, com especial destaque aos relativos à gestão financeira e troca de informação. (f) O MINED informará atempadamente os Parceiros Signatários sobre qualquer condição (incluindo qualquer tipo de desvio ou má utilização dos fundos) que interfira ou ameace interferir com a execução do Programa. A 	<p>Signatories whenever it:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) proposes to amend materially its agreements for ESSP; or (ii) intends to suspend or terminate, in whole or in part, its financing for ESSP through the ESSF. <p>A meeting will be called between MINED and Partners Signatories with at least two weeks' notice.</p> <ul style="list-style-type: none"> (c) MINED will ensure that quarterly and annual Implementation Reports (IR) will be submitted to each of the Partners Signatories on a timely basis. (d) MINED and Partners Signatories will decide together, three months in advance, on the timing, terms of reference, and composition of joint missions. (e) On an annual basis, the procedures outlined in this Memorandum will be subject to review by MINED and the Partners Signatories, notably those for financial management and the sharing of information. (f) MINED will timely inform the Partners Signatories of any condition (including any type of misuse of funds) which interferes or threatens to interfere with the
---	---

questão deverá então ser remetida ao CGF.

- (g) Por solicitação escrita de qualquer Doador e após aceitação escrita de termos e condições já acordados entre os Parceiros Signatários e o Governo no âmbito deste ME, o Governo, pode autorizar, por escrito, o Doador, por meio de uma adenda, a ser Signatário para os efeitos deste ME.
- (h) Os Parceiros Signatários e o Governo fornecerão provas evidentes da autoridade da pessoa ou das pessoas que, em seu nome, tomarão qualquer acção ou executem quaisquer documentos exigidos ou permitam que seja tomada ou executada por si nos termos deste ME, e que forneçam espécimen autenticado da assinatura de cada uma dessas pessoas.

10. Suspensão dos desembolsos

Em caso de não cumprimento do estipulado na secção 6 do presente memorando, os Parceiros Signatários terão o direito de suspender os desembolsos ao programa. Antes de qualquer suspensão de tais desembolsos, os Parceiros Signatários informarão o MINED atempadamente sobre a possibilidade que tal suspensão poderá ocorrer e especificarão as acções necessárias que deverão ser tomadas num prazo determinado, a fim de evitar tal suspensão de desembolsos. Em todo o caso, antes da execução de uma suspensão de desembolso, todas as partes, MINED, MPF e Parceiros Signatários realizarão um encontro para procurar uma solução para a implementação e/ou apresentação da informação em questão ao nível do CGF.

successful implementation of the Program. The question should then be analysed by the FMC.

- (g) Upon any Donor's written request and written acceptance of such terms and conditions already agreed between the Partners Signatories and the Government in this MoU, the Government may authorize, in writing as an appendix to this MoU, a donor to become Signatory for the purposes of this MoU.
- (h) Partners Signatories and the Government will furnish sufficient evidence of the authority of the person or persons who will, on their behalf, take any action or execute any documents required or permitted to be taken or executed by them under this MoU, and the authenticated specimen signature of each such person.

10. Suspension of disbursements

In the event of failure to implement what was identified in section 6 of this MOU, Partners Signatories will have the right to suspend disbursements to the program. Prior to the execution of any such suspension of disbursements, the Partners Signatories will inform MINED in a timely manner that suspension may occur and will specify remedial actions which must be taken by a specific date in order to avoid such suspension of disbursements. In all cases, prior to the execution of a suspension of disbursements, all parties, MINED, MPF and Partners Signatories will meet to seek a resolution to the implementation and/or reporting issues at stake at the FMC level.

<p>11. Obrigações relativamente à utilização de fundos</p> <p>O Governo de Moçambique e os Parceiros Signatários exigirão que o pessoal e os consultores afectos ao PEE sirvam das suas funções em benefício próprio ou em prejuízo de terceiros, designadamente não aceitando ou exigindo, como consequência do seu trabalho, quaisquer ofertas ou promessas. Caso isso aconteça, a situação deverá ser analisada ao nível do CGF.</p>	<p>11. Obligations with regard to the use of funds</p> <p>The Government of Mozambique and Partners Signatories will require that staff and consultants assigned to the ESSP shall not make use of their functions on self benefit or against third parties. They shall not accept or demand any gifts, or promises of gifts as a consequence of their job. If such a case should occur, it will be analysed at level of the FMC.</p>
<p>12 Outras obrigações do Governo</p> <p>A fim de facilitar o êxito da implementação do Programa, o Governo através do MINED e do Ministério do Plano e Finanças envidarão todos os esforços possíveis para:</p> <p>(a) garantir todas as autorizações necessárias, incluindo autorizações de trabalho para os consultores, licenças de importação e licenças de autorização de licença cambial, que possam ser exigidas em conexão com a implementação do Programa;</p> <p>(b) O Governo deverá manter, ou deverá fazer manter, sistemas de contabilidade, de pessoal, registo e contabilidade adequada que reflectam, de acordo com os sistemas de contabilidade correntes, as operações, recursos e despesas, em relação ao FASE dos sectores ou agências do Governo responsáveis pela execução do FASE ou de qualquer dos seus componentes;</p> <p>(c) O Governo deverá manter a informação referida anteriormente acessível aos Signatários.</p>	<p>12 Other obligations of the Government</p> <p>In order to facilitate the successful implementation of the Program, the Government through MINED and the Ministry of Planning and Finance will make all reasonable efforts to:</p> <p>(a) grant all necessary permits, including work permits for consultants, import licenses and foreign exchange permissions that may be required in connection with the implementation of the Program;</p> <p>(b) the Government shall maintain, or cause to be maintained, accounting systems, staffing, records and accounts adequate to reflect, in accordance with sound accounting practices, the operations, resources and expenditures in respect of ESSF of the departments or agencies of the Government responsible for carrying out the ESSF or any part thereof;</p> <p>(c) the Government should maintain the information mentioned previously accessible to Partners Signatories.</p>

<p>13. Fundos não Utilizados</p> <p>Desembolsos futuros dos Parceiros Signatários terão em conta os fundos remanescentes do ano anterior. Se necessário o Comité de Gestão Financeira deverá analisar a questão.</p> <p>14. ME Revisões</p> <p>Este ME será revisto e actualizado pelas Partes sempre que necessário.</p> <p>Qualquer alteração ao presente Memorando apenas será válida quando acordada por escrito por todas as Partes.</p> <p>15. Entrada em vigor do ME</p> <p>Os seguintes pontos são especificados como condições para a entrada em vigor deste ME:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) o estabelecimento no MINED do Comité de Gestão Financeira (CFG) e Grupo de Trabalho de Gestão Financeira e Procedimentos (GT GFP); (ii) a manutenção da Conta Forex, em dólares americanos, a Conta Central do Tesouro, em Meticais, a Conta Central do MINED e as Contas Provinciais do MINED como descritas no Anexo 1; <p>O Governo será responsável por assegurar que as Condições de Entrada em vigor foram criadas, e uma vez criadas, providenciar evidência aos Parceiros Signatários de que as mesma estão criadas.</p> <p>Este ME será assinado e entrará em vigor logo que os</p>	<p>13. Undisbursed Funds</p> <p>Future disbursements from the Partners Signatories will take into account undisbursed funds from the previous year. If necessary the issue will be referred to the Financial Management Committee for consideration.</p> <p>14. MoU Revision</p> <p>This MoU will be reviewed and updated by the Parties when necessary.</p> <p>Any amendments to this Memorandum will only be valid if agreed in writing by all Parties.</p> <p>15. Effectiveness of the MoU</p> <p>The following events are specified as conditions of effectiveness of this MoU:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) the establishment within MINED of the Financial Management Committee (FMC) and the Finance Management and Procedures Working Group (GT GFP); (ii) the maintenance of the US Dollar Forex Account, the Central Treasury Meticais Account, the MINED Central Account and the MINED Provincial Accounts as described in Attachment 1; <p>The Government is responsible to ensure that the Conditions of Effectiveness will be met and, once met, to provide evidence to the Partners Signatories that they have been met.</p> <p>This MoU will be signed and become effective once the Partners Signatories agree with the Government</p>
--	--

<p>Parceiros Signatários acordarem com o Governo que as condições de entrada em vigor foram cumpridas.</p> <p>O Memorando de Entendimento não rege o modo através do qual outras formas de apoio possam ser fornecidas ao PEE.</p>	<p>that the conditions of effectiveness have been met.</p> <p>This MOU does not govern the ways in which other forms of support are provided to ESSP.</p>
--	---

Lista dos anexos:

1. Mecanismo do Fundo de Apoio ao Sector da Educação;
2. Previsão de Fluxo Financeiro Trimestral;
3. Ciclo de apresentação de relatórios, auditorias, depósitos e transferências;
4. Termos de referência de auditoria do FASE em 2002 e nos anos seguintes;
5. Manual de procedimentos e procurement do FASE;
6. Termos de referência do Comité de Gestão Financeira;
7. Termos de referência do Grupo de Trabalho de Gestão Financeira e Procedimentos.

Assinatura

Maputo 2002

MINED Minister Alcido Nguenha _____

MPF Minister Luísa Diogo _____

Banco Mundial/ World Bank _____

CIDA Canadá

James Wall (Canadian High Commissioner) _____

Embaixada da Dinamarca (Royal Danish Embassy)

Embaixada da Finlândia (Embassy of Finland)

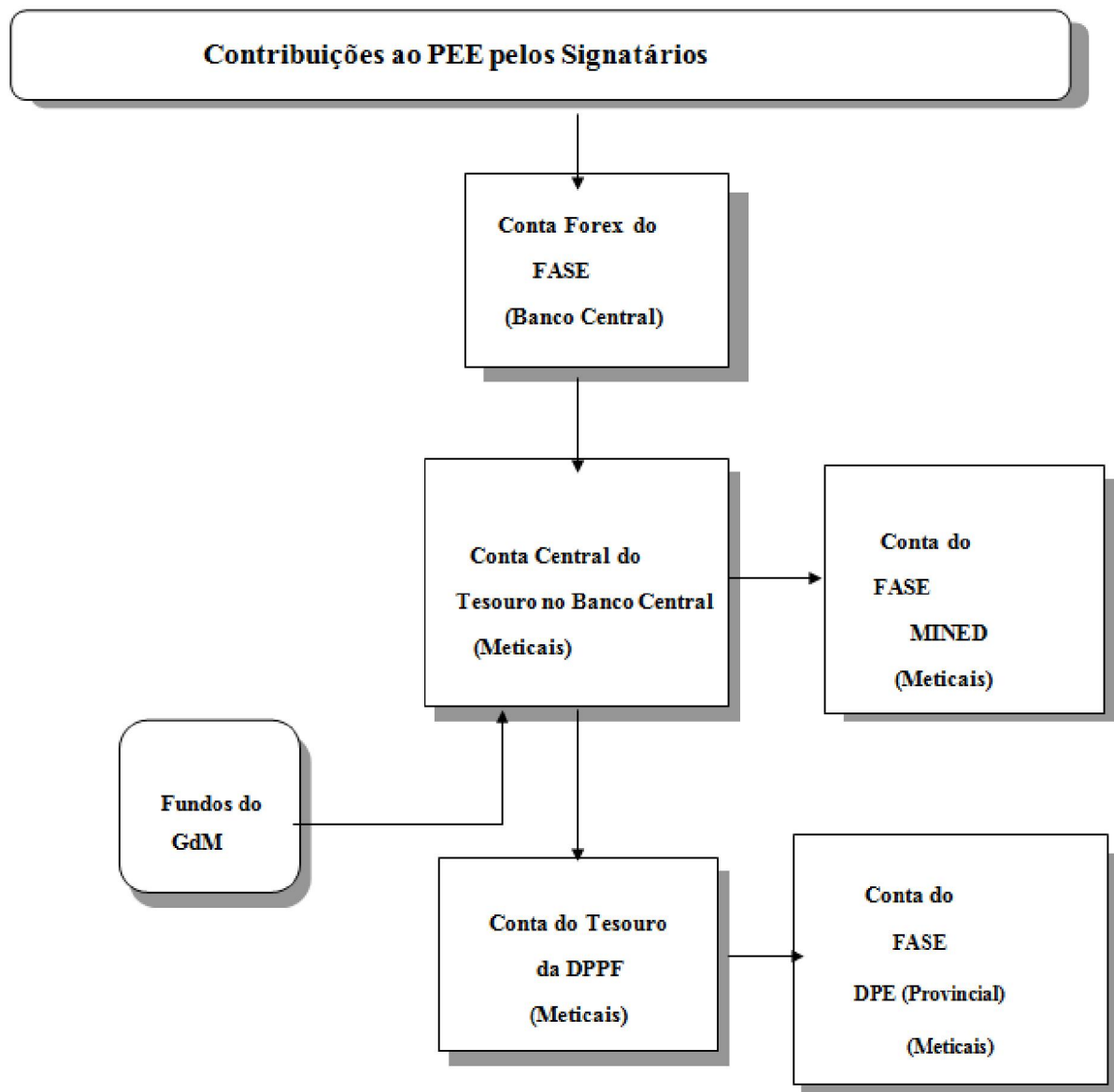
Embaixada da Holanda (Royal Netherland Embassy)

Embaixada da Irlanda (Embassy of Ireland)

Embaixada da Suécia (Embassy of Sweden)

Erik Åberg _____

MECANISMO DO FLUXO FINANCEIRO DO FASE



Previsão de Fluxo Financeiro Trimestral para 2002

	1T	2T	3T	4T	Total
Banco Mundial					
CIDA Canadá					
Embaixada da Dinamarca					
Embaixada da Finlândia					
Embaixada da Holanda					
Embaixada da Irlanda					
Embaixada Suécia					
<u>Assinaturas</u>					

Ciclo de apresentação de relatórios, auditorias, depósitos e transferências (1º ano de implementação)

	T1	T2	T3	T4
Envio de pedido formal de depósito para o trimestre seguinte	7 de Novembro		7 de Maio	7 de Agosto
Depósitos na conta Forex	7 de Dezembro		7 de Junho	7 de Setembro
Transferências da conta central de meticais para as contas das DPPFs	22 de Dezembro	22 de Março	22 de Junho	22 de Setembro
Prestação de contas das DPEs para o MINED e DPPFs	Mensais			
Período a Financiar	Janeiro a Março	Abril a Junho	Julho a Setembro	Outubro a Dezembro
Apresentação dos relatórios das DPEs ao MINED para consolidação	15 de Abril	15 de Julho	15 de Outubro	15 de Janeiro
Envio dos relatórios trimestrais de balanço aos Parceiros Signatários	30 de Abril (relatório anual completo)	31 de Julho	31 de Outubro	31 de Janeiro
Pareceres de Auditoria	30 de Abril	31 de Julho	31 de Outubro	31 de Janeiro
Auditoria anual	30 de Abril			

Notas

ⁱ Para os fins deste Memorandum de Entendimento (ME), Doadores são definidas todas as organizações e instituições financeiras que fornecem suporte ao PEE. Signatários são definidos aqueles, de entre os Doadores, que assinaram este Acordo de Princípios e que canalizam o seu suporte ao PEE de acordo com os mecanismos e procedimentos apresentados neste Acordo de Princípios. Qualquer outro doador que deseje posteriormente juntar-se

ao FASE, deverá assinar uma adenda ao presente ME. Tal adenda constituirá, então, parte integrante do presente ME.

ⁱⁱ For the purposes of this MoU, Donors are defined to be all those organizations and financial institutions providing support to the ESSP. Signatories are defined to be that subset of the Donors who have signed this MoU and are channeling their support to the ESSP according to the mechanisms and procedures set out in this MoU. Any other donors that wish to join the ESSF will sign an addendum to this MoU. The addendum will then form an integral element of this MoU.

ANEXO 2

Guião de Entrevista para o Ministério da Educação e Cultura

Bom dia/ Boa tarde. Meu nome é Pedro Guiliche. Sou estudante do Mestrado em Governação e Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane. O meu objectivo com esta entrevista é colher alguns dados para a minha dissertação de Mestrado que visa perceber *como a ajuda externa influencia na escolha de políticas públicas no sector da educação?*

Deste modo agradeço antecipadamente pela vossa colaboração e reitero que este trabalho é puramente académico. Obrigado.

Questões

1. Como se caracterizam os mecanismos adoptados para as avaliações/reflexões internas sobre os progressos e desafios do sector da educação?
2. Como é que se operacionalizam os trabalhos técnicos com vista ao ajustamento do modelo de custeamento do sector e da base de dados estatísticos?
3. No contexto da elaboração do novo Plano sectorial, quais são os critérios usados para a avaliação sobre a implementação do anterior? Como é que os seus resultados são incorporados no novo Plano?
4. Como é que se operacionaliza a preparação dos documentos técnicos para submeter à debate?
5. Quais são os critérios usados para harmonização dos documentos técnicos?
6. Como é que são criados os consensos para a harmonização dos documentos técnicos?
7. Quais são os actores envolvidos no desenho de prioridades de políticas?
8. Quais são os mecanismos de consulta existentes com vista a envolver actores externos ao Ministério (sociedade civil, sector privado) no processo político do sector?
9. Exceptuando os financiadores, como é que são seleccionados os actores nacionais que participam neste processo?
10. Como se pode medir o peso da participação de cada actor envolvido neste processo?
11. Como é que se envolve actores nacionais não baseados em Maputo?
12. Que vantagens e desvantagens encontra nos mecanismos actuais de gestão do processo político do sector da educação?

Obrigado

Guião de Entrevista para os Financiadores e Redes de ONGs Nacionais do Sector da Educação

Bom dia/ Boa tarde. Meu nome é Pedro Guiliche. Sou estudante do Mestrado em Governação e Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane. O meu objectivo com esta entrevista é colher alguns dados para a minha dissertação de Mestrado que visa perceber *como a ajuda externa influencia na escolha de políticas públicas no sector da educação?*

Deste modo agradeço antecipadamente pela vossa colaboração e reitero que este trabalho é puramente académico. Obrigado.

Questões

1. Qual é a sensibilidade da vossa parceria com o sector da educação no contexto do PEEC II?
2. Que tipo de colaboração é que o MEC recebeu de vossa parte no contexto da definição de prioridades de políticas para o PEEC II?
3. Quais são os vossos mecanismos de ajuda ao sector da educação no contexto do PEEC II? De que maneira são operacionalizados?
4. Quais foram as vossas principais sugestões no âmbito do PEEC II? Qual foi o tipo de desencontros havidos no respeitante as prioridades *vis-a-vis* a visão do MEC?
5. Qual tem sido o vosso grau de envolvimento na monitoria e avaliação das políticas do sector da educação no contexto do PEEC II?
6. Que tipo de recomendações deixaria para um processo mais efectivo de políticas públicas neste sector?

Obrigado

ANEXO 3

LISTA DE ENTREVISTADOS

1. Dr. Alípio Siquice – Secretário Geral da ONP
2. Dra. Paula Mendonça – Save the Children
3. Dr. Mizé – Cida Canada
4. Dr. Dinis Machaule – Coordenador do Movimento Educação para Todos
5. Mestre Augusto Jone Luís – Vice-Ministro da Educação
6. Mestre João Assale – Secretário Executivo do PEEC II
7. Dr. Paulo Nascimento – Ministério da Educação
8. Dr. Manuel Rego – Director Nacional da Planificação e Cooperação no Ministério da Educação
9. Mestre Lúcia Meque – Focal Point da Coordenação dos Parceiros do FASE em representação da Irlanda