



DIÁLOGO SOBRE A EDUCAÇÃO

Um estudo de caso

Três mecanismos de financiamento
para melhorar os resultados educativos
em Moçambique



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR



Diálogo da CABRI sobre a Educação

Um estudo de caso

Três mecanismos de financiamento
para melhorar os resultados educativos
em Moçambique



Índice

Lista de tabelas e figuras	iii
Lista de siglas	iv
1. Propósito deste estudo	1
2. Panorâmica do sector da educação em Moçambique	2
3. Melhoria da qualidade de ensino – resenha das diversas iniciativas	5
3.1 Apoio directo às escolas	6
3.2 A EPI nas comunidades rurais	11
3.3 Feiras de materiais escolares / cupões escolares	14
4. Discussão e reflexão	17
Bibliografia	19
Anexo 1: Estatísticas sobre Moçambique e o Sector de Educação	21



Lista de tabelas e figuras

Tabela 1: Notações da SACMEO para Moçambique e outros países na região (dados de 2003 e 2007 em matemática e leitura)	3
Tabela 2: Objectivos e estratégias principais do Plano Estratégico da Educação (PEE) 2012–2016	4
Tabela 3: Dados quantitativos da eficácia do custo da FME	16
Tabela 4: Informação-chave sobre os três mecanismos	18
Figura 1: Taxas brutas de escolarização no ensino primário (1997, 2003, 2008)	3



Lista de siglas

ADE	Apoio Directo às Escolas
ADEA	Associação para o Desenvolvimento da Educação em África
BM	Banco Mundial
CE	Conselho de Escola
EPI	Ensino de Primeira Infância
EPU	Ensino Primário Universal
EUA	Estados Unidos da América
FASE	Fundo de Apoio ao Sector da Educação
FME	Feira de Materiais Escolares
MdE	Ministério da Educação
OSC	Organização da Sociedade Civil
ONG	Organização Não Governamental
PEE	Plano Estratégico da Educação
SACMEQ	Consórcio da Africa Austral para a Monitoria da Qualidade da Educação
SC-UK	Save the Children-United Kingdom



1. Propósito deste estudo

Neste estudo são analisadas as iniciativas prosseguidas por Moçambique para ultrapassar os desafios que se prendem com o acesso e a qualidade da educação. As iniciativas têm sido implementadas a diferentes níveis do sistema educativo, com recurso a diversas modalidades de implementação e de várias perspectivas, mas todas têm como objectivo comum o melhoramento do aproveitamento escolar no ensino primário. Representam uma oportunidade interessante para analisar as opções políticas, discutir os resultados evidenciados em relação ao aproveitamento escolar e outros processos educativos (na medida em que existem provas) e tirar conclusões sobre a eficácia e a eficiência.

Ao ler este estudo, coloque-se na posição de um consultor externo em vias de estudar as alternativas de política para o sector da educação no país. Com base na discussão dos diferentes casos, queira apreciar e reflectir sobre:

- Que lições podem ser colhidas destas três experiências em geral?
- Que provas existem que estas iniciativas estão a atingir os mais carenciados?
- O que poderia ser feito para melhorar estas iniciativas?
- Que critérios usaria se tivesse de recomendar uma das três como uma forma eficiente de melhorar a qualidade do ensino?
- Quais destas iniciativas, se alguma, escolheria, e porquê?

As três iniciativas analisadas neste estudo são:

- Fundo de Apoio Directo às Escolas (ADE), introduzido em 2003 e destinado às crianças das escolas públicas do ensino primário (do 1º ao 7º ano). O ADE fornece subsídios directos às escolas públicas do ensino primário para a compra de materiais escolares, com o objectivo de contribuir para a melhoria do ensino e da aprendizagem, e, em última análise, das taxas de aproveitamento escolar, transição e retenção.
- Educação de Primeira Infância (EPI), dirigida às crianças no nível pré-primário. Este programa-piloto, introduzido em 2008 numa província no sul do país e em vias de ser alargado, promove centros de EPI administrados pelas comunidades em determinadas zonas rurais do país. A intervenção de EPI visa melhorar o desenvolvimento cognitivo e as condições nutricionais das crianças, e contribuir para o ingresso das mesmas no ensino primário na idade certa e, em última análise, assegurar que, ao ingressarem na escola primária, as crianças são saudáveis e estão bem preparadas.
- Distribuição de cupões para material escolar e vestuário, associada às Feiras de Materiais de Educação (FME), realizadas no início do ano escolar em 2005 e 2006. As feiras foram introduzidas para melhorar as taxas de matrícula e de retenção de crianças das famílias mais pobres e vulneráveis. O programa-piloto, implementado numa das províncias do centro de Moçambique, também visava capacitar as crianças e estimular a economia local, permitindo que as crianças comprassem aquilo que preferissem.

Neste estudo, serão analisadas estas iniciativas contra o pano de fundo das principais prioridades políticas, conforme descrito no Plano Estratégico da Educação de Moçambique (2012–2016). Serão analisados os seguintes aspectos:

1. As principais características de cada uma das iniciativas e a medida até à qual têm contribuído para os resultados.



2. As características inovadoras destes mecanismos de financiamento e as lições que podem ser colhidas dos mesmos.
3. Provas da eficácia das intervenções, ao avaliar, na medida do possível, se:
 - os recursos estão a ser canalizados para as necessidades prioritárias identificadas (eficiência da afectação de recursos).
 - como as modalidades técnicas e de implementação têm contribuído para os resultados. Com respeito a este aspecto, este estudo analisará em particular os prós e os contras das diferentes modalidades de parceria entre o Governo e outros actores no sector da educação (comunidade, sociedade civil, e agentes privados).
4. Os desafios para a ampliação das iniciativas-piloto, sobretudo aquelas proseguidas às margens dos processos de planeamento central do Ministério da Educação (MdE), e as lições que podem ser colhidas.

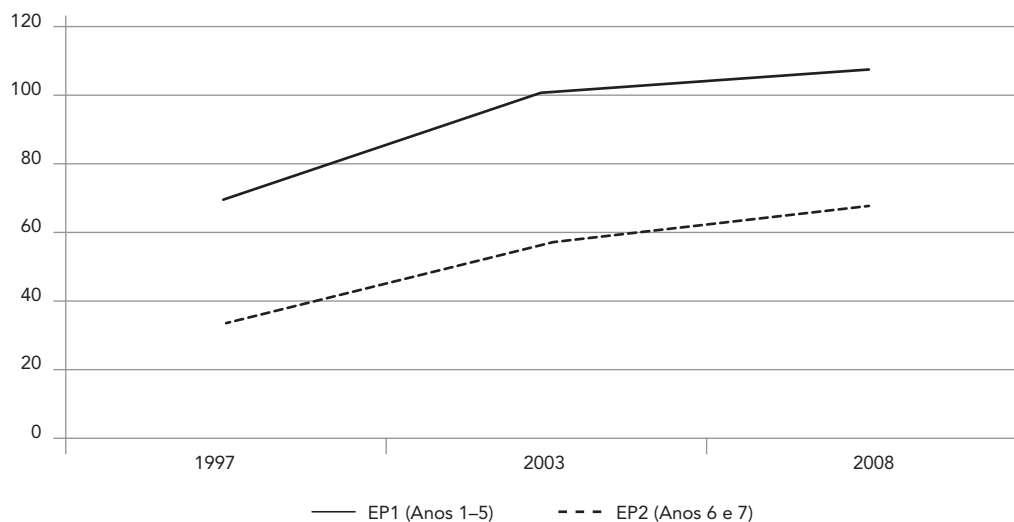
O estudo fundamenta-se em estudos recentes sobre Moçambique e, sempre que possível, aludirá aos beneficiários para mostrar como diferentes grupos de beneficiários avaliam de modo diferente os sucessos e os desafios.

A estrutura deste estudo é a seguinte. O próximo capítulo oferece uma panorâmica do sector da educação em Moçambique. O Capítulo 3 discute cada uma das três iniciativas, explicando os motivos que levaram à introdução das mesmas, como foram implementadas, as evidências e os impactos dos resultados, e que lições podem ser colhidas. O Capítulo 4, o capítulo final, analisa as questões fundamentais suscitadas por estes três estudos de caso.

2. Panorâmica do sector da educação em Moçambique

A educação é uma prioridade fundamental para Moçambique e tem-se registado um progresso notável ao longo dos anos. O ensino primário (do 1º ao 7º ano) registou um crescimento significativo das taxas de matrícula e de conclusão, bem como uma queda nas taxas de repetência. Isto é um reflexo das opções políticas e dos esforços/investimentos na expansão da rede escolar e na formação de professores. As estatísticas comprovam estas conquistas. Entre 2001 e 2010, as matrículas aumentaram duas vezes e meia, de 2 milhões para uns 5.3 milhões de crianças. Em 2010, a taxa líquida de matrícula no ensino primário atingiu os 95%, e 47% dos alunos eram raparigas, embora se continue a registar diferenças entre áreas geográficas no que respeita à escolarização e o desempenho das raparigas. O aumento no nível secundário tem sido ainda mais impressionante, resultado do forte empenho no sentido de expandir o acesso a todos os níveis do sistema educativo.

Mesmo assim, o sector da educação continua a apresentar desafios consideráveis. Estes incluem a taxa de conclusão do ensino primário que continua inferior a 50% e tem vindo a estagnar nos últimos anos. Cerca de 300.000 crianças ainda não frequentam a escola, principalmente em razão da extrema pobreza. Apenas metade das crianças que ingressam na escola primária completam o 7º ano (o último ano do ciclo primário), e apenas uma em cada oito crianças completam os sete anos de escola na idade certa, reflexo das ineficiências do sistema. Estes indicadores também revelam variações consideráveis em função da área geográfica; a província de Maputo (onde está localizada a capital) apresenta uma taxa de conclusão do 7º ano de quase 100%, enquanto que as taxas de conclusão nas três províncias do norte são inferiores a 40%. Apesar do rápido crescimento da taxa bruta de matrícula nos últimos anos, a frequência do nível secundário continua muito baixa (20,4% em 2008) e, neste nível, também se constata uma diminuição marcada do número de raparigas.

**Figura 1:** Taxas brutas de escolarização no ensino primário (1997, 2003, 2008)

Fonte: Fox et al. (2012)

A qualidade do ensino e o aproveitamento escolar não têm melhorado ao mesmo ritmo que a taxa de escolarização. Este facto está claramente ilustrado pela queda nos resultados das provas padronizadas de matemática e literacia do 6º ano nos últimos anos (de acordo com os dados do Consórcio da África Austral para a Monitoria da Qualidade da Educação (SACMEQ). Os dados nacionais das taxas de aprovação também revelam um declínio no desempenho, em particular desde 2008. As razões por isto ainda estão por ser investigadas.

Tabela 1: Notações da SACMEQ para Moçambique e outros países na região (dados de 2003 e 2007 em matemática e leitura)

País	Notas dos alunos na leitura 2003	Notas dos alunos na leitura 2007	Notas dos alunos em matemática 2003	Notas dos alunos em matemática 2007
Botswana	521,1	534,6	512,9	520,5
Quênia	546,5	543,1	563,3	557,0
Lesoto	451,2	467,9	447,2	476,9
Maurícias	428,9	433,5	432,9	447,0
Malawi	536,4	573,5	584,6	623,3
Moçambique	516,7	476,0	530,0	483,8
Namíbia	448,8	496,9	430,0	471,0
África do Sul	492,3	494,9	486,1	494,8
Tanzânia	545,9	577,8	522,4	552,7
Uganda	482,4	478,7	506,3	481,9

Fonte: Hungi et al. (2010)

Um estudo recente (Visser & Marrengula 2012 b) revela que, nos primeiros anos de escolaridade, a pobreza e a vulnerabilidade são factores que frequentemente colocam pressão sobre as famílias e afectam a idade de ingresso na escola. Cinquenta e quatro por cento da população moçambicana vive abaixo do limiar da pobreza, e a grande maioria da restante população vive a apenas a uma pequena margem acima deste limiar. As crianças podem ser deixadas sozinhas enquanto os pais procuram meios para sustentar as suas famílias e, sem supervisão,



são muito jovens para se deslocarem à escola. A separação e a morte dos pais (incluindo pelo impacto do VIH e SIDA) ocorre com frequência e aumenta a vulnerabilidade das crianças. Um ou ambos os pais podem ausentar-se em busca de oportunidades de emprego, deixando as crianças muito jovens ao cuidado de outros, o que afecta a frequência escolar. A fome é outro factor importante em certas partes do país, tornando a distância que devem percorrer até chegarem à escola e a duração do dia escolar factores intransponíveis para, sobretudo, as crianças mais jovens. Outros factores entram em acção à medida que as crianças avançam para os níveis superiores, tais como a idade incorrecta da criança para o nível escolar, os custos de oportunidade para as famílias se optarem por manter as crianças na escola, o casamento e a gravidez, e aspectos relacionados com a relevância da educação. Estas são as razões que mais afectam a frequência escolar. Em muitas zonas, as crianças também participam em actividades fundamentais para o bem-estar da família, inclusive cuidar das crianças mais jovens, e em actividades geradoras de rendimentos, como a venda de bens e actividades agrícolas. Uma pesquisa recente em Moçambique revelou que, no segundo ciclo do ensino primário e no primeiro ciclo do ensino secundário, o custo de oportunidade de manter as crianças na escola é um factor determinante para a taxa de desistência (Fox *et al.* 2011). É nesta idade que as crianças apresentam a capacidade física para o trabalho e é também nesta idade que muitas optam por desistir da escola, ou são incentivadas a fazê-lo em virtude da situação em que vivem ou são estimuladas a desistir pelos seus cuidadores. Quanto mais tarde as crianças ingressam na escola, menos anos de escolaridade percorrerão até desistirem – e o ingresso escolar na idade correcta (embora se verifique uma melhoria) ainda é inferior a 70% (também com consideráveis variações regionais). No caso das raparigas, coloca-se o risco adicional da gravidez precoce (Visser & Marrengula 2012b) e/ou do casamento precoce, factores ainda muito prevalentes nalgumas zonas do país. No ensino secundário, a disponibilidade de escolas e o custo do ensino (o ensino primário é gratuito, depois de terem sido abolidas as propinas em 2004, embora as famílias continuem a custear despesas adicionais consideráveis como vestuário, transporte, alimentação, e outras, sobretudo nos ciclos superiores de ensino), bem como a percepção de retorno/benefícios, adquirem maior importância.

Reconhecendo os desafios que o sistema enfrenta, o novo Plano Estratégico de Educação moçambicano (2012–2016) privilegia a eficiência e a qualidade, com especial atenção para a melhoria das taxas retenção e redução das taxas de desistência. A Tabela 2 sintetiza as diversas estratégias que estão a ser prosseguidas no âmbito do PEE com vista a ultrapassar estes desafios.

Tabela 2: Objectivos e estratégias principais do Plano Estratégico da Educação (PEE) 2012–2016

Objectivo do PEE	Estratégias correspondentes no PEE
Melhorar a qualidade do ensino primário	Revisão dos currículos, formação de professores, gestão das escolas, resultados de aprendizagem, aumentar as horas de instrução, desenvolvimento da primeira infância (DPI)
Inclusividade	Apoio directo às escolas, alimentação escolar, DPI
Aumentar a capacidade institucional	Apoio à gestão escolar, supervisão descentralizada, formação a nível distrital



O financiamento do sector da educação origina de uma combinação de fontes internas do Estado (69% do orçamento em 2010) e externas (contribuições multilaterais e bilaterais), o que revela que o sector continua a depender do financiamento dos doadores, uma vez que a maior parte das verbas disponibilizadas no orçamento do Estado são empregues para pagar os salários dos professores e de outros funcionários. Conforme demonstrado na secção que se segue, isto implica cedências difíceis em relação às decisões que são tomadas, em especial, se se deve privilegiar grupos específicos (como as crianças mais vulneráveis, ou as raparigas), ou se o apoio deve abranger todos os alunos.

O orçamento geral da educação para 2010 era de 128 milhões de dólares norte-americanos. Na última década tem decorrido um processo gradual de descentralização e desconcentração da administração pública, embora este processo ainda esteja longe de ser concluído. No sector da educação, o ADE – abordado no próximo capítulo – constitui a principal iniciativa de descentralização do financiamento e da tomada de decisões para o nível local (Afrimap 2012).

3. Melhoria da qualidade de ensino – resenha das diversas iniciativas

Na última década, foram introduzidas várias iniciativas com vista a ultrapassar os problemas de qualidade no ensino primário. As três iniciativas discutidas neste capítulo foram escolhidas porque representam diferentes opções políticas e mecanismos de implementação centrados no mesmo objectivo geral de melhorar os indicadores de educação. A primeira – o ADE – trata-se de um programa administrado a nível central para o fornecimento de material escolar pelo Governo. O programa é custeado pelo financiamento dos doadores, utiliza os sistemas do Governo para a entrega, e possui uma estrutura administrativa e de gestão muito leve. As outras duas iniciativas têm um menor alcance geográfico e também são financiadas pelos doadores. Uma é um projecto-piloto introduzido em dois distritos, que previa a transferência em dinheiro na forma de cupões aos alunos pela Organização Não Governamental (ONG) em causa. A outra é um programa-piloto em vias de ser alargado para cinco províncias, aplicando o que, para Moçambique é um novo modelo, pelo qual o MdE subcontrata Organizações da Sociedade Civil (OSC) para prestar serviços de EPI nas comunidades. Conforme demonstrado na discussão abaixo, estas iniciativas têm procurado responder aos desafios principais do sector da educação. Uma análise comparativa das mesmas permite examinar os resultados, os custos, a eficácia e a eficiência, e reflectir sobre as vantagens e desvantagens dos diferentes (e, nalguns casos, inovadores) mecanismos de financiamento introduzidos para estas iniciativas.



Financiamento da educação em Moçambique

A despesa com a educação em Moçambique equivale a cerca de 20% da despesa pública. Cerca de 90% das verbas afectadas são gastas – este é um nível consideravelmente superior a outros sectores (por exemplo, a saúde, cuja execução orçamental equivale a 67%).

As verbas afectadas à educação pelo orçamento do Estado são utilizadas principalmente para os salários dos professores e manutenção das escolas. No total, estas duas rubricas orçamentais representam cerca de 70% por cento de todos os fundos para o sector. Os fundos dos doadores (aproximadamente 30%) são utilizados principalmente para outras despesas de investimento a curto e longo prazo, como a construção de escolas, livros escolares, alimentação escolar, etc.

Os fundos do Governo são desembolsados em prestações ao longo do ano, com base nas propostas de orçamento elaboradas pelos serviços distritais de educação no início do ano. O distrito elabora os planos escolares e discute-os com o governo distrital. Um orçamento consolidado é elaborado pela Direcção Provincial de Educação, que o remete ao Ministério da Educação, e daí é enviado como orçamento sectorial ao Ministério do Planeamento e ao Ministério das Finanças e, por último, ao Parlamento para aprovação. Por seu lado, o financiamento dos doadores é negociado anualmente e é disponibilizado através de projectos (cerca de 25% das contribuições dos doadores) ou para o Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE) (75% de todo o financiamento externo). Com base no plano anual aprovado, os fundos do FASE são transferidos para as direcções provinciais e distritais, mas com uma conta própria para efeitos de auditoria. Os livros escolares são adquiridos através do FASE a nível central para todo o país. A decisão de manter a aquisição dos livros a nível central é reflexo da fraca capacidade dos outros níveis de administrar o processo de aquisição. O ADE é transferido directamente para as escolas pelas direcções distritais. As quantias são menores, partindo-se do pressuposto que a participação da comunidade contribuirá para travar a probabilidade de corrupção.

Fonte: Afrimap (2012)

3.1 Apoio directo às escolas

3.1.1 Propósito e criação

O ADE foi introduzido em 2003 para responder às preocupações de qualidade no ensino primário e, em particular, à falta de materiais e de equipamentos nas escolas primárias que, aquando da introdução do ADE, se fazia reflectir na ausência de elementos essenciais como quadros, giz, cadernos, manuais dos alunos e dos professores, etc. Também visava compensar pela abolição das propinas nesse ano¹, que pretendia incentivar o Ensino Primário Universal (EPU) mas privou as escolas da sua única fonte de receitas. Antes desta data, os pais pagavam uma taxa de matrícula. Conforme comentado num estudo de caso sobre o ADE: “O objectivo principal do mecanismo de ADE era a melhoria da qualidade do ensino primário ao reduzir as

¹ O ensino primário é gratuito, não sendo cobradas propinas do 1º ao 7º ano. Mas, na prática, as famílias continuam a custear despesas de educação, como uniformes escolares, que custam entre 6 e 10 dólares (embora não seja uma obrigação oficialmente imposta, é uma prática vulgarizada e as crianças que não as usam sentem-se marginalizada), e alguns materiais básicos (lápiz, etc.). Além disto, algumas escolas cobram uma “contribuição para o guarda”, o que, de acordo com estudos recentes (Visser & Marrengula 2012) representa uma despesa considerável para as famílias muito pobres que não têm acesso a recursos financeiros.



taxas de desistência e de reprovação. Ao apostar na melhor manutenção das escolas, a expectativa era que a introdução do mecanismo iria melhorar a qualidade do ensino ao estimular o desempenho, tanto dos docentes como dos alunos. A introdução do mecanismo alicerçava-se em crescentes provas empíricas que associavam o impacto positivo da despesa no ensino público ao crescimento económico e desenvolvimento social” (Ayako 2006, p.7).

No âmbito do programa de ADE um valor monetário é atribuído às escolas. No início, o valor por escola era, em média, 200 dólares. Este valor tem vindo a aumentar com o passar dos anos, com o apoio de outros parceiros de financiamento externo, para uma média de 3.000 dólares (Afrimap 2012). O valor atribuído a cada escola é calculado de acordo com uma fórmula que tem em conta o número de alunos, o número de turmas, e um valor discricionário variável em função do tamanho da escola e da sua localização. Os Conselhos de Escola (CE) – que já existiam antes da introdução do ADE e que são compostos por representantes da comunidade, os pais/encarregados de educação, e professores/direcção da escola – são informados do valor que foi atribuído à escola e decidem o que devem comprar. Em prol da transparência, um mapa de todas as escolas do país e os montantes atribuídos a cada escola é publicado anualmente e divulgado às províncias e distritos. Uma directriz de ADE, publicada anualmente pelo Ministério da Educação, contém instruções sobre os tipos de materiais que podem ser adquiridos e sobre os mecanismos de decisão e de gestão a serem adoptados no âmbito do ADE. A lista de artigos cuja compra é permitida tem sido alargada ao longo dos anos, concedendo uma maior flexibilidade às escolas em termos de tomada de decisão.

O ADE é financiado pelo Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE), o fundo comum do financiamento dos doadores para o sector da educação, no âmbito do qual é administrado 75% do financiamento externo para o sector (o restante financiamento externo é fornecido por meio de apoio a projectos e administrado directamente pelos respectivos doadores). Os fundos são transferidos do FASE duas vezes por ano para as direcções distritais de educação, que emitem cheques ou entregam o dinheiro às escolas, com base num plano de despesas elaborado pelo CE de cada escola. Uma directriz contendo os procedimentos e os artigos cuja aquisição é permitida, especifica o processo a ser seguido em relação à aquisição e aos artigos que podem ser adquiridos pela escola com o dinheiro. A dotação específica por aluno e por turma é calculada anualmente em função do financiamento disponível ao FASE. A informação do Ministério da Educação indica que os custos unitários por aluno oscilam entre 1,6 e 1,8 dólares por ano por aluno. A título de comparação, o governo gasta uma média de 5 dólares por ano por aluno em livros escolares (que são distribuídos através de um regime separado), e 30 dólares por ano em alimentação escolar por aluno (nos poucos locais onde este serviço é oferecido). O custo global por aluno (ou seja, o custo total para o sistema, incluindo salários, etc.) foi estimado em 90 dólares no nível primário. Em 2010, a despesa global com o ADE e o fundo do livro escolar representava 43% de todo o do FASE.

3.1.2 Pontos fortes

As visitas a escolas em todo o território moçambicano e as informações contidas em vários relatórios sugerem que, nos últimos oito anos, o ADE tem contribuído para transformar as escolas. As escolas deixaram de sofrer escassezes crónicas de materiais. Muitas escolas estão dotadas de recursos básicos de referência (por exemplo mapas, atlas, etc.) e mobiliário. As escolas também utilizam o dinheiro para comprar cadernos e outros materiais escolares, como lápis e esferográficas, que são distribuídos a todos os alunos ou apenas àqueles que não estejam em condições de os comprar.

Além da melhoria das condições escolares, uma das principais contribuições do ADE é que tem reforçado a tomada de decisões a nível local, e tem promovido o processo de descentralização. Efectivamente, promoveu a autonomização e o reforço dos CE. Isso não significa que todas



as escolas apresentem uma solidez igual; na verdade, existem casos em que os conselhos de escola são muito fracos, e onde as comunidades têm participado pouco na implementação do mecanismo.

3.1.3 *Desafios*

O sucesso do mecanismo de ADE depende da capacidade dos CE de planejar e supervisionar devidamente o processo de definição de prioridades e a distribuição dos materiais escolares. Na prática, em determinadas áreas, a capacidade de participação das comunidades e dos líderes comunitários é reduzida em razão da falta de conhecimentos técnicos (devido à insuficiência de informação sobre o mecanismo) e elevados níveis de analfabetismo. A formação/sensibilização sobre a importância da participação da comunidade nas decisões a serem tomadas no âmbito do ADE e no acompanhamento do processo ao nível da escola revela-se deficitária, e não existe informação suficiente sobre as funções específicas dos diferentes actores para assegurar o êxito do mecanismo. As avaliações sucessivas do mecanismo de ADE (em 2003 e 2006) têm revelado que não é invulgar as comunidades participarem apenas marginalmente nas decisões sobre a aplicação dos fundos de ADE.

Uma das grandes fraquezas da iniciativa prende-se com o seu acompanhamento. Não existe qualquer mecanismo formal e abrangente pelo qual o Ministério da Educação possa receber informação de todas as escolas com respeito à aplicação dos recursos. Também não existe uma forma sistemática de avaliar o impacto dos recursos sobre os indicadores de desempenho. O MdE tem efectuado visitas de acompanhamento aleatórias para obter informação sobre os artigos que foram comprados e os eventuais pontos de estrangulamento nos processos de decisão, compra e distribuição, cuja informação é empregue na revisão anual do guia de utilizadores do ADE, que ao longo dos anos, tem vindo a ser actualizado com uma gradual ampliação da lista dos artigos que as escolas estão autorizadas a comprar.

Existem indícios de que grande parte dos fundos de ADE estejam a ser utilizados na compra de artigos de consumo para a escola, em vez de serem aplicados para responder às necessidades dos alunos. Num estudo recente, o Banco Mundial encontrou-se com grupos focais em várias províncias que informaram que as crianças recebem apenas um caderno e um lápis no âmbito do ADE. Estes não duram o ano todo e as crianças vêem-se obrigadas a custear pessoalmente o material adicional necessário (Santibañez & Fox 2011). O estudo realizado pelo autor deste estudo de caso na província de Gaza (Visser & Marrengula 2012b) também parece confirmar que é dada primazia às prioridades da própria escola (materiais pedagógicos, materiais para os professores, materiais de consumo para manutenção e limpeza, etc.).

As fragilidades de alguns CE, conjugadas à ausência de acompanhamento por parte do MdE, minam a transparência e a prestação de contas do mecanismo. Outros factores que têm contribuído para reduzir a eficiência do mecanismo e os seus impactos são a ausência geral de competências de gestão por parte de muitos directores e seus quadros, sobretudo no que respeita à gestão de orçamentos e controlo da despesa, a duplicação na utilização dos fundos, a fraca correspondência entre as necessidades dos alunos e os artigos adquiridos, atrasos na compra (o que significa que, frequentemente, as famílias pobres têm de custear a compra de materiais essenciais no início do ano escolar porque os materiais adquiridos com os fundos do ADE duram apenas alguns meses após o início do ano escolar), e a escassez e má qualidade das infra-estruturas de ensino, a saber as salas de aula, que afectam o processo de ensino e aprendizagem e também têm implicações para a capacidade das escolas de armazenar e conservar adequadamente os materiais. Os atrasos na distribuição dos fundos às escolas é outra problemática, embora se tenham registado melhorias ao longo dos anos. Em algumas das áreas visitadas para efeitos deste estudo surgiram relatos de que os preços dos materiais são 'inflacionado' pelos comerciantes locais quando os fundos do ADE chegam, o que reduz a



capacidade de compra das escolas. Também surgiram relatos de desvio de fundos, mas isto ocorre principalmente a nível das próprias escolas, não a nível da Direcção Distrital de Educação.

3.1.4 *Potencial de alargamento*

Não obstante estes problemas, o mecanismo de ADE apresenta o potencial de alargamento de modo a abranger outras necessidades. Vários distritos já experimentaram fazê-lo. Desde 2008, 42 distritos (dos 128 distritos do país), identificados como 'zonas de extrema pobreza'² receberam financiamento adicional por aluno, na ordem de um dólar por criança (e, à semelhança do ADE, o valor é calculado em função do valor global disponível no FASE cada ano). Esse financiamento, comumente conhecido como 'ADE Alargado', visa incentivar as escolas a prestar apoio suplementar e específico às Crianças Órfãs e Vulneráveis (COV). As directrizes do programa ADE especificam que os fundos podem ser usados para artigos como uniformes escolares, material escolar, bidões (para o transporte de água), etc. Também especifica que o montante gasto pela escola no ADE Alargado "não deve exceder 30% do orçamento geral de ADE da escola" que, de acordo com algumas pessoas entrevistadas para este estudo, pode desincentivar as escolas de desenvolverem uma política abrangente de apoio a crianças carenciadas.

As visitas às escolares revelam que, na prática, muitas escolas gastam uma percentagem muito pequena do total do valor atribuído no âmbito do ADE (o que inclui o financiamento geral e os valores adicionais para COV nos distritos identificados) no apoio directo às crianças vulneráveis, e que a maioria destes recursos adicionais disponibilizados no âmbito do 'ADE Alargado' são empregues para reforçar as verbas gerais do ADE. Os factores que incidem sobre esta situação são o valor dos fundos adicionais, que são insuficientes para atender às necessidades dos alunos com dificuldades, a dificuldade em identificar alunos específicos (em particular nas áreas onde a maioria dos alunos vivem dificuldades e que torna difícil as escolas escolherem de entre tantas crianças carenciadas), e a necessidade de colmatar a lacuna entre as necessidades da escola e as necessidades cobertas pelo ADE, o que suscita a tentação de utilizar os fundos para propósitos que beneficiam todos os alunos. Neste contexto, e especificamente no que diz respeito às verbas adicionais por aluno, é interessante notar que a proposta original do 'ADE Alargado' havia previsto 5 dólares adicionais por COV por ano (MdE 2005), o que equivale a cinco vezes o valor praticado.

3.1.5 *Resultados evidenciados*

No que respeita aos resultados, um estudo de caso realizado pela Associação para o Desenvolvimento da Educação em África (ADEA), em 2006, embora esteja um pouco desactualizado, contém conclusões e recomendações pertinentes que se coadunam com as principais conclusões deste trabalho. A principal conclusão foi de que o ADE, enquanto mecanismo de promoção do EPU havia sido bem recebido e teria alcançado resultados positivos. Em Moçambique, isto reflectia-se no aumento das taxas de admissão (ver a Figura 1) e na redução da disparidade no número de admissões entre as áreas rurais e urbanas, entre ricos e pobres e entre raparigas e rapazes, embora existam provas de que esses ganhos etejam a estabilizar-se em determinadas áreas.

Estas conclusões são confirmadas num estudo mais recente por Fox *et al.* (2012) sobre as opções de políticas de educação e seus impactos. Para efeitos deste estudo, foi realizada uma análise econométrica do impacto das reformas da educação de 2004, para estabelecer se estas reformas estão directamente associadas aos resultados. Os autores concluem: "Os resultados econométricos indicam que as reformas de 2004-05 foram um factor importante

2 A extrema pobreza foi definida com base em dois critérios: o nível de insegurança alimentar no distrito e a taxa de prevalência do VIH.



para o aumento observado nas taxas de admissão, ou seja, devido às reformas, o ingresso no ensino primário aumentou muito mais do que teria sido a situação não fossem as reformas. Os efeitos foram sentidos em todos os grupos em idade escolar. Após a implementação das reformas em 200–05, a probabilidade de matrícula escolar aumentou para todas as crianças com idades compreendidas entre os 6 e 18 anos, controlando todas as demais variáveis medidas no estudo” (Fox *et al.* 2012, p. 42).

Mas o estudo também concluiu que o objectivo preconizado pelo mecanismo do ADE, ou seja, o de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem não foi atingido, conforme confirmado pela queda dos principais indicadores de qualidade durante o período de implementação do mecanismo. Isto está claramente ilustrado nas notas obtidas nas provas do SACMEQ, relatadas na Tabela 1, que indicam que Moçambique desceu do quinto para o nono lugar nos resultados da leitura 2003 e 2007, e do terceiro para o sexto lugar nos resultados da matemática durante o mesmo período.

O estudo da ADEA faz referência a vários aspectos que contribuíram para reduzir o impacto do ADE na qualidade da educação. Entre estes destacam-se: planos fracos e preparação inadequada das partes interessadas, em razão das pressões políticas (eleições), com consequências para a eficácia da implementação: “A solução de compromisso (ou seja, a pressão para a implantação rápida) resultou em que aspectos críticos fossem descurados durante o processo de implantação, incluindo a formação dos directores das escolas e seus adjuntos, bem como as comissões de pais e alunos sobre a gestão dos fundos; sensibilização dos pais e das comunidades com respeito às suas tarefas; requisitos de professores e salas de aula adicionais” (Ayako 2006, p 8.). Neste contexto, assinala-se que o mecanismo de ADE foi introduzido paralelamente em três outros países da região, nomeadamente no Quênia, na Tanzânia e no Uganda e que os resultados de implementação em todos os países são muito semelhantes. De uma perspectiva mais positiva, o ADE foi implementado sem a necessidade de serem implantadas novas estruturas complicadas, visto toda a gestão ser assegurada pelas estruturas existentes, com uma implicação muito reduzida de custos de gestão.

3.1.6 Perguntas para reflexão

Após a leitura do estudo de caso acima exposto, queira refletir sobre as seguintes questões:

1. O que se pode concluir sobre a eficácia do ADE no que respeita à prossecução dos objectivos preconizados aquando da sua implementação?
2. Com base nas provas apresentadas o que se pode depreender sobre a eficiência do mecanismo em geral?
3. O que podemos opinar sobre a eficiência alocativa? Quais serão as principais dificuldades que incidem sobre a eficiência alocativa? O que significa a eficiência alocativa num contexto em que mais da metade das crianças vivem abaixo do limiar da pobreza?
4. O que se pode depreender acerca da eficiência técnica? Quais são os principais obstáculos para a eficiência técnica?
5. Por que acha que, apesar do aumento do investimento na educação, a qualidade está a cair? O que diz isso sobre as soluções de compromisso entre a quantidade e a qualidade?
6. Será que o financiamento por aluno no âmbito do ADE é suficiente para fazer a diferença? Sobretudo para o ADE Alargado?
7. Se tivesse que dar sugestões, que melhorias e escolhas faria para aumentar a eficácia deste mecanismo?

A próxima secção deste relatório analisa um segundo estudo de caso sobre a educação da primeira infância.



3.2 A EPI nas comunidades rurais

3.2.1 Antecedentes

Conforme indicado na Tabela 2, que apresenta as prioridades do Plano Estratégico da Educação, uma área que desperta o interesse e o crescente empenho do Governo e dos doadores é a educação da primeira infância (EPI). Isto está relacionado com os desafios acima mencionados e os contratempos que as crianças enfrentam na idade mais tenra, devido à pobreza e à fome, e o impacto destas dificuldades para o seu desenvolvimento físico, cognitivo e psico-motor, e o seu aproveitamento escolar.

Existem provas consideráveis a nível internacional dos retornos importantes da EPI. As crianças que têm acesso a EPI de qualidade estão mais bem preparadas, revelam uma maior propensão para o sucesso escolar e desenvolvem habilidades valiosas nas fases iniciais da vida que contribuem para a sua saúde e bem-estar, como alunos, e mais tarde na vida, como participantes no mercado de trabalho. O acesso à EPI também traz benefícios às mães e aos demais membros da família que podem usar o tempo anteriormente dedicado ao cuidado da criança para participarem em actividades económicas ou (no caso dos irmãos mais velhos) frequentarem a escola. Os elevados benefícios para a sociedade do investimento em EPI foram assinalados num relatório de 2011 na revista *The Lancet*, que analisou os resultados da avaliação de 42 programas internacionais de EPI, e concluiu que: “Uma estimativa conservadora dos retornos do investimento no desenvolvimento da primeira infância é ilustrada pelos efeitos da melhoria de uma componente: a frequência do ensino pré-escolar. Um país que atinja taxas de matrícula de 25% em um ano conseguirá um benefício de 10,6 mil milhões de dólares, e uma taxa de matrícula de 50% poderá trazer um benefício superior a 33 mil milhões de dólares com uma relação custo-benefício de 17,6. Se foram incluídos programas de nutrição e de competências parentais, os proveitos serão maiores” (Engle et al. 2011).

Em Moçambique, no entanto, a disponibilização da EPI tem sido muito reduzida, face às insuficiências de capacidades técnicas e financeiras para proporcionar tais oportunidades e, até recentemente, devido à falta de apoio político para a expansão deste nível de ensino. Os actuais serviços de EPI cobrem apenas 4% dos 4,5 milhões de crianças que potencialmente necessitarão de EPI no país e concentra-se nas zonas urbanas e nas crianças cujas famílias têm mais posses financeiras. A maioria dos programas nas zonas urbanas são assegurados por instituições privadas, enquanto as ONG, as OSC e organizações religiosas asseguram a EPI nas zonas rurais.

Em geral, o país confronta-se com enormes desafios em torno da implantação e exploração de centros de EPI nas comunidades – sobretudo face à ausência de apoio de organizações ou doadores externos – dado que, apesar do recente empenho político, não existe uma dotação orçamental para funcionários ou infra-estruturas, o que implica que estes têm de ser assegurados pelas comunidades ou por fontes externas. Como resultado, os centros sofrem de superlotação ou prestam serviços de má qualidade quando os pais são incapazes de proporcionar compensação financeira ou em espécie para os educadores de infância. Contudo, o entusiasmo dos pais e da comunidade em relação ao EPI é considerável – os pais nas áreas com acesso ao EPI confirmam que os benefícios consistem no desenvolvimento dos seus filhos, e na hipótese de avançarem para o ensino primário (Visser & Marrengula 2012a). Tanto as comunidades como as autoridades locais também manifestam um forte apoio à expansão das oportunidades de EPI. No entanto, a experiência revela que muitos dos pais não estão à altura de proporcionar uma contribuição financeira para o EPI dos seus filhos, e também não estão convencidos de que isto deva ser exigido, visto que o ensino primário é gratuito. A participação na forma de trabalho (por exemplo, limpeza da escola, pequenas obras, etc.) parece ter alguma adesão.



3.2.2 *Experiências-piloto de EPI*

O Governo de Moçambique aposta na expansão das oportunidades de EPI nos próximos anos, com base num 'modelo' desenvolvido por Organizações da Sociedade Civil (OSC) como a *Save the Children* e a Fundação Agha Khan. Esta experiência das *escolinhas* será alargada pelo Governo de Moçambique com o financiamento do Banco Mundial (BM), na sequência de um programa-piloto lançado pela *Save the Children United Kingdom* (SC UK) na província de Gaza entre 2006 e 2008. A iniciativa teve início em 2006 em 42 comunidades, e foi alargada para outras 11 comunidades.

3.2.3 *Propósito*

O modelo escolinha privilegia o desenvolvimento físico e as competências linguísticas, cognitivas e sócio-emocionais. As *escolinhas* adoptam uma abordagem centrada na criança, com uma componente de nutrição e um módulo de competências parentais. As escolas pré-primárias são geridas e administradas pela comunidade. Como pré-requisito para beneficiarem do programa, as comunidades devem disponibilizar uma parcela de terra onde construir uma instalação básica, fornecer os materiais de construção disponíveis na área, fornecer a mão-de-obra para a construção, e criar um comité responsável pela gestão e administração das pré-escolas. Na fase piloto, um agente comunitário do CS a nível distrital oferece apoio à mobilização e implementação, incluindo apoio técnico. As *escolinhas* são depois dotadas de educadores recrutados na comunidade, que recebem formação inicial e em serviço. Essencialmente, os educadores são voluntários que recebem um subsídio de 250 meticais por mês (8 dólares norte-americanos). O dinheiro é canalizado para o comité de gestão (comunitário) da escolinha trimestralmente e este, por sua vez, paga o educador. O comité de gestão não recebe qualquer remuneração mas beneficia de formação.

3.2.4 *Resultados evidenciados*

A fase piloto consistiu num forte projecto de investigação, com uma linha de base, linha de fundo e grupo de controlo, caracterizando-se como a "primeira avaliação aleatória de uma intervenção pré-escolar num ambiente rural africano" (Martinez, Naudau & Pereira 2012, p. 8). Os resultados da fase piloto foram animadores e confirmaram o que a experiência internacional tem vindo a revelar. Entre os resultados principais destacam-se os seguintes:

- as crianças que frequentam as escolinhas piloto tem uma probabilidade 26% mais elevada de frequentar a escola primária e 24% mais elevada de ingressar na idade certa (aos seis anos). Este resultado reveste-se de particular importância à luz da evidência que revela que "a forma mais rápida para garantir uma maior cobertura do ensino primário é garantir que as crianças ingressem na escola na idade correcta" (Fox et al. 2012, p. 60);
- as crianças beneficiárias passam uma média de 7,2 horas adicionais por semana em actividades relacionadas com a escola e os trabalhos de casa;
- as crianças que beneficiaram de EPI nestas escolinhas obtiveram notas mais elevadas nas provas padronizadas de competências cognitivas, sociais, emocionais e de motricidade fina (estas provas foram adaptados ao contexto moçambicano) e revelam-se geralmente mais bem preparadas e com maior capacidade de aprender. Especificamente, as crianças que frequentavam o ensino pré-escolar registaram uma melhoria de 12,1 pontos, ou 87%, nos domínios das competências cognitiva, de motricidade fina e sócio-emocionais (embora não nas competências linguísticas), contribuindo para um melhor nível de preparação escolar e taxas significativamente mais elevadas de matrícula no ensino primário (na idade apropriada);



- também se registaram efeitos secundários para os pais das crianças participantes, que demonstraram competências parentais mais fortes e melhores, incluindo passando mais tempo a brincar com seus filhos e aplicando menos castigos corporais;
- as repercussões também se fizeram sentir nos outros membros da família. Os irmãos mais velhos apresentaram uma probabilidade 5% mais elevada de frequentarem a escola;
- os encarregados de educação apresentaram uma probabilidade mais de um terço mais elevada de ter trabalhado nos últimos 30 dias, provavelmente porque as mães, os irmãos e outros prestadores de cuidados deixaram de precisar de passar tanto tempo a cuidar das crianças jovens em casa. Os custos da fase-piloto foram estimados em 2,47 dólares por mês por criança.

3.2.5 *Factores de sucesso*

As avaliações desta iniciativa ressaltaram alguns elementos que parecem ter contribuído para o sucesso deste modelo, a saber:

- a abordagem pedagógica (aprendizagem centrada na criança, um kit básico para cada escola, o uso da língua local e do português, formação em serviço e apoio aos colaboradores) e o uso de soluções tecnológicas de baixo custo;
- a forte participação e contribuição da comunidade e dos pais;
- a ligação e o apoio da escola primária local, e a mobilização da escola primária para apoiar a instalação de EPI;
- a contribuição e o apoio de um trabalhador de desenvolvimento baseado no distrito, responsável por facilitar a criação das escolinhas;
- o recrutamento de educadores que são membros da comunidade e são recrutados pela comunidade;
- boa coordenação com as entidades do Estado responsáveis pelo EPI;
- uma forte componente de acompanhamento e avaliação.

3.2.6 *Desafios*

Têm-se registado desafios desde 2011, quando os centros-piloto foram entregues à comunidade e o apoio externo foi gradualmente retirado. Nalguns casos, o resultado foi o abandono de um grande número de crianças e até o encerramento dos centros. Curiosamente também, o modelo de CE parece não ter tido qualquer impacto sobre a situação nutricional das crianças, apesar de uma componente específica visando a conscientização dos pais sobre aspectos nutricionais. As razões por isto são explicadas num estudo recente da iniciativa, que observa que: "40% das crianças apresentavam atrofia na linha de base. Visto que o potencial de crescimento da criança é em grande medida determinado até à idade dos 3 anos ... e que os atrasos iniciais no crescimento físico são difíceis de inverter ... não é de estranhar que não se registassem diferenças nas taxas de atrofia e desnutrição entre as crianças nos grupos de tratamento e de controlo até 2010" (Martinez, Naudau & Pereira 2012).

Na fase de alargamento do programa-piloto, prevista para 2013, o financiamento do BM será empregue na expansão deste modelo de EPI comunitário bem sucedido. A expansão prevista irá abranger os distritos e as comunidades em cinco províncias do país (Maputo Cidade e Província, Gaza, Tete, Cabo Delgado e Zambézia). Está previsto abarcar 120 comunidades em cada uma das cinco províncias durante esta fase de alargamento, e que, em cada comunidade, o alargamento venha a beneficiar 70 crianças com idades compreendidas entre os 3 e 5 anos, bem como outras 70 crianças com idades de 0 aos 2 anos com uma componente nutricional.



3.2.7 *Aplicando parcerias Governo-OSC para a expansão*

A expansão contará com o apoio de provedores comunitários (OSC) contratados pelo Ministério da Educação. Este é um modelo novo em Moçambique onde, até à data, a maioria dos serviços de educação têm sido prestados pelo governo, em instalações administradas pelo governo.

Para efeitos de implementação, o financiamento deste programa de EPI será canalizado pelo FASE do Ministério da Educação, à semelhança dos fundos para o ADE. O Ministério da Educação irá utilizar estes fundos para lançar concursos públicos, que culminarão na identificação de um prestador de serviços (uma OSC) em cada uma das províncias, responsável por prestar um pacote básico de serviços. O pacote básico de serviços será definido ao tomar em consideração as componentes de sucesso do programa-piloto e incluirá: o fornecimento e o uso dos mesmos recursos utilizados no programa-piloto; a criação de comités a nível das comunidades; e apoio técnico às escolinhas. Por sua vez, cada prestador de serviços, subcontratará outras organizações e prestadores de serviços locais. A remuneração dos prestadores de serviços dependerá da realização de resultados pré-definidos, cuja monitoria e avaliação caberá a uma entidade independente governamental ou privada.

O crédito disponibilizado pelo BM será também aplicado em acções de capacitação a vários níveis (nacional, provincial, distrital) do MdE para que este esteja à altura de assegurar a EPI, e em acções de aprofundamento de conhecimentos, que incidirá sobre a avaliação dos impactos das actividades de EPI em Moçambique e dos modelos de EPI nos contextos urbanos. Espera-se que o crédito do BM, no valor de 40 milhões de dólares durante quatro anos, venha a dar um impulso significativo à expansão da EPI em Moçambique. Um programa complementar financiado pela Finlândia e administrado pela UNICEF irá apoiar outros ministérios que também desempenham um papel importante nos serviços de EPI, a saber o Ministério da Mulher e da Acção Social e o Ministério da Saúde, para garantir o apoio complementar e a supervisão por parte do Governo.

3.2.8 *Perguntas para reflexão*

1. Na sua opinião, quais são as vantagens da parceria entre o Governo e prestadores de serviços da sociedade civil? Quão aplicáveis são este tipo de parcerias no contexto em que você se insere?
2. Quais são os desafios práticos para o êxito destas parcerias? E quais seriam os obstáculos para a eficácia e a eficiência?
3. Que implicações têm estas parcerias para o papel que o Governo/MdE deve desempenhar?
4. Na sua opinião, quão sustentável é esta modalidade de EPI?

A última secção deste capítulo analisará resumidamente uma terceira iniciativa iniciada por uma ONG. À semelhança do ADE, o programa de cupões escolares visava melhorar as taxas de matrícula e retenção, ao apostar nos materiais essenciais para a aprendizagem. Embora existam algumas provas de que a intervenção foi bem sucedida, a iniciativa acabou por não ser reproduzida nem alargada.

3.3 **Feiras de materiais escolares/cupões escolares**

3.3.1 *Antecedentes e propósito*

A iniciativa de cupões escolares, implementada entre 2005 e 2008 na província da Zambézia, também focou no ensino primário, com o objectivo específico de combater as taxas elevadas de abandono e de absentismo de crianças de famílias pobres em idade escolar. O projecto



visava incentivar as crianças a frequentarem a escola, e assim assegurar melhores taxas de matrícula e retenção escolar. A iniciativa foi implementada pela Save the Children United Kingdom (SC-UK) a nível descentralizado e fornece um contraste interessante com o programa ADE e a iniciativa EPI, ambos oferecidos a nível nacional e em maior escala. Apesar de existirem provas de que foi bem sucedida, a iniciativa não teve continuidade e, neste aspecto também, esta experiência oferece lições valiosas para reflexão.

Os cupões escolares foram introduzidos para combater a fraca aderência escolar das crianças em idade escolar, como resultado da incapacidade financeira dos pais e/ou encarregados de ensino para pagar as despesas escolares devido à incapacidade dos mesmos de fornecer uma adequada supervisão/apoio para assegurar que as crianças frequentassem a escola. As transferências de dinheiro eram pagas pela SC-UK em forma de cupões de um determinado valor e destinavam-se especificamente a COV. Os cupões permitiam que as COV comprassem material escolar e outros artigos necessários, incluindo vestuário e calçado, como resposta aos resultados de investigações que haviam revelado que a falta de alimentos não era o único factor que afectava a matrícula e a retenção das crianças, mas que a incapacidade financeira dos pais para custear os materiais escolares também constituía um forte entrave (Mole & Giva 2007).

3.3.2 *Implantação*

O valor do cupão era “equivalente à despesa média anual de um agregado familiar em materiais escolares, se recebessem rendimentos” (Mole & Giva 2007). A justificação para o mecanismo era que daria à criança beneficiária e à sua família o poder de compra para poderem escolher e comprar os seus próprios materiais escolares necessários. Tinha como intuito não só assegurar que as necessidades básicas de material escolar fossem atendidas, mas também que as famílias ganhassem autoestima, satisfação e o direito à educação. As transferências de dinheiro eram programadas para o início do ano escolar para que as crianças ingressassem na escola devidamente preparadas. Os fornecedores eram informados da data da feira e eram convidados a participar. Eram informados do tipo de materiais escolares de que as crianças subvencionadas pelo programa iriam necessitar. Na maioria das localidades, a feira era organizada nos arredores da escola para facilitar o controlo.

O grupo-alvo principal da iniciativa era as crianças identificadas pelas comunidades como sendo vulneráveis. O grupo-alvo secundário consistia na pessoa do agregado familiar identificada como sendo a responsável pela educação da criança. De modo a identificar os beneficiários, a SC Reino Unido contou com as estruturas de líderes locais e comités comunitários para COV já existentes nessas comunidades e criadas no âmbito de outras intervenções que havia financiado. Os directores das escolas abrangidas pela iniciativa foram convidados a participar para assegurar que as crianças seleccionadas efectivamente se matriculavam.

3.3.3 *Cobertura, custo e uso dos cupões*

Em termos de cobertura, o projecto da FME ajudou mais de 3.500 crianças em idade escolar de famílias vulneráveis em quatro comunidades nos distritos de Morrumbala e Mopeia, na província central da Zambézia, e atraiu 154 fornecedores. Cadernos (média de 8 por criança), esferográficas (2,5 por criança) e lápis (1 por criança) foram os artigos mais comprados, seguidos de vestuário e artigos de higiene pessoal (chinelos, sabonete/detergente e camisas).

O custo desta iniciativa foi de 7,6 dólares por aluno. A tabela abaixo apresenta os custos por beneficiário.

**Tabela 3: Dados quantitativos da eficácia do custo da FME**

Indicadores	Valores (USD)
Custo total	26 124,4
Número efectivo de beneficiários	3 432
Custo por beneficiário	7,6
Valor transferido por beneficiário	6,2
Equivalente em dinheiro	
Encargos gerais por beneficiário	1,4
Custo médio por cada dólar de benefício	1,2

Fonte: Mole & Giva (2007)

3.3.4 Resultados

A avaliação da iniciativa (Mole & Giva 2007) forneceu informação qualitativa e quantitativa. Em termos qualitativos, as entrevistas com os beneficiários secundários revelaram o impacto positivo dos cupões para a autoconfiança e a autoestima dos alunos e uma vontade de continuar a frequentar a escola.

Em termos numéricos, existem dados só para uma localidade. Estes revelam que a taxa de matrícula aumentou em 36%, de 911 alunos em 2004 para 1.240 em 2005. Os membros da comunidade atribuíram esta conquista em parte à iniciativa das FME, que assegurava os materiais escolares às crianças em idade escolar que de outro modo não estariam em condições de ingressar nem continuar a frequentar a escola. Infelizmente, não foram recolhidos outros dados sobre os impactos nas taxas de matrícula e frequência escolar, o que torna impossível afirmar se a iniciativa teve o mesmo impacto nas outras áreas onde foi implementada.

3.3.5 Desafios

Os desafios para a implementação incluíram o próprio processo de selecção e a dificuldade em identificar as crianças mais carenciadas num contexto em que até as crianças consideradas relativamente seguras faltavam à escola ou abandonavam os estudos para atender a outras necessidades básicas, como ajudar no cultivo ou no pastoreio dos animais, ou para assegurar outra fonte de rendimentos para a família, como actividades comerciais de pequena escala ou trabalho de campo a tempo parcial. Outra dificuldade foi a selecção e o controlo pelas comunidades pois, nalguns casos, as equipas de selecção elaboravam 'listas fantasmas' contendo os nomes de familiares ou os próprios nomes.

3.3.6 Pontos fortes

Uma evolução positiva foi o impacto da canalização de recursos financeiros para as comunidades pobres, visto as feiras terem constituído uma boa oportunidade de negócio para os fornecedores e um mecanismo de promoção do desenvolvimento e redistribuição e transferência da riqueza. A avaliação da iniciativa concluiu que "poderia ter um impacto muito positivo na redução da pobreza, um objectivo estratégico do Governo de Moçambique" (Mole & Giva 2007, p. 19), embora tenha advertido também que a iniciativa levanta questões políticas mais amplas "sobre a reprodução no âmbito da política nacional de educação e o papel do Ministério da Educação ... o alargamento em maior escala (para abarcar mais crianças vulneráveis) e repetição (para garantir que permaneçam na escola, e para atingir o objectivo de estímulo do mercado das FME, exigiria um empenho substancial e crescente da parte dos



doadores. Isto estaria em conflito com a preferência dos doadores de apoiar a educação através do orçamento geral do Estado, e também com o mandato do Ministério da Educação no sentido de fornecer materiais escolares adequados às escolas e assegurar a maior participação possível de todas as crianças no sistema educativo” (ibid). Estas reservas em torno da capacidade de reprodução e alargamento parecem ter sido confirmadas, visto a iniciativa não ter sido replicada nem continuada finda a fase piloto, apesar do custo relativamente baixo. A principal deficiência da iniciativa também foi que não houve monitorização a jusante, conforme prevista, para “demonstrar que esta é uma forma eficaz de motivar as crianças vulneráveis a voltar e continuarem a frequentar a escola uma vez que estejam matriculadas” (ibid), o que pode ter contribuído para a falta de entusiasmo por este programa-piloto.

3.3.7 Perguntas para reflexão

1. Na sua opinião, quais são os principais pontos fortes desta iniciativa? Quais são as áreas de eficiência técnica e alocativa que pode identificar? Quais são as áreas que deveriam ter sido reforçadas?
2. Em que medida os cupões foram bem sucedidos? Porquê?
3. Comparando a iniciativa EPI com esta, quais são os elementos que contribuíram para que o mecanismo de EPI fosse alargado? Porque acha que a iniciativa dos cupões não teve o mesmo sucesso? Que lições podem ser colhidas para futuras iniciativas deste tipo?

A parte final deste estudo comparará e contrastará estas iniciativas, com vista a convidá-lo – o leitor – a tirar conclusões sobre os critérios que aplicaria para decidir entre estas iniciativas.

4. Discussão e reflexão

Em Moçambique, em 2009, a educação representava 21% do orçamento do Estado, comparando aos 11% para a saúde, correspondendo a pouco menos de um terço do orçamento do Estado. O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2004 destacou a fraca eficiência alocativa nos países em desenvolvimento, adiantando que “embora os países afectem quase um terço dos seus orçamentos à saúde e à educação, só uma proporção muito pequena é gasta nas pessoas pobres” (Banco Mundial 2004, p. 8).

Tabela 4 resume as principais características das três iniciativas analisadas neste estudo. Com base naquilo que leu, reflecta sobre as seguintes questões:

1. Na sua opinião, até que medida é que os recursos estão a ser efectivamente canalizados para satisfazer as necessidades prioritárias identificadas? Em relação a cada uma das iniciativas, o que poderia ser feito para assegurar que sejam mais bem dirigidas aos alvos pretendidos?
2. Se tivesse que usar uma destas iniciativas para convencer o Ministério das Finanças a dar-lhe financiamento adicional, qual delas usaria e porquê? Que informação adicional poderia procurar obter para fundamentar o seu pedido?
3. Que provas existem de que as agências envolvidas nestas iniciativas estão a fazer um acompanhamento apropriado dos resultados e dos impactos destas iniciativas? Que recomendações formularia para reforçar estas acções?
4. A que conclusões chegou sobre a optimização de recursos em relação a estas intervenções? Que recomendações formularia para assegurar uma maior optimização dos recursos?

**Tabela 4:** Informação-chave sobre os três mecanismos

Características/tipo de intervenção	ADE	EPI alargado	FME/Cupões
Propósito	Melhorar a qualidade do ensino primário – reduzir as taxas de desistência, taxas de repetência e fracasso escolar	Preparação escolar, transição para o ensino primário, matrícula na idade certa	Melhorar as taxas de matrícula e frequência escolar
Canal de financiamento	Financiamento directo às escolas pelos sistemas do governo	FASE, e subcontratação de OSC	Financiamento paralelo pela ONG
Modalidade de implementação	Administrado pelo governo	Prestação de serviços por OSC a nível provincial	Administrado pela ONG
Resultados	Aumento das taxas de matrícula e de conclusão Redução do desempenho educacional (qualidade de ensino inferior)	Melhoria das taxas de transição para o ensino primário Melhores notas nas provas de competências cognitivas Nenhum impacto sobre as aptidões linguísticas nem na situação de saúde	Aumento das matrículas (dados disponíveis para apenas uma localidade) Expressão de vontade de regressar à escola
Público-alvo	Indiferente	Comunidades rurais	Alunos vulneráveis (COV)
Custo por aluno	2 dólares por aluno por ano, e 1 dólar adicional em distritos seleccionados	2,5 dólares por criança na pré-escola por mês (30 dólares por ano)	7,6 dólares por aluno por ano



Bibliografia

- AfriMAP (2012) *Moçambique – A Prestação Efectiva de Serviços Públicos no Sector da Educação*. Johannesburg: AfriMAP.
- Ayako A (2006) *Lessons of the Experience with Direct Support to Schools Mechanism: A Synthesis*. Paper presented at the ADEA Biennale on Education in Africa, Libreville, Gabon, March 27–31, 2006.
- Banco Mundial (2004) *World Development Report – Making Services Work for Poor People*. World Bank and Oxford University Press.
- Bartholomew A, Takala T, & Ahmed Z (2009) *Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative – Country Case Study: Mozambique*. UK: Mokoro & OPM.
- Clarke J & Visser-Valfrey M (2010) *Results and Value for Money: A Performance Review of the Human Development Portfolio in Mozambique*. Maputo: DFID.
- Engle PL, Fernald LCH, Alderman H, et al. (2011) Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries. *The Lancet* 378(9799): 1339–1353.
- Fox L, Santibañez L, Nguyen V, & André P (2012) *Education Reform in Mozambique Lessons and Challenges*. Washington: World Bank.
- Fox L, & Santibañez L (2011) *Education Reform in Mozambique: Feedback from the Ground*. Washington: World Bank.
- Hungi N, Makuwa D, Ross K, Saito M, Dolata S, Van Cappelle F, Paviot L and Vellien J (2010) *SACMEQ III Project Results: Pupil achievement levels in reading and mathematics*. Working Document Number 1. SACMEQ.
- Government of Mozambique (2011) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014*. Maputo: Government of Mozambique.
- Martinez S, Naudeau S & Pereira V (2012) *The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique*. Maputo: World Bank and Save the Children.
- MoE (Ministry of Education) (2011) *Manual de Procedimentos –16a Fase Programa de Apoio Directo às Escolas*. Maputo: Ministry of Education.
- MoE (Ministry of Education) (2011) *Balanço do Aproveitamento Escolar de 2011: Ensino Geral, Técnico Profissional e Vocacional, Formação de Professores e Alfabetização e Educação de Adultos*. Maputo: Ministry of Education.
- MoE (Ministry of Education) (2010) *Developing Education in Mozambique. Improving quality and promoting equal participation. Proposal for FTI Funding*. Maputo: Ministry of Education.
- MoE (Ministry of Education) (2010) *Education Sector Support Pool Fund (FASE) (Fundo de Apoio ao Sector de Educação/Education Sector Programme) – Environmental and Social Management Framework*. Maputo: Ministry of Education.
- MoE (Ministry of Education) (2005) *Republica de Moçambique – Apoio às Crianças Órfãs e Vulneráveis (COVs) Dentro do Programa de Apoio Directo às Escolas Memorando de Concepção*. Maputo: Ministry of Education.



Mole P & Giva N (2007) *RHVP Regional Evidence-Building Agenda (REBA) – Education Material Fairs in Mozambique*. Maputo: Save the Children UK.

REBA Case Study Brief (2008) *Education Material Fairs–Mozambique*. Save the Children UK.

Santibañez L and Fox L (2011) *Primary Education Reform in Mozambique: Feedback from the Ground – Synthesis Report*. Washington: World Bank.

Spaull N (2011) *SAQMEQ Working Paper 11 – Primary School Performance in Botswana, Mozambique, Namibia, and South Africa*. SAQMEC.

Souto M (2006) *Action Research on Effectiveness of Financial Support for Vulnerable Households*. Maputo: Save the Children UK.

Visser M & Marrengula M (2012a) *Finnish Support to the Implementation of an Early Childhood Education Program in Mozambique – Preliminary Project Document*. Helsinki: Finish Ministry of Foreign Affairs.

Visser M & Marrengula M (2012b) *Demand and Supply Side Barriers to Primary Education in Mozambique: Results of a study from Gaza Province*. Maputo: OPM.



Anexo 1

Estatísticas sobre Moçambique e o Sector de Educação

Estatísticas gerais de Mozambique (2010 – fonte UNESCO UIS)

População total	23 391 000
Taxa anual de crescimento (%)	2,3
População 0–14 anos (%)	44
Taxa de mortalidade infantil/1000	76
Esperança de vida à nascença	50
Taxa de VIH (%) em adultos (14–49 anos)	11,5 (2009)
Pobreza (% da população vivendo com < 2 dólares/dia)	82

Source: UNESCO UIS¹ (2010)

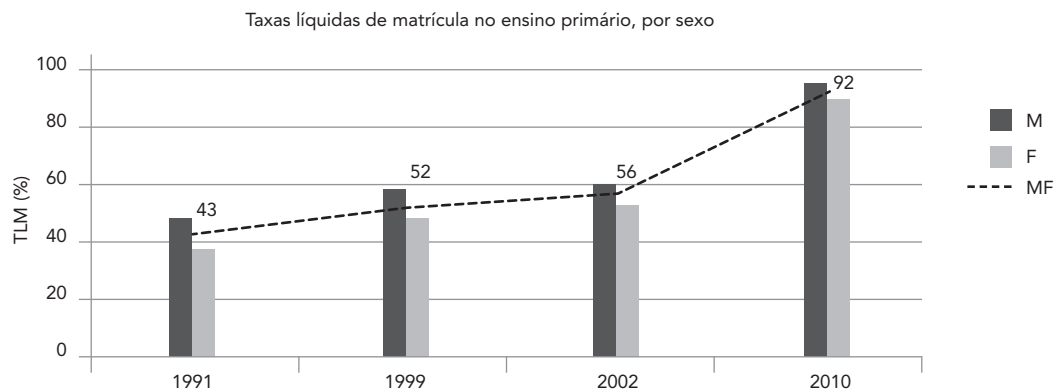
Estatísticas seleccionadas de educação (2010)

Total de alunos matriculados no ensino primário em 2010	5.3 milhões
Número de crianças não escolarizadas (ensino primário)	366 736
Taxa líquida de matrícula (ensino primário)	91,9
Taxa líquida de matrícula (ensino secundário)	16,1
Esperança de vida escolar ISED 1–6 anos	9,7
Taxa de repetição (%) no ensino primário	7
Taxa de sobrevivência até ao 5º ano (%)	44
Taxa de transição do ensino primário para o secundário (%)	50
Rácio aluno/professor (ensino primário)	58
Percentagem de docentes formados (ensino primário)	75,9
Percentagem de docentes formados (ensino secundário)	75,9
Despesa pública na educação como percentagem do PIB	5

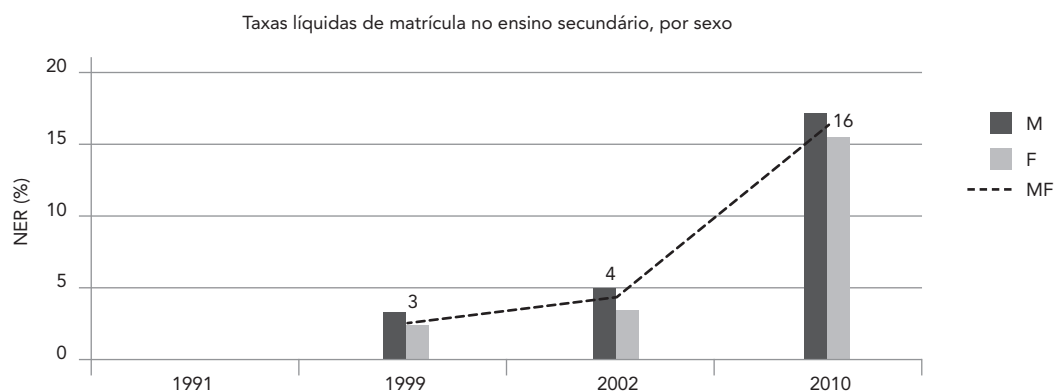
1 http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=289&IF_Language=eng&BR_Country=5080&BR_Region=40540 (Accessed 14 November 2012)



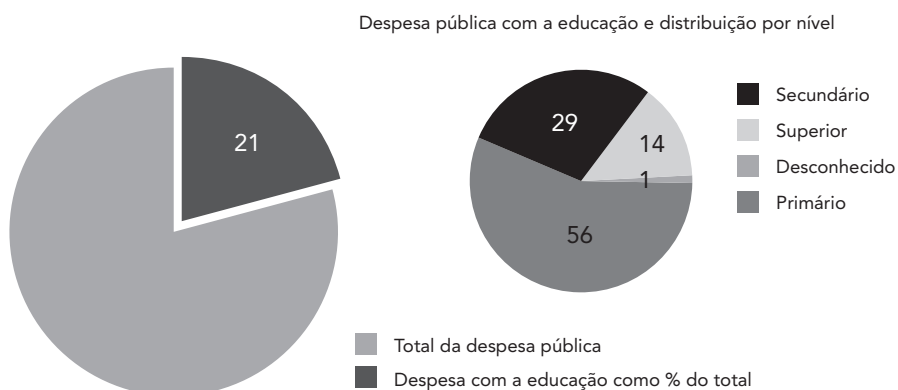
89% das raparigas e 94% dos rapazes frequentam o ensino primário



15% das raparigas e 17% dos rapazes frequentam o ensino secundário



21.0% da despesa pública é gasta na educação





CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR