

Expansão, acessibilidade e a política de financiamento do Ensino Superior em Moçambique

Cremildo José Yotamo e André Victorino Mindoso

Cremildo José Yotamo

Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, SP, Brasil.
Universidade de Rovuma – Nampula, Moçambique.

E-mail: cyotamo@yahoo.com.br

ORCID: 0000-0002-3167-5743

André Victorino Mindoso

Universidade de Rovuma – Nampula, Moçambique.

E-mail: amindoso@hotmail.com

ORCID: 0000-0003-2969-5187

Resumo: O artigo analisa o processo de expansão do Ensino Superior (ES) em Moçambique e a política do Estado para o seu financiamento. Em termos metodológicos, ele se baseia na análise de documentos oficiais do governo e das Instituições de Ensino Superior (IES). Os seus resultados evidenciam que houve uma significativa expansão do ES no país e que, se inicialmente o Estado se responsabilizava em financiar tal processo, paulatinamente foi-se eximindo de o fazer. Em consequência, as IES públicas se hibridizaram, tendo passado a atuar numa lógica público-privada, o que acabou se refletindo na manutenção de desigualdades regionais no acesso ao ES.

Palavras-chave: Expansão do Ensino Superior; Política de financiamento; Moçambique.

Expansion, accessibility and the financing policy for Higher Education in Mozambique

Abstract: The article analyzes the expansion of Higher Education (HE) in Mozambique and the State's policy for its financing. Methodologically, it is based on the analysis of official documents from the government and Higher Education Institutions (HEIs). The results show that there has been a significant expansion of HE in the country and that, if initially the State assumed the responsibility of financing such a process, it gradually became exempt from doing so. Consequently, public HEIs have become hybridized, acting in a public-private logic, which ended up being reflected in the maintenance of regional inequalities in the access to HE.

Keywords: Expansion of Higher Education; Financing policy; Mozambique.

Expansión, accesibilidad y política de financiación de la Educación Superior en Mozambique

Resumen: El artículo analiza el proceso de expansión de la Educación Superior (ES) en Mozambique y la política del Estado para su financiamiento. Metodológicamente se basa en el análisis de documentos oficiales del gobierno y de las Instituciones de Educación Superior (IES). Sus resultados muestran que hubo una expansión significativa de la ES en el país y que, si el Estado fue inicialmente responsable de financiar dicho proceso, gradualmente se eximió de hacerlo. Como consecuencia, las IES públicas se hibridaron, empezando a actuar en una lógica público-privada, con la consecuencia de mantener las desigualdades regionales en el acceso a la ES.

Palabras clave: Expansión de la Educación Superior; Política de financiamiento; Mozambique.

Introdução

Após as independências africanas, que tiveram lugar sobretudo entre as décadas de 1950 e 1970, os países do continente passaram a encarar o Ensino Superior (ES) como uma importante ferramenta para a construção de uma “nova África”. Tratava-se, como indicam Kingsley Banya e Juliet Elu (1994), de colocar este nível educativo à serviço dos jovens países, fornecendo-lhes quadros qualificados para que pudessem atuar em diferentes setores de atividade, incluindo no apoio e desenho de políticas de desenvolvimento, assim como no restauro de línguas e manifestações culturais que haviam sido discriminadas no período colonial. Para que alcançassem essas pretensões, muitos desses países apostaram no sistema de uma universidade nacional, a qual ao mesmo tempo que servia de símbolo de unidade nacional, respondia à missão de formação de quadros e de políticas públicas de desenvolvimento econômico, social e cultural.

Dada as particularidades de cada país, contudo, tanto no que tange à sua natureza geográfica, demográfica, econômica, o nível de demanda e mesmo as tensões internas neles existentes, esse modelo de universidade única foi colocado em causa. Passou a estar presente a ideia de que era importante que o acesso ao ES não fosse elitizado, pois isto lembrava a discriminação que as populações africanas passavam no período colonial, e que, para que se evitasse tal sentimento, as autoridades públicas do continente, a pouco e pouco, foram seguindo uma abordagem favorável à expansão do acesso ao ES (Kobla et al., 2018). É nesse contexto que, em nosso entender, a questão da expansão do ES passou a entrar na agenda dos Estados africanos.

O caso moçambicano não se diferencia totalmente da experiência africana acima apresentada. Com efeito, está em causa um país situado no Sudeste de África e que por muito tempo esteve sob a tutela colonial de Portugal, tendo conquistado a sua independência em 1975, após uma década de guerra de descolonização. Nesse contexto, a nova elite dirigente do país, constituída essencialmente pelos então dirigentes militares da Frente de Libertação de Moçambique, definiu que a única Instituição de Ensino Superior (IES) herdada do período colonial, a Universidade de Lourenço Marque, se convertesse na primeira universidade do novo Moçambique. Foi concretamente em 1976 que ela assumiu a designação de Universidade Eduardo Mondlane (UEM), tendo a mesma passado a ocupar a posição de universidade nacional, a qual caberia, entre outros, formar quadros superiores para o país, bem como participar e impulsionar a construção do novo Estado-nacional (Rosário, 2012).

Dada às demandas que foram emergindo durante a primeira década de independência, cuja grande característica era a de as elites dirigentes terem optado pelo modelo socialista de organização do Estado e da sociedade, estas viram-se na necessidade de abrir mais duas IES, de natureza essencialmente vocacional. É assim que, em 1985, foi criado o Instituto Superior Pedagógico (ISP), o qual estava vocacionado à formação de professores para o ensino secundário e, em 1986 o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), que visava formar técnicos superiores em relações internacionais e diplomatas.

Um dado importante a ter em conta nesse período embrionário do ES em Moçambique é o de que, a essa altura, o acesso às IES não era condicionado pela prestação de provas de admissão, assim como

não se cobrava, aos estudantes, contrapartida financeira pela sua formação. Esse fato, como nota Jamisse Taímo (2010), era motivado pelo fraco desenvolvimento do ensino secundário em todas as províncias do país, o que fazia com que houvesse um número reduzido de aspirantes a frequentar o ES; mas também, pela extrema necessidade que o setor estatal tinha de quadros qualificados para o seu pleno funcionamento.

A década de 1990, porém, constituiu um novo momento para o ES moçambicano. Com o fim da experiência socialista, e a abertura do país para o paradigma neoliberal de desenvolvimento, simbolizada pela entrada em vigor de um novo ordenamento constitucional, o Estado deixou de ser o único provedor do ensino de nível superior, tendo passado a partilhar essa tarefa com instituições particulares. Em consequência disso, surgem em 1995 e 1996, respectivamente, as primeiras IES particulares do país, designadamente, a Universidade Católica de Moçambique (UCM) e o Instituto Superior Politécnico e Universitário (ISPU). Com a instalação destas, abriu-se caminho para que nas décadas subsequentes assistíssemos ao surgimento de outras mais. Ao mesmo tempo, a prestação de provas de admissão passou a fazer parte do ritual de ingresso no ES, tendo-se mantido a forte participação financeira do Estado na manutenção dos estudantes matriculados em IES públicas.

É o cenário acima apresentado que se assistiu ao longo das últimas quatro décadas, o que fez com que Moçambique, país que aquando de sua independência contava com uma IES apenas, em 2018 tivesse 53, sendo que 22 de natureza pública e 31 particulares. A par desse incremento do número de IES, como ficará mais evidente ao longo do artigo, o mesmo se verificou em relação aos estudantes matriculados. Só para se ter uma ideia, se em 2003 existiam apenas 17.225 estudantes matriculados tanto em IES públicas quanto particulares, em pouco mais de uma década o número passou para os 196.801. Esta transformação quantitativa do ES moçambicano, contudo, não se verificou apenas no incremento do número de IES e de seus ingressos, mas também, pelo estabelecimento das mesmas nas diferentes regiões do país. Com efeito, a nível do país se assistiu a um movimento de expansão territorial das IES, que inicialmente (1976-1994) se concentravam na cidade de Maputo e que, de forma paulatina, passaram igualmente a estar presentes nas demais províncias.

É importante percebermos, contudo, que a expansão do ES em Moçambique não pode ser cabalmente entendida dissociando a questão de seu financiamento. Com efeito, encontramos no país dois regimes de financiamento do ES que merecem ser afluídos. Por um lado, as IES particulares se mantêm e expandem-se pelo país adentro recorrendo a diferentes formas de financiamento, onde se destacam as mensalidades que os estudantes pagam em troca de sua formação. Dependem igualmente de: “doações de entidades privadas, bolsas de estudo de instituições, crédito bancário a estudantes, parecerias resultantes de contratos de investigação, receitas provenientes de serviços prestados, entre outros” (Mussagy, 2016, p. 112).

Por outro lado, as IES públicas têm a particularidade de dependerem do financiamento do Estado, por via de seu orçamento anualmente alocado a elas, conforme se verá mais adiante. Contudo, dado o fato de o governo não alocar financiamento suficiente para o funcionamento das IES públicas, estas se viram na contingência de buscar alternativas. Como consequência, essas passaram a se reinventar e a

usar a estratégia de financiamento típica de IES particulares, o que significou uma crescente introdução de cursos pagos.

Esta tendência, como sugere Boaventura de Sousa Santos (2006), não é exclusiva de Moçambique. Ela tem, nas últimas décadas, caracterizado o sistema de ES público de quase todo o mundo. Trata-se da crise do desinvestimento, na qual os Estados se têm isentado de investir nas IES públicas, deixando que as mesmas se financiem usando a lógica do mercado. No entender de Touorouzou Some (2010), este tipo de abordagem tem sido apanágio do Banco Mundial, instituição que, no seu entender, sempre assumiu um posicionamento não necessariamente favorável à ideia de que os Estados africanos devessem direcionar seus escassos recursos para financiar o ES. Com efeito, o autor mostra que, entre as décadas de 1970 e 1990 esta instituição era completamente hostil a esse financiamento, o que contrastava com as agendas desenvolvimentistas dos Estados do continente que acabavam de se tornar independentes, e que viam no ES um importante aliado para construir suas nações. Esta hostilidade diminui a partir da década de 2000. Nesse período, nota Some, o Banco Mundial, que na verdade tem sido um dos principais conselheiros de governos africanos na planificação de seu desenvolvimento, passou a ser permissível ao financiamento público ao ES. A instituição, contudo, passou a sugerir que deveria haver partilha de custos entre os Estados africanos e os interessados em frequentar aquele nível de ensino, designadamente, os estudantes e suas famílias.

É nesse contexto que Patrício Langa (2012) considera que as IES públicas moçambicanas têm estado paulatinamente a mercantilizar a educação, entrando numa lógica quase semelhante à das particulares. O mesmo defendem Telma Tambe et al. (2019) ao constatarem que, para além do Estado, os estudantes moçambicanos e suas famílias têm coparticipado no financiamento do ES público.

Com este artigo nos propomos a analisar o processo de expansão do ES em Moçambique e a política de seu financiamento pelo Estado. Para isso, recorreremos à análise de documentos oficiais do governo e de algumas IES. Trata-se de anuários do ES publicados pelos ministérios que ao longo do tempo têm tutelado este subsistema de ensino, com enfoque para o período 2002-2018; documentos esses onde se encontram registados dados relevantes sobre o ES. Igualmente fazemos a análise das Contas Gerais do Estado, disponibilizadas pelo ministério responsável pelas finanças públicas do país, onde são discriminados os níveis de financiamento que anualmente, de 2007 a 2018, eram realizados nas IES públicas. Por forma a complementar a análise, trabalhamos também com alguns relatórios financeiros e editais de exame de admissão de IES do país¹.

Ao longo do artigo defendemos o argumento de que o ES moçambicano se expandiu consideravelmente nas últimas décadas, especialmente no pós-2000. Isso se verificou tanto no que diz respeito ao incremento do número de IES públicas e particulares, de seus efetivos estudantis, bem como pela sua contínua presença nas demais regiões e províncias do país. Esta tendência de expansão, contudo, não era acompanhada necessariamente com um incremento, igualmente acentuado, do

¹ A escolha de documentos que refletem esse período temporal decorreu unicamente da disponibilidade dos mesmos no acervo digital dessas instituições.

financiamento público. Pelo contrário, assumindo a cartilha de instituições como o Banco Mundial, os diferentes governos do país buscaram impor uma política de financiamento do ES que, à semelhança do que acontece no setor privado, visava dividir com os estudantes e suas famílias o ônus de sustentar o funcionamento e expansão do ES público. Esta abordagem, defendemos, em muito contribuiu para que houvesse desigualdades regionais e provinciais no que tange à taxa de participação no ES pela população.

Com o intuito de desenvolver o argumento acima apresentado, dividimos o artigo em três momentos. Depois desta introdução, onde nos concentramos em apresentar o nosso objeto de estudo, na seção seguinte fazemos a análise do processo de expansão do ES em Moçambique; ao que, mais tarde nos concentramos em compreender a política pública de financiamento desse processo.

O processo de expansão e a participação no ES em Moçambique

Analisar a expansão do ES em Moçambique e o acesso que o mesmo tem possibilitado a mais cidadãos passa, também, por conhecermos a evolução histórica e as transformações que o setor assistiu nas últimas quatro décadas. É disso que nos ocupamos nesta seção.

Como indicamos anteriormente, a primeira experiência de instalação de uma IES em Moçambique se verificou em 1962, quando o país ainda se encontrava sob a dominação colonial de Portugal. Tratava-se da entrada em funcionamento do Estudos Gerais e Universitários de Moçambique, mais tarde designado por Universidade de Lourenço Marques. Esta IES visava possibilitar que estudantes que tivessem concluído o ensino secundário e almejassem prosseguir com os estudos, não tivessem de se deslocar à Portugal. A instalação desta IES, contudo, não significou que o seu acesso fosse permissível a todos os moçambicanos. Pelo contrário, dada a natureza excludente do sistema colonial para com as populações colonizadas, inclusive para a frequência do ensino primário e secundário, verificou-se que o acesso ao ES era privilégio da população colona (Rosário, 2012) e dos poucos assimilados moçambicanos².

Com a independência do país, e a necessidade de se tornar o ES acessível para os moçambicanos que antes se viam impossibilitados de o frequentar, o governo de então optou por reestruturar a universidade que havia herdado do regime colonial e, em 1976, conferiu-lhe a designação de Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Esta universidade, contudo, não conseguiu responder cabalmente à demanda por quadros de nível superior que se exigia à época. Nesse contexto, e como nos referimos anteriormente, é constituído em 1985, o Instituto Superior Pedagógico (ISP) e cuja vocação era a de formar professores para o ensino secundário. Taímo (2010) considera que, com a criação desta instituição, supriu-se, em parte, a contínua necessidade de formação de professores para melhorar não só os conteúdos que se ministrava nas escolas, bem como, as técnicas e metodologias de ensino. Um

² Por assimilados nos referimos às populações que haviam aprendido a língua, cultura e estilo de vida dos colonos portugueses, tendo passado inclusivamente a beneficiar de certos direitos de cidadania, coisa que não acontecia com os seus contemporâneos que não haviam se assimilado. Para melhor compreensão desse segmento da população moçambicana do período colonial confira, entre outros, Mindoso (2017).

ano mais tarde, concretamente em 1986, é criado o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI). O mesmo tinha como foco a formação de técnicos superiores em relações internacionais, mas também em diplomacia.

É de notar que a UEM, o ISP e o ISRI foram criados em um período que vigorava o regime socialista, onde o Estado constituía o único agente de desenvolvimento do país, sendo que todo o sistema de ensino, incluindo o superior, estava na sua alçada. É nesse contexto que Brazão Mazula (1995) afirma que as IES na primeira década da independência do país eram fortemente influenciadas pela necessidade de mão de obra qualificada que os diferentes setores do Estado tinham, mas que, ao mesmo tempo, elas funcionavam mais com diretivas políticas que as baseadas na meritocracia no processo de admissão de estudantes. Privilegiava-se, muitas vezes, os grupos que se identificavam de forma manifesta com a agenda política de então, especialmente os trabalhadores engajados na transformação socialista da sociedade e seus filhos, sustenta o autor.

Nos meados da década de 1980, Moçambique viu-se obrigado a aderir à agenda de reestruturação capitalista que estava acontecendo em diferentes partes do mundo e no continente africano em particular. A mesma era comandada por organizações financeiras globais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, as quais passaram a impelir os países a seguirem a cartilha desenvolvimentista neoliberal. Essa agenda de reestruturação, para o caso de Moçambique, assumiu a designação de Programa de Reabilitação Econômico e consistiu em profundas transformações na organização económica, política e social do país (Wuyts, 1990; Mosca, 1999). Esse processo culminou com a revisão da constituição, em 1990, a qual introduziu um novo paradigma político, económico e social. A mesma criou bases para a aprovação, em 1993, da Lei do Ensino Superior, a qual já permitia que IES particulares também pudessem operar no país³.

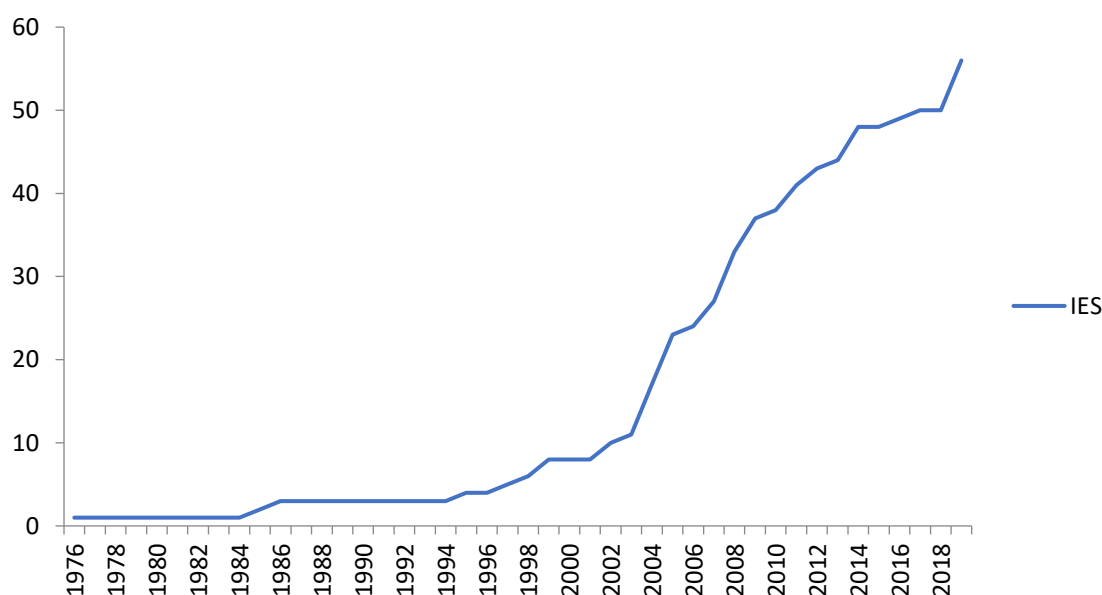
Este novo contexto, caracterizado pela economia de mercado, permissão para que as IES pudessem operar, bem como a crescente demanda pelo acesso ao ES, criou condições para que surgissem várias IES, tanto de natureza pública quanto particular. Como defende Mazula (1995), após a independência de Moçambique houve, ao contrário do período colonial, um número significativo de crianças e adultos que passaram a ter acesso tanto ao ensino primário quanto o secundário. Isto fez com que na década de 1990 houvesse uma maior procura por níveis escolares mais avançados, especialmente o universitário, o que levou a que o padrão anterior dominante no período socialista de se privilegiar grupos que se identificavam com a agenda política de então no acesso ao ES fosse colocado em causa. Passou a haver, indica o autor, a percepção de que estava em curso a elitização do acesso ao sistema de ensino, fato que reavivava a memória de discriminação sofrida no período colonial. Em nosso entender, uma das soluções encontradas pelas autoridades públicas ante essas percepções de discriminação – e decorrente igualmente da crescente demanda resultante do aumento do número de alunos que terminavam o Ensino Médio – foi a introdução, em 1993, das provas de admissão como

³ Trata-se da Lei n. 1/93, de 24 de junho. Para maiores detalhes sobre a mesma e o impacto que teve na legislação posterior sobre o ES no país, conferir Moçambique (2012).

principal critério de acesso às IES, especialmente nas públicas. Aliás, como defende a UNESCO (2010), o crescente número de estudantes que terminam o ensino secundário em países da África subsaariana, e suas aspirações de aceder ao ES como forma de melhorar sua condição de vida, têm constituído os principais fatores que levam a que as elites políticas, receando instabilidade social, apostem na política de expansão do ES.

Cabe-nos, a seguir, fazer a análise da evolução do número de IES, tanto as públicas quanto particulares, que caracterizaram as últimas quatro décadas de Moçambique independente. De forma específica, o gráfico 1 ilustra essa evolução, de 1976 a 2018.

Gráfico 1: Evolução do número de IES em Moçambique (1976-2019)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos decretos da criação das respectivas IES.

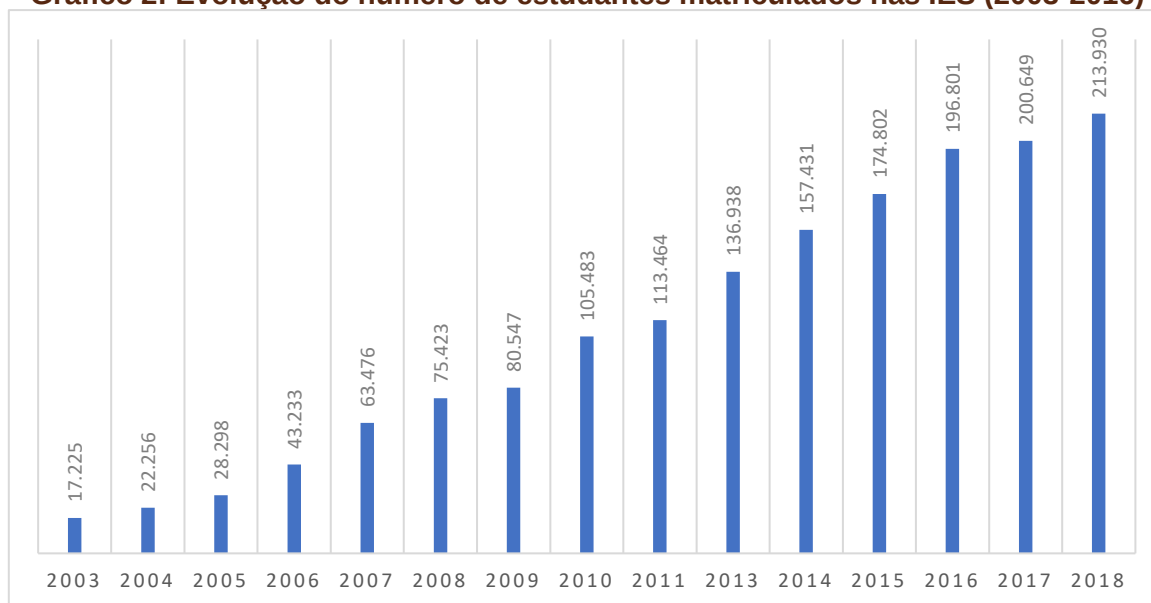
O gráfico acima nos permite constatar que no período embrionário do ES em Moçambique, designadamente nas décadas de 1970, 1980 e até meados de 1990, houve uma relativa estabilidade no nível de crescimento de IES. Como foi referenciado ao longo deste artigo, a essa altura o Estado moçambicano, pelo menos até 1995, era o único provedor do ES através de suas IES. Ao mesmo tempo, havia pouca demanda pelo ES, o que por algum tempo inclusive fazia com que não fosse necessário que se aplicassem provas seletivas para o seu acesso. Estes dois aspectos, em nosso entender, contribuíram para que não se assistisse à emergência de tantas IES no país.

Os dados da análise mostram, contudo, que na década de 2000 houve um incremento significativo do número de IES. Com efeito, se em 2002, havia um total de 8 IES, em menos de uma década, concretamente em 2010, o mesmo passou para 38. Igual tendência se verificou na década seguinte, onde o número de IES passou de 41, em 2011, para 53 no ano de 2018. Estes dados nos indicam que em duas décadas, o número de IES cresceu cerca de sete vezes comparativamente à década de 1990.

Para além da análise que evidencia a tendência de aumento da quantidade de IES em Moçambique, consideramos importante complementá-la com a demonstração da forma como esse

crescimento significou em termos de acesso efetivo a esse nível de ensino. Para isso, nada melhor que apresentarmos a evolução do número da população estudantil de universitários, procurando identificar a tendência que foi predominante a partir dos primórdios da década de 2000, período em que se inaugurou uma fase de aumento, sem precedentes, do número de IES. É disso que trata o gráfico 2.

Gráfico 2: Evolução do número de estudantes matriculados nas IES (2003-2016)



Fonte: Elaborado pelos autores, compilado de Moçambique (2018a).

A partir dos dados presentes no gráfico acima, pode-se constatar a existência de uma tendência global de aumento do número de estudantes do ES no país. Com efeito, se em 2003 existiam apenas 17.225 estudantes vinculados às IES, em uma década e meia, concretamente em 2018, o número passou para 213.930. Esse crescimento de efetivos estudantis corresponde com a tendência, igualmente acentuada, de surgimento de mais IES, a qual nos referimos anteriormente.

Uma segunda observação que nos cabe fazer é a de que a tendência de crescimento do número de estudantes universitários apresentado no gráfico não é necessariamente harmônica. Havia anos em que o seu aumento rondava entre os 3.000 e 8.000 estudantes, tais são os casos de 2004, 2005, 2009, 2011 e 2017; mas também existiam anos em que o mesmo estava acima de 20.000 estudantes. Isto aconteceu sobretudo em 2007, 2010, 2014 e 2016. De destacar que, como indica o gráfico, o ano de 2010 foi o que registou maior incremento de estudantes matriculados em IES moçambicanas, tendo-se verificado uma diferença de 24.934 matrículas em relação a 2009.

Outro aspecto que consideramos importante ser considerado nesta análise tem a ver com o nível de participação, ou acesso, que as populações de diferentes províncias têm ao ES em Moçambique. Este exercício foi de extrema importância na medida em que nos ajudou a perceber a natureza da expansão do ES especialmente no que diz respeito às possibilidades regionais de seu acesso.

Como indicamos neste artigo, quando Moçambique alcançou a sua independência, e mesmo passadas quase duas décadas, as três IES então existentes (UEM, ISP e ISRI) estavam concentradas

em Maputo. Tratava-se da cidade capital, situada no extremo sul de um país que à época estava relativamente pouco interconectado em termos de infraestruturas de comunicação e económicas (Cahen, 1994), o que tinha como uma de suas consequências a limitação de possibilidades do acesso ao ES pelas populações que residiam em outras regiões e províncias. Este cenário mudou, embora não completamente, ao longo das últimas décadas.

Foi precisamente em 1989 que se assistiu à primeira experiência de instalação de uma IES fora da cidade de Maputo. Nesse ano foi criada a Delegação da Universidade Pedagógica (antigo ISP) na cidade da Beira, província de Sofala. A mesma experiência se verificou em 1995, com a criação de outra delegação da mesma universidade, desta feita na cidade de Nampula. Ainda em 1995, a primeira IES particular criada no país, a Universidade Católica de Moçambique (UCM), instalou a sua sede na cidade da Beira. É importante referir que essa primeira experiência de estabelecimento de IES fora da cidade de Maputo, caracterizou-se pelas mesmas se terem instalado na segunda e terceira cidades mais importantes, designadamente, Beira e Nampula, situadas nas regiões centro e norte do país, respectivamente.

Tomando como referência o ano de 2016, a seguir analisamos a expansão do ES pelas províncias do país, enfatizando-se o seu nível de acesso ou participação pela população de cada uma delas. Falar de participação no ES, como nos indica a UNESCO (2012), é fazer referência a um indicador de acesso ao Ensino Superior calculado pela proporção do número de estudantes que se encontra matriculado em IES, considerando-se o total da população que teoricamente estaria em condições etárias de o fazer. Para fins desta análise tomamos como referência dessa população o universo de indivíduos na faixa de 20 a 29 anos de idade⁴.

Tabela 1: Taxa de participação no ES por Província

Província	População com idade teórica para frequentar o Ensino Superior (20-29 anos)	Número de estudantes matriculados em IES no ano de 2016	Taxa de participação (acesso) no Ensino Superior (%)
Niassa	265.533	6.253	2.35
Cabo Delgado	342.514	4.765	1.4
Nampula	833.709	15.596	1.9
Zambézia	763.050	9.638	1.3
Tete	430.937	8.900	2.1
Sofala	376.757	34.543	9.2

⁴ Assumindo as recomendações da UNESCO (2012) para definição dessa faixa etária, deveríamos tomar em referência ao grupo dos 19 aos 24 anos que corresponde ao período de cinco anos após o tempo oficial que se espera que o jovem conclua o ensino secundário. Dado que o Censo Geral da População e Habitação de 2017 que tomamos como referência para este trabalho não indicar o número da população moçambicana nessa faixa etária específica, optamos, por uma questão de conveniência, trabalhar com os dados sobre as faixas etárias próximas a esta. Nesse caso, de 20 a 29 anos. Essa opção, naturalmente, poderá nos aproximar ou afastar um pouco de resultados de cálculos feitos por outras entidades.

Manica	303.579	7.603	2.5
Inhambane	198.020	8.504	4.3
Gaza	199.810	7.685	3.8
Província de Maputo	345.332	4.961	1.4
Cidade de Maputo (capital do país)	234.359	88.353	37.7
Total	4.293.600	196.801	4.6

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do governo (Moçambique, 2016) e do Instituto Nacional de Estatística (2019).

Os dados presentes na tabela, que se referem a indicadores de 2016, mostram que a taxa de participação no ES em Moçambique é baixa, encontrando-se abaixo dos 5% da média da região da África subsaariana os quais, ainda no ano de 2014, rondavam os 6%, como nos mostra Langa (2014). Tomando a dimensão nacional, e fazendo a análise da taxa de participação no ES a nível das onze províncias do país, incluindo a cidade de Maputo, a tabela nos mostra que esta última é a que apresenta melhores indicadores. Com efeito, na referida cidade, cerca de 37.7% da população com idade entre 20 e 29 se encontravam matriculados em uma IES. A província de Sofala, cuja capital é a segunda cidade mais importante do país (Beira), é a que apresenta a segunda melhor taxa de participação no ES (9.2%). Olhando para as províncias com as piores taxas de participação, destacam-se as da Zambézia (1.3%), Cabo Delgado e província de Maputo, ambas com 1.4%. Curiosamente, Nampula, cuja cidade capital é a terceira mais importante do país, e a que tem a maior população que teoricamente teria possibilidades de ingressar no ES (cerca de 833.709), apresenta uma taxa de participação muito baixa, de 1.9%. O mesmo destaque cabe ser dado à Zambézia, segunda província com maior população potencialmente universitária, mas cuja participação da mesma não passa dos 1.3%, como indicamos acima.

Pela análise feita nesta seção, fica clara a existência de uma tendência, ao longo das últimas décadas, de aumento do número de IES e de seus efetivos estudantes, o que resultou do processo de expansão do ES em Moçambique, acompanhando o que sucede no resto do continente africano. Esta expansão, como mostramos na parte introdutória deste artigo, resulta de vários fatores, mas que três deles jogam um peso significativo.

Em primeiro lugar, trata-se de uma tentativa de se corrigir desigualdades sociais históricas, presentes desde o período colonial, onde o regime colonial dificultava o acesso pelas populações nativas ao sistema de ensino (Mazula, 1995), mas que após a independência nacional elas foram se manifestando de diferentes formas. Com a expansão do ES estava em causa um esforço, das autoridades públicas de se criar e aprofundar um espírito de pertença e solidariedade nacional, onde os cidadãos pudessem se ver com as mesmas possibilidades efetivas de acesso àquele nível educativo.

O segundo fator por detrás do processo de expansão do ES em Moçambique tem a ver com as dinâmicas próprias do mercado, as quais fizeram com que IES particulares, e em certa medida também

as públicas, em busca do lucro/recursos ampliassem a sua presença país adentro, como bem indicam Santos (2006), Some (2010) e Langa (2012, 2014).

Finalmente, esse processo está relacionado com a alta demanda existente por parte de estudantes que tenham concluído o ensino secundário. Trata-se, como se refere a UNESCO (2010), da discrepância presente nos países da África subsaariana do rácio entre estudantes que terminam o ensino secundário e os que conseguem ingressar nas IES. Como consequência disso, os planificadores governamentais têm procurado criar mais IES visando responder à demanda, embora cientes da incapacidade de garantirem o adequado financiamento das mesmas.

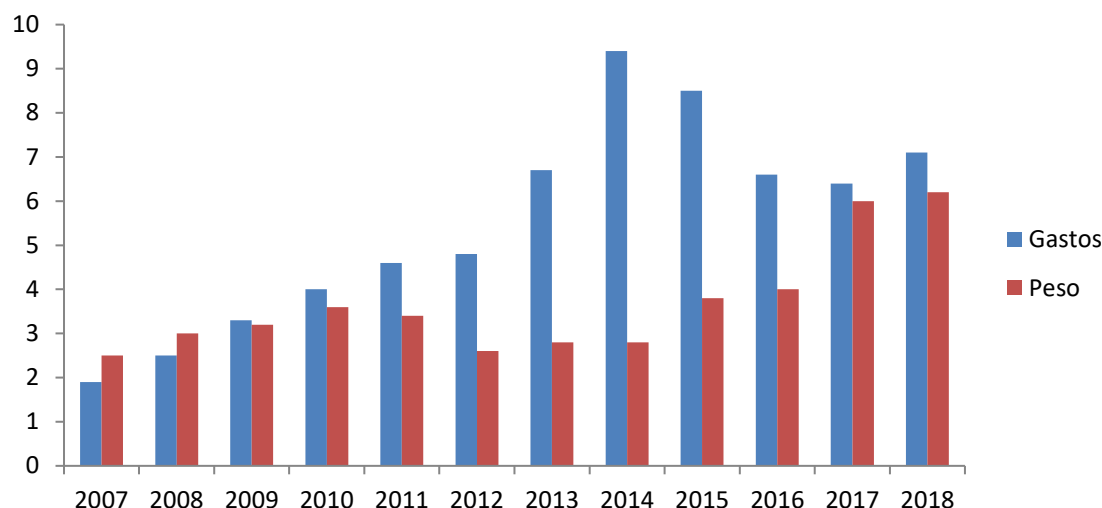
Apesar da tendência de expansão, contudo, os resultados desta análise nos mostram que passadas quatro décadas após a independência do país, a taxa de cidadãos que teoricamente estão em condições (etárias) de ingressar no ES é baixa. Do mesmo modo, verificamos que, apesar de nas últimas décadas ter havido um movimento visando o estabelecimento do ES fora da capital do país, ainda se assiste a uma significativa desigualdade de possibilidades efetivas de participação nesse nível educativo. Exemplo disso é o fato de que as províncias demograficamente mais representativas da população que teoricamente teria condições etárias de participar no ES, designadamente Nampula e Zambézia, figuram no grupo de províncias com níveis de participação de menos de 2%, ao contrário da cidade de Maputo (37.7%) e província de Sofala (9.2%).

O Estado moçambicano e sua política de financiamento do ES

O Estado moçambicano tem uma abordagem diferenciada no que tange ao financiamento ao ES. Se por um lado, não se responsabiliza em financiar as IES particulares, por outro, toma para si o dever de fazê-lo em relação às públicas, embora paulatinamente venha se eximindo dessa responsabilidade. É tendo em consideração a esse fato que, nesta seção, a nossa análise se cingiu em compreender a política de financiamento, pelo Estado, da expansão e acessibilidade do ES público, deixando de lado o particular.

Nesse sentido, cabe-nos começar por analisar a evolução da quantidade de recursos financeiros do Orçamento Geral do Estado (OGE) alocados anualmente para as IES públicas durante as últimas duas décadas (2007-2018) e os seus respectivos pesos orçamentais, com base nas Contas Gerais do Estado (CGE).

É importante notar que nas dotações financeiras em causa, estão patentes todas as transferências governamentais de recursos realizadas para as IES, as quais incluem valores relativos às despesas de investimentos, de funcionamento e de outros tipos. Um segundo elemento a ter em consideração é o fato de o metical, moeda moçambicana, ter passado por forte desvalorização cambial face ao dólar americano nos últimos anos, chegando a níveis de 100%, o que significou igualmente a alta inflação verificada no país, tendo chegado a níveis de 25%/ano. Por causa disso, e visando garantir uma análise comparativa mais real, optamos por corrigir os valores dos anos precedentes para os de 2018. Os mesmos se encontram apresentados em bilhões de meticais, indicando-se igualmente os respetivos pesos orçamentais, estes que correspondem à parcela percentual de recursos direcionados às IES do total do OGE em cada ano.

Gráfico 3: Evolução do financiamento do Estado às IES públicas (2007-2018)

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em (Moçambique, 2019a).

A partir do gráfico, fica evidente que, entre 2007 e 2014, houve uma tendência crescente em termos de recursos transferidos para as IES públicas em Moçambique, rondando a um valor médio de 1.1 bilhões de metical. Fazendo uma análise comparativa para esse período, verifica-se que a dotação de recursos públicos passou de 2.5 bilhões de metical, em 2007, para cerca de 9.4 bilhões em 2014, o que corresponde a um crescimento de cerca de 6.9 bilhões. É de notar que esse incremento do financiamento do Estado às IES estava acompanhando a tendência semelhante no que diz respeito à expansão do ES, evidente pelo número de estudantes matriculados, de IES públicas, como demonstramos previamente.

Já o período pós-2014 apresenta uma tendência contrária. Nele se assiste a uma queda significativa em termos do financiamento do Estado moçambicano às IES públicas. Verifica-se aqui uma queda média anual de 500 milhões, atingindo um total de 2.3 bilhões comparativamente aos recursos transferidos no ano de 2014, havendo um recuo para os níveis de 2013. Cabe realçar que o recuo nos níveis orçamentais pode ser enquadrado numa crise financeira, a qual influiu na redução global do OGE, situação esta que levou a um desinvestimento do Estado moçambicano sobretudo em sectores considerados sociais. Como indica Santos, a prática de redução do investimento em setores como educação e saúde tem sido apanágio das reformas neoliberais da economia. Nesse caso particular, verificamos que apesar de os efetivos estudantis terem crescido consideravelmente, os recursos públicos alocados às IES reduziram globalmente, sem nunca terem voltado a ultrapassar os níveis de 2014.

Em relação ao peso orçamental, ou seja, a percentagem do OGE alocado anualmente às IES públicas, verifica-se que ele é muito variável. O mesmo apresenta tendência de crescimento no período 2007-2010, decresce entre os anos 2010 a 2014, e volta a crescer no período 2015-2018, atingindo uma taxa de 6.2% para o último ano analisado. Em média, para os anos analisados, o peso orçamental representou cerca de 3.6% do total do OGE.

Ao se analisar o financiamento às IES públicas de forma isolada, isto é, a nível de cada instituição, verifica-se a mesma tendência. A título de exemplo, no caso da já referida Universidade Eduardo

Mondlane (UEM), a mais antiga IES do país, constata-se que no ano de 2008, o recurso público global alocado foi cerca de 820 milhões de meticais. Cinco anos depois, isso é, em 2013, os recursos públicos transferidos corresponderam a 2.04 bilhões de meticais, e no ano de 2018, o valor ascendeu 2.2 bilhões. Isto significa que de 2008 a 2018 a alocação de recursos do OGE para esta IES quase que dobrou (Moçambique, 2009; 2019).

É importante frisar que, pese embora em algum momento se verifique uma tendência crescente do financiamento público às IES, ela é apenas aparente. O mesmo nem sempre se demonstrara ser suficientes para suportar o nível de expansão do ES que se tem assistido nas últimas décadas em Moçambique. Por exemplo, para o caso da UEM, os recursos totais transferidos por meio do OGE, correspondeu a 61% das despesas executadas, tendo assim um hiato de 39% (Moçambique, 2019).

Nessa perspectiva, diferentes IES públicas nacionais, visando satisfazer as necessidades não cobertas pelo financiamento do Estado, tendem a recorrer às formas alternativas de financiamento, as quais passam, muitas das vezes, em se introduzir ou alargar sistemas de arrecadação de receitas, aquilo que na gíria local se tem designado por Receitas Próprias (RP). Aliás, este tem sido o posicionamento do governo em relação ao financiamento das IES públicas, pelo menos desde o início da década de 2010. Este tem orientado para que as IES públicas produzam suas RP: “através de acções tais como a introdução de formas diferenciadas de financiamento, incluindo a comparticipação das famílias, a geração de renda pela IES, bem como a necessidade de adequação de infraestruturas para o suporte das actividades académicas” (Alberto et al., 2012, p. 3).

Uma das formas mais significativas que as referidas IES públicas tem usado para arrecadar RP é a criação de alguns cursos pagos, onde para além de taxas de matrícula e inscrição, os estudantes devem mensalmente pagar a sua formação, como se estivessem a comprar um serviço. Trata-se, como indicam Santos (2006) e Langa (2012), do processo de mercantilização do ES.

Cabe-nos, pois, apresentar a tendência que se tem assistido na reconfiguração de instituições eminentemente públicas, onde a quase gratuidade do ensino era a tônica dominante antes dos meados da década de 2000, para uma lógica em que as IES passam a depender também de receitas advindas de estudantes e suas famílias.

Com efeito, a primeira IES a introduzir a estratégia de obtenção de RP, por meio de cobrança de mensalidades foi a já mencionada UEM, com a introdução do curso de graduação em economia no ano de 2001, no período noturno, ao que se seguiu o de direito. Analisando os editais lançados pela instituição anunciando os exames de admissão, constata-se que houve um aumento significativo de oferta de cursos pagos no nível de graduação. Passou-se de 2.120 vagas, correspondentes a cerca de 44,4% das ofertas ao nível de ingressantes no ano de 2014, para 5.330 em 2018, o que corresponde a cerca de 69% do total das novas vagas abertas no nível de graduação (Moçambique, 2014, 2018b). Como corolário desse aumento de cursos pagos, verificou-se um aumento considerável no nível total de RP arrecadadas pela instituição. Efetivamente, se em 2008, essa rubrica se situava em cerca de 63 milhões de meticais, a mesma passou para 225 milhões de meticais em 2018, o que corresponde cerca de 51% do total arrecadado por meio de RP (Moçambique, 2009, 2019).

No ano de 2004 se verificou um dado significativo. Trata-se da criação do Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique (ISCAM). Esta instituição tem a particularidade de ter sido pioneira entre as IES públicas em que a totalidade de cursos, essencialmente na área de contabilidade e auditoria, eram pagos, tanto no regime diurno quanto no noturno. Após essa experiência, entre 2005 e 2009, foram criadas IES politécnicas nas regiões sul e centro do país que acabaram adotando a mesma modalidade. Trata-se especificamente do Instituto Superior e Politécnico de Gaza (ISPG), Instituto Superior e Politécnico de Manica (ISPM), Instituto Superior e Politécnico de Tete (ISPT) e Instituto Superior e Politécnico de Songo (ISPS).

Finalmente, consideramos importante mostrar a forma como as IES têm usado as suas RP, especialmente as provenientes do pagamento de mensalidades pelos estudantes. Nossa análise mostra que as mesmas têm sido utilizadas de diferentes formas, complementado as dotações orçamentárias alocadas pelo Estado. Isso inclui a execução de diferentes tipos de despesas correntes e de investimentos, como o pagamento de salários e bonificações ao pessoal docente e administrativo envolvidos em atividades ligadas aos cursos noturnos, diurnos, pós-graduação, ensino à distância, pesquisa e extensão. Incluem-se também o financiamento de construção de infraestruturas, aquisição de equipamentos, bem como outras actividades que as IES considerem relevantes. A Universidade Zambeze, por exemplo, definiu que os recursos decorrentes da coleta de RP deveriam ser usados da seguinte maneira: “até 60% da receita será gasto em salários, subsídios e incentivos do pessoal da UniZambeze [...] 15% do valor da receita será depositado numa conta de reservas para contingências e para Projectos de Desenvolvimento da Capacidade Institucional [...] 20% do valor arrecadado será gasto nas despesas de bens e serviços inerentes ao funcionamento das unidades orgânicas” (Moçambique, 2011).

Em suma, pensamos estar claro que o financiamento do Estado moçambicano às IES, apesar de ter apresentado um crescimento em determinado período, sobretudo antes de 2014, ele sempre se revelou insuficiente para acompanhar o processo de expansão do ES público no país. Isto fez com que o governo institucionalizasse uma política de financiamento do ES, que na verdade já vinha sendo ensaiada desde o início da década de 2000 por algumas IES. Política essa que apontava para que houvesse uma forma híbrida de financiamento público do ES, onde, por um lado, o mesmo dependesse de recursos estatais, mas que, paulatinamente, as IES públicas deveriam privilegiar os recursos decorrentes de contribuições de estudantes para seu auto-financiamento.

Este fato não deve ser entendido de forma isolada. Efetivamente, como indica Some (2010), Estados como o moçambicano, com poucos recursos econômicos e técnicos, veem-se na contingência de seguirem a política global de instituições como o Banco Mundial, as quais tem um olhar pouco simpático à ideia de se expandir o ES com recursos públicos. Para estes, os beneficiários imediatos do ES, designadamente os estudantes, devem igualmente suportar com os custos de sua formação, o que acaba fazendo com que estes igualmente contribuam para a expansão do ES. É nesse sentido que Tambe et al. (2019) acabam defendendo que a experiência moçambicana demonstra que tanto estudantes quanto as suas famílias acabam coparticipando no financiamento da expansão do ES no país.

Considerações finais

Na discussão que buscamos trazer ao longo do artigo ficou claro que o ES em Moçambique assistiu a uma significativa transformação nas quatro décadas após a independência do país. Estas se caracterizaram, essencialmente, por um processo de expansão sem precedentes no número de IES, de seus efectivos estudantis e presença em todas as regiões e províncias do país. Ficou igualmente demonstrado que, embora inicialmente o Estado se responsabilizasse em financiar o ES público e sua expansão, as políticas neoliberais globais fizeram com que o mesmo passasse, paulatinamente, a se eximir dessa responsabilidade. Em função disso, as IES públicas se viram igualmente impelidas a se hibridizar, mantendo parcialmente a dimensão pública, mas também recorrendo à lógica do mercado, tornando os estudantes e suas famílias como “parceiros” para o seu financiamento.

Contudo, julgamos que considerar os estudantes e suas famílias como parceiros do financiamento do ES acarreta consequências, não apenas na qualidade de ensino, como apontou Langa (2012); mas também, como demonstramos neste artigo, no alargamento de desigualdades de participação nesse nível educativo pelas populações das diferentes regiões e províncias do país.

Reconhecendo as fragilidades econômicas do Estado, mas orientados pelo ideal de se minimizarem estas desigualdades e reforçar o sentido de pertença nacional, somos apologistas de um maior financiamento do ES pelo Estado. O mesmo, inclusive, poderia intervir financeiramente em algumas IES particulares, tendo sempre em horizonte o objetivo de garantir, para além da qualidade, a possibilidade de seu maior acesso pelas populações de diferentes regiões e províncias do país, assim como de segmentos socialmente desfavorecidos.

Referências

- ALBERTO, Adalberto et al. *Plano estratégico do Ensino Superior 2012-2020*. Maputo: Imprensa Universitária, 2012.
- BANYA, Kingsley; ELU, Juliet. The crisis of Higher Education in Sub-Saharan Africa: the continuing search for relevance. *Journal of Higher Education Policy and Management*, v. 19, n. 2, p. 151-166, 1994.
- CAHEN, Michel. Mozambique, histoire géopolitique d'un pays sans nation. *Lusotopie*, n. 1, p. 213-266, 1994.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *V Recenseamento Geral da População e Habitação 2017: resultados definitivos*. Maputo: INE, 2019.
- KOBALA, Agbesi Oscar Kekeli et al. The impact of massification on higher education in Africa: a case study of Bunda College of Agriculture in Malawi and University of Cape Coast in Ghana. *European Journal of Economic and Business*, v. 3, n. 1, p. 24-28, 2018.
- LANGA, Patrício. A mercantilização do Ensino Superior e a relação com o saber: a qualidade em questão. *Revista Científica da UEM*, v. 1, p. 21-41, 2012.
- LANGA, Patrício. Alguns desafios do Ensino Superior em Moçambique: do conhecimento experiencial à necessidade de produção de conhecimento científico. In: BRITO, Luis et al (Orgs.). *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, 2014, p. 365-395.
- MAZULA, Brazão. *Educação, cultura e ideologia em Moçambique 1975-1985: em busca de fundamentos filosófico-antropológicos*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento e Fundo Bibliográfico da Língua Portuguesa, 1995.
- MINDOSO, André. *Os assimilados de Moçambique: da situação colonial à experiência socialista*. 254f. Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017.
- MOÇAMBIQUE. Relatório anual de actividades e financeiros. *Universidade Eduardo Mondlane*. 2009. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ZxaY9XsSApAH5TrrPsoOjtDkk2tFzhLj/view>. Acesso em: 10 abr. 2020.

- MOÇAMBIQUE. Decreto 70/2011: regulamento de gestão das receitas próprias. Beira: Universidade Zambeze, 2011.
- MOÇAMBIQUE. *Colectânea de Legislação do Ensino Superior*. Maputo: Ministério da Educação, 2012.
- MOÇAMBIQUE. Exames de admissão à Universidade Eduardo Mondlane. *Universidade Eduardo Mondlane*. 2014. Disponível em <https://bit.ly/37eMse3>. Acesso em: 15 fev. 2020.
- MOÇAMBIQUE. Estudantes do Ensino Superior-2016. *Ministério da Ciência e Tecnologia Ensino Superior*. 2016. Disponível em: <https://www.mctestp.gov.mz/por/Ensino-Superior/Dados-Estatisticos>. Acesso em: 13 fev. 2020.
- MOÇAMBIQUE. Dados estatísticos. *Ministério da Ciência e Tecnologia Ensino Superior*. 2018a. Disponível em: <https://www.mctestp.gov.mz/por/Ensino-Superior/Dados-Estatisticos>. Acesso em: 13 fev. 2020.
- MOÇAMBIQUE. Exames de admissão à Universidade Eduardo Mondlane. *Universidade Eduardo Mondlane*. 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/3qMBzro>. Acesso em: 15 fev. 2020.
- MOÇAMBIQUE. Contas Gerais do Estado (2008-2018). *Direcção Nacional do Orçamento*. 2019a. Disponível em: <http://www.dno.gov.mz>. Acesso em: 13 de mar. 2020.
- MOÇAMBIQUE. Relatório anual de actividades e financeiros. *Universidade Eduardo Mondlane*. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ZxaY9XsSApAH5TrrPsoOjtDkk2tFzhLj/view>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- MOSCA, João. *A experiência socialista em Moçambique (1975-1986)*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- MUSSAGY, Ibraimo. O financiamento das instituições de Ensino Superior privado em Moçambique. In: BARBOSA, Adérito Gomes et al. (Orgs.). *Desafios da Educação: Ensino Superior*. Nampula: Década das Palavras, 2016, p. 105-116.
- ROSÁRIO, Lourenço. Universidades Moçambicanas e o futuro de Moçambique. In: BRITO, Luis et al (Orgs.). *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, 2012, p. 81-111.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *La Universidd Popular del Siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales; Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global, 2006.
- SOME, Touorouzou Herve. In search of sources other than governmental in the financing of Higher Education in Sub-Saharan Africa: a word of caution beyond the gains. *HEA/RESA*, v. 8, n. 1, p. 73-98, 2010.
- TAÍMO, Jamisse Uilson. *Ensino Superior em Moçambique: história, política e gestão*. 229f. Doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2010.
- TAMBE, Telma et al. Educação Superior em Moçambique: entre o estado e a astúcia do mercado. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 3, n. 33, p. 1-22, 2019.
- UNESCO. New patterns in student mobility in the Southern Africa Development Community. *UIS Information Bulletin*, n. 7, p. 1-17, 2012.
- UNESCO. Trends in tertiary education: Sub-saharan Africa. *UIS Fact Sheet*, n. 10, p.1-7, 2010.
- WUYTS, Marc. Gestão económica e política de reajustamento em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, n. 8, p. 99-124, 1990.



Disponível em:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=589282055003>

Como citar este artigo

Número completo

Mais informações do artigo

Site da revista em redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe,
Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no
âmbito da iniciativa acesso aberto

Cremildo José Yotamo, André Victorino Mindoso

**Expansão, acessibilidade e a política de financiamento do
Ensino Superior em Moçambique**

**Expansion, accessibility and the financing policy for
Higher Education in Mozambique**

**Expansión, accesibilidad y política de financiación de la
Educación Superior en Mozambique**

Revista NUPEM (Online)

vol. 13, núm. 28, p. 28 - 44, 2021

Universidade Estadual do Paraná,

ISSN-E: 2176-7912

DOI: <https://doi.org/10.33871/nupem.2021.13.28.28-44>