



Gestão financeira dos sistemas educativos

Orçamentos e despesas de educação

Perspectivas em Cabo Verde, Angola, Moçambique

IIEP: Isabel da Costa, Dramane Oulai

Coordenadores Nacionais:

José Pedro Delgado, Kavungu João Baptista, Zacarias Mazembe



Instituto Internacional de Planeamento da Educação

**Orçamentos e despesas de educação
Perspectivas em Cabo Verde, Angola, Moçambique**

As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião, por parte da UNESCO, a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Esta investigação foi financiada pelo Projecto 540/RAF/11 - *Reforço das capacidades nacionais para a preparação e execução dos orçamentos e análise das despesas de educação em Angola, Cabo Verde e Moçambique* (Fundo em Depósito de Portugal junto da UNESCO) - em colaboração com o Instituto Internacional de Planeamento da Educação, UNESCO, Paris.

Instituto Internacional de Planeamento da Educação

7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris

information@iiep.unesco.org

www.unesco.org/iiep

Capa: desenho de Pierre Finot

Execução gráfica: Linéale Production

© UNESCO 2003

ÍNDICE GERAL

	Páginas
Prefácio	7
Agradecimentos	11
<i>Primeira Parte: Análise comparativa</i>	13
Introdução	13
Objectivos e resultados	14
Metodologia e estrutura sugerida para os estudos de caso nacionais	16
1. Quadro geral do processo orçamental	19
2. Preparação do Orçamento	25
3. Execução do orçamento	36
4. Conclusões e perspectivas	43
<i>Segunda Parte: Estudos de caso nacionais</i>	49
Sumário comparativo	49
Cabo Verde	51
Angola	127
Moçambique	179
<i>Bibliografia geral</i>	261

PREFÁCIO

A política educativa concretiza-se anualmente, em grande parte, através do Orçamento do Estado. Com efeito, mesmo tendo em conta a crescente participação das famílias no financiamento da educação, são geralmente os poderes públicos que asseguram uma parte substancial das despesas de educação. É evidente que os esforços públicos são, normalmente, diferentes segundo os níveis de ensino, o tipo de despesas, e os sistemas de administração dos respectivos países. De qualquer modo, a contribuição pública é suficientemente importante para que o seu estudo sistemático se deva efectuar, a fim de contribuir para uma melhor concretização dos objectivos dos planos nacionais de desenvolvimento da educação.

Por outro lado, verifica-se que as decisões orçamentais se preparam de facto no seio das administrações. Daí que o Instituto Internacional de Planeamento da Educação tenha lançado, em meados da década de 90, um programa de investigação aplicada a diferentes contextos regionais sobre o tema de preparação e execução dos orçamentos da educação, particularmente, no que se refere às relações que se estabelecem entre os diferentes níveis de administração e os Ministérios envolvidos, sobretudo, Educação, Finanças e Plano.

Todavia, os recursos orçamentais são cada vez mais escassos em muitos países. A necessidade de estabelecer o equilíbrio macro-económico com as consequentes políticas de redução das despesas públicas, o peso crescente dos encargos com a dívida pública, são alguns dos factores que explicam a limitação dos recursos orçamentais. Claro está, que a educação tendo, normalmente, um peso importante nos orçamentos nacionais é particularmente prejudicada pelas dificuldades económicas e restrições financeiras.

Neste contexto, é assim fundamental para a educação saber como encontrar os recursos que necessita para o seu desenvolvimento e, simultaneamente, procurar que a gestão, de todos os recursos humanos, materiais e financeiros, possa ser executada de modo irrepreensível, tentando obter o máximo de benefícios com o mínimo de recursos, mas sem comprometer os objectivos do desenvolvimento educativo. Ora o orçamento é por assim dizer a peça fulcral de articulação entre o planeamento e a gestão. Pode dizer-se que ele constitui para cada Ministério um verdadeiro planeamento financeiro de curto prazo, sendo também um instrumento da administração, na medida em que, estabelece os limites de crédito para os diferentes serviços e ou programas.

Porém, preparar e executar os orçamentos da educação implica participar num processo mais alargado ditado por normas e critérios estritos provenientes dos Ministérios das Finanças e por vezes do Plano. É certo, que se tem assistido à modernização do sector público e ao modo de preparar e executar o chamado Orçamento do Estado. No entanto, porque esse processo de modernização começa no próprio Ministério das Finanças, os sectores sociais, como é o caso da educação devem adoptar práticas que têm um objectivo de harmonização nacional e de análise pelo Parlamento, que nem sempre são facilmente adaptáveis às exigências do plano de cada sector. Acresce que o sector educação está cada vez mais repartido por diferentes ministérios segundo níveis de ensino e, também, em muitos países sendo objecto de desconcentração ou descentralização administrativas. Em muitos casos, são assim diversos os actores que se confrontam com o Ministério das Finanças na preparação e execução dos respectivos orçamentos da educação. Enfim, cabe ao Ministério das Finanças ou do Plano a coordenação da *função educação*. Este, o novo desafio com que os actores da educação se confrontam. Como actuar? Veremos que alguns países estão em vias

de encontrar soluções, enquanto outros situam-se na fase de perspectivar a situação.

Um domínio original do presente estudo, tem a ver com a tentativa de análise das despesas de educação numa visão cruzada e simultânea das despesas por níveis de ensino e outras funções e natureza da despesa, o que se convencionou chamar *matriz das despesas orçamentais do sector educativo*. Este tipo de análise é indispensável para que, em relação com as prioridades políticas, se entenda o nível de concretização alcançado pelo sector público. Evidentemente, que o mesmo tipo de análise aplicado a todos os agentes de financiamento da educação permitirá que o âmbito das conclusões se alargue à compreensão global das despesas de educação. Permite também preparar as respostas aos questionários internacionais neste domínio. Para além disso, este tipo de análise a nível regional poderá fornecer informações muito valiosas sobre a distribuição dos recursos orçamentais por níveis de ensino e regiões e, simultaneamente, natureza da despesa. E, finalmente, poder-se-á comparar os custos unitários por níveis de ensino. Todos estes elementos são importantes na fase de preparação orçamental, fornecendo indicadores pertinentes sobre o desenvolvimento quantitativo da educação.

Enfim, a decisão de reunir num só documento, os três estudos de caso, permitirá ao leitor o aprofundamento da análise comparativa que a primeira parte do documento apresenta de modo sucinto. Esperamos que os resultados deste projecto possam inspirar futuros programas de formação sobre a preparação e execução orçamentais e as despesas de educação.

O IIEP tem o prazer de agradecer aos Ministérios da Educação e das Finanças de Angola, Cabo Verde e Moçambique, a possibilidade oferecida à participação no Projecto. Agradece, igualmente, à Cooperação Portuguesa, a contribuição financeira para a realização

**Orçamentos e despesas de educação
Perspectivas em Cabo Verde, Angola, Moçambique**

desta actividade, assim como aos autores dos estudos de caso nacionais, que possibilitaram o presente documento, que esperamos seja ocasião de intercâmbio, particularmente, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) e, que as ideias nele sugeridas possam ser úteis à melhoria dos sistemas educativos.

Gudmund Hernes
Director do IIEP

AGRADECIMENTOS

O IPE expressa o seu reconhecimento às autoridades nacionais da Educação e das Finanças de Angola, Cabo Verde e Moçambique pelo interesse manifestado na implementação do Projecto - *Reforço das capacidades nacionais para a preparação execução dos orçamentos e análise das despesas de educação*. Particularmente, pela disponibilidade permitida aos membros das respectivas equipas nacionais para participarem nas reuniões internacionais, organizadas pelo IPE, para a preparação dos estudos de caso respectivos.

Agradecemos de modo especial à cooperação Portuguesa, nomeadamente ao empenho da Delegação Permanente de Portugal, pela atribuição de um Fundo em Depósito junto da UNESCO, que possibilitou ao IPE a colaboração necessária à execução do projecto.

Evidentemente que foi graças à adesão, competência e trabalho desenvolvido por cada uma das equipas nacionais de Angola, Cabo Verde e Moçambique, que o presente estudo pôde ser realizado. Este esforço merece tanto mais o nosso reconhecimento, quanto foram difíceis as circunstâncias nacionais em que decorreu o desenvolvimento do projecto. Moçambique fez face a inundações terríveis, Cabo Verde confrontou-se com um processo de mudança política e Angola permanecia em situação de guerra. Felizmente, a educação teve a primazia reconhecida.

PRIMEIRA PARTE: ANÁLISE COMPARATIVA

Introdução

Num contexto de rarefacção de recursos, as administrações devem procurar permanentemente uma melhor utilização dos meios que lhes são atribuídos, em particular, dos meios financeiros. De facto, uma boa gestão financeira implica saber antever as necessidades e velar pela utilização eficaz dos recursos. Veremos que o orçamento é o principal instrumento da gestão financeira dos sistemas educativos.

A preparação do orçamento deve assim constituir um momento privilegiado onde os responsáveis da educação devem formalizar os seus objectivos a curto prazo, avaliar os meios de que têm necessidade para os atingir, preparar os dossiers técnicos que lhes permita apresentar-se em posição favorável quando das negociações e das arbitragens orçamentais. Quanto à execução do orçamento, ela deve permitir um controle real das despesas, uma boa articulação com a gestão e uma repartição equitativa dos recursos entre as regiões e as instituições de ensino.

Torna-se pois necessário uma reflexão sobre o processo de preparação e de execução do orçamento no seu todo, a fim de possibilitar aos responsáveis da educação (Ministérios e outras instituições) as informações e um quadro de análise sobre os procedimentos orçamentais e os instrumentos técnicos utilizáveis para a preparação e execução do orçamento. Deste modo, com um maior conhecimento sobre os procedimentos administrativos e técnicos poder-se-á melhorar a gestão financeira dos sistemas educativos. Para além disso, para se assegurar um controle real das despesas, é necessário reforçar a capacidade de análise sobre os custos de educação e de saber antecipar as consequências financeiras

necessárias à concretização dos objectivos de desenvolvimento do sector educativo.

Para responder a este tipo de preocupações das administrações nacionais, o Instituto Internacional de Planeamento da Educação (IIEPE), que neste domínio tem vindo a realizar acções de formação em diferentes regiões do mundo, organizou um curso de formação intensiva, em Angola, na cidade de Luanda, em Setembro de 1999, destinado a uma vintena de técnicos de planeamento e administradores financeiros dos Ministérios da Educação, das Finanças e do Plano, dos cinco países africanos de língua oficial portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Dando sequência às conclusões deste curso e de modo complementar, o IIEPE propôs-se organizar uma segunda actividade, tendo em vista desenvolver um trabalho de análise mais aprofundado sobre os processos de preparação e de execução do orçamento e de análise das despesas de educação. Esta actividade beneficiaria dos resultados do programa de investigação do Instituto neste domínio que tem vindo a ser implementado em diferentes países da Ásia e de África. À semelhança dos projectos desenvolvidos anteriormente em cooperação com o IIEPE, deveriam seleccionar-se três países. Tendo em conta o curso acima referido, os países seleccionados foram Cabo Verde, Angola e Moçambique. Para a realização do projecto, cada um dos três países nomeou uma equipa nacional composta por três especialistas, do Ministério da Educação e do Ministério das Finanças, responsáveis pela preparação dos orçamentos da educação.

Objectivos e resultados

O objectivo geral do estudo foi de analisar os procedimentos administrativos e técnicos utilizados na preparação do projecto de

orçamento dos Ministérios da Educação e na distribuição dos recursos orçamentais no interior do sistema educativo. Esta análise abrangeu igualmente o papel dos actores, as suas estratégias, os seus pontos fortes e fracos. Particularmente, procurou entender-se a coerência da preparação do orçamento com o planeamento educativo, isto é, saber da utilização de previsões de efectivos escolares, de docentes e de instrumentos de racionalização, na preparação do orçamento e na repartição dos recursos orçamentais.

Os resultados obtidos com esta actividade sobre os procedimentos orçamentais e análise das despesas de educação são os seguintes:

- *Nove especialistas* (três de cada país) dos orçamentos da educação foram formados, pela realização de um trabalho de análise em comum e de reflexão sobre os procedimentos nacionais de preparação e de execução dos orçamentos, e das despesas de educação. Espera-se assim ter contribuído para o reforço das capacidades nacionais pela associação de três especialistas de cada país no trabalho colectivo de análise e de reflexão;
- *Três estudos de caso* foram preparados pelas equipas nacionais, contendo uma descrição detalhada sobre os processos de preparação e execução dos orçamentos da educação nos respectivos países. Particularmente, procurou analisar-se:
 - os procedimentos administrativos, as relações de força entre os actores e o processo que conduz à tomada de decisão sobre o projecto de orçamento;
 - a participação dos Ministérios da Educação nas negociações com o Ministério das Finanças e os meios de melhorar esta participação;
 - a importância e concurso dos estudos técnicos e de previsão de efectivos escolares e de funcionamento do sistema educativo para a fase de preparação do orçamento;

- as relações entre o orçamento e as outras operações de planeamento do Ministério da Educação, como sejam o planeamento de longo prazo, o planeamento do recrutamento dos professores, das construções escolares;
 - a repartição dos recursos orçamentais no interior do sistema educativo, os critérios utilizados e as consequências em termos de disparidades e de eficiência;
 - as despesas orçamentais da educação por nível de ensino, outras funções e natureza da despesa. De notar que Cabo Verde conseguiu apresentar também informação sobre as despesas das famílias destinadas à educação.
- *O presente documento* que será difundido junto dos cinco países africanos de língua oficial portuguesa.

Metodologia e estrutura sugerida para os estudos de caso nacionais

A metodologia utilizada revestiu a forma de uma análise comparativa, implicando a participação activa dos responsáveis da preparação do orçamento da educação dos respectivos países. Para tal foi constituída, em cada um dos três países, uma equipa nacional composta por três responsáveis orçamentais: dois do Ministério da Educação e um do Ministério das Finanças. Estes especialistas participaram, com os especialistas do IPE na análise dos processos orçamentais do seu próprio país e de cada um dos outros dois países. Cabo Verde e Moçambique operaram mudanças na composição inicial das equipas respectivas, sem porém comprometerem a participação nacional no Projecto.

A metodologia visou prosseguir em simultâneo o objectivo de reforço das capacidades nacionais e de reflexão sobre os procedimentos e técnicas orçamentais utilizados nos três países participantes (pela possibilidade oferecida aos especialistas dos

Ministérios da Educação e das Finanças, de cada um dos países, de participarem, de modo orientado através de reuniões técnicas, no trabalho de análise).

O trabalho foi organizado numa sequência de três reuniões de investigação, com a participação das três equipas nacionais e os especialistas do IPE, intercaladas com o trabalho de preparação dos estudos de caso nacionais nos respectivos países.

A primeira reunião teve lugar em Maputo, Moçambique, de 6 a 10 de Março de 2000, destinando-se à: apresentação dos objectivos e do plano de organização do estudo; exposição e discussão geral dos processos orçamentais nos três países; discussão e aprovação da versão final dos termos de referência detalhados para a elaboração dos estudos de caso nacionais.

Em função dos termos de referência aprovados, *os estudos de caso*, iniciando-se com uma introdução sobre o contexto nacional, deveriam ser organizados de acordo com a seguinte *estrutura*:

1. O processo de preparação do orçamento da educação

- 1.1. O quadro geral do processo orçamental
- 1.2. Procedimentos e calendário orçamentais
- 1.3. As diferentes técnicas de programação orçamental
- 1.4. O comportamento dos diferentes actores envolvidos

2. Os procedimentos de repartição dos recursos orçamentais e implementação do orçamento:

- 2.1. Implementação do orçamento
- 2.2. Repartição dos recursos orçamentais por níveis de ensino e regiões.

3. Análise das Despesas orçamentais de educação

- 3.1. Classificação das despesas orçamentais por níveis de ensino e outras funções
- 3.2. Classificação das despesas orçamentais por natureza da despesa
- 3.3 Matriz das despesas orçamentais da educação por níveis de ensino e outras funções e natureza da despesa.

A segunda reunião de investigação realizou-se na Cidade da Praia, na ilha de Santiago, Cabo Verde, de 27 de Novembro a 1 de Dezembro de 2000, tendo por fim: a apresentação da versão preliminar dos estudos de caso, por cada uma das equipas nacionais; a análise e discussão sobre as relações entre orçamento e planeamento, orçamento e gestão, e sobre a gestão e controle das despesas. Foi também a ocasião de visitar o Ministério das Finanças de Cabo Verde e, particularmente, discutir alguns aspectos sobre a reforma em curso sobre a gestão financeira do Estado.

A terceira e última reunião foi acolhida por Angola, em Luanda, de 26 a 29 de Junho de 2001, destinando-se à revisão final dos estudos de caso nacionais, bem como à análise sobre os modos de melhorar os processos de preparação e execução dos orçamentos da educação.

O presente documento dá conta dos estudos de caso preparados por cada uma das equipas nacionais. Como se verá encontra-se organizado em duas partes. Na primeira parte apresenta-se em síntese os principais conceitos do âmbito do estudo e uma análise comparativa entre as diferentes realidades nacionais, organizada em quatro capítulos: quadro geral do processo orçamental; preparação dos orçamentos nas suas principais etapas; execução orçamental e, por fim as principais conclusões e perspectivas.

Na segunda parte apresenta-se os estudos de caso nacionais de Cabo Verde, Angola e Moçambique, segundo a elaboração efectuada pelas equipas respectivas. A fim de facilitar a leitura comparativa, os estudos de caso foram, ligeiramente, reorganizados pelo IPE de acordo com os termos de referência aprovados, respeitando-se no entanto em cada um os conteúdos propostos. Por outro lado, procurou-se enriquecer os textos, sempre que possível, com a introdução de informações que haviam sido disponibilizadas, pelas equipas, de modo avulso e complementar, sobretudo durante a última reunião.

1. Quadro geral do processo orçamental

O orçamento, numa definição geral, pode dizer-se que é uma previsão de receitas e de despesas de um país, de um organismo ou de um particular. Ao nível do Estado a noção de orçamento reveste uma noção mais precisa, mais jurídica dado que o orçamento é concretizado por um texto de lei, dito Lei das Finanças ou Lei Orçamental. O orçamento do Estado pode então ser definido como *Acto pelo qual são previstas e autorizadas as receitas e as despesas do Estado para um determinado período (normalmente um ano)*. Esta definição dá-nos os dois elementos característicos de qualquer orçamento, público ou privado, a *previsão* e a *limitação no tempo*, mas acresce um elemento próprio do orçamento do Estado: a *autorização*.

Mas para que serve o orçamento do Estado?

O Estado tem de prever as suas receitas e as suas despesas a fim de garantir que as primeiras possam cobrir as segundas. Daí a primeira função do orçamento: *relação das receitas com as despesas*. Esta função implica que o Estado tenha que fixar as despesas. Sendo que o total das despesas é a soma das despesas de cada um dos serviços

do Estado, o orçamento das despesas é assim uma série de abertura de créditos aos serviços. E como os serviços não podem ultrapassar os créditos que lhes foram atribuídos, se deduz a segunda função do orçamento: *fixação das despesas*. Mas através da previsão das despesas deve ficar-se a saber quanto o Estado se propõe despende com a organização dos diferentes serviços que o compõem. Por outro lado com a previsão das receitas fica-se a saber qual a contribuição de cada um dos agentes de financiamento. O orçamento é por assim dizer o programa financeiro do Estado. Encontramo-nos assim perante a terceira função do orçamento: *exposição do plano financeiro*.

Para que estas funções se concretizem é preciso organizar o orçamento de acordo com determinadas regras. Por se tratarem de regras que há muito foram enunciadas se dizem regras clássicas: *unidade, especificação, universalidade e não-consignação*. A regra da *unidade* estabelece que as receitas e as despesas do Estado devem estar inscritas num único documento. A da *especificação* exige que as receitas e as despesas devam ser previstas de modo especificado. A nomenclatura orçamental (classificadores das receitas e despesas) estabelecerá o tipo de especificação a respeitar. Quanto à *universalidade* obriga a que o orçamento preveja todas as receitas e todas as despesas. Finalmente a regra da *não-consignação* estabelece que as receitas devem ser indiscriminadamente destinadas à cobertura das despesas, não devendo haver receitas destinadas à cobertura de despesas em especial.

Todavia estas regras nem sempre são respeitadas, pode mesmo dizer-se que tem havido tendência para a *violação* nomeadamente das regras da *não-consignação* e da *unidade*. De facto, há numerosos casos de consignação de receitas – seja porque se quer dar uma situação de favor a certas despesas pela sua própria importância para a colectividade, seja para que se realizem somente até onde o

permitirem as receitas. No entanto, os serviços que têm receitas consignadas nem sempre gozam de autonomia financeira. De facto, quanto à autonomia devem distinguir-se três situações típicas:

- (i) *Serviços dependentes* que não possuem autonomia administrativa, pelo que não podem autorizar despesas e pagamentos;
- (ii) *Serviços com autonomia administrativa* que podem autorizar as respectivas despesas e os pagamentos desde que os créditos estejam inscritos no Orçamento do Estado;
- (iii) *Serviços com autonomia administrativa e financeira*, que dispõem de receitas próprias e de orçamento próprio. Podem assim autorizar com as receitas os pagamentos das despesas previstas no próprio orçamento.

Finalmente deve referir-se que se há razões para a consignação de receitas, o mesmo não se pode dizer da violação da regra da unidade. Apesar de poder haver dois tipos de orçamento: de *funcionamento* essencialmente despesas correntes e de *investimentos*, destinado especialmente a despesas de capital, eles poderão figurar num só documento.

Nomenclatura orçamental

A regra da especificação leva a proceder a uma classificação das receitas e das despesas. Quanto às receitas normalmente a classificação é apenas económica distinguindo-se entre receitas correntes e de capital. Porém no que se refere às despesas a tendência actual é para as classificar em três tipos: *orgânica*, *económica* e *funcional*. Na *classificação orgânica*, as despesas distribuem-se pelos serviços da Administração financeira do Estado. A *classificação económica* distingue as despesas correntes das despesas de capital. Sendo as despesas correntes detalhadas em despesas com pessoal; bens e

serviços e transferências correntes. Quanto às despesas de capital podem desagregar-se em bens duradouros de investimento, activos e passivos financeiros e transferências de capital. Finalmente a classificação funcional, isto é a classificação das despesas segundo a natureza das funções exercidas pelo Estado, segundo o modelo do Fundo Monetário Internacional, distingue 4 grupos de funções:

1. Funções gerais de soberania:

1.2 Serviços gerais da Administração Pública

1.3 Defesa Nacional

1.4 Segurança e ordem públicas.

2. Funções sociais:

2.1 Educação

2.2 Saúde

2.3 Segurança

2.4 Habitação e serviços colectivos

2.5 Serviços culturais, recreativos e religiosos.

3. Funções económicas:

3.1 Agricultura e pecuária, silvicultura caça e pesca

3.2 Indústria e energia

3.3 Transportes e comunicações

3.4 Comércio e turismo

3.5 Outras funções económicas.

4. Outras funções:

4.1 Operações da dívida pública

4.2 Transferências entre administrações

4.3 Diversos não especificados.

A classificação funcional das despesas apresenta diversas vantagens: tornar mais clara a exposição do plano financeiro, pois permite analisar as despesas previstas para cada uma das funções; por outro lado, a classificação funcional combinada com a classificação económica permite determinar o custo de cada uma das funções públicas; por último, permite identificar ao longo do tempo, as prioridades do Estado atribuídas às diferentes funções.

Deve ainda referir-se que para além destas classificações, se assiste actualmente, sobretudo no que se refere ao Orçamento de Investimentos, a uma classificação das despesas por programas, projectos e actividades. A classificação das despesas por programas tem a vantagem de permitir conhecer os gastos por objectivo e assim facilitar a análise custo-benefício. Este tipo de análise nem sempre é fácil de implementar (dificuldade em estimar os benefícios) mas é de grande utilidade para apoiar decisões sobre despesas orçamentais.

O nosso trabalho destina-se a analisar os processos orçamentais dos orçamentos da educação. Como sector considerado “gastador” a educação adquire importância sobretudo no Orçamento das Despesas do Estado. Daí que a nossa análise vá incidir, essencialmente, sobre os *orçamentos de despesa* da educação dos países objecto do presente estudo: Cabo Verde, Angola e Moçambique.

Os orçamentos da educação estão enquadrados no sistema nacional de Finanças Públicas próprio a cada país. Em todos eles o quadro legal das Finanças Públicas é de actualização relativamente recente, dado que as leis de enquadramento orçamental em vigor foram publicadas em 1997 em Angola e Moçambique e em 1998 em Cabo Verde. Em Angola e Moçambique as respectivas leis de enquadramento orçamental foram seguidas da preparação dos

classificadores da receita e despesa públicas (nomenclaturas orçamentais). Em Cabo Verde este aspecto encontrava-se em fase de preparação, sobretudo no que se refere à classificação funcional.

Em todos os países o período orçamental é anual e corresponde ao ano civil, isto é, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro. Todos eles possuem dois grandes tipos de orçamento com serviços diferenciados para a respectiva preparação e acompanhamento da execução:

- (i) *orçamento de funcionamento*, essencialmente consagrado às despesas de pessoal e de manutenção corrente dos serviços e instituições ,
- (ii) *orçamento de investimentos*, especialmente destinado à cobertura das despesas de construção e de grandes equipamentos.

Todavia a realidade do sector educação para cada país é diferenciada quanto à preparação e coordenação orçamentais como vamos ver.

Em *Cabo Verde*, cuja divisão administrativa é composta por 17 concelhos, e organizando-se num território descontínuo – trata-se dum arquipélago constituído por dez ilhas, das quais nove são habitadas – o Ministério designado da Educação Ciência, Juventude e Desportos (MECJD) coordena a preparação dos orçamentos da educação.

Angola, do ponto de vista administrativo encontra-se organizado em 18 Províncias, Municípios e Comunas. Com a aprovação em 1999 da lei orgânica desta estrutura administrativa, estabelece-se o controle do governo da Província, pelo Ministério da Administração do Território. Esta organização tem incidências para o sector educação, que se encontra repartido a dois níveis:

- nível central representado por:
Ministério da Educação e Cultura (para os serviços centrais)
Universidade Autónoma Agostinho Neto (para o ensino superior)
- nível provincial (para as instituições de ensino) representado pelos Governos das Províncias.

Moçambique, organizado administrativamente em 11 Províncias e Distritos, tem actualmente, o sector educação repartido por dois ministérios: Ministério da Educação (serviços centrais) e Ministério do Ensino Superior e Tecnologia e por dois níveis de administração:

- nível central, representado pelos dois ministérios;
- nível provincial (instituições de ensino), se bem que integrado na estrutura orgânica do Ministério da Educação através da Direcção Provincial de Educação.

Pode concluir-se assim que são múltiplos, sobretudo no caso de Angola e Moçambique, os responsáveis pela negociação do financiamento das despesas públicas de educação face ao Ministério das Finanças e do Plano. Todavia em Moçambique existe uma coordenação entre os níveis central e provincial das propostas de orçamentos da educação.

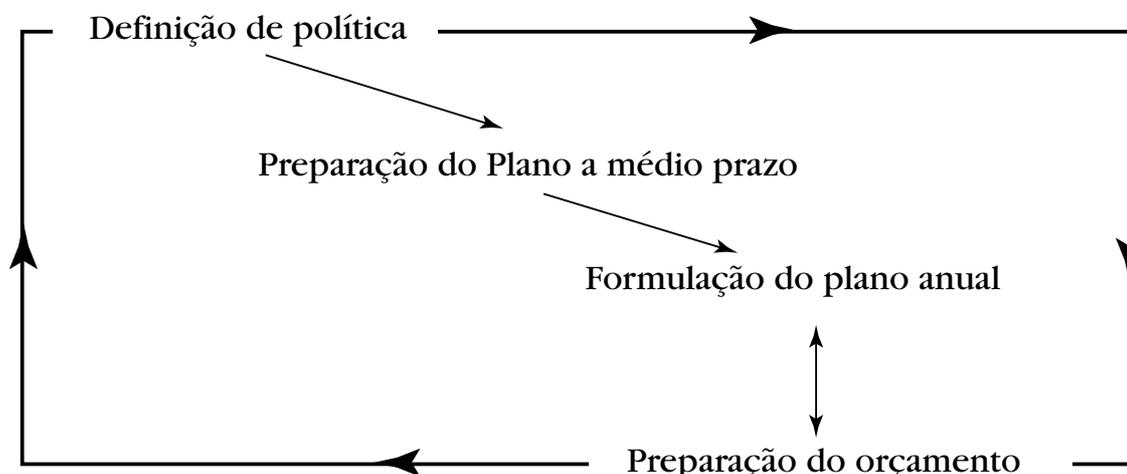
2. Preparação do orçamento

Em geral, na preparação do orçamento do Estado observam-se as seguintes etapas técnicas:

a) Preparação pelo Ministério das Finanças

O Orçamento Geral do Estado é elaborado de acordo com as grandes opções do Plano anual e tendo em conta as obrigações

decorrentes de lei ou de contrato. As opções do Plano são votadas pela Assembleia da República (Parlamento) e consubstanciam as directrizes segundo as quais o Plano é elaborado. Deste modo, o Orçamento do Estado deve-lhes obedecer dado tratar-se da expressão financeira do Plano anual. Cabe à Assembleia da República votar, além das opções do Plano, o plano financeiro anual que é o Orçamento de Estado. O esquema seguinte ilustra a inter-relação entre os objectivos de política, o plano e o orçamento.



Mas como se trata de um plano da Administração percebe-se que a elaboração do projecto de Orçamento pertença à própria Administração, isto é ao Governo, por isso é este que o apresenta à Assembleia. A responsabilidade do projecto de orçamento pertence ao Ministério das Finanças.

b) Avaliação das despesas

Cada serviço do Estado elabora o projecto de orçamento das suas despesas consoante os gastos previstos para o ano seguinte e dentro dos limites das instruções que lhe hajam sido dadas superiormente. Os projectos de orçamento dos serviços de cada entidade orçamental são remetidos à respectiva delegação de Contabilidade Pública. A

elaboração do Orçamento é por assim dizer clássica, geralmente avaliam-se as despesas de cada serviço e não tanto as despesas exigidas pela obtenção de cada objectivo.

c) O período de elaboração

O período de elaboração do orçamento deve obedecer a duas condições de certo modo contraditórias: deve ser curto para que o momento da previsão se aproxime o mais possível da cobrança das receitas e do pagamento das despesas; deve ser dilatado para permitir que as previsões se façam o mais cuidadosamente possível. Assim há que encontrar um meio termo.

d) Votação do Orçamento pela Assembleia

A Assembleia deve votar o Orçamento normalmente antes do final de Dezembro. No caso de atraso na votação, a lei de enquadramento orçamental providencia no sentido de se manter em vigor o orçamento do ano precedente, podendo fazer-se as despesas nele inscritas normalmente por duodécimos.

Vejamos, em breve síntese e de modo comparativo, a preparação dos orçamentos da educação nos três países.

2.1 Estabelecimento de perspectivas orçamentais

A preparação da decisão orçamental do Estado implica em primeiro lugar, como qualquer decisão governamental, uma fase de estudos e de previsão. Esta fase ocorre no Ministério das Finanças, nos primeiros meses do ano que precede o período de execução orçamental. Tendo em conta as previsões económicas e financeiras a curto prazo e as grandes orientações fixadas pelo Governo, o Ministério das Finanças procura delinear as grandes linhas do Orçamento Geral do Estado (montante global das receitas e das

despesas, repartição das grandes massas). Os primeiros elementos da política orçamental encontram-se assim delineados. É então que o Ministro das Finanças, em nome do Governo, dirige aos seus colegas algumas directivas que se referem tanto à forma dos documentos orçamentais como ao conteúdo das propostas de despesas.

Em *Cabo Verde* o Ministro das Finanças *define anualmente* (até 31 de Março) as grandes linhas de política orçamental. As directivas orçamentais do Ministério das Finanças analisam detalhadamente a execução do orçamento em vigor, fixam os objectivos orçamentais para o ano económico seguinte e definem critérios a serem utilizados no processo da elaboração do orçamento.

Em *Angola*, o processo de preparação do orçamento desencadeia-se com a *publicação anual* (até 31 de Maio) do despacho do Ministro das Finanças, o qual contém todas as instruções necessárias para a elaboração e apresentação das propostas orçamentais dos diferentes organismos e Instituições da administração do Estado. As instruções dadas pelo Ministério das Finanças centram-se entre outros aspectos sobre a imperiosa necessidade dos projectos do orçamento das diferentes Unidades Orçamentais (estruturas orgânicas do orçamento) reflectirem as acções importantes para a consecução dos programas sectoriais e directrizes governamentais. Dentro dessas directrizes governamentais, tem sido destacada nos últimos tempos a problemática relacionada com os novos recrutamentos do pessoal na Função Pública e a necessidade da sua racionalização.

Em *Moçambique* é elaborado, *anualmente*, um documento específico pelo Ministério do Plano e Finanças (até 31 de Maio) onde são estabelecidos:

- *as orientações políticas* e as prioridades que as instituições devem respeitar na afectação e programação de recursos atribuídos. As

orientações e prioridades têm como origem as grandes linhas definidas anualmente no Plano Económico e Social e na Política Orçamental;

- *os limites orçamentais* e os prazos a que se sujeitam as instituições na elaboração e apresentação das suas propostas;
- *os preços e as taxas de câmbio* a serem utilizados na programação e demais orientações a serem tomadas em consideração na preparação do orçamento.

2.2 Avaliação das despesas e as arbitragens no âmbito da Educação

Uma vez recebidas as orientações das Finanças (de notar que em Cabo Verde e Moçambique o Plano e as Finanças se encontram reunidos num só ministério, Angola mantém a separação entre as Finanças e o Planeamento) em todos os países desencadeia-se um processo próprio ao sector educação para avaliação das respectivas despesas.

Aparentemente, esse processo combina o Plano e o Orçamento somente no caso de Moçambique, com a preparação em simultâneo dos dois tipos de orçamento: de funcionamento e de investimentos, e a realização de reuniões de planeamento ao nível distrital, provincial e nacional.

Em todos os países porém, afigura-se haver aspectos em comum que se prendem com orientações de carácter administrativo - preenchimento de fichas e as necessidades em pessoal serem preparadas pelas unidades de base (escolas) a partir de listas nominativas do pessoal, confirmadas pelo respectivo serviço central de Recursos Humanos.

Em *Cabo Verde* as directivas orçamentais do Ministério das Finanças (aprovadas em Conselho de Ministros) são enviadas ao Gabinete do Ministro da Educação, que por sua vez as difunde junto da Direcção da Administração (DA) – serviço responsável pelo orçamento de funcionamento – e do Gabinete de Estudos e Desenvolvimento do Sistema Educativo (GEDSE) – serviço responsável pelo orçamento de investimentos. Vejamos em resumo os procedimentos de preparação para cada tipo de orçamento:

□ *Orçamento de funcionamento*

- (i) A Direcção da Administração (DA) divulga junto dos serviços do Ministério da Educação, Ciência, Juventude e Desportos (MECJD) as normas e os procedimentos a serem seguidos no quadro da preparação do orçamento. Para se assegurar da uniformidade de critério a utilizar na recolha de dados, a DA remete, a todos os serviços um conjunto de fichas, acompanhado de notas explicativas, para serem preenchidas e devolvidas à procedência.
- (ii) Recebidas todas as propostas dos diferentes serviços que integram a estrutura orgânica do Ministério da Educação, a DA compara-as com as dos dois últimos anos, verifica se foram ou não aplicadas as normas definidas previamente, avalia criticamente as propostas de recrutamento de pessoal docente, regista no banco de dados a mobilidade de pessoal ocorrida nos serviços e nos estabelecimentos de ensino durante o ano, compila os dados relativos a cada tipo de despesas e, terminadas essas acções, elabora a primeira versão da proposta do orçamento do Ministério.
- (iii) Esta proposta é então submetida pela DA ao Ministro da Educação que a aprecia e fixa a respectiva agenda de discussão e aprovação.

(iv) Logo após a aprovação da proposta pelo Ministro da Educação, a mesma é remetida pela DA à Direcção da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças

□ *Orçamento de Investimentos*

(i) O GEDSE ao receber as orientações específicas da Direcção Geral do Plano, referentes à elaboração da proposta de Orçamento de Investimento, solicita a todos os serviços centrais do MECJD a apresentação de propostas de projectos, anexando as respectivas fichas;

(ii) Recolha pelo GEDSE das propostas de projecto;

(iii) Elaboração da primeira versão da proposta de Orçamento de Investimentos;

(iv) Apresentação ao Ministro de Educação para apreciação e aprovação;

(v) Envio da proposta à Direcção Geral do Plano do Ministério das Finanças.

Em *Angola*, após conhecidas as orientações do Ministro das Finanças para a elaboração da Proposta do Orçamento:

(i) As Unidades Orçamentais (Ministérios, Governos Provinciais, etc.) instruem as respectivas Unidades Gestoras para iniciarem a preparação dos seus Projectos de Orçamento, e é fixado um prazo para a consolidação preliminar das respectivas propostas ;

(ii) As Unidades Gestoras enviam as propostas de orçamento às Unidades Orçamentais;

(iii) As Unidades Orçamentais analisam e submetem a proposta de orçamento ao respectivo responsável máximo, e após aprovação as propostas são remetidas pelas respectivas Unidades Orçamentais ao Ministério das Finanças até 30 de Junho de cada ano.

Ao nível da Unidade Orçamental, Ministério da Educação e Cultura, o projecto de Orçamento de Funcionamento para os serviços centrais é elaborado pela Secretaria Geral através do Departamento de Administração e Gestão do Orçamento (DAGO). Quanto à proposta do Orçamento de Investimentos é elaborada pelo Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística, referente aos serviços centrais e ao ensino secundário. Ao Conselho de Direcção do Ministério compete-lhe apreciar o projecto final de orçamento preparado por cada um destes Departamentos.

O Ministério da Educação apenas toma conhecimento das propostas orçamentais das Direcções Provinciais de Educação à posteriori, tendo em conta as dificuldades de comunicação existentes. Quando isto acontece, geralmente o processo orçamental encontra-se numa fase bastante adiantada e quase sem a possibilidade para o Ministério intervir na análise das referidas propostas.

Em *Moçambique*, para além das metas em matéria de planeamento educativo, para a preparação do orçamento, as instituições a cada nível recebem orientações do Ministério do Plano e Finanças e do Ministério da Educação, a saber, os limites orçamentais resultantes das projecções para o ano seguinte, a política orçamental e as metodologias de elaboração do orçamento :

(i) O Ministério da Educação define as metas anuais de escolarização e envia-as às Direcções Provinciais (DPE's).

- (ii) Estas (DPE's) preparam as metas por distritos tendo em conta as condições geográficas e demográficas.
- (iii) O distrito por sua vez, define metas para cada ZIP (Zona de Influência Pedagógica) e escola.
- (iv) Uma vez definidas as metas e discutidas nos níveis político e administrativo, inicia-se o processo de conversão do plano de efectivos em proposta de orçamento, a partir da escola que remete ao distrito, que por sua vez remete à província.
- (iv) As propostas das Direcções Provinciais são remetidas ao Ministério da Educação, onde são compiladas e harmonizadas nas Direcções de Administração e Finanças e de Planificação e integradas nas propostas de orçamento e do plano de efectivos, respectivamente.
- (v) Depois deste processo, é convocada uma *Reunião Nacional de Planificação*, na qual participam todos os Chefes Provinciais de Administração e Finanças e de Planificação, os Directores Nacionais, Técnicos seniores das diferentes áreas do Ministério da Educação, convidados de instituições dependentes e do Ministério do Plano e Finanças. Nesta reunião discutem-se os efectivos de alunos e de professores a recrutar, as escolas a abrir no ano seguinte e o Orçamento da Educação (orçamento corrente e plano trienal de investimento público).
- (vi) A proposta de orçamento depois de aprovada pelo Conselho Coordenador do Ministério da Educação é enviada ao Ministério do Plano e Finanças.

2.3 *As reuniões orçamentais entre as Finanças e a Educação*

Os pedidos de créditos dirigidos ao ministério das Finanças apresentam-se sob formas diversificadas, cada país tem um modelo específico. Estes documentos são então analisados pelos administradores do orçamento com minúcia e espírito crítico. Começa então o ciclo das reuniões orçamentais que se efectuam em diferentes escalões entre os representantes do Ministério das Finanças e os diferentes sectores. Qual o resultado destas reuniões? Normalmente, estas reuniões servem para determinar o limite máximo de despesas atribuídas aos diferentes sectores.

Em *Cabo Verde* ocorrem reuniões a nível técnico que precedem as reuniões a nível político entre o Ministério das Finanças e o Ministério da Educação. Essas reuniões ocorrem de forma separada para o orçamento de funcionamento e orçamento de investimentos.

Em *Angola* realizam-se reuniões entre o Ministério da Educação e os Ministérios das Finanças e do Planeamento. Estas reuniões iniciam-se logo após o envio das propostas orçamentais, após 30 de Junho. Trata-se de reuniões a nível político com a participação dos serviços técnicos. Após longa negociação, determina-se o tecto financeiro máximo, para o qual o Ministério da Educação e cada uma das Províncias devem apresentar as suas prioridades.

Em *Moçambique* o Ministério do Plano e Finanças, uma vez recebida a proposta de orçamento analisa-a e anota as questões que achar pertinentes para esclarecimento por parte do proponente. A discussão das questões que se acharem de interesse, numa primeira fase é feita ao nível técnico dos dois ministérios com base nos projectos das propostas previamente apresentadas pela Direcção de Administração e Finanças do MINED à Direcção Nacional do Plano e

Orçamento do Ministério do Plano e Finanças. Após discussão ao nível técnico, é produzido um memorando que servirá de base para as discussões a nível superior. Este documento contém as principais constatações, a análise comparativa, as conclusões e as propostas de decisão sobre a proposta apresentada pela Educação. Os técnicos do MINED são gentil e “secretamente” informados do conteúdo do mesmo, para que possam “armar” os seus superiores para o “combate”. Concluída a discussão são acordados os grandes agregados de despesa :

- Salários e Remunerações,
- Outras Despesas com o Pessoal,
- Bens e Serviços,
- Investimentos

A fase seguinte consiste em ajustar o orçamento de acordo com os limites acordados por rubrica e por projecto, harmonizar as propostas das províncias e fazer as comunicações. O Ministério da Educação é que define os limites de despesa por rubrica para as Direcções Nacionais e instituições directamente dependentes. Fixa também os limites a serem observados pelas Direcções Provinciais de Educação, com base nas propostas apresentadas por estas e em função do limite global fixado pelo MPF.

2.4 Aprovação do Orçamento pela Assembleia

Em todos os países, após as reuniões orçamentais, o Ministério das Finanças prepara a proposta do Orçamento Geral do Estado que é enviada para discussão e aprovação pela Assembleia da República. No caso de Cabo Verde e Angola tal envio é feito pelo Conselho de Ministros.

3. Execução do orçamento

Para a execução do orçamento cada país estabelece princípios e métodos de contabilidade pública. A regulamentação da contabilidade visa instituir um certo número de mecanismos automáticos ou semiautomáticos destinados a assegurar que as operações de execução estejam de acordo com as autorizações iniciais da autoridade orçamental, que normalmente começa na Assembleia. Sabe-se que um orçamento público é um conjunto de autorizações de despesas (ou créditos). Alguns créditos não são providos de limites estritos; mas a maior parte comporta um máximo que não deve ser ultrapassado. Um dos objectivos essenciais destinados à organização da contabilidade pública é, precisamente, impedir estas transgressões de créditos. As regras da contabilidade pública têm pois a finalidade de instituir uma barreira sólida, ante a pressão permanente de serviços geralmente inclinados a ultrapassar os seus créditos.

A execução do Orçamento das despesas apresenta, normalmente, uma particularidade, é a de que em regra não é permitido utilizar logo de uma vez a totalidade do crédito atribuído. A lei de enquadramento orçamental determina o princípio a que deve obedecer a realização das despesas. Em muitos casos, salvo as excepções estipuladas por lei, trata-se do regime duodecimal. O que significa que os encargos devem ser assumidos e os pagamentos autorizados por importâncias não excedentes aos duodécimos vencidos. Este procedimento tem por objectivo evitar que as despesas se concentrem nos primeiros meses do ano, quando a tesouraria ainda dispõe de poucos recursos. Assim as despesas podem distribuir-se com maior regularidade ao longo do ano, quando a tesouraria já dispõe de maiores disponibilidades.

Cabo Verde: Os procedimentos de execução orçamental são diferenciados conforme se trate do orçamento de funcionamento ou de investimentos.

- As despesas do *Orçamento de Funcionamento* são ordenadas pelos serviços correspondentes a partir dos créditos orçamentais distribuídos de acordo com a nomenclatura orçamental do Estado, tanto do ponto de vista económico, como orgânico e funcional. A Direcção da Administração, normalmente recebe os pedidos, procede aos registos e envia-os para o Ministério das Finanças. Os procedimentos diferem conforme se trate de pagamento de salários, aquisição de bens e serviços ou requisição de verbas para deslocações e estadas:
 - (i) As *remunerações* são processadas da Direcção da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças e pagas por crédito na conta bancária do pessoal. A Direcção da Administração do MECJD envia à *Direcção da Contabilidade Pública* os boletins de alteração contendo os elementos de assiduidade, progressão, novos recrutamentos, suspensões por exoneração, suspensão de licença sem vencimento, horas extraordinárias, novos pensionistas e reformados, até o dia 5 de cada mês de acordo com o art.º 6 do Decreto-Lei n.º 9/96.
 - (ii) A aquisição de *bens e serviços* de terceiros, nomeadamente, água, electricidade, consumo de secretaria, rendas e alugueres, comunicações, seguros, vigilância e segurança, serviços diversos de limpeza higiene e conforto é superintendida pela *Direcção Geral do Património do Estado*, do Ministério das Finanças, que privilegia contratos anuais com os fornecedores, na procura de economias de escala.
- Quanto ao *Orçamento de Investimentos*, depois de publicada a lei que põe em execução o Orçamento, geralmente no mês de Março, iniciam-se os pedidos de desembolsos. Os recursos são creditados à medida que os Ministérios fazem as suas solicitações.

Os serviços do Ministério da Educação solicitam ao Gabinete de Estudos o envio do pedido do desembolso ao Ministério das Finanças. O Gabinete prepara o dossier com o pedido de requisição e envia à Direcção Geral do Tesouro que após a sua análise, emite uma ordem de pagamento à Direcção-Geral de Contabilidade Pública. Esta, por seu turno, procede à sua cabimentação e liquidação, e devolve-a à Direcção-Geral do Tesouro para pagamento da factura.

Angola: o Ministério das Finanças através da Direcção Nacional do Orçamento efectua a distribuição dos créditos orçamentais pelas diferentes Unidades Orçamentais para o início do processo de execução orçamental. As Unidades Orçamentais são responsáveis por transmitir aos respectivos Órgãos dependentes os créditos aprovados para cada um deles.

Convém no entanto ter presente que os recursos inscritos no orçamento podem ser revistos, sempre e quando haja uma alteração substancial das variáveis macro-económicas que serviram de base para a sua elaboração. Nos últimos anos, o Orçamento Geral do Estado tem sido revisto por forma a adequá-lo às previsões de arrecadação das receitas e ao nível da evolução da taxa de inflação. É de salientar que as receitas provenientes dos impostos sobre a exploração petrolífera constituem a principal fonte das receitas do Orçamento Geral do Estado. Assim sendo, qualquer variação a nível dos preços do petróleo, terá repercussões no Orçamento Geral do Estado. Por outro lado, deve referir-se que a legislação em vigor permite às Unidades Orçamentais solicitar junto da Direcção Nacional do Orçamento do Ministério dos Finanças, a transferência dos créditos orçamentais de uma natureza para outra.

Os procedimentos são diferenciados conforme se trate do Orçamento de Funcionamento ou do Orçamento de Investimento.

□ *Orçamento de funcionamento*

Este orçamento integra fundamentalmente as despesas com Pessoal e as despesas com Bens e Serviços, assumindo cada qual uma forma diferente para a sua execução orçamental.

(i) Despesas com pessoal

Esta categoria inclui os recursos destinados para remuneração do pessoal, tanto docente, como administrativo e de serviços. Para a sua execução, desenvolve um papel preponderante a Direcção Nacional para os Recursos Humanos (DNRH) do Ministério da Educação e Cultura (MEC), que é a responsável pelo enquadramento profissional e salarial de todos os trabalhadores docentes e não docentes do MEC.

Após o enquadramento profissional e salarial a DNRH remete as listagens de pessoal:

- ao DAGO no caso dos funcionários da Estrutura Central do Ministério;
- às Direcções Provinciais de Educação para os funcionários dependentes destas Direcções;
- e dum modo geral a todas as escolas.

O pagamento dos salários é efectuado com base nas folhas de salários elaboradas pelos respectivos serviços e remetidas à Direcção Nacional de Contabilidade ou Delegação Provincial das Finanças para o controlo dos efectivos constantes dos folhas de salários. Estes serviços - Direcção Nacional de Contabilidade ou Delegação Provincial de Finanças comparam as folhas de salários com os dados constantes dos ficheiros do Ministério das Finanças. Seguidamente as folhas de salários são transmitidas à Direcção Nacional do Tesouro para efeito de autorização do pagamento.

Por último, é de realçar que o pagamento de salário constitui uma prioridade em relação às outras despesas, e o seu processamento inicia-se ao dia 15 de cada mês.

(ii) *Despesas com bens e serviços*

Para a execução destas despesas, as Unidades Orçamentais (Ministérios e Governos Provinciais) procedem à *solicitação trimestral* dos recursos financeiros à Direcção Nacional do Tesouro do Ministério das Finanças. Estas necessidades de recursos financeiros incluem também as reais necessidades dos órgãos dependentes ou sob sua jurisdição.

À Direcção Nacional do Tesouro, competir-lhe-á identificar as necessidades de recursos por categoria de despesas, através do processamento das necessidades de recursos financeiros recebidas das Unidades Orçamentais para a elaboração da programação financeira.

A programação financeira é elaborada mensalmente pela Direcção Nacional do Tesouro, e submetida para aprovação à Comissão Permanente do Conselho de Ministros. Uma vez aprovada, a Direcção Nacional do Tesouro (DNT) informa os valores às respectivas Unidades Orçamentais, que por sua vez deverão informar a Direcção Nacional do Tesouro sobre os *limites financeiros* repassados a cada órgão dependente e/ou sob sua jurisdição.

Na posse dos valores definidos pela DNT, as Unidades Orçamentais o seus órgãos dependentes realizam as suas despesas tendo em consideração as normas estabelecidas no decreto nº 7/96, de 16 de Fevereiro que estabelece o regime de realização das despesas públicas, prestação de serviços e aquisição de bens móveis.

□ *Orçamento de investimento*

A execução do Orçamento de Investimento é feita quase nos mesmos procedimentos que para o orçamento de funcionamento. A única diferença reside no facto das necessidades de recursos financeiros para a execução das acções contidas no PIP (Programa de Investimento Público) ser solicitada e negociada com o Ministério do Planeamento.

Moçambique: aprovado o Orçamento pela Assembleia da República, O Ministério do Plano e Finanças, através da sua Direcção Nacional do Plano e Orçamento, comunica ao sector os limites orçamentais ao nível central e provincial, colocando-os disponíveis através da Direcção Nacional de Contabilidade Pública, para o nível central e das Direcções Provinciais do Plano e Finanças para o nível provincial. A execução do orçamento está assim descentralizada. No entanto, o processo é diferente consoante se trate de despesas com pessoal ou com bens e serviços.

(i) De facto, a despesa de *salários e remunerações* é requisitada mensalmente, de acordo com as folhas de pagamentos, consoante o nível de administração:

- *para o nível central:* a requisição é feita à Direcção de Contabilidade Pública;
- *para o nível provincial:* a requisição é feita à Direcção Provincial do Plano e Finanças;

pelos respectivos departamentos financeiros da educação. Depois de liquidada a despesa, os títulos são depositados em conta bancária. No entanto a fraca rede bancária, não permite uniformização de formas de pagamento de salários. Cerca de 90% do pagamento de salários é feito em numerário. Cada província é assim responsável pelo

pagamento de salários dos seus efectivos, cabendo ao nível central assumir apenas o encargo do pessoal a que nele está afecto.

(ii) Quanto à componente de *Bens e Serviços* (dada a exiguidade de recursos), a estrutura central, emite instruções às Direcções Provinciais de Educação no sentido de adoptarem no critério de afectação de recursos o princípio que atenda ao tipo de instituição, à sua dimensão e ao efectivo escolar, por forma a não gerar desequilíbrios nas despesas de manutenção. Atribuído o orçamento pelas instituições, estas são notificadas e, de seguida, obrigam-se a apresentar à Direcção provincial a distribuição da dotação orçamental em *tabela-tipo de despesas*. A requisição de fundos efectua-se de 1 a 20 de Janeiro e na base do limite orçamental aprovado. Sendo a requisição efectuada segundo os dois níveis de administração tal como indicado para as despesas com pessoal. Um adiantamento corresponde no máximo a dois duodécimos das respectivas dotações anuais autorizadas nos orçamentos – corrente e de investimentos. A requisição poderá ser superior a esse montante, tratando-se de acções, actividades, projectos ou programas em regime de empreitada ou outros casos relevantes e devidamente fundamentados.

Efectuado o desembolso dos dois primeiros duodécimos ou da verba para Salários e Remunerações requisitados, o Departamento Financeiro do sector deposita os títulos liquidados nas contas bancárias que é obrigado a abrir no princípio de cada ano, exclusivamente para depósitos de fundos do Orçamento do Estado, quer sejam para despesas com salários e outras despesas correntes, quer para as despesas de investimento.

Dada a variação de preços, geralmente os recursos são avaliados durante o ano, tendo impacto nas despesas correntes, levando a modificações das dotações aprovadas ou na passagem dos limites,

fixados na Lei Orçamental a preços constantes, para preços correntes. Este ajustamento de preços é da exclusiva competência do Conselho de Ministros, por proposta do Ministro do Plano e das Finanças e ratificação pela Assembleia da República.

Finalmente deverá notar-se que a descentralização da execução do orçamento permite aliviar a estrutura central das múltiplas operações e acções que a gestão directa dos recursos materiais e financeiros exigem. Significando, no entanto, que o nível central não intervém directamente na gestão dos recursos de nível provincial, quaisquer que sejam (salários e remunerações, bens e serviços).

4. Conclusões e perspectivas

Para se entender os processos orçamentais da educação é importante conhecer:

- (i) a estrutura administrativa do país respectivo;
- (ii) a estrutura de administração do Estado nomeadamente a lei de enquadramento orçamental e os classificadores das receitas e despesas; e
- (iii) analisar a implicação destas estruturas na administração da educação.

Com estas informações inicia-se a compreensão das estruturas de decisão, particularmente em matéria orçamental. Quanto à decisão propriamente dita ela situa-se essencialmente em dois momentos: na preparação e na execução do orçamento.

Na fase de *preparação orçamental* encontra-se o primeiro momento de decisão com a atribuição provisória dos créditos orçamentais resultante, normalmente, das reuniões de concertação com o Ministério das Finanças. Nesta fase é essencial para a educação o tipo de *orientações educativas* que se transmitiram aos diferentes

serviços executores para a preparação do orçamento. Quanto melhor preparado tecnicamente o orçamento estiver melhor se poderá assegurar a sua defesa. Por exemplo, indicadores tais como: *número de alunos por professor, número de alunos por turma, número de professores por turma*, são instrumentos básicos ao nível de cada escola para se preparar o respectivo orçamento de funcionamento.

O calendário orçamental deve permitir um tempo mínimo para a avaliação correcta das despesas por parte dos diferentes serviços, bem como para a realização de reuniões de concertação interna à educação e externa com o Ministério das Finanças. Verifica-se que os países têm alguma dificuldade, sobretudo Cabo Verde e Moçambique, em cumprir o calendário orçamental estabelecido por lei. Tal facto dando por vezes origem a atrasos na aprovação do orçamento acaba por ter reflexos menos positivos na condução do ano escolar.

Na fase de *execução do orçamento* aparece o segundo momento de decisão com a autorização efectiva pelo Ministério das Finanças das despesas a serem realizadas, que geralmente está dependente das disponibilidades de tesouraria. Como se compreende esta fase é a determinante em matéria de realização de despesas, podendo assim dizer-se tratar-se da fase por excelência da decisão orçamental. Acontece porém que a fase da execução não tem a total supervisão da educação. É o Ministério das Finanças, a nível central e regional, que coordena.

Verifica-se assim que, por vezes, se gasta muito tempo, ao nível dos Ministérios da Educação, a produzir os documentos de política educativa, os quais na sua concretização anual se deixam com insuficiente pilotagem. Os *classificadores das despesas* poderão ser a peça chave para a criação das estruturas de coordenação orçamental das diferentes unidades orgânicas da função educação, quer para a fase de preparação quer para a fase de execução do orçamento.

Procedimentos, actores e tomada de decisão

Nos três países assiste-se a partir de 1992 à modificação dos sistemas políticos e mais recentemente à partir de 1997 verifica-se também uma modernização do sistema das Finanças Públicas. A óptica seguida tem sido a de aproximar o Plano do Orçamento e de evoluir progressivamente na preparação de orçamentos por programas. Todavia, os esforços desenvolvidos partem da iniciativa dos Ministérios das Finanças e parecem conhecer junto dos outros sectores do Estado avanços mais moderados.

Para ser eficaz a metodologia de orçamento por programas tem que efectivar-se até ao nível local, tratando-se assim dum longo processo que requer meios humanos e financeiros adequados à sua implementação. A este propósito a proposta de Moçambique sobre as necessidades de formação dos principais actores do processo orçamental da educação aos diferentes níveis da administração, só pode merecer inteira aprovação.

Se o processo orçamental começa com um grande número de actores, estes vão-se reduzindo à medida que o processo se aproxima da decisão final, verificando-se que a função educação aparece fragmentada na decisão efectiva de atribuição dos recursos orçamentais. Parece assim ser difícil assegurar a coordenação entre os objectivos de política educativa e os recursos necessários à sua concretização.

Enfim, a desconcentração administrativa nem sempre facilita a visão de conjunto por parte dos responsáveis da educação em matéria de propostas e de realização das despesas. Urge encontrar mecanismos de interacção entre os diferentes actores, por exemplo o intercâmbio efectivo de informação entre os diferentes actores, quer na fase de preparação quer de execução dos orçamentos da educação.

As negociações da Educação com o Ministério das Finanças e os estudos técnicos

Afigura-se importante que a função educação seja coordenada pelas estruturas da educação na fase de preparação orçamental face às negociações com o Ministério das Finanças. É importante que a preparação do orçamento passe a ser precedida de análise técnica sistemática sobre o diagnóstico do sistema educativo a nível local.

De facto, a Educação tem que traduzir as suas políticas num plano anual e no orçamento do Estado, a fim de garantir a efectiva consecução dos planos estratégicos de médio prazo, que normalmente os Ministérios preparam. Para tal, deveriam ser criados Gabinetes técnicos de preparação e gestão orçamental. Por outro lado se o orçamento é o plano financeiro anual da política educativa é forçoso que a função educação seja também analisada quanto à execução financeira das respectivas despesas por unidade orgânica, por sub-funções e natureza da despesa. Tem que se conhecer de forma clara a distribuição regional e por níveis de ensino da despesa. Se tal conhecimento reside actualmente no Ministério das Finanças dever-se-ia encontrar entendimento para que se estabeleça a coordenação necessária entre os Ministérios da Educação e as outras entidades orçamentais que concorrem para a função educação, nomeadamente pelo estabelecimento de reuniões periódicas e sobretudo pela troca efectiva e sistemática de informação.

Distribuição dos recursos orçamentais pelas regiões e por níveis de ensino

Pode dizer-se que a primeira tentativa de distribuição dos recursos orçamentais às regiões e por níveis de ensino começa com a preparação orçamental. Porém, os procedimentos variam com a natureza da despesa no caso do orçamento de funcionamento, distinguindo-se conforme se trate de despesas com pessoal ou com

bens e serviços. No caso do pessoal, a base das propostas é constituída pelas listas nominais das instituições respectivas sob a supervisão do Departamento de Recursos Humanos. Quanto aos bens e serviços algumas orientações são dadas no caso de Moçambique (tipo de instituição, dimensão do estabelecimento, efectivo escolar), no entanto, para este tipo de despesas a decisão de atribuição de facto opera-se no momento da execução, em muitos casos, limitada pela escassez de recursos da tesouraria.

Quanto ao Orçamento de Investimentos, a forte dependência do financiamento exterior, sobretudo no caso de Moçambique e, de certa maneira, em Cabo Verde, leva a que as decisões de afectação de recursos por vezes se situem fora do âmbito nacional.

Mais uma vez se verifica que a falta de visão global dos responsáveis da educação em matéria de orçamento leva a que a repartição de recursos se baseie numa lógica onde parece prevalecer mais o carácter administrativo do que propriamente a análise técnica de evolução do sector educativo.

As despesas orçamentais e a política educativa

Decorrente da falta de serviços especializados na matéria, as despesas orçamentais são normalmente analisadas de modo separado consoante o tipo de orçamento de funcionamento ou de investimentos, sendo a análise efectuada por grandes rubricas (pessoal, outras despesas correntes e investimentos). Por vezes os serviços têm informações aproximadas das despesas pelos principais níveis de ensino.

No entanto, uma informação cruzada das despesas por níveis de ensino, outras funções e natureza da despesa não se encontra normalmente disponível. Os esforços desenvolvidos por Cabo Verde

e Angola (ver páginas 107 e 161 dos estudos de caso respectivos) para a preparação da matriz sector educativo por natureza da despesa constituem exemplos a seguir, como uma das tarefas essenciais dos futuros serviços de gestão financeira da educação.

Esta matriz permite de facto diferentes tipos de análise, como por exemplo calcular a estrutura percentual dos diferentes níveis de ensino e outras funções, a estrutura por natureza da despesa e obter a despesa média por aluno, desde que conhecidas as estatísticas respectivas, isto é o número de alunos correspondente. Comparando os resultados destas análises com os objectivos definidos em matéria de política educativa, a pilotagem do sistema poderá tornar-se mais eficaz.

Para além disso, a matriz facilitará a análise da evolução das despesas quando construída para uma série de anos podendo assim fornecer informações interessantes para a discussão sobre os limites orçamentais do sector educativo. Se se construir uma matriz por fonte de financiamento poder-se-á no final integrá-las e obter o conjunto das despesas de educação.

Finalmente, esta metodologia de tratamento das despesas orçamentais permite também responder aos questionários internacionais nomeadamente os da UNESCO sobre as despesas de educação.

SEGUNDA PARTE: ESTUDOS DE CASO NACIONAIS CABO VERDE, ANGOLA, MOÇAMBIQUE

Sumário comparativo

	Cabo Verde	Angola	Mozambique
Índice	55	129	181
Introdução:			
Contexto do País	56	131	182
1. Processo de preparação do orçamento da educação	67	133	186
2. Os procedimentos de repartição dos recursos orçamentais e implementação do orçamento	93	149	214
3. Análise das despesas orçamentais de educação	98	154	226
Anexos	109	163	243

CABO VERDE

SIGLAS

AAL	Ajuda Alimentar
CDID	Centro de Documentação e Informação para o Desenvolvimento
CNU	Comissão Nacional para a UNESCO
DA	Direcção da Administração
DGAED	Direcção Geral da Administração da Educação
DGD	Direcção Geral do Desporto
DGEBS	Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário
DGESC	Direcção Geral do Ensino Superior e Ciência
DGJ	Direcção Geral da Juventude
DGP	Direcção Geral do Plano
EBI	Ensino Básico Integrado
GEDSE	Gabinete de Estudos e Desenvolvimento do Sistema Educativo
GEO	Gabinete de Estudos do Orçamento
GMECJD	Gabinete do Ministro da Educação, Ciência, Juventude e Desporto
GOP	Grandes Opções do Plano
GOV	Governo
GSEJD	Gabinete da Secretária Geral da Educação, Juventude e Desporto
IGE	Inspecção Geral do Ensino
IIPE	Instituto Internacional de Planificação de Educação

ISCEE	Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais
ISE	Instituto Superior da Educação
ISECMAR	Instituto Superior de Ciências do Mar
MECC	Ministério da Educação, Ciência e Cultura
MECJD	Ministério da Educação, Ciência, Juventude e Desporto
MF	Ministério das Finanças
OFE	Orçamento de Funcionamento do Estado
OFN	Outras Fontes Nacionais
OGE	Orçamento Geral do Estado
OI	Orçamento de Investimento
PIB	Produto Interno Bruto
SG	Secretária Geral
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura



Fonte: http://www.lib.utexas.edu/maps/cia03/cape_verde_sm03.gif

ÍNDICE

Contexto do País	56
1. O processo de preparação do orçamento da educação	67
1.1 Quadro geral do processo orçamental	67
1.2 Procedimentos e calendário orçamentais	73
1.3 As diferentes técnicas de programação orçamental	84
1.4 O comportamento dos diferentes actores	88
2. Os procedimentos de repartição dos recursos orçamentais e implementação do orçamento	93
2.1 Implementação do orçamento	93
2.2 Repartição dos recursos por níveis de ensino e regiões	97
3. Análise das Despesas Orçamentais de Educação	98
3.1 Classificação funcional e orgânica	98
3.2 Classificação económica	100
3.3 Despesas por níveis de ensino e natureza da despesa	101
Anexos:	109
1. Organigrama do sistema educativo	109
2. Organigrama da administração da educação	112
3. Pessoal docente, administrativo e discente	116
4. Despesas do orçamento de funcionamento	119
5. Despesas do orçamento de investimentos	120
6. Orçamento global	121
7. Proposta de orçamento para 2001	122

CONTEXTO DO PAÍS

Demográfico

Cabo Verde é constituído por um grupo de 10 ilhas sendo 9 habitadas com uma população estimada, em 1998, de 417 200 habitantes: 198 946 homens e 218 254 mulheres (baseado nos dados do censo de 1990 e assumindo uma taxa de crescimento da população de 2,5% ao ano). Enquanto que a população residente cresce a uma taxa média anual de 2,5% o segmento da população entre 1 e 18 anos de idade cresce a uma taxa mais rápida de 2,8%. Esta taxa de crescimento mais rápida em combinação com a elevada taxa de emigração do grupo com mais idade (mais de 18 anos) resultou numa população que é relativamente nova, o grupo de idade abaixo de 18 anos constitui 54% da população (53% em 1990).

Verifica-se, por outro lado, que o grupo etário de 6-11 anos (a idade normal de frequência do ensino básico) atingiu no ano 2000 um efectivo de 77 000 alunos (mais 20 000 do que em 1990) no Ensino Básico, indiciando um crescimento acentuado da procura do ensino secundário como resultado da pressão demográfica.

População de Cabo Verde, 1990 e 1998

	1990	1998	Taxa média anual de crescimento (%)
População total	341 491	417 200	2,5
Homens	161 495	198 946	2,6
Mulheres	179 996	218 254	2,4
Grupo etário (1-18 anos)	179 995	224 306	2,8
Homens	90 221	112 524	2,8
Mulheres	89 774	111 782	2,8
% de (1-18anos) no Total	53%	54%	

Aproximadamente 56 % da população concentra-se nas três maiores ilhas. Em 2000, a taxa de urbanização é de 54%, tendo como consequência o aumento da pressão demográfica sobre a oferta da educação nos grandes centros urbanos (sobretudo na Praia), ao mesmo tempo que aumenta a subutilização dos equipamentos sociais nas áreas em perda de população.

O Governo de Cabo Verde adopta como veículo da eliminação da pobreza a luta contra o analfabetismo no âmbito Programa de Luta contra a Pobreza. Sabe-se que a pobreza poderá ser reduzida através da população educada e formada; portanto um sistema educativo de qualidade com o enfoque nas necessidades do mercado de trabalho é essencial.

É intenção do Governo assegurar essas políticas, de forma a ter menores custos e maiores benefícios, através de uma melhor utilização dos recursos limitados, para o qual concorre como instrumento imprescindível a Revisão das Despesas Públicas. O PROMEF, enquanto instrumento de reestruturação do sistema pretende, por seu lado, contribuir para a melhoria da qualidade e equidade do sistema educativo num quadro da máxima racionalização dos custos da educação.

Evolução macro-económica recente

A partir de 1992, a economia de Cabo Verde entrou num ciclo de crescimento sustentado do PIB, causado sobretudo pela procura interna, designadamente investimentos, e exportações de bens e serviços:

Taxas de crescimento (em %)

	1996	1997	1998	1999	2000
PIB	5	11	7,9	8	6
Inflação	5,9	8,6	4,3	3,4	-2,4

Fonte: Enquadramento macro-económico preparado para a mesa redonda e conjuntura.

Embora o sector terciário continue dominante, nota-se um comportamento positivo do sector secundário induzido pelos investimentos externos.

O investimento privado passa de 26,3 para 28,3% do PIB de 1997 para 1998. O consumo publico declinou de 25,3 para 23,3% do PIB, entre 1997 e 1998 provocando o conseqüente aumento da poupança interna.

A inflação, tem oscilado nos últimos anos, entre 3,3% em 1994 e 8,6% em 1997. Em 1998, como resultado da política da contenção da procura agregada, sobretudo da contenção das despesas públicas e da prudência da política monetária, diminui para 4,3%, de 8,6% em 1997. Porém, em 2000, registou-se uma deflação de -2,4%, como resultado, sobretudo de dois bons anos agrícolas que permitiram abastecer o mercado de produtos agrícolas a baixo preço.

A taxa do desemprego baixou para cerca de 23%, estima-se, em decorrência do dinamismo demonstrado pela economia. O emprego público através das Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-obra (FAIMO) terá garantido à volta de 20 mil postos de trabalho, contribuindo decididamente para a estabilização do emprego e da redistribuição do rendimento.

Política económica

A opção de política económica preconizada pelo Governo de Cabo Verde assenta no paradigma de desenvolvimento económico, baseada na iniciativa privada e na integração dinâmica na economia mundial. Consciente, porém, que nenhuma estratégia de desenvolvimento é factível num quadro de instabilidade macro-económico, social e político, o governo adoptou, no quadro do IV Plano Nacional de Desenvolvimento (1997-2000), uma profunda reforma macro-económica, com ênfase nos domínios da política orçamental, fiscal,

monetária, cambial e de rendimento e preços, em estreita articulação com políticas de investimento, demográfica e social e de recursos humanos.

A consolidação e sustentabilidade orçamental, mediante a contenção, racionalidade e eficácia das despesas públicas, é erigida como elemento fundamental ao crescimento económico, equilíbrio interno e externo, combate à inflação e à geração de poupança interna.

A política de investimentos privilegia nitidamente os sectores de infra-estrutura e social. A construção de portos, aeroportos, telecomunicações e rede de estradas, o desenvolvimento de zonas industriais, o saneamento básico e a energia é o suporte fundamental à efectivação do vector estratégico de promoção da iniciativa privada e o desenvolvimento do mercado. Por isso, destinam-se-lhes cerca de 30% dos investimentos públicos.

No plano social, para a concretização do desígnio do homem como sujeito e objecto do desenvolvimento, prevê-se a realização de um conjunto de programas de carácter eminentemente social, com destaque para o desenvolvimento do sistema educativo e a formação profissional, a promoção da saúde, a luta contra a pobreza, a alimentação e a segurança alimentar e a promoção do emprego.

A política da educação estrutura-se no sentido de responder à tríade de objectivos, a saber: desenvolvimento integral do ser humano; qualificação e valorização da mão-de-obra, tendo em conta as condições do mercado do trabalho e preparação da mão-de-obra para estar às alturas de permitir ao país maximizar as vantagens da sua inserção na economia mundial. A política para o sector visa : a promoção da qualidade e generalização da educação pré-escolar, a universalização e o aprofundamento da reforma do ensino de base, a

reforma do ensino secundário, a promoção do ensino superior, a garantia de estabilidade do corpo técnico docente, a promoção da articulação do sistema educativo com o mundo do trabalho.

Orçamento do Estado no ano 2000

No âmbito do orçamento, registou-se uma apreciável degradação nos últimos dois anos, traduzida num déficit público crescente em percentagem do PIB que, de 6,6% em 1999 passou para 9,8% em 2000. Resultante, designadamente, do aumento da massa salarial, sobretudo com a educação e a saúde, dos subsídios aos preços dos combustíveis, dos encargos com a bolsa de estudos decorrentes da reestruturação bancária, no quadro das privatizações. Por outro lado a diminuição das ajudas externas obrigaram o recurso crescente a empréstimos bancários internos com repercussão negativa sobre a já elevada dívida interna.

Quadro Macro-económico e orçamento do Estado

	<i>Milhões de escudos CV</i>	
	1999	2000
PIB	53 602	64 800
Total Rendimentos, incluindo donativos	18 148	16 474
Receitas Próprias	12 786	13 327
Donativos	4 416	3 147
Outras fontes de financiamento	946	
Total das Despesas	23 431	22 823
De Funcionamento	13 370	14 241
De Investimentos a)	10 061	7 090
Saldo global	-5 282	-6 349
Financiamento externo	795	1 504
Financiamento interno	4 487	4 845

A balança de pagamentos continua marcada por profundo desequilíbrio da balança comercial, compensada em maior parte pela

poupança externa, expressa em forma de donativos e empréstimos. O influxo de capital é, na sua maior parte, constituída por empréstimos públicos, contraídos em condições concessionais e pelos investimentos directos externos, principalmente receitas das privatizações. Em 2000, como resultado do agravamento do déficit público, o saldo global apresenta um déficit de 4 504 milhões de escudos.

Balança de pagamentos

	<i>Milhões de escudos CV</i>	
	1999	2000
Transferências correntes	-7 693	- 7 465
Balança comercial	-22 109	-22 438
Exportações	807	2 774
Importações	-22 916	-25 212
Transferências líquidas	16 366	15 537
Balança capital	11 614	3 678
Investimento.directo	5 432	2 437
Balança global	2 905	4 504

Fonte: Conjuntura macro-económica de Cabo Verde - Unidade de Acompanhamento Macro-económico.

No domínio cambial, no âmbito de um acordo de convertibilidade, o escudo foi ligado à moeda portuguesa mediante paridade fixa.

A participação do orçamento da Educação no ano 2000

A participação do orçamento da educação no OGE eleva-se para 20,7% no ano 2000.

O orçamento de funcionamento do Ministério da Educação Cultura e Desporto representou 54% do orçamento total do Ministério, uma percentagem ligeiramente inferior ao ano anterior,

o que reflecte uma certa contenção relativa das despesas de funcionamento face ao gastos de investimento. Por outro lado, o orçamento de funcionamento continua a destinar-se, na sua quase totalidade, às despesas com o pessoal (91,5%) inteiramente financiado por recursos internos.

Contrariamente ao previsto, o orçamento de investimento 2000 foi financiado em apenas 27,1% com recursos ao financiamento externo, incluindo a Ajuda Alimentar e Donativos (7,5%)¹ e empréstimos (19,6%), sobretudo dos Países Baixos, Luxemburgo, Portugal, Banco Mundial, Banco Africano do Desenvolvimento e União Europeia, estes últimos a financiar, fundamentalmente, os espaços e os equipamentos escolares, o que representou a taxa mais baixa desde 1996.

No período que antecede a 2000, o engajamento do financiamento externo no total do orçamento foi o seguinte: 27,6% em 1996, 16,9% em 1997, 25,2% em 1998, e 25,5% em 1999, percentagens integralmente afectas aos programas de investimentos. Esta tendência permite fixar com razoabilidade uma estrutura de financiamento de 75% para o Tesouro e 25% para o financiamento externo.

A execução orçamental do orçamento de funcionamento foi praticamente 100%, enquanto que o orçamento de investimentos ficou muito aquém dos valores previstos situando-se a taxa de realização dos valores liquidados em apenas 39,75%. De salientar o fraco engajamento dos parceiros externos na concessão de donativos. A taxa de execução situou-se, assim em cerca de 5%. A contrapartida da *Ajuda Alimentar* prevista - AAL, também não ultrapassou a taxa de execução de 47%. Os desembolsos dos *empréstimos* programados foram efectuados com muita dificuldade e representaram apenas

1. Não inclui os projectos geridos fora do PPIP.

32,5% do previsto. A execução das contrapartidas e despesas assumidas directamente pelo Tesouro, situou-se ao nível dos 82%.

Política educacional em Cabo Verde

As políticas para a educação dos sucessivos governos reconhecem que a qualidade dos Recursos humanos, tradicionalmente importantes para a afirmação das Nações, constitui, na época das sociedades do saber, das novas tecnologias e da globalização económica, factor de sucesso e de mais valia na problemática do desenvolvimento de qualquer país ou espaço regional.

A política da Educação tem sido guiada, nos últimos anos, não só pelos respectivos programa do governo, como também pelas linhas genéricas das “Grandes Opções do Plano, e do “Plano Nacional de Desenvolvimento 1997-2000”,² tendo como objectivo:

- Melhorar o acesso e a qualidade da educação pré-primária; assegurar a universalidade e obrigatoriedade do ensino básico de qualidade de seis anos³ e garantir o acesso para os grupos mais vulneráveis através do desenvolvimento contínuo da acção social escolar : Será também prosseguido mais e melhor envolvimento da comunidade na vida e gestão escolares;
- Reduzir o grau do analfabetismo dos adultos, especialmente nos adultos da faixa etária dos 15-35 anos;
- Assegurar a existência de mecanismos de concertação entre o ensino pós-primário e os requisitos do mercado do emprego, através da oferta da educação pós-primária e terciária relevantes.

Para acelerar o processo de desenvolvimento do sector educativo o Governo materializa as actividades da educação e formação, no PND

2. Vai iniciar em Julho a preparação do novo PND.

3. A perspectiva de alargamento do EBI, poderá ser, em breve, os 8 anos de escolaridade.

através de um programa maior denominado “Promoção e Desenvolvimento dos Recursos Humanos e Sociais, que contempla os programas, sub-programas e projectos do sector, denominados Programas Plurianuais de Investimentos Públicos PPIP. Por exemplo, a política da Educação inscrita no PND 1997-2000 preconiza os seguintes sub - programas:

- Promoção da qualidade e generalização da educação pré-escolar;
- Universalização do ensino de base na óptica de educação de adultos;
- Aprofundamento da reforma do sistema educativo no domínio da educação de base;
- Reforma do ensino secundário;
- Promoção do ensino superior;
- Alargamento, beneficiação e remodelação da rede de estabelecimentos escolares;
- Garantia da estabilidade do corpo técnico e docente em todos os níveis de ensino;
- Implementação do Fundo Renovável de Bolsas de Estudo;
- Promoção e reforma da acção social escolar a nível nacional e em todos os concelhos;
- Introdução de novos modelos de gestão do sistema educativo-pedagogia, administração e planeamento escolar;
- Articulação do funcionamento do sistema educativo com a política de formação profissional;
- Promoção da articulação do sistema educativo com o mundo de trabalho.

Esforço público dedicado ao sector educativo

Os principais indicadores económicos da educação em Cabo Verde, durante a segunda metade da década de 1990, evidenciam uma estabilidade absoluta em termos dos gastos públicos consagrados ao desenvolvimento educativo. Se tivermos em conta que em 1999 o

Governo consagrou ao sector educativo 18,33% do total dos seus gastos, se conclui que o esforço público consagrado a este sector continua a ser muito elevado, tanto do ponto de vista interno como para a conjuntura internacional. Com efeito, a educação regista a taxa mais elevada do conjunto do sector social, triplicando os gastos do sector da saúde e representando 48,5% do total dos gastos com o sector económico.

Este esforço parece acompanhar o ritmo empreendido nos países em vias de desenvolvimento nomeadamente na África e na América Latina, que despenderam em média 18,7 e 17,9% dos gastos totais na educação em 1997, respectivamente.⁴

Em termos da capacidade produtiva interna do país, este esforço representou em média cerca de 8,15% do Produto Interno Bruto, um esforço de longe superior àquele empreendido pela África subsaheliana (5,4%), América Latina e Caraíbas (4,5%) e pelos países da OCDE (5,1%), e muito próximo da África do Sul (7,9%).⁵

Se tivermos em conta que o nível de rendimento interno per capita de Cabo Verde (1 087 USD em 2000) o coloca ligeiramente acima dos países menos desenvolvidos do mundo, se pode avaliar o que representa em termos absolutos o esforço das despesas públicas com a educação.

4. Dados extraídos do relatório de custos unitários elaborado no âmbito do PROMEF.

5. Para África do Sul este esforço traduziu-se na participação de 23,9% das despesas públicas totais.

Indicadores económicos e financeiros da educação

Especificação	Anos/Valores em milhares de escudos			
	1996	1997	1998	1999
Dados Globais:				
Orçamento Geral do Estado (OGE)	18 006 327,00	20 913 155,00	20 242 842,00	23 431 000,00
Contrapartida Nacional do OGE	12 456 814,00	12 630 974,00	11 905 616,00	14 854 000,00
Investimentos dos PPIP	7 986 860,00	9 204 771,00	8 319 000,00	10 061 000,00
Contrapartida Nacional do Inv PPIP	3 074 000,00	1 913 000,00	964 000,00	2 300 000,00
Orçamento de Func Corrente do Estado (OFCE)	9 382 814,00	10 717 974,00	10 941 616,00	12 554 000,00
Despesas com o pessoal	4 300 659,00	5 100 892,00	5 330 832,00	6 372 000,00
% Despesas c/pessoal no OGE	23,88%	24,39%	26,33%	27,19%
% Despesas c/pessoal no Orçamento FuncCorr	45,84%	47,59%	48,72%	50,76%
Inflação	5,90	8,60	4,40	4,30
Câmbio Esc/USD	84,05	93,19	97,99	102,70
Dados da Educação:				
Total do Orçamento	3 364 551,90	4 028 006,05	3 593 281,63	4 295 662,78
Contrapartida nacional do OGE - Educação	2 403 811,00	3 334 953,00	2 583 874,00	2 972 575,90
Total dos Investimentos do PPIP - Educação	1 263 124,00	1 464 469,00	1 094 632,00	1 246 370,00
Contrapartida Nacional do Inv No PPIP - Educação	332 759,00	783 626,00	117 407,00	105 516,00
Orçamento de Funcionamento da Educação (OFE)	2 071 052,00	2 551 327,00	2 466 467,00	2 867 059,90
Despesas com pessoal - Educação	1 846 406,80	2 320 741,10	2 225 334,00	2 624 589,50
Receitas próprias do Estado	8 525 321,00	8 711 372,00	11 654 744,00	12 786 507,00
Produto Interno Bruto (PIB)	40 638 000,00	45 101 000,00	48 667 000,00	53 602 223,00
% Total Orçamento Educação/ PIB	8,28%	8,93%	7,38%	8,01%
% Orç. Func. - Educação/ PIB	5,10%	5,66%	5,07%	5,35%
%PPIP - Educação/ PPIP Estado	15,82	15,91	13,16	12,39
% Orç.Func. - Educação/ Orç.Func. Corr. Estado	22,07%	23,80%	22,54%	22,84%
%Inv.PPIP.Educa./ Orç. Geral do Estado	17,07	9,15	4,76	9,82
%Inv.PPIP.Educa./ Total Orç.Educação	37,54%	36,36%	30,46%	29,01%
% Total Orç.Educação/ Orç. Total do Estado	18,69%	19,26%	17,75%	18,33%
%Despesas c/pessoal - Educ./ Orç.Func.Ed	89,15%	90,96%	90,22%	91,54%
% Total Orç.Educação/ Receitas próprias do Estado	39,47%	46,24%	30,83%	33,60%

Fonte: Contas Gerais do Estado Ministério das Finanças.

1. O PROCESSO DE PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

1.1 Quadro geral do processo orçamental

O quadro jurídico das Finanças Públicas e como tal, do Orçamento está definido na Constituição da República de 1992 e desenvolve-se através de um conjunto de textos legislativos e regulamentares próprios. Com efeito, a Constituição fixa taxativamente um conjunto de princípios e procedimentos a serem respeitados e, reparte claramente as competências em matéria financeira entre a Assembleia Nacional e o Governo (art.ºs 97º a 99º). É do domínio exclusivo da lei, a aprovação das Grandes Opções do Plano (G.O.P.), e do Orçamento do Estado. A lei deve definir os pormenores de apresentação do orçamento à Assembleia Nacional, suas regras de execução e os critérios que devem presidir à sua alteração.

Pela sua importância é de se referir quatro princípios fundamentais e obrigatórios mencionados na Constituição: a *anualidade*, a *unidade*, o *equilíbrio orçamental* e a *publicitação*. Consagra, ainda, que o orçamento deve prever todas as receitas e todas as despesas necessárias e estruturar a sua classificação numa perspectiva orgânica e funcional. O orçamento pode também ser apresentado sob forma de programas e projectos com alcance plurianual, sendo nestes casos, de dotação obrigatória os encargos anuais.

A Reforma da Administração Pública cabo-verdiana iniciada formalmente em 1996, vem introduzindo melhorias constantes nos instrumentos de gestão das Finanças Públicas, num esforço contínuo de modernização e informatização do sistema. Foram, assim, aprovados neste ano dois importantes diplomas sobre as *despesas com o pessoal* e sobre a *programação financeira e gestão de tesouraria*

e instituídos novos meios de pagamento do Tesouro, através dos decretos-lei nº9/96 e 10/96 e está-se em vias de aprovação de um novo Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Em 1998 é aprovada a Lei de Enquadramento Orçamental, que consagra um conjunto de regras e princípios orientadores do processo orçamental:

- (i) a anualidade,
- (ii) a unidade e universalidade
- (iii) o equilíbrio,
- (iv) a especificação,
- (v) a não consignação e não compensação,
- (vi) unidade de caixa
- (vii) consolidação orçamental,

que condicionam e avaliam o desempenho da execução orçamental.

Esta lei define igualmente o princípio básico da classificação das receitas e despesas, obrigando a que as receitas sejam classificadas por um código da *classificação económica*, o qual as agrupa por sua vez em receitas *correntes, de capital, créditos internos e externos e donativos* e as despesas por códigos de *classificação orgânica, funcional e económica* mesmo para os casos em que o orçamento se apresenta no todo ou em parte por programas. No entanto, a estrutura dos códigos de classificação⁶ que deveria ser aprovada por decreto-lei não foi ainda publicada, prevendo-se que venha a fazer parte do Plano Nacional de Contabilidade Pública, que vigorará em Cabo Verde dentro em breve.

6. (artgº(s) 2º a 10º) da Lei nº78/V/98, de 7 de Dezembro.

Vejamos em que consiste cada um dos princípios orientadores do processo orçamental:

- A *anualidade* significa que a vigência do orçamento é anual. O ano orçamental coincide com o ano civil, isto é de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro.
- A *unidade* significa que o orçamento geral do Estado deve ser um só. Deve ser uno ou único, isto é, conter-se num único documento e não em documentos avulsos ou separados.
- A *universalidade*, por seu lado, significa que o orçamento deve prever todas as receitas e todas as despesas para um determinado ano, independentemente da natureza origem e fonte de financiamento.

A Administração Central Cabo-verdiana é composta pelos seguintes tipos de serviços:

- (i) serviços Simples da Administração Pública;
- (ii) serviços que integram os Encargos Gerais da Nação;
- (ii) serviços e fundos Autónomos.

Assim, toda a entrada ou saída de receitas deve constar do orçamento que engloba as seguintes entidades:

- a) *Orçamento dos serviços simples* da Administração Pública;
- b) *Orçamento dos serviços designados por encargos gerais da nação*, designadamente a Presidência da República, a Assembleia Nacional, a Chefia do Governo, o Supremo Tribunal da Justiça, Procuradoria Geral da Republica e Tribunal de Contas;
- c) *Orçamento dos serviços e fundos autónomos*, compreendendo os serviços e fundos com autonomia financeira, os institutos públicos e quaisquer outros organismos públicos com autonomia financeira que não tenha natureza forma e designação de empresa pública;
- d) *Orçamento da Segurança Social*.

A *especificação*, significa que se deve especificar ou individualizar suficientemente cada receita e cada despesa com a máxima clareza, e não pode haver fundos confidenciais ou secretos. Constituem, desde já, excepções à regra os regimes especiais legalmente previstos na lei justificados por razões de interesse público, designadamente de segurança nacional. É preciso ter em conta que essas *excepções devem ser aprovadas pela Assembleia sob proposta do Governo*. As dotações provisionais inscritas no Ministério de Finanças destinadas a fazer face a despesas não previstas e inadiáveis, constituem também excepções à regra da especificação. No entanto, o Governo deve regulamentar a utilização da dotação provisional e sua forma de contabilização, para evitar o desvirtuamento da regra geral. As receitas e despesas devem ser previstas de forma especificada, e discriminadas por rubricas, (capítulos, grupos, artigos e alíneas) conforme a classificação supramencionada (art.º 9º).

A *não consignação* significa que as receitas devem ser previstas de forma abstracta para a globalidade do orçamento, não se podendo prever a afectação de certas receitas para cobertura de certas despesas, exceptuando-se os casos especialmente previstos na lei. Constituem *excepção à regra os orçamentos dos serviços dotados por lei de autonomia financeira e outros casos em que a lei assim o determina por razões de interesse público*. A norma de excepção ao princípio da não consignação, restringe a utilização de receitas consignadas quando previstas por Lei, à sua cobrança efectiva, confirmada pela entrada de dinheiro na Caixa do Tesouro e obriga a que elas, e sua utilização constem de um mapa informativo com a indicação das respectivas contrapartidas em despesas, sejam elas de funcionamento ou de investimento. É também obrigatório a apresentação de um mapa de receitas consignadas, com a indicação das respectivas contrapartidas em despesas de funcionamento e de investimento, o que corresponde na prática a um orçamento de receitas consignadas (art.º 8º).

A *não compensação ou orçamento bruto* pressupõe que no orçamento, as receitas devem ser previstas pelo seu valor bruto, sem dedução das despesas de cobrança (art.º 7º).

O *princípio do equilíbrio* significa que as receitas previstas devem ser suficientes para cobrir as despesas orçamentadas. Fixa taxativamente o défice orçamental em 3% do PIB e a dívida pública interna e externa de curto e médio prazo em 60% do PIB, o que equivale a dizer que o nível de endividamento do Estado está condicionado por estes dois parâmetros.

O *princípio de unidade de caixa* define a constituição das entidades que integram a Tesouraria do Estado e estabelece o Banco de Cabo Verde como Caixa do Tesouro, dando a este o poder de centralizar a posição consolidada da Tesouraria do Estado através de operações sobre a Conta Corrente do Tesouro e sobre as Contas Especiais destinadas a movimentar os fundos de programas e projectos de investimento, directamente financiados por doadores externos e internos. Assim, junto da Direcção Geral do Tesouro são abertas Contas do Tesouro para os serviços e fundos autónomos, institutos públicos e unidades coordenadoras de projectos. Os serviços simples da Administração Pública só podem abrir Contas de Tesouro quando lhes sejam destinadas, por lei, receitas consignadas. Nestes dois últimos casos, a iniciativa e autorização da abertura das contas é da competência respectiva dos seus responsáveis e do Director Geral do Tesouro. Em casos especiais justificados pela especificidade e natureza dos recursos e das despesas, o Ministro das Finanças pode, também, autorizar abertura de Conta do Tesouro. Com efeito, integram a Tesouraria, todas as receitas tributárias e não tributárias provenientes de:

- (i) organismos e entidades públicas
- (ii) entidades externas, incluindo *donativos, empréstimos e outras transferências* públicas para financiamento de programas ou

projectos de investimentos públicos, e de despesas decorrentes da aplicação desses recursos.

O sistema de pagamento e cobrança abrange os bancos comerciais e outras instituições financeiras nacionais e estrangeiras que operam como intermediários, mantendo para o efeito, *Contas de passagem de fundos do Tesouro*, mediante acordos estabelecidos.

A gestão do sistema de pagamentos e recebimentos encontra-se desenvolvido em legislação específica publicada pelo Governo no decreto-lei nº29/98 de 3 de Agosto.

O *princípio de consolidação orçamental* determina que devem ser eliminadas as operações inter-sectoriais do Sector Público Administrativo e incorporados, como elemento informativo, os orçamentos consolidados das autarquias locais.

A observância dos princípios mencionados é obrigatória para todos os serviços que integram a Administração Pública e o “*controle à priori*” é da responsabilidade do Ministério das Finanças que acompanha todo o processo, através dos seguintes serviços: Direcção da Contabilidade Pública; Direcção Geral do Tesouro; Inspeccção Geral de Finanças.

Em última instância, a fiscalização da legalidade das despesas públicas é da competência do Tribunal de Contas que tem a jurisdição e poderes de controle financeiro, tanto a nível nacional com no estrangeiro, neste caso, em relação aos serviços, organismos ou representação do Estado no exterior.

A elaboração do orçamento é assim da competência do Governo. Os diversos Ministérios, incluindo os Fundos e Serviços Autónomos sob sua dependência, enviam as suas propostas do orçamentos ao Ministério das Finanças às seguintes entidades:

- o orçamento de funcionamento é enviado ao Gabinete de Estudos e Orçamento,
- o orçamento de investimento à Direcção Geral do Planeamento.

O Ministro das Finanças, na qualidade de autoridade financeira do governo é assim o responsável do procedimento orçamental, cabendo a arbitragem ao Primeiro Ministro, que preside ao Conselho de Ministros. Os departamentos do Ministério das Finanças implicados são o Gabinete de Estudos e Orçamento e, subsidiariamente, a Direcção Geral do Tesouro, a Direcção Geral das Contribuições e Impostos, a Direcção Geral do Património do Estado e a Direcção Geral das Alfândegas.

À Direcção Geral do Tesouro compete, sobretudo, os assuntos relacionados com a dívida pública, as transferências, os acordos de retrocessão, e a execução através da Direcção da Contabilidade Pública. Às Direcções Gerais da Contribuição e Impostos e das Alfândegas, os assuntos relacionados com os impostos. À Direcção Geral do Património do Estado, designadamente, os acordos contratuais, como renda de casa, telefone, electricidade, água, limpeza e vigilância.

O Gabinete de Estudos e Orçamento é o núcleo central. Recebe o conjunto de propostas e subsídios, discute-as com os proponentes, codifica as rubricas, confecciona os quadros e entrega-os ao Ministro das Finanças para as arbitragens a seu nível. Participa também na feitura das leis do orçamento e da execução orçamental.

1.2 Procedimentos e calendário orçamentais

De acordo com a Lei de enquadramento orçamental n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro, os mapas de previsões preliminares de receitas, despesas e os orçamentos dos serviços e fundos autónomos são

elaborados, pelos serviços correspondentes, em conformidade com as grandes linhas de política orçamental definidas até 31 de Março, pelo Ministério das Finanças. A preparação do Orçamento Geral do Estado deve assim obedecer à preparação dos seguintes documentos e calendário (conforme preceitua o artº 11 da Lei de Enquadramento Orçamental) de acordo com o esquema abaixo indicado. Nele se verifica que a execução efectiva do orçamento deve vigorar, no primeiro dia do ano a que diz respeito. No entanto, a lei prevê (art. 21º) o atraso na votação ou aprovação da proposta de orçamento estipulando que sempre que não seja possível cumprir os prazos de apresentação ou de votação do orçamento, manter-se-á em vigor o orçamento do ano anterior, devendo-se nele computar as alterações operadas ao longo da sua execução e integrar a parte do orçamento já executado. Manter-se-ão, também em vigor todos os princípios e regras aplicáveis ao orçamento anterior incluindo os princípios de alteração orçamental previstos na lei anterior.

Principais etapas e calendário do Orçamento Geral do Estado para o ano t

Calendário	Actividades e Documentos principais
Ano (t-1)	
31 de Março	<p><i>Documento preliminar de análise de conjuntura</i>, onde estão reflectidas:</p> <ul style="list-style-type: none">(i) a análise da conjuntura económica(ii) os objectivos e as metas a atingir com o orçamento. <p>Este documento é elaborado pelo departamento governamental responsável pelo planeamento</p> <p><i>Documento de orientações para a preparação do PPIP</i>, onde são definidas as prioridades e metas da política de investimento.</p> <p>Este documento deve ser elaborado também pelo departamento governamental responsável pelo planeamento.</p> <p><i>Documento de política de gestão dos recursos humanos</i>, a ser apresentado pelo departamento governamental responsável pela Administração pública.</p>

	Documento sobre: <i>(i) política de despesa pública,</i> <i>(ii) política da dívida pública</i> <i>(iii) política fiscal</i> a apresentar pelo departamento responsável pelas finanças.
31 de Maio	<i>Propostas preliminares do orçamento dos serviços, dos fundos autónomos e dos serviços com orçamento privativo que integram os Encargos Gerais da Nação</i> , a remeter ao departamento do Ministério das Finanças responsável pela elaboração do Orçamento. <i>Mapa de previsões preliminares de receitas e despesas de funcionamento</i> , a elaborar pelo departamento do Ministério das Finanças responsável pela preparação do orçamento, depois de consolidar as propostas Ministeriais.
30 de Junho	<i>1ª Sessão do Conselho de Ministros</i> apreciação e debate dos documentos e do mapa acima referidos.
15 de Julho	<i>Nota de orientação metodológica e directrizes gerais</i> , a elaborar pelos departamentos governamentais responsáveis pelo Plano e pelas Finanças.
31 de Julho	<i>2ª Sessão do Conselho de Ministros</i> apreciação e aprovação da nota de orientação e directrizes gerais.
15 de Setembro	<i>3ª Sessão de Conselho de Ministros</i> discussão e aprovação do Orçamento do Estado e respectivos anexos.
15 de Dezembro	<i>Sessão Parlamentar para votação do Orçamento</i> deve votar o Orçamento e adoptar as medidas necessárias à sua publicação
20 de Dezembro	Publicação do Orçamento Geral do Estado
Ano t	
1 de Janeiro	Entrada em vigor do Orçamento Geral do Estado do ano t

Na prática, a lei de execução orçamental – que orienta e disciplina a execução do orçamento, nomeadamente as despesas com o pessoal, a aquisição de bens e serviços, o processamento das receitas e despesas pelos departamentos governamentais, a execução do orçamento dos serviços autónomos, fundos e institutos públicos, as

alterações orçamentais e a regulamentação da execução dos Planos Plurianuais de Investimento Públicos – tem sido publicada, normalmente, dois a três meses mais tarde (11 de Março em 1998, 1 de Março em 1999 e 6 de Março em 2000). Durante este intervalo normalmente só são pagas as despesas de carácter obrigatório e algumas inadiáveis.

A preparação do orçamento no Ministério da Educação

Da interpretação das normas previstas na Lei Orgânica do Ministério da Educação (MECJD), resulta claro que a Direcção da Administração é o serviço central que a nível interno promove, dinamiza e supervisiona todas as iniciativas ligadas ao processo de preparação e elaboração do orçamento do MECJD. De notar, porém, que o Orçamento de Investimento é elaborado por outro departamento do Ministério da Educação o Gabinete de Estudos e Desenvolvimento do Sistema Educativo (GEDSE).

Para se iniciar o processo de preparação do orçamento da educação terá de conhecer-se as directivas do Conselho de Ministros para a elaboração do Orçamento Geral do Estado, *directivas* essas que *analisam detalhadamente a execução do orçamento em vigor, fixam os objectivos orçamentais para o ano económico seguinte e definem critérios a serem utilizados no processo da elaboração do orçamento de funcionamento.*

As directivas do Conselho de Ministros são recebidas pelo Gabinete do Ministro da Educação e são divulgadas por este à Direcção da Administração e ao Gabinete de Estudos e Desenvolvimento do Sistema Educativo. A partir daqui organizam-se dois processos diferenciados – um para orçamento de funcionamento outro para o orçamento de investimentos.

- ***Orçamento de funcionamento***

Com base nas directivas do Conselho de Ministros, a Direcção da Administração (DA) tem a responsabilidade de divulgar, a todos os serviços dependentes do Ministério da Educação por meio de circulares, as normas e os procedimentos a serem seguidos no quadro da preparação do orçamento e orientá-los no processo de recolha e sistematização dos dados indispensáveis à quantificação e verificação da justeza das despesas a serem integradas no projecto do orçamento.

Para assegurar a uniformidade de critério a utilizar na recolha de dados, a DA remete a todos os serviços acompanhado de notas explicativas, um conjunto de fichas para serem preenchidas e devolvidas à procedência. A título exemplificativo os elementos solicitados para as despesas com pessoal dos estabelecimentos de ensino com autonomia de gestão são:

**Exemplo de elementos a integrar a
Ficha de preparação do orçamento de funcionamento**

Despesas com pessoal para estabelecimentos de ensino com autonomia de gestão

Deverá ser preparada uma **relação nominal** para as seguintes categorias de pessoal:

- Professores pertencentes ao quadro;
 - Professores contratados por tempo determinado;
 - Pessoal não docente;
 - Professores com direito a subsídio de redução de carga horária;
 - Gestores de pólos;
 - Coordenadores pedagógicos;
 - Professores com direito a subsídio de 1/3;
 - Pessoal com direito a abono de família.
-

A nível central, regional e local, recolhidos os dados, as Direcções Gerais, as Delegações do Ministério, as Direcções das Escolas Secundárias, as ex-Escolas do Ensino Básico Complementar e os

Institutos Autónomos, aplicando as regras e os princípios estabelecidos nas directivas do Conselho de Ministros elaboram e enviam à DA as suas propostas de orçamento que terão de estar devidamente fundamentadas e justificadas.

As propostas de orçamento são remetidas à DA:

(i) de modo directo, as propostas referentes:

- aos Serviços Centrais;
- às 17 Delegações do Ministério da Educação (incluem os pólos do Ensino Básico Integrado);
- aos Institutos Autónomos (Instituto Cabo-verdiano de Acção Social Escolar, Instituto Superior de Educação, Institutos Pedagógicos da Praia e do Mindelo, Instituto Superior de Educação de Ciências do Mar);

(ii) de modo indirecto (via Delegações do Ministério) as propostas referentes:

- às Escolas Secundárias e às ex-Escolas do Ensino Básico Complementar situadas fora do Concelho da Praia.

Recebidas todas as propostas cabe à DA a responsabilidade de verificar e avaliar se foram ou não respeitadas as directivas como também, caso seja necessário, sugerir e propor soluções alternativas antes da elaboração da proposta global. Concretamente a DA compara as propostas com as dos dois últimos anos, verifica se foram ou não aplicadas as normas definidas previamente, avalia criticamente as propostas de recrutamento de pessoal docente, regista no banco de dados a mobilidade de pessoal ocorridas nos serviços e nos estabelecimentos de ensino durante o ano, compila os dados relativos a cada tipo de despesas e, terminadas essas acções, elabora a 1ª versão da proposta do orçamento do Ministério da Educação.

Elaborada a primeira versão da proposta de orçamento de funcionamento, ela é submetida pela DA ao Ministro da Educação que a aprecia e fixa a respectiva agenda de discussão e aprovação.

Nas reuniões de discussão internas ao Ministério, participam geralmente poucos intervenientes e isso explica-se pelo facto da proposta global resultar do somatório das propostas parcelares de todas as estruturas que integram o Ministério.

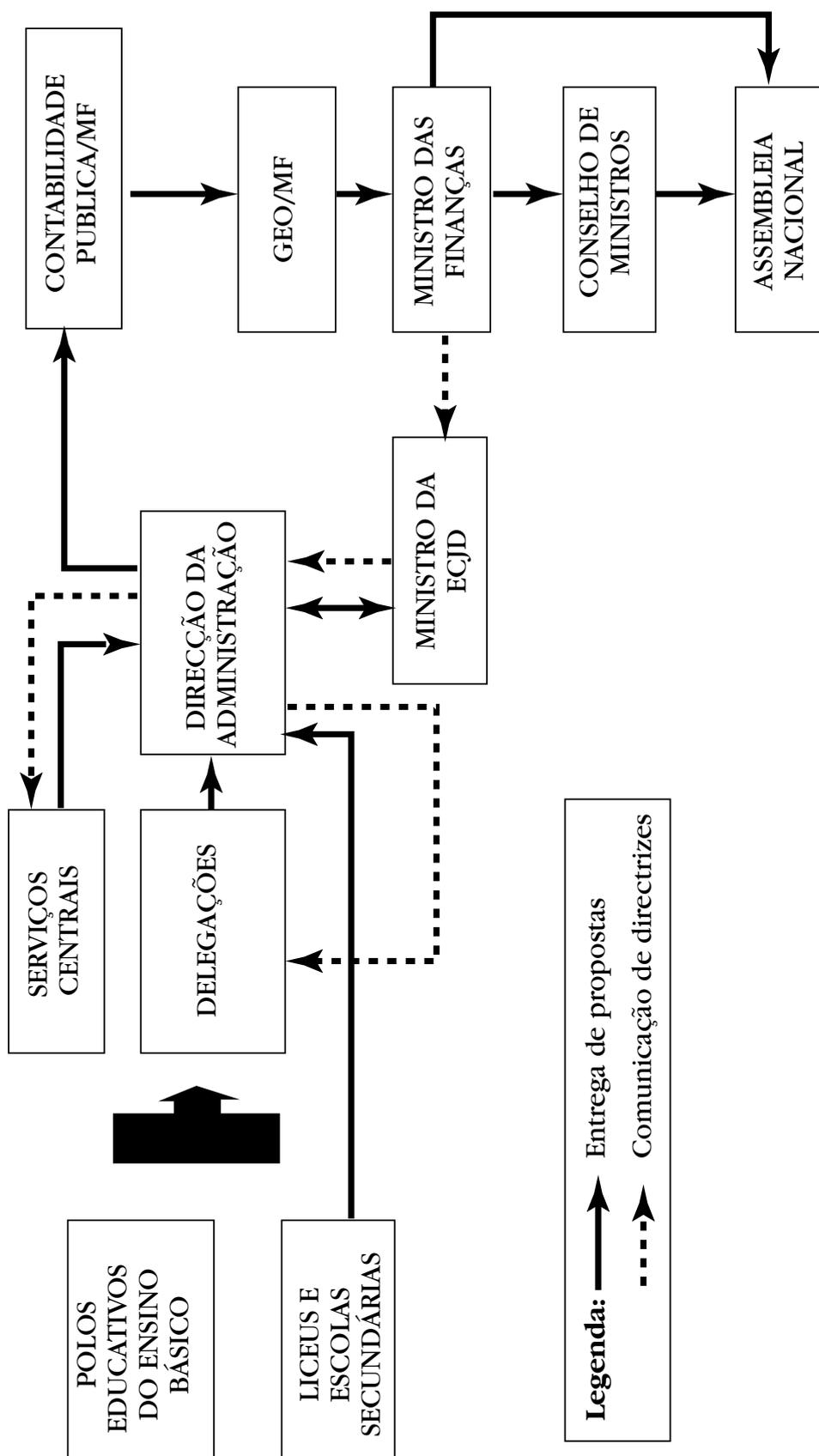
Logo após a aprovação da proposta pelo Ministro da Educação, a mesma é remetida pela DA à Direcção da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças.

Esta Direcção ao receber as propostas toma a iniciativa de estabelecer um calendário de reuniões com cada um dos diferentes Ministérios para serem apreciadas e defendidas as respectivas propostas orçamentais. Terminadas estas reuniões, compete ao GEO organizar a integração das propostas dos diversos Ministérios e elaborar num documento único o projecto do Orçamento Geral do Estado a ser apresentado pelo Ministro das Finanças ao Conselho de Ministros para efeitos de discussão e aprovação.

Após a aprovação do Conselho de Ministros, o projecto de Orçamento é remetido à Assembleia Nacional que detém a competência exclusiva para a sua aprovação em definitivo e nas reuniões plenárias desse órgão de soberania. Quem o apresenta e coordena a sua defesa em nome do Governo é o Ministro das Finanças.

O esquema da página seguinte ilustra o ciclo de preparação do orçamento de funcionamento da educação.

Descrição do ciclo da elaboração do Orçamento de Funcionamento do MECD



- ***Orçamento de Investimentos***

Em relação ao orçamento de investimento, persistem algumas dificuldades metodológicas. Esta matéria está sendo objecto de estudo no âmbito da Reforma da Administração Financeira do Estado, a ser implementado no ano 2001. Na verdade os projectos de investimento, estão maioritariamente dependentes de financiadores externos, o que coloca dificuldades ao nível da determinação dos recursos e da avaliação das despesas, algumas das quais executadas directamente pelos financiadores.

Em meados do mês de Agosto, o Ministério da Educação bem como outros sectores recebe solicitação/orientações da parte da Direcção Geral do Plano, concernentes à elaboração da proposta de Orçamento de Investimento.

O Gabinete de Estudos envia então a todos os serviços centrais do MECJD um formulário para recolha de propostas de projectos, anexando para tal as suas próprias fichas. A elaboração do Orçamento de Investimento compreende as seguintes etapas:

- Recolha das propostas de projecto junto dos diferentes serviços do Ministério;
- Elaboração pelo GEDSE da proposta do Orçamento de Investimentos;
- Apresentação da proposta pelo GEDSE ao Ministro de Educação para apreciação e aprovação;
- O GEDSE envia à DGP os projectos priorizados pelo sector, em modelo próprio, para serem inscritos na programação financeira do PPIP de acordo com as seguintes prioridades de critérios:
 - programação financeira dos recursos,
 - plurianualidade;
 - sustentabilidade do financiamento externo;
 - sustentabilidade do financiamento interno;
 - custos recorrentes dos projectos.

- Envio da proposta remodelada pela DGP ao Ministro das Finanças para aprovação;
- Envio ao Gabinete do Vice Primeiro Ministro;
- Discussão no Conselho de Ministros;
- Envio à Assembleia Nacional para votação, integrando o OGE.

Uma das dificuldades encontradas, tem a ver com uma definição pouco clara de critérios de atribuição de projectos, a sua fraca previsibilidade e dependência externa do financiamento, as exigências diferenciadas dos diversos doadores e a gestão directa de uma parte dos fundos dos projectos feita pelos doadores.

Na prática, o Orçamento de Investimento sofre alterações substanciais introduzidas pela Direcção Geral do Plano, que filtra as prioridades do Plano Plurianual, de acordo com as Grandes Opções.

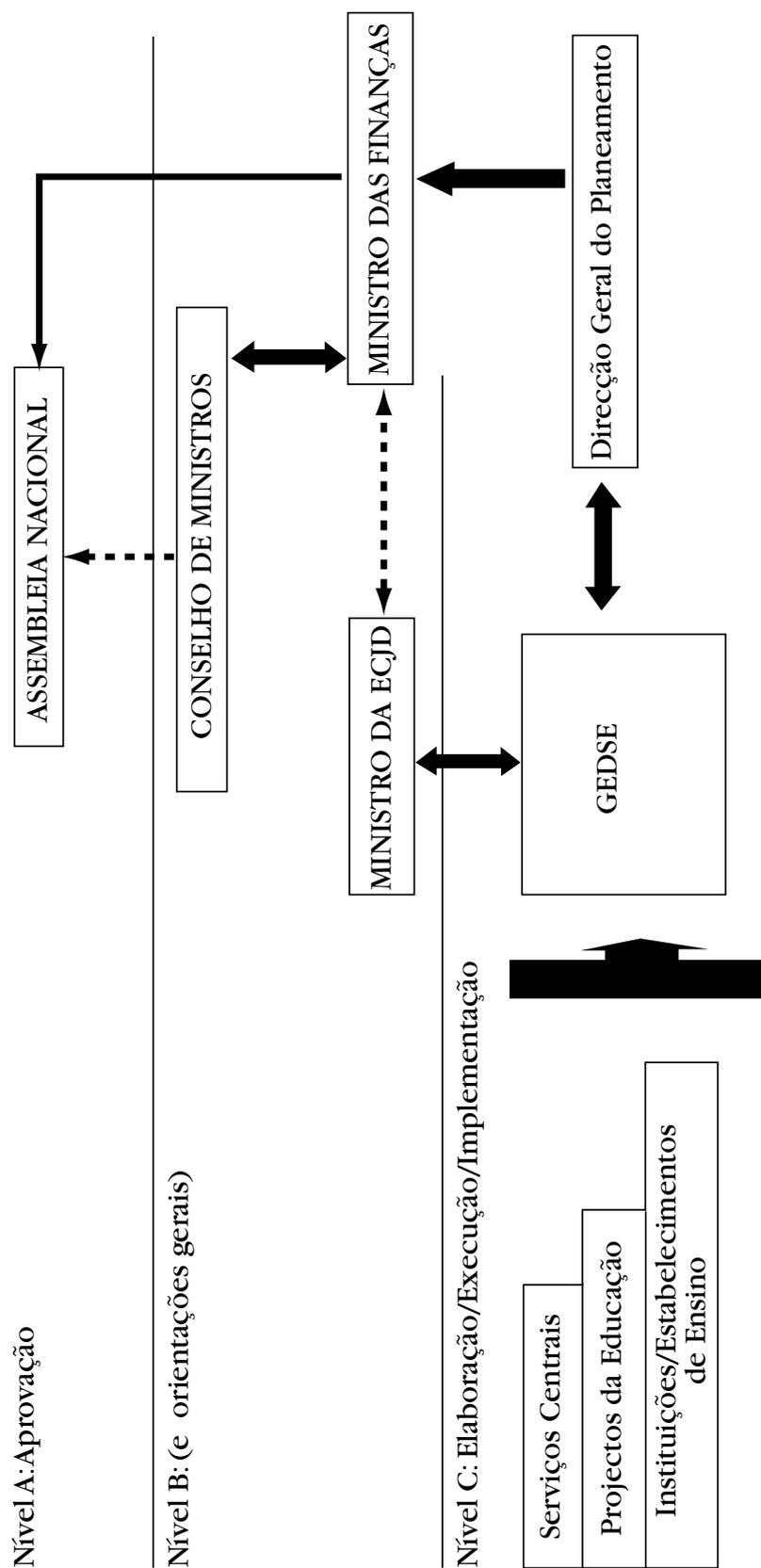
As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento compreendem: contrapartida interna e contrapartida externa. A contrapartida interna abrange: GOV, AAL e OFN. O GOV representa o montante disponibilizado pelo Governo. A AAL, representa a ajuda alimentar e consiste no produto da venda de géneros alimentícios doados pelos países amigos cujas receitas se revertem para o sector da educação. A OFN representa outras fontes nacionais e abrange as empresas, Câmaras Municipais e outras instituições públicas. A contrapartida externa cobre os donativos e os empréstimos.

A forte dependência da contrapartida externa do Orçamento de Investimentos (superior a 90%), condiciona a preparação deste orçamento às exigências impostas pelas entidades credoras, nomeadamente, o Banco Mundial e a União Europeia, com forte impacto no recrutamento do pessoal e na dívida pública.⁷

O esquema da página seguinte ilustra o ciclo de preparação do Orçamento de Investimentos.

7. Continuam durante o ano de 2000 congelados os recrutamentos de pessoal, salvo para casos especiais incluindo o pessoal docente e técnicos superiores.

Descrição do ciclo de elaboração do orçamento de investimento do MECD



1.3 As diferentes técnicas de programação orçamental

Em matéria da programação orçamental, os serviços centrais, regionais e os estabelecimentos de ensino, devem respeitar a Política Educativa definida no Plano Nacional de Desenvolvimento (1997-2000), observar as normas e os procedimentos constantes das orientações do Conselho de Ministros relativas ao processo da elaboração do orçamento e ter em conta os compromissos assumidos por via contratual. Para além disso podem, exceptuando o capítulo das remunerações do pessoal e dos subsídios fixos, propor livremente o aumento ou a diminuição de despesas a consagrar nas restantes rubricas orçamentais.

Com vista a limitar ao máximo possíveis falhas na avaliação das futuras necessidades, antes da elaboração das propostas do orçamento, os serviços directamente implicados analisam pormenorizadamente a execução orçamental dos três últimos anos para confirmarem se as despesas foram criteriosamente avaliadas e caso deparem com erros cometidos na distribuição de recursos destinados às várias categorias de despesas, após detectarem as causas que lhes deram origem, introduzem os devidos reajustamentos.

A determinação do montante a atribuir às diferentes rubricas orçamentais é feita essencialmente com base na relação nominal do pessoal (docente e não docente) existente na data da elaboração da proposta do orçamento, no crescimento médio dos diferentes tipos de despesas e nas previsões quanto ao aumento ou não do número de alunos e professores.

Na rubrica “*remunerações certas e permanentes*”, para além de se exigir que as despesas previstas sejam acompanhadas da **lista nominal** dos efectivos, no mapa orçamental, é também obrigatório a especificação das despesas em:

- Vencimentos;
- Salários;
- Gratificações certas e permanentes;
- Subsídios certos e permanentes;
- Despesas de representação;
- Gratificações variáveis ou eventuais;
- Horas extraordinárias;
- Encargos provisionais com o pessoal decorrentes de:
 - (i) Novas nomeações,
 - (ii) Progressões,
 - (iii) Promoções,
 - (iv) Reclassificações;
- Encargos com a segurança social que abrange:
 - (i) Encargos com a saúde,
 - (ii) Abono de família,
 - (iii) Contribuição para a previdência social,
 - (iv) Pensões de aposentação,
 - (v) Outras prestações complementares.

Orçamento de funcionamento

As despesas obrigatórias que resultam de compromissos assumidos por via *contratual, por imposição legal ou por consignação de receitas*, têm primazia face a outras despesas e devem, por conseguinte, ser integralmente dotadas. Nesta categoria estão os encargos fixos e permanentes com pessoal contratado, reformados e pensionistas, dos contratos de empreitada, dos contratos de fornecimento em curso, dos contratos de rendas de casa, dos prémios de seguro, dos contratos de segurança, vigilância e higiene e outras obrigações resultantes de contratos de prestação de serviços.

As despesas com o pessoal, a prever no orçamento, devem constar de *mapas provisionais* elaborados a partir de *lista nominal dos*

efectivos definindo a situação funcional, o tipo de vínculo dos funcionários e agentes, para as “*remunerações certas e permanentes*”, separadamente para o pessoal:

- (i) do quadro especial;
- (ii) dos quadros aprovados por lei;
- (iii) contratado de acordo com a natureza dos contratos, especificados como acima referido.

Os mapas orçamentais obrigatórios a enviar ao Gabinete de Estudos e Orçamento do Ministério das Finanças são os seguintes:

1. Mapa de receitas:

Mapa IV Receitas globais dos Serviços autónomos sob tutela do MECJD, segundo *classificação orgânica e económica*;

2. Mapas de despesas:

Mapa II Despesas de funcionamento especificadas segundo *classificação económica e orgânica*;

Mapa III Despesas de funcionamento e de investimento do Estado especificadas segundo *classificação funcional*;

Mapa V Despesas globais dos serviços e fundos autónomos especificadas segundo *classificação económica e orgânica*;

Mapa VI Despesas globais dos serviços e fundos autónomos especificadas segundo uma *classificação funcional*;

Mapa XV Despesas de funcionamento, por unidade orgânica, especificada segundo uma *classificação económica*;

3. Mapas de orçamentos consolidados

Mapa VII Orçamento consolidado das receitas correntes e de capital e das despesas de funcionamento do sector, segundo uma *classificação económica*;

Mapa VIII Orçamento consolidado das receitas correntes e de capital e das despesas de funcionamento do sector, segundo uma *classificação orgânica*;

Mapa IX Orçamento consolidado das despesas do sector, segundo uma *classificação funcional*.

Orçamento de Investimento

O orçamento de Investimentos está estruturado em Programas Plurianuais de Investimentos Públicos (PPIP). O Programa de Desenvolvimento do Sistema Educativo está organizado em sete Sub-Programas:

1. Desenvolvimento da Educação Pré Escolar
2. Aprofundamento da Reforma do Ensino Básico
3. Reforma do Ensino Secundário
4. Desenvolvimento do Ensino Superior
5. Alfabetização e Educação de Adultos
6. Apoios Sócio-Escolares
7. Gestão e Coordenação do Sistema

Para que os projectos sejam integrados no Orçamento de Investimento devem corresponder aos objectivos e metas do Plano Nacional de Desenvolvimento 1997-2000 e situarem-se nas áreas seguintes:

- Formação de professores;
- Formação de técnicos;
- Apoios sócio educativos;

- Ensino de novas tecnologias de informação;
- Melhoria das infra-estruturas
- Aumento do acesso ao ensino

O mapa que congrega o Programa Plurianual de Investimentos Públicos (PPIP) é

Mapa X Programa Plurianual de Investimento Público, estruturado por programas e sub-programas.

1.4 O comportamento dos diferentes actores

A elaboração do orçamento é da competência do Governo. Os diversos Ministérios, incluindo os Fundos e Serviços Autónomos sob sua dependência, enviam as suas propostas do orçamento, ao Ministério das Finanças: a do funcionamento, à estrutura encarregue da preparação dos dados, actualmente, Gabinete de Estudos e Orçamento e a do investimento à Direcção Geral do Planeamento. O Ministro das Finanças, na qualidade de autoridade financeira do governo é o responsável do procedimento orçamental, cabendo a arbitragem ao Primeiro Ministro, que preside ao Conselho de Ministros.

Através do Orçamento Geral do Estado (OGE) e do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o *Governo* define a estratégia do desenvolvimento nacional, hierarquiza em cada etapa do processo os sectores considerados prioritários e faz a afectação dos recursos disponíveis e mobilizáveis para a materialização dos planos e programas de intervenção. Por serem instrumentos que regulam, definem e estabelecem metas, a preparação dos mesmos, o controle da execução e a avaliação dos resultados são feitos com especiais cuidados e em cada fase do processo, mobilizam e envolvem a diversos níveis um vasto leque de intervenientes.

Para o *orçamento de funcionamento*, a componente de despesa com pessoal, constitui mais de 90% do total das despesas. A previsão do crescimento dos professores, está em sintonia com a política de educação, e é definida em primeira mão pelo *Conselho do Ministério da Educação*. Na sessão do *Conselho de Ministros*, são definidas, em última instância, as orientações metodológicas e directrizes para a elaboração do orçamento, conseqüentemente o crescimento do orçamento.

Os compromissos obrigatórios são previamente identificados. Até ao momento, por razões institucionais, tem sido difícil calcular os custos recorrentes dos investimentos no sector. Na prática, o orçamento do ano anterior tem funcionado como base do orçamento, ao qual se ajusta as necessidades decorrentes do crescimento dos docentes e outros gastos adicionais.

Todavia ocorrem reuniões técnicas entre o Ministério das Finanças e o Ministério da Educação para análise das propostas orçamentais. De facto, a Direcção da Contabilidade Pública, após receber a proposta de orçamento de funcionamento do Ministério da Educação, toma a iniciativa de estabelecer um calendário de reuniões, onde serão discutidas, apreciadas e defendidas as propostas orçamentais. Nessas reuniões o comportamento dos dois serviços é naturalmente diferenciado, nomeadamente:

- A Direcção da Contabilidade Pública com o argumento de que nos últimos anos as orientações são no sentido de manter a taxa de crescimento das despesas a nível zero, inicia a discussão pondo a tónica na defesa do princípio de não aumento de qualquer tipo de despesa, inclusive para o pessoal docente, que não está abrangido pelas restrições orçamentais.
- A Direcção da Administração apesar de partilhar da opinião de que o investimento do sector produtivo é essencial para o

desenvolvimento do país, propõe, defende, reivindica e muitas vezes consegue, com a colaboração e compreensão dos responsáveis e técnicos do Ministério das Finanças, obter para a Educação recursos superiores ao tecto inicialmente definido para o Ministério.

Se da discussão com a Contabilidade Pública resultar algumas alterações, compete à DA introduzi-las e remetê-las àquela, mas não dão lugar a novas discussões se foram acordadas mutuamente. Importa ainda ressaltar que o acordo que se estabelece entre as duas Direcções (DCP e DA) pode não merecer o acolhimento do Gabinete de Estudos e Orçamento do Ministério das Finanças, do próprio Ministro e quando isso acontece, para se chegar a novos consensos e aprovar definitivamente o projecto, é obrigatório a realização de novos encontros a níveis superiores:

- (i) com o Director do Gabinete de Estudos e Orçamento, onde participam:
 - Director do Gabinete;
 - Director da Contabilidade Pública;
 - Director da Administração do MECJD.

- (ii) com o Ministro das Finanças, onde participam
 - Ministro das Finanças
 - Ministro da Educação
 - Director do Gabinete de Estudos e Orçamento
 - Director da Contabilidade Pública,
 - Director da Administração do MECJD.

Relativamente ao *orçamento do PPIP* ocorrem encontros de cariz técnico que precedem um encontro de carácter político entre o Ministério da Educação e o Ministério das Finanças. Nesse encontro

de discussão do Orçamento de Investimentos participam o Ministro da Educação, o Director do Gabinete de Estudos e o Director da Administração em representação do sector educativo, enquanto que o Ministro das Finanças e os seus Directores representam o MF. Esses encontros têm lugar antes do envio do projecto de Orçamento de Investimentos ao Gabinete do Ministro das Finanças e do Planeamento.

Para além disso, pode dizer-se que os serviços centrais estão envolvidos na elaboração do Orçamento, tendo em conta que são eles a indicar e a preencher as fichas de projectos, sob a sua alçada. Os serviços desconcentrados bem como os estabelecimentos de ensino estão também implicados directa ou indirectamente. Assim as suas necessidades e aspirações são traduzidas pelos serviços centrais de tutela, neste caso a DGEBS – Direcção Geral Ensino Básico e Secundário.

Quanto à fiscalização da legalidade das despesas públicas, ela é em última instância, da competência do *Tribunal de Contas* (TC) que tem jurisdição e poderes de controle financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica cabo-verdiana, tanto em território nacional como no estrangeiro, neste caso, em relação a serviços, organismos ou representação do Estado no exterior. As decisões do Tribunal de Contas, em matéria sujeita à sua jurisdição, são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.

A fiscalização assume carácter preventivo e sucessivo de acordo com os objectivos respectivos:

- **Fiscalização preventiva** – verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ela sujeitos estão conformes às leis em vigor e se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria.

- **Fiscalização sucessiva** – julgar as contas que são submetidas pelas entidades sujeitas à jurisdição do TC, com o fim de apreciar a legalidade de arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas e tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração.

2. OS PROCEDIMENTOS DE REPARTIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO

2.1 Implementação do orçamento

Dada a necessidade de não agravar o déficite orçamental, a nível de despesa pública, é no agregado despesas com o pessoal que tem sido colocado o esforço de redução que é concretizado, essencialmente, através de restrições de recrutamento anualmente imposta pela Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado. Todavia, convém salientar que o pessoal docente nunca foi abrangido por essa medida restritiva.

Orçamento de Funcionamento

Antes do início da execução do orçamento, é publicado um *Decreto-lei de execução orçamental* que habilita o orçamento para a sua execução, reafirmando os princípios básicos e instruindo sobre os procedimentos e regras específicos a seguir, nomeadamente sobre a aquisição de bens e serviços, requisição de emissão de senhas de combustível, requisição de deslocações estadias e requisição de utilização da dotação provisional.

Embora o orçamento de despesa de funcionamento do Estado seja gerido de uma forma descentralizada pelos respectivos sectores, que desempenham o papel de ordenadores, segundo a *regra duodecimal*, as informações contabilísticas referentes à sua execução são centralizadas pela Direcção da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças. Este departamento Governamental é obrigado a publicar um balancete trimestral de despesas.⁸

8. Este balancete permite um elevado grau de análise das despesas na óptica da sua classificação económica, isto é permite desagrega-las em capítulos grupos e artigos de acordo com o classificador em vigor.

As despesas do OFE são ordenadas pelos serviços correspondentes a partir dos créditos orçamentais distribuídos de acordo com a nomenclatura orçamental do Estado, tanto do ponto de vista económico, como orgânico e funcional. A Direcção da Administração, normalmente recebe os pedidos, procede aos registos e envia-os para o Ministério das Finanças.

Os procedimentos diferem conforme se trate de pagamento de salários, aquisição de bens e serviços ou requisição de verbas para deslocações e estadas:

- (i) *As remunerações* são processadas pela Direcção da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças e pagas por crédito na conta bancária do pessoal. A Direcção da Administração do MECJD envia à *Direcção da Contabilidade Pública* os boletins de alteração contendo os elementos de assiduidade, progressão, novos recrutamentos, suspensões por exoneração, suspensão de licença sem vencimento, horas extraordinárias, novos pensionistas e reformados, até ao dia 5 de cada mês de acordo com o art.º 6 do Decreto-Lei n.º 9/96.
- (ii) *A aquisição de bens e serviços de terceiros*, nomeadamente, água, electricidade, consumo de secretaria, rendas e alugueres, comunicações, seguros, vigilância e segurança, serviços diversos de limpeza higiene e conforto, é superintendida pela *Direcção Geral do Património do Estado*, do Ministério das Finanças, que privilegia contratos anuais com os fornecedores, na procura de economias de escala.

Orçamento de Investimentos

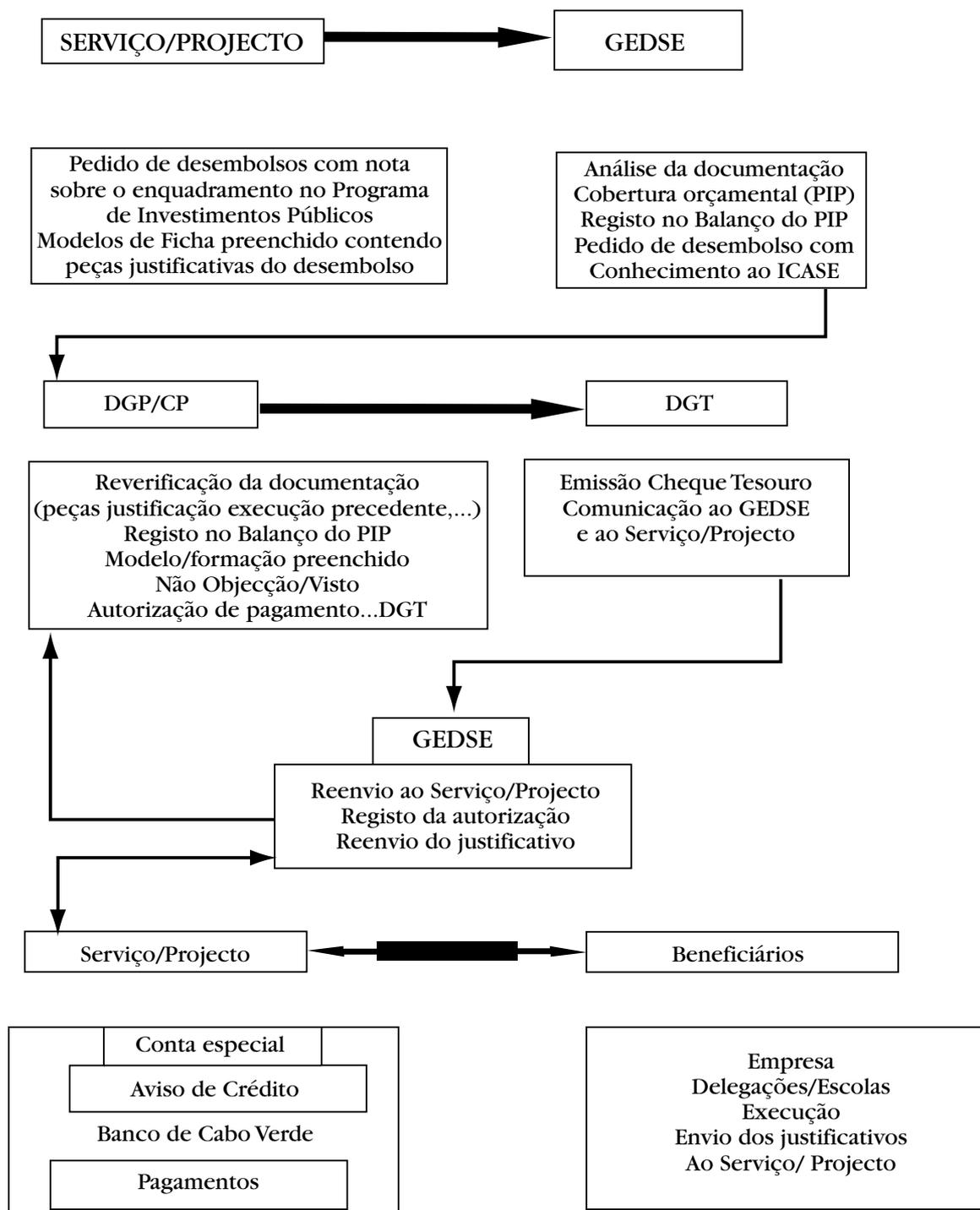
Depois de publicada a lei que põe em execução o Orçamento, geralmente no mês de Março, iniciam-se os pedidos de desembolsos.

Relativamente ao Orçamento de Investimentos, os recursos são creditados à medida que os Ministérios fazem as suas solicitações.

Os serviços do Ministério da Educação solicitam ao Gabinete de Estudos o envio do pedido do desembolso ao Ministério das Finanças. O Gabinete prepara o dossier com o pedido de requisição e envia à *Direcção Geral do Tesouro* que após a sua análise, emite uma ordem de pagamento à Direcção-Geral de Contabilidade Pública. Esta, por seu turno, procede à sua cabimentação e liquidação, e devolve-a à Direcção-Geral do Tesouro para pagamento da factura.

O fluxograma da página seguinte mostra as principais etapas e intervenientes no processo de execução do orçamento de investimentos.

Fluxograma de desembolso (principais etapas e intervenientes)



2.2. Repartição dos recursos por níveis de ensino e regiões

O Conselho do Ministério da Educação tem a seu cargo a coordenação da política educativa e da sua tradução orçamental, nomeadamente em matéria de previsão de crescimento de docentes. Por sua vez a Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário coordena as necessidades destes dois níveis de ensino. Para além disso a estrutura orgânica do Ministério da Educação permite globalmente a destinação entre o ensino Básico e Secundário, dado que o orçamento de funcionamento prevê a autonomia para as Delegações do Ministério (essencialmente ensino básico) no seu conjunto, e as Escolas Secundárias, no entanto não permite uma visualização imediata do orçamento por regiões (ilhas).⁹

9. Nota preparada pelo IPE de acordo com as informações recebidas.

3. ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS DE EDUCAÇÃO

3.1 Classificação funcional e orgânica

A classificação funcional não se encontra ainda definida, pese embora a recomendação feita pela lei de enquadramento orçamental. Em 1998, procurou-se traduzir no orçamento, de uma forma empírica, a classificação abaixo indicada e em 1999, acrescentou-se mais um item “Serviços recreativos e Culturais”. A análise feita nesta matéria é meramente aproximada, requerendo uma discussão mais aprofundada para obtenção de uma estrutura coerente e funcional, que sirva a política do sector:

01- Serviços de Administração, Regulação e Investigação

02- Ensino Básico e Secundário

03- Ensino Superior

04- Serviços Auxiliares

A estrutura orgânica do Ministério sofreu profundas alterações, condicionadas por sucessivas remodelações governamentais que acabaram por retirar as funções da Cultura ao antigo MECC e congregar as da Juventude e Desportos, anteriormente pertencentes à Secretaria de Estado da Juventude e Desportos. Em 1997, por razões operacionais do sistema, não foi possível reproduzir o registo das despesas por direcções e serviços, tendo-se limitado a uma classificação global sectorial, o que nos impede uma desagregação ao nível das Direcções. A informação nuclear disponível, neste momento, (Delegações, Escolas/Pólos do EBI, Escolas Secundárias, Liceus, Escolas do Ensino Superior) pode permitir uma análise orientada para as necessidades específicas, quer ao nível territorial, quer segundo níveis de ensino, mas exigirá uma montagem e actualização de bases

de dados permanentes, na Direcção Geral de Administração ou no GEDSE.

Em 1999 a *Classificação Orgânica* do Ministério da Educação foi a seguinte:

- 01-GMECJD Gabinete do Ministro da Educação Ciência Juventude e Desporto
- 02-GSEJD Gabinete da Secretária Geral da Educação Juventude e Desporto
- 03- SG Secretaria Geral
- 04-GEDSE Gabinete de Estudos e Desenvolvimento do Sistema Educativo
- 05-DGAED Direcção Geral de Administração da Educação
- 06-IGE Inspecção Geral do Ensino
- 07-DGEBS Direcção Geral de Ensino Básico e Secundário
- 08-DGESC Direcção Geral de Ensino Superior e Ciência
- 09-CNU Comissão Nacional da UNESCO
- 10- Ano Zero
- 11-DGD Direcção Geral de Desporto
- 12-DGJ Direcção Geral da Juventude
- 13-CDID
- 14- DELEGAÇÕES ESCOLARES
- 15- ESCOLAS SECUNDÁRIAS
- 16- SERVIÇOS AUTÓNOMOS.

Do ponto de vista orgânico, a análise da despesa média anual, de 1997 a 1999, permite destacar as “Delegações” com uma média de 67% do total do orçamento do funcionamento do sector, seguidas pela “Escolas Secundárias” com cerca de 16%. Ao Ano Zero coube 1,8% e aos serviços e fundos autónomos 1,6%. Significativas são, também, as despesas com o Gabinete do Ministro da Educação, Cultura e Desportos – GMECD, e a Direcção Geral da Administração – DGAED,

3,3% e 3,2% respectivamente. As restantes estruturas orgânicas ocupam um peso irrelevante na estrutura das despesas do sector.

Analisando o quadro de afectação de recursos, fica-se com a impressão que as verbas inscritas no orçamento do Gabinete do MECJD, no Gabinete da Secretária de Estado Adjunta do Ministro e na Direcção de Administração ocupam um lugar de destaque, mas do ponto de vista prático isto acontece porque muitas das despesas das restantes estruturas orgânicas serem suportadas por aquelas, designadamente as que se referem com: Transferências ao sector público; Transferências privadas; Aquisição de serviços - água e electricidade; Aquisição de serviços - outros fornecimentos e serviços; Outras despesas correntes.

3.2 Classificação económica

A nomenclatura da classificação económica tem vindo a sofrer frequentes ajustamentos desde 1996, o que obriga necessariamente à compatibilização dos dados durante este período, para se obter dados comparativos de análise adequados. A classificação em despesas correntes e de capital do orçamento de funcionamento é a seguinte :

Despesas correntes:

- 01 Despesas com o pessoal
- 02 Despesas com aquisição de bens e serviços
- 03 Encargos correntes da dívida
- 04 Transferência correntes
- 05 Outras despesas correntes

Despesas de capital:

- 06 Aquisição de bens de capital
- 08 Passivos financeiros
- 09 Outras despesas de capital.

Quanto ao orçamento de investimentos a classificação económica das despesas não é feita, respeitando-se apenas a sua especificação por projectos, de acordo com as fontes de financiamento.¹⁰ Desde 1997, que se restringiu o rigor ao nível da classificação por sub-programas, permitindo flexibilidade entre os projectos de investimentos. Para o orçamento de 2001, está-se em vias de reformular o sistema de preparação e execução orçamental do orçamento de investimentos, concomitantemente à introdução de um Plano Nacional de Contabilidade Pública, que irá introduzir um sistema de contabilidade patrimonial nas Contas do Estado.

3.3 Despesas por níveis de ensino e natureza da despesa

Para analisar as despesas orçamentais de educação deverá ter-se em conta as seguintes grandes fontes de informação:

(a) *Orçamento de funcionamento do Estado (OFE)*

O OFE tem-se mantido, nos últimos quatro anos, acima dos 2 000 milhões de escudos cabo-verdianos, tendo em 1999 atingido cerca de 2 900 milhões de escudos, o que denota uma tendência de crescimento estável, mas moderado. O orçamento de funcionamento do Estado é inteiramente financiado pelo Tesouro. As *despesas do OFE* constituem cerca de 65% do total das despesas da educação, com tendência para um crescimento gradual do seu peso nos últimos quatro anos (média anual de 10,6%).

As despesas efectivas registaram um crescimento de cerca 38%, passando de 2,07 milhões de contos, em 1996, para 2,86 milhões de contos em 1999, devendo-se fundamentalmente, ao comportamento das “despesas com o pessoal” uma vez que as transferências destinadas aos serviços e fundos autónomos e outras

10. AAL- Ajuda Alimentar, DON - Donativos, EMP - Empréstimos, GOV - Governo e, OFN - Outras fontes de financiamento.

instituições de utilidade pública decresceram na ordem de 25,3% e 8,4% em 1998 e 1999, respectivamente.

A estrutura das despesas de funcionamento apresenta uma forte componente de “despesas com o pessoal” 90,5%. A “aquisição de bens e serviços” não vai além de 1,76%, as “transferências correntes” acima referidas representam apenas 7,28%, as outras despesas correntes 0,38% e as despesas de capital são quase inexistentes (0,01%). Isto mostra a grande importância que se deve conferir à definição de uma política de pessoal acertada, nomeadamente, com os efectivos do quadro docente.

O orçamento de funcionamento (OFE) do Ministério da Educação, Ciência, Juventude e Desporto representou no período de 1996 a 1999, 20,7%, 21,8%, 22,54%, 24,04% comparativamente ao Orçamento Geral do Estado do mesmo período, respectivamente. De salientar, a importância crescente das despesas de funcionamento da educação nas despesas públicas. Esta é tanto mais significativa, se tivermos em conta que em 1999 elas não comportavam, como nos anos anteriores, as despesas com o sector da cultura. Outro factor a considerar ainda nas despesas com o pessoal é a constante formação em exercício dos professores, que os leva à mudança de referência e, conseqüente aumento de salários. Numa perspectiva de futuro, caso venha a ser adoptada a escolarização obrigatória de nove anos, os actuais professores do EBI (professores saídos do Instituto Pedagógico e professores com 2ª fase de formação em exercício) terão necessidade de receber uma formação complementar para poderem acompanhar o sistema, o que vai implicar aumentos consideráveis nos próximos Orçamentos de Funcionamento do MECJD.

Orçamento das Delegações do Ministério da Educação

As delegações do Ministério da Educação que correspondem territorialmente à divisão administrativa do país (17 concelhos),

constituem no Orçamento o capítulo orgânico denominado “Delegações” que inclui todas as despesas referentes aos pólos do Ensino Básico Integrado. O seu peso (67%) na estrutura das despesas totais confere às Delegações importância relevante no sistema. Exceptuando o ano de 1996, em que existiu um nível de detalhe muito elevado, a execução do orçamento das Delegações está classificado, segundo a natureza económica das despesas, apenas na globalidade, não sendo possível desagregar as suas componentes ao nível de cada delegação e respectivos pólos.

Orçamento dos Fundos e Serviços Autónomos

Os orçamentos dos Serviços e Fundos Autónomos, devem integrar o Orçamento do Estado. Todavia as dificuldades na previsão das receitas e despesas destas entidades são grandes, e condicionam fortemente uma previsão real. As despesas dos Fundos e Serviços Autónomos da Educação, nomeadamente do Instituto Cabo-verdiano da Acção Social Escolar, do Instituto Superior da Educação, dos Institutos Pedagógicos da Praia e do Mindelo, do ISECMAR, da Comissão Nacional da UNESCO e da Comissão Instaladora do Ensino Superior, situaram-se em cerca de 160 milhões de escudos em 1996, 143 milhões em 1997 e, 156 milhões em 1998, tendo sido suportados por recursos próprios apenas 18,8%, 8,5%, 20,6% respectivamente, das despesas totais. Em matéria de nomenclatura das receitas e despesas, estas entidades poderão estar sujeitas aos princípios da contabilidade empresarial, se assim determinarem os seus estatutos, mas serão sempre obrigadas a apresentarem as suas contas ao Tribunal de Contas, de acordo com os critérios de serviços públicos.

(b) Orçamento de Investimento (PPIP)

O Programa de Desenvolvimento do Sistema Educativo integrado no Orçamento de Investimentos PPIP, *situou-se no mesmo período, acima de mil milhões de escudos*, todavia apesar do pico de cerca de

1 500 milhões de escudos em 1997 a tendência foi de uma certa estagnação levando a que os investimentos de 1999 se situassem ao nível do ano de 1996. A priorização anual dos diferentes sub-programas é diferenciada, porém, quando analisada a estrutura da despesa média anual, de 1997 a 1999, pelos 7 sub-programas verificase a seguinte repartição percentual:

- (i) Aprofundamento da reforma do ensino básico 36,6%
- (ii) Desenvolvimento do ensino secundário 21%,
- (iii) Desenvolvimento de ensino superior 19,45%,
- (iv) Apoio social escolar 13,8%,
- (v) Alfabetização e Educação de Adultos 7,7%
- (vi) Desenvolvimento de educação pré-escolar 1,4%
- (vii) Gestão e coordenação do sistema 0,05%.

Quanto à natureza da despesa as principais componentes são as seguintes:

- construções escolares (60%),
- cantinas escolares (18%),
- manutenção e reparação escolar (7%),
- capacitação e formação (9%),
- bolsas do secundário, residência, transporte e saúde escolar, representam em conjunto 1,82%.

3.3.1 Despesas por níveis de ensino e natureza da despesa

A afectação das despesas da educação por níveis de ensino, tem constituído, até agora, um dos grandes constrangimentos de análise do sistema, atendendo à não existência de um sistema de informação financeira permanente que registe as operações de despesas, não só de acordo com a sua natureza, como também, segundo as suas funções e níveis de ensino e centros de custos.¹¹

11. O SIGE poderá absorver este tipo de análise.

Estrutura das despesas públicas (funcionamento e investimento) por níveis de ensino em 1999

Níveis de Ensino	Despesas*	Estrutura	% do PIB
Educação Pré-escolar	17 441 410	0,42%	0,03%
Ensino Básico	2 628 855 999	62,84%	4,90%
Alfabetização e Educação de Adultos	58 337 600	1,39%	0,11%
Ensino Secundário	1 290 959 082	30,86%	2,41%
Instituto Pedagógico	41 627 925	1,00%	0,08%
Ensino Superior	145 884 618	3,49%	0,27%
Total	4 183 106 634	100,00%	7,80%

*Unidade: escudo cabo-verdiano.

Fonte: Dados do Orçamento Geral do Estado.

A presente tentativa de análise das despesas por níveis de ensino leva-nos a confirmar o seguinte:

- a educação pré-escolar só absorve 0,42% do total dos recursos postos à disposição do MECD,
- o ensino básico consome conjuntamente com o sistema extra-escolar de adultos 64,23% dos mesmos, razão pela qual o custo médio por aluno em Cabo Verde ser ditado por este nível de ensino,
- ao ensino secundário e ao Instituto Pedagógico estão reservados 31,86%, e ao Ensino Superior no país, apenas 3,49%.¹²

Quanto à repartição do total das despesas de funcionamento apresentava em 1999 a seguinte estrutura:

12. O ensino superior em países de terceiros absorve quase um milhão de contos anuais.

Segunda Parte: Estudos de caso nacionais
Cabo Verde, Angola, Moçambique

Tipo de despesas de funcionamento	Custos em ECV	Estrutura
C/ pessoal docente	2 508 986 993	87,89%
C/pessoal não docente	209 311 717	7,33%
Outras despesas de funcionamento	136 462 071	4,78%
Total	2 854 760 780	100,00%

Uma tentativa de análise das despesas públicas de funcionamento por níveis de ensino mostra que:

- O ensino básico e secundário, absorvem directamente mais de 89,14%¹³, sendo:
 - as delegações (essencialmente ensino básico) responsáveis por 69,97%
 - os liceus e escolas secundárias responsáveis por 19,17%.
- O ensino superior no país consumiu apenas 4,31% das despesas.

Todavia, para este ano de 1999, o trabalho desenvolvido no âmbito do projecto PROMEF, permitiu de algum modo responder às orientações do Projecto IIPE para a elaboração de uma análise cruzada (matriz) das despesas por níveis de ensino e outras funções e natureza da despesa. Para além disso, foi possível preparar este tipo de análise para as despesas públicas e privadas. De facto os resultados obtidos e apresentados na seguinte matriz:

13. Há a considerar ainda os custos indirectos de funcionamento cujas relevâncias são mínimas.

Despesas da educação (Públicas e Privadas) por níveis de ensino, outras funções e por natureza da despesa, 1999

Unidade: ESCUDO CV

Níveis de ensino e outras funções	Despesas correntes						Estrutura	
	Remunerações pessoal docente	Remunerações pessoal não docente	Outras despesas de funcionamento	Bolsas subsídios famílias	Total	Despesas de Capital		Despesas Globais
Ensino Pré-escolar					0	2 450 000	2 450 000	0,04%
Ensino Básico Integrado (Delegações escolares)	1 871 312 087	99 295 620	26 765 293	1 125 068 897	3 122 441 897	3 605 908 25	3 483 032 722	49,85%
Ensino Secundário (Liceus e escolas secundárias)	503 960 130	29 397 477	13 933 587	968 784 773	1 516 075 967	635 650 000	2 151 725 967	30,80%
Ensino Superior (ISE e Formação no exterior)	66 273 804	17 107 102	31 000 383	830 100 616	944 481 905	13 588 287	958 070 192	13,71%
Formação de Professores EBI (Instituto Pedagógico)	24 665 352	4 424 114	10 536 004		39 625 470	2 002 368	41 627 838	0,60%
Formação Contínua (Capacitação e Formação)	41 338 236	4 065 792	123 728 179		123 728 179		123 728 179	1,77%
Alfabetização de adultos		4 497 748	410 000		45 814 028	0	45 814 028	0,66%
Assistência Social Escolar (ICASE)			6 988 867	19 871 000	31 357 615	1 023 678	32 381 293	0,46%
Administração:	1 437 384	50 523 864	42 057 604		94 018 852		94 018 852	1,35%
Geral	1 437 384	50 523 864	30 213 604		82 174 852			
Assistência técnica e coordenação de projectos:			11 844 000		11 844 000			
a) Administração			7 844 000		7 844 000			
b) Ensino Básico			4 000 000		4 000 000			
DESPEZA TOTAL LÍQUIDA	2 508 986 993	209 311 717	255 419 917	2 943 825 286	5 917 543 913	1 015 305 158	6 932 849 071	99,23%
(Subsídios às famílias)	35,91%	3,00%	3,66%	42,13%	84,70%	14,53%	99,23%	
DESPEZA TOTAL BRUTA							53 974 393	
							6 986 823 464	100,00%

Nota: Os custos do ensino pré-escolar não foram calculados.

A participação das famílias não abarca o esforço privado com formação superior.

A assistência social escolar abarca apenas o EBI e o ES.

As remunerações do Pessoal docente e não docente e as despesas de capital apenas se referem às despesas públicas.

A coluna Bolsas, subsídios, famílias corresponde às despesas das famílias.

Fonte: Dados calculados a partir do levantamento sobre despesas de educação efectuado pelo PROMEF/MECD.

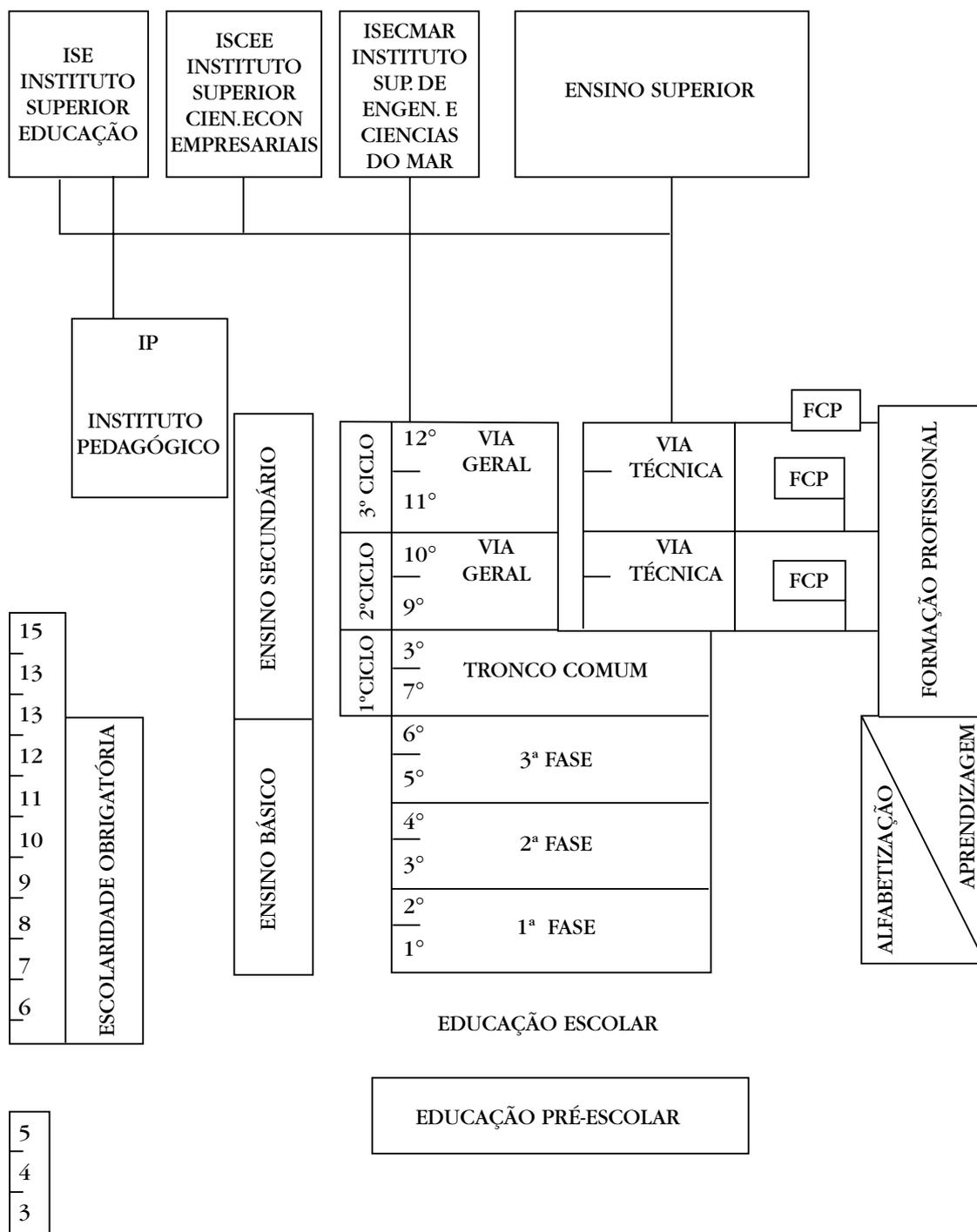
integram as despesas orçamentais do Ministério da Educação, as despesas totais dos Institutos autónomos de ensino e de assistência social escolar, bem como a participação das famílias.

Constata-se de facto, que a despesa de educação aumenta de 2,4 biliões de escudos caboverdianos relativamente às despesas orçamentais de funcionamento e investimento do Ministério da Educação, com particular destaque para a participação das famílias (42,13%) que iguala os custos públicos de funcionamento (35,91%+3,00%+3,66%). As despesas de capital (correspondem somente a financiamento público) representam 14,53% do total das despesas, demonstrando uma certa estabilidade em termos de construção de novas infraestruturas educativas.

Este tipo de análise, comparado com os objectivos anuais em matéria de política educativa, permitirá entender de modo concreto o nível de realização das prioridades do sistema de ensino de Cabo Verde, bem como a importância da participação das famílias nas despesas de educação.

ANEXOS

Anexo 1 Organigrama do sistema educativo



Legenda: FCP - Formação complementar de profissionalização.

Descrição da organização do sistema educativo

O Sistema Educativo está organizado em três subsistemas (ver organigrama do sistema educativo):

1. *O subsistema Pré-escolar:*

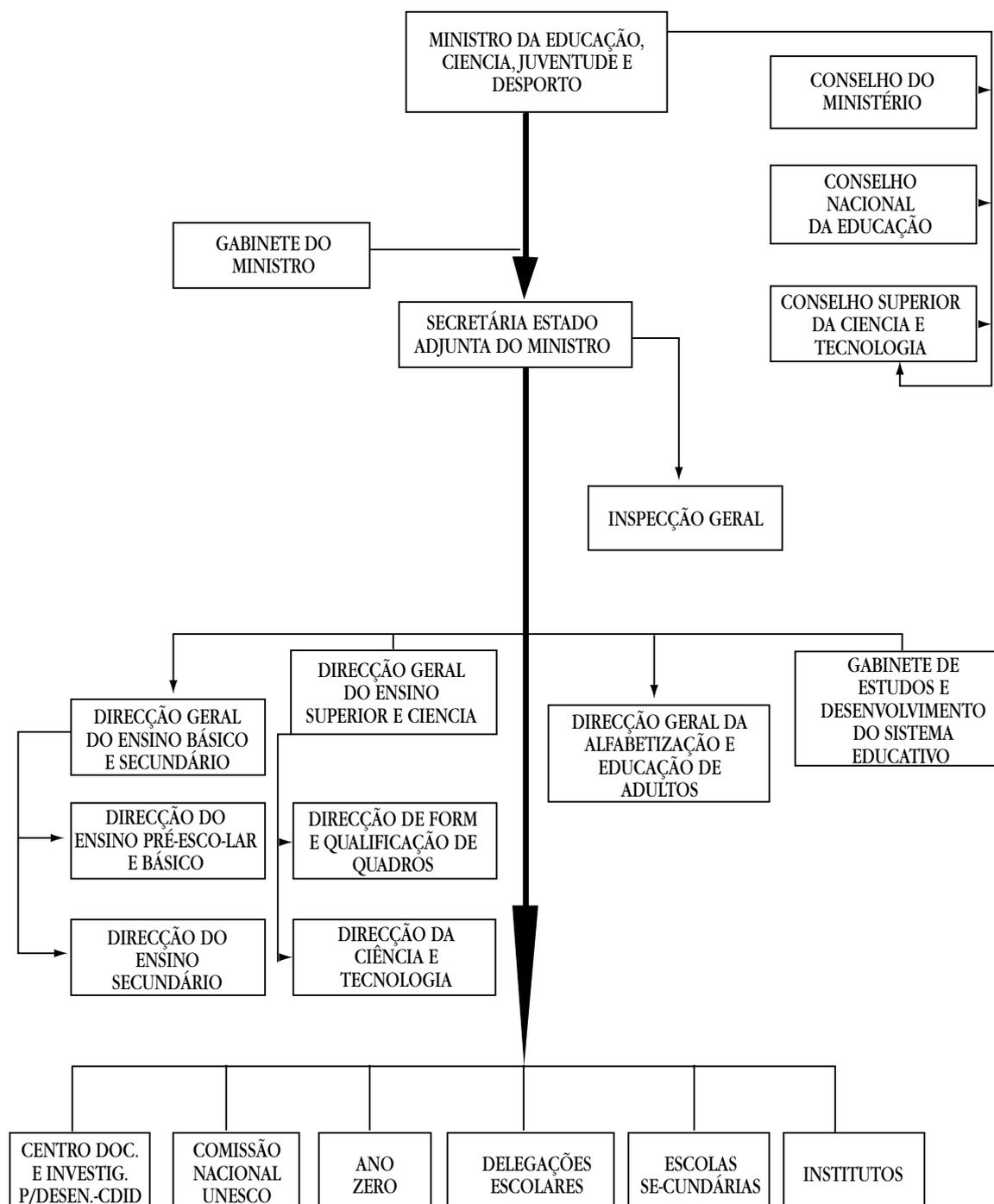
Enquadra-se nos objectivos de protecção da infância, visando, por um lado, o desenvolvimento da criança, e por outro, a sua preparação para o ingresso no subsistema escolar. Realiza-se em estabelecimentos próprios, desenvolvidos essencialmente a partir da iniciativa de algumas instituições públicas, municipais, cooperativas, organizações não governamentais e privadas.

2. *O subsistema do ensino formal subdivide-se em 4 grandes níveis:*

- **O Ensino Básico:** Tem carácter obrigatório, universal, é concebido para facilitar a integração social e contribuir para a realização do indivíduo como pessoa e como cidadão. Estende-se do 1º ao 6º ano de escolaridade, estruturados num ciclo único e autónomo com três fases sequenciais. O plano de estudos, organizado nas áreas de Língua Portuguesa, de Matemática, de Ciências Integradas e Expressões (Artística, Físico Motora e Musical), obedece aos princípios da unidade curricular e da integração disciplinar. É gerido em regime de mono - docência.
- **O Ensino Secundário:** Tem como objectivo fundamental a continuação de estudos. Estende-se do 7º ao 12º ano organizados em três ciclos sequenciais. O Primeiro Ciclo é denominado Tronco Comum (7º e 8º anos). A partir da finalização deste, o(a)s aluno(a)s podem optar-se pela via Técnica ou pela Via Geral (9º ao 12º). É ministrado em estabelecimentos públicos e privados.

- **O Ensino Médio:** Tem natureza profissionalizante e visa a formação de quadros médios. Tem a duração de pelo menos três anos. Dependente do Ministério da Educação funciona apenas um estabelecimento de ensino que ministra formação neste nível – o Instituto Pedagógico com três escolas, uma na Praia, outra em Assomada, e outra em Mindelo.
- **O Ensino Superior:** Encontra-se ainda em fase de instalação, realizando-se formações a este nível no exterior e no país. As instituições nacionais que oferecem este tipo de formação são o Instituto Superior de Educação (ISE), o Instituto Superior de Engenharia e Ciências do Mar (ISECMAR), o Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais (ISCEE) e o Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário.
- **O subsistema extra-escolar:** O seu domínio de acção é a educação de base de adultos. Processa-se num quadro de iniciativas múltiplas, de natureza formal e não formal, através dos Círculos de Cultura, os quais se desenvolvem de acordo com as necessidades de actuação. O plano de estudos está estruturado em três fases sequenciais, possuindo todas uma vertente académica geral e outra de formação profissional básica (de acordo as condições específicas das zonas).
- **O Ensino privado:** O Ensino Privado é actualmente ministrado ao nível do Ensino Básico e Secundário, em 15 estabelecimentos autorizados pelo Ministério da Educação para um total de 4 247 lunos, conforme dados fornecidos pela Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário relativo ao ano de lectivo de 1998/99.

Anexo 2 Organograma da administração da educação



A Estrutura Administrativa do Sistema Educativo

A estrutura administrativa está definida na Lei Orgânica do Ministério de Educação (Decreto-Lei nº14/97, de 24 de Março),¹⁴ e tem como finalidade assegurar o funcionamento do sistema educativo. A Administração está organizada e é exercida a dois níveis: o Central e o Local.

Os Serviços Centrais são órgãos de concepção, coordenação, programação e acompanhamento do sistema educativo, tendo cada um deles atribuições próprias em determinados domínios do sistemas.

Actualmente a configuração dos mesmos é a seguinte:

- Gabinete do Ministro – Órgão de apoio directo e pessoal ao Ministro.
- Secretário Geral – Coadjuva o Ministro no exercício das suas funções, orienta e superintende a Direcção de Administração e a Radio Educativa – Assegura o relacionamento com os delegados do MECJD.
- Gabinete de Estudos e do Desenvolvimento do Sistema Educativo – Órgão de apoio técnico. Tem como função principal apoiar o Ministro na concepção, planificação e formulação da política do sector e na sua articulação intersectorial.
- Direcção Geral do Ensino Superior e Ciência – Serviço de concepção, execução e coordenação nas áreas de formação superior, ciência e Tecnologia. É composta pela Direcção de Formação e Qualificação de Quadros e pela Direcção de Ciência e Tecnologia.

14. Está em vias a aprovação de uma nova lei orgânica, para adaptar o sector à nova mudança.

- Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário – Órgão de carácter operativo. Superintende a organização e o funcionamento dos estabelecimentos de ensino e de formação dos diversos subsistemas da educação a nível básico e secundário e procede à sua orientação pedagógica. Está integrada pela Direcção do Ensino Pré-escolar e Básico, a Direcção do Ensino Secundário e a Direcção de Desporto Escolar.
- Direcção Geral de Alfabetização e Educação de Adultos – Órgão encarregue de coordenar, promover e apoiar as actividades de alfabetização e pós-alfabetização.
- Inspeccção Geral do Ensino – Órgão responsável pelo acompanhamento e a fiscalização pedagógica, técnica, administrativa e financeira do sistema educativo.
- Direcção de Administração – Órgão encarregue da gestão dos recursos humanos materiais e financeiros.
- Radio Educativa – Órgão incumbido da divulgação do desenvolvimento do sistema educativo.
- Órgãos autónomos, tutelados pelo Ministro da Educação:
 - Instituto Pedagógico
 - Instituto Superior de Educação
 - Instituto Superior de Engenharia e Ciências do Mar
 - Instituto Cabo-verdiano de Acção Social Escolar.
- Os Serviços Locais/desconcentrados

As Delegações do Ministério de Educação e os Centros Concelhios de Alfabetização e Educação de Adultos, cujo âmbito de actuação corresponde à organização territorial do país em concelhos

constituem o elo de ligação entre os serviços centrais e os estabelecimentos de ensino e formação não superior. A estrutura das Delegações do Ministério da Educação foi definida através do Decreto Regulamentar nº 4/98 de 27 de Abril. São dirigidas por um Delegado e possuem três coordenações: Pedagógica, Estatística e Planeamento e Administrativa Patrimonial e Financeira.

Anexo 3 Pessoal docente, administrativo e discente (Alunos)

Tabela 1: Distribuição percentual dos efectivos do MECJD por função/categoria-1999

Funções/categorias	Nº	%
Ministro	1	0,01
Secretário de Estado	1	0,01
Secretário Geral	1	0,01
Directores Gerais ou Equiparados	7	0,09
Presidentes dos Institutos	4	0,05
Assessores	4	0,05
Directores de Serviço	37	0,49
Delegados (serviços desconcentrados)	17	0,22
Gestores de Pólos Educativos	179	2,35
Coordenadores	131	1,72
Professores (Todos níveis de Ensino)	6 554	86,12
Pessoal Técnico+ Administrativos +Auxiliar	674	8,86
Total Geral	7 610	100,00

Obs. Dados Provisórios

A tabela 2 mostra a evolução dos efectivos do Ensino Básico de 1988-98 bem como a taxa de crescimento. Analisando esta tabela concluiu-se que os efectivos do Ensino Básico vem aumentando durante esses dez anos com maior incidência para o ano 1994/95, ano da generalização da reforma do Ensino Básico de 4 para 6 anos.

Tabela 2: Número de Alunos e Professores no Ensino Básico 1988-1998

Ano	Alunos 1ª classe	Taxa anual de crescimento %	Total de alunos de crescimento %	Taxa anual	Professores
1988-89	16 926		65 779		2 091
1989-90	15 852	-6,3	67 750	3,0	1 596
1990-91	15 762	-0,6	69 823	3,1	1 724
1991-92	15 822	0,4	72 301	3,5	1 838
1992-93	16 470	4,1	73 526	1,7	2 380
1993-94	17 708	7,5	78 173	6,3	2 641
1994-95	18 488	4,4	83 946	7,4	2 762
1995-96	14 782	-20,0	87 069	3,7	2 948
1996-97	14 532	-1,7	88 668	1,8	3 119
1997-98	15 430	6,2	91 777	3,5	3 219
1998-99	14 085	-8,7	92 523	0,8	3 228

A tabela 2 revela que a partir de 1995/96 se verificou uma queda brusca nos efectivos do 1º ano do Ensino Básico Integrado enquanto que o total de efectivos desse nível continua a aumentar. Esta situação é o resultado da generalização da Reforma no Ensino Básico que organiza este nível por fases de 2 anos cada, fazendo com que no processo da avaliação, não retém alunos nos primeiros anos de cada ciclo (1º, 3º e 5º anos de escolaridade).

A tabela 3 mostra a evolução dos efectivos escolares do Ensino Secundário nos estabelecimentos públicos entre 1992-1998:

Tabela 3: Número de Alunos e Professores no Ensino Secundário 1992-1998

Anos escolares	Alunos				Professores
	7º ano		Total		
	Número	Taxa anual de crescimento (%)	Número	Taxa anual de crescimento (%)	
1992-93	3 060		12 511		302
1993-94	3 939	29	13 208	6	532
1994-95	5 380	37	14 986	13	607
1995-96	7 118	32	19 505	30	685
1996-97	10 584	49	25 233	29	1 095
1997-98	9 788	-8	31 602	25	1 372
1998-99	9 747	-0,4	37 197	17,7	1 541

O Ensino Secundário vem conhecendo uma grande expansão, ao mesmo tempo que se preparavam as condições para a generalização da reforma educativa e se melhoravam as condições de funcionamento da rede escolar nesse nível. As causas dessa expansão tem na base o forte crescimento da população da faixa escolarizável (13-18 anos) e a enorme pressão exercida sobre o ensino secundário devido à generalização do ensino básico de 6 anos (4 a 6 anos). A taxa líquida de escolarização aumentou de 15,8 % em 1992 para 28,4% em 1995 e em 1997/98 situava à volta de 45,8%. O Ensino Privado é actualmente ministrado em 15 estabelecimentos autorizados pelo Ministério da Educação.

Tabela 3.1: Número de Alunos e Professores no Ensino Secundário Privado 1998

Ano lectivo	Escolas	Alunos	Rácio alunos/escola
1998/99	15	4 247	283,1

Fonte: DGEBS

Tabela 4: Projecção de efectivos e necessidades de docentes para 2004/05 por nível de ensino

Ano lectivo	Ensino Básico		Ensino Secundário	
	Alunos	Necessidade. Prof.	Alunos	Necessidade. Prof.
1999/2000	94 386	65	46 163	235
2000/2001	96 562	66	61 611	257
2001/2002	98 647	68	70 841	305
2002/2003	100 777	69	77 910	362
2003/2004	102 953	70	82 944	327
2004/2005	105 176	72	85 673	164

Prevê-se ainda que os efectivos irão aumentar durante mais 6 anos sobretudo no Ensino Secundário: O Ensino Básico mostra neste momento sinais de estabilização tendo o crescimento baixado de 4,1 % para aproximadamente 2 % ao ano.

Anexo 4 Despesas do Orçamento de funcionamento

Classif. Orgânica		Ministério: 17		Execução orgânica do orçamento - Janeiro a Dezembro / 1999 Ministério da Educação, Ciência, Juventude e Desporto				
Unid. Org.2	Class. Funcion	Class. Económ.	Designação	1996	1998	1999	Média 96-98-99	Estrut do período
01	TOTAL	TOTAL	GMCEJD-1999(GM-1998);(GM-1996)	38 077 015,00	134 686 124,00	75 521 101,00	82 761 413,33	3,31%
			GSEC	84 522 400,00	50 188 364,00			
02	TOTAL	TOTAL	GSEJD		102 472 049,00	21 782 576,00	7 260 858,67	0,29%
03	TOTAL	TOTAL	SG		6 185 546,00	87 437 705,00	63 303 251,33	2,53%
04	TOTAL	TOTAL	GEDSE; (GEP-1996)	5 699 588,00	6 185 546,00	6 493 973,00	6 126 369,00	0,24%
05	TOTAL	TOTAL	DGAED-1999(DGAE-1989);(DGA-1996)	173 489 721,30	36 646 741,00	30 129 144,00	80 088 535,43	3,20%
06	TOTAL	TOTAL	IG	6 906 136,00	7 555 423,00	11 368 957,00	8 610 172,00	0,34%
07	TOTAL	TOTAL	DGBBS;(DGE-1996)	26 272 203,10	10 603 271,00	12 358 099,00	16 411 191,03	0,66%
08	TOTAL	TOTAL	DGESC;(DGBE-1996)	3 455 600,00	15 662 605,00	5 361 111,00	3 459 772,00	0,14%
			DGEEXE	56 872 846,00				
09	TOTAL	TOTAL	CNU		2 384 086,00	2 797 703,00	1 727 263,00	0,07%
10	TOTAL	TOTAL	Ano Zero	31 319 875,00	47 068 663,00	57 284 208,00	45 224 248,67	1,81%
11	TOTAL	TOTAL	DGD			6 140 690,00	20 468 97,00	0,08%
12	TOTAL	TOTAL	DGJ			3 392 617,00	1 130 872,33	0,05%
13	TOTAL	TOTAL	CDID			3 227 752,00		
14	TOTAL	TOTAL	Deleg (Delegações e polos do EBI-1996)	1 254 869 240,30	1 807 607 375,00	1 966 034 995,00	1 676 170 536,77	66,96%
15	TOTAL	TOTAL	EscSec	383 494 706,70	347 297 648,00	477 566 971,00	402 786 441,90	16,09%
16	TOTAL	TOTAL	ServAut			123 284 000,00	41 094 666,67	1,64%
R	TOTAL	TOTAL	RESUMO - 17	2 064 979 331,40	2 554 257 985,00	2 890 181 603,00	2 503 139 609,80	100,00%
Ajustamentos								
Diferença a mais e a menos/class econ.				607 250,60	-87 790 895,00	-23 121 616,00	-34 946 663,47	
Total Ajustado				207 105 185,20	2 466 467 000,00	2 867 059 987,00	2 468 192 946,33	

Fonte: Ministério das Finanças/GEO - Dados calculados a partir do OGE.

Unidade: Escudo CV.

Anexo 5 Despesas do Orçamento de Investimento**Análise das despesas no programa de investimento plurianual**

Código	SUB-PROGRAMAS	1997	1998	1999	Média (97-99)
1	2	3	4	5	6
22.1	Desenvolvimento da Educação Pré-escolar	37 550 000,00	2 700 000,00	5 647 000,00	15 299 000,00
22.2	Aprofundamento da Reforma Ensino Básico	365 156 000,00	484 164 000,00	446 531 000,00	431 950 333,33
22.3	Reforma do Ensino Secundário	30 927 000,00	212 432 000,00	501 249 000,00	248 202 666,67
22.4	Desenvolvimento do ensino Superior	503 388 000,00	69 093 000,00	116 898 000,00	229 793 000,00
22.5	Alfabetização e Educação de Adultos	99 194 000,00	94 903 000,00	77 376 000,00	90 491 000,00
22.6	Apoio Sócio-Escolar	231 340 000,00	231 340 000,00	97 019 000,00	163 920 333,33
22.7	Gestão e Coordenação do sistema			1 650 000,00	620 234,33
22	Total Desenvol. Do Sistema Educativo	1 199 827 703,00	1 094 632 000,00	1 246 370 000,00	1 180 276 567,67

Fonte: Ministério das Finanças/GEO – Dados calculados a partir da CGE.

Unidade: Escudo CV.

Anexo 6 Orçamento global (funcionamento e investimento)**Análise económica do orçamento**

Unidade: Escudo CV

Código	DESPESAS	Período 1996 - 1999		
		Média	Estrut/Total	Estrut/Fun
PESSOAL		2 254 267 870,0	59,72%	90,57%
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS		43 790 757,5	1,16%	1,76%
JUROS		0,0	0,00%	0,00%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES		181 189 366,0	4,80%	7,28%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES		9 370 771,3	0,25%	0,38%
SOMA DAS DESPESAS DE CAPITAL		357 725,0	0,01%	0,01%
CONTAS DE ORDEM				
TOTAL DO ORÇ. DE FUNCIONAMENTO		2 488 976 490,0	65,94%	100,00%
TOTAL DO PROG. INVEST. PLURIANUAIS		1 267 148 750,0	33,57%	
TOTAL DESP FSA COM FUNDOS PRÓPRIOS		18 692 173,0	0,50%	
FUNDOS DE PROJECTOS FORA PPIP		ND	ND	
TOTAL DAS DESPESAS		3 774 817 413,6	100,00%	

Fonte: Ministério das Finanças/GEO - Dados calculados a partir da CGE.
 ND: não disponível.

Anexo 7 Proposta de Orçamento para 2001 Ministério da Educação, Cultura e Desporto

Código	Designação	Gab. Min.	SG	GEDSE	DGAEA	IG	DGEBBS
	Despesas Correntes	69 992 464	103 439 247	9 092 753	53 333 522	18 106 556	9 822 396
01.00.00	Despesas com o pessoal	16 506 064	56 054 623	5 743 723	52 444 492	17 257 526	9 103 366
01.01.00	Rem. certas e perman.	15 147 287	54 182 223	5 731 723	51 986 292	17 243 126	9 057 766
01.01.01	Pessoal do quadro especial	7 649 892					
01.01.02	Pessoal dos quadros	1 238 772	5 053 008	4 838 952	50 478 720	13 384 188	7 428 216
01.01.03	Pessoal contratado	1 355 580	6 524 208			402 384	
01.01.04	Grat. certas e permanentes						
01.01.05	Subs. certos e permanentes	892 704	516 000		172 368		
01.01.06	Despesas de representação	260 100					
01.01.99	Encargos prov. c/o pessoal	3 750 239	42 089 007	892 771	1 335 204	3 456 554	1 629 550
01.02.00	Abonos variáv. ou eventuais	750 000	1 750 000	0	55 000	0	0
01.02.01	Gratificações variáveis ou eventuais						
01.02.02	Horas extraordinárias		500 000		55 000		
01.02.03	Alimentação e alojamento	750 000	1 250 000				
01.02.99	Outros abonos em numerá. ou espécie						
01.03.00	Segurança Social	608 777	122 400	12 000	403 200	14 400	45 600
01.03.01	Encargos com a saúde						
01.03.02	Abono de família	16 800	122 400	12 000	403 200	14 400	45 600
01.03.03	Cont. para segurança social	591 977					
02.00.00	Aquisiç. de bens e serviços	7 774 800	47 384 624	3 349 030	889 030	849 030	719 030
02.01.00	Bens duradouros	160 000	508 060	84 030	104 030	84 030	84 030
02.01.03	Publicações	60 000	8 060	4 030	4 030	4 030	4 030
02.01.99	Outros bens duradouros	100 000	500 000	80 000	100 000	80 000	80 000
02.02.00	Bens não duradouros	500 000	800 000	390 000	410 000	390 000	260 000
02.02.01	Matérias primas e subsidiárias						
02.02.02	Combustíveis e lubrificantes	200 000	200 000	90 000	110 000	200 000	60 000
02.02.04	Alimentação, roupas e calçado						
02.02.05	Consumos de secretaria	220 000	500 000	250 000	200 000	140 000	150 000
02.02.99	Outros bens não duradouros	80 000	100 000	50 000	100 000	50 000	50 000
02.03.00	Aquisição de serviços	7 114 800	46 076 564	2 875 000	375 000	375 000	375 000
02.03.01	Electricidade e água		11 610 400				
02.03.02	Conservação e manutenção	100 000	200 000	100 000	100 000	100 000	100 000
02.03.03	Vigilância e segurança		14 009 300				
02.03.04	Limpeza, higiene e conforto						
02.03.05	Locação de edifícios		8 447 904				
02.03.07	Comunicações	934 800	919 400	275 000	275 000	275 000	275 000
02.03.08	Deslocações e estadias	6 000 000	3 000 000	2 500 000			
02.03.99	Representação dos serviços						
02.03.10	Seguros (viatura e prof. Coop. Port.)		5 089 560				
02.03.12	Publicidade e propaganda	80 000	100 000				
02.03.99	Outros fornecimentos e serviços		2 700 000				

Unidade : Escudo CV.

Anexo 7 (continuação)

DGESC	CNU	Ano Zero	DGD	Delegaç.	Esc.Sec.	Serv. Aut.	TOTAL
7 427 778	5 475 458	4 222 922	10 731 384	2 152 479 377	1 009 430 980	350 970 596	3 804 525 433
6 718 748	1 882 428	3 518 892	8 616 384	2 110 328 535	983 471 092	0	3 271 645 873
6716348	1877628	3511692	8524984	2099216935	937107372	0	3210303376
							7649892
5101560	1773888	2341800	5398572	1942596213	791307480		2830941369
		1169892	765756	41332480	25387632		76937932
							0
			150000	66164816	12177516		80073404
							260100
1614788	103740		2210656	49123426	108234744		214440679
0	0	0	65 000	242 000	44 849 320	0	47 711 320
				44849320		44849320	
			65 000	242 000			862 000
							2 000 000
							0
2 400	4 800	7 200	26 400	10 869 600	1 514 400	0	13 631 177
							0
2 400	4 800	7 200	26 400	10 869 600	1 514 400		13 039 200
							591 977
709 030	3 593 030	704 030	2 115 000	42 150 842	25 959 888	0	136 197 364
84 030	84 030	104 030	130 000	988 510	1 056 720	0	3 471 500
4 030	4 030	4 030	50 000	88 510	96 720		331 500
80 000	80 000	100 000	80 000	900 000	960 000		3 140 000
250 000	130 000	380 000	230 000	7 931 600	11 390 000	0	23 061 600
					4 500 000		4 500 000
			100 000	1 931 600	100 000		2 991 600
							0
200 000	80 000	300 000	80 000	4 500 000	5 290 000		11 910 000
50 000	50 000	80 000	50 000	1 500 000	1 500 000		3 660 000
375 000	3 379 000	220 000	1 755 000	33 230 732	13 513 168	0	109 664 264
							11 610 400
100 000	100 000		100 000	850 000	1 350 000		3 200 000
							14 009 300
	324 000						10 611 568
	2 280 000		1 080 000	30 580 732	10 287 568		42 388 636
275 000	275 000	220 000	275 000	1 800 000	1 875 600		7 674 800
	400 000						11 900 000
							0
							5 089 560
			100 000				280 000
			200 000				2 900 000

Segunda Parte: Estudos de caso nacionais
Cabo Verde, Angola, Moçambique

Anexo 7 (continuação)

Código	Designação	Gab. Min.	SG	GEDSE	DGAEA	IG	DGEBBS
04.00.00	Transferências correntes	20 700 000	0	0	0	0	0
04.01.00	Transfer. ao sector público	4600000	0	0	0	0	0
04.01.03	Serviços autónomos	0	0	0	0	0	0
	ICASE						
	ISE						
	IP						
	ISECMAR						
	INIC						
	ISCEE						
	IPC						
	IBN						
	Fundo de Edições de Manuais						
	AHN						
04.01.04	Municípios	4 600 000	0	0	0	0	0
	S. Domingos	2500000					
	Maio	600000					
	Boavista	1500000					
04.02.00	Transferências Privadas	16 100 000	0	0	0	0	0
04.02.01	Instituições particulares	16100000	0	0	0	0	0
	Fundação Criança Caboverd.	1600000					
	Escola Salesiana	2000000					
	Escola Amor de Deus	9500000					
	Escola Padre Moniz	2500000					
	Esc. S. Tomás de Aquino	500000	0				
04.02.99	Outras transferências privadas	0					
05.00.00	Outras desp. correntes	25 011 600	0	0	0	0	0
05.05.00	Diversas	25011600	0	0	0	0	0
	Repres. Cabo Verde na Cuba	700000					
	Direcção do Corpo da Paz... CV	7189680					
	Subs. serviço Nac. Exames	4500000					
	Com. Nac. Acesso Ens. Superior	2771920					
	Gimno Desportivo	2800000					
	Actividades desportivas	4500000					
	Subs. Educaç. Especial Integ.	400000					
	Subs. Orientadores Estágio	2150000					
	Despesas de Capital	6 000 000	4 000 000	0	0	0	0
06.00.00	Aquisição de bens de capital	6 000 000	4 000 000	0	0	0	0
06.01.00	Investimentos	6 000 000	4 000 000	0	0	0	0
06.01.02	Habitacões						
06.01.05	Material de transporte		4000000				
06.01.06	Maquinaria e equipamentos	6000000					
06.01.99	Outros investimentos						
Desp. Correntes + Desp de Capital		75 992 464	107 439 247	9 092 753	53 333 522	18 106 556	9 822 396

Anexo 7 (continuação)

DGESC	CNU	Ano Zero	DGD	Delegaç.	Esc.Sec.	Serv. Aut.	TOTAL
0	0	0	0	0	0	350 970 596	371 670 596
0	0	0	0	0	0	350 970 596	355 570 596
0	0	0	0	0	0	350 970 596	350 970 596
						34 492 067	34 492 067
						68 053 514	68 053 514
						49 577 727	49 577 727
						80 171 162	80 171 162
						28 222 168	28 222 168
						16 556 800	16 556 800
						36 515 000	36 515 000
						15 032 158	15 032 158
						1 900 000	1 900 000
						20 450 000	20 450 000
0	0	0	0	0	0	0	4 600 000
							2 500 000
							600 000
							1 500 000
0	0	0	0	0	0	0	16 100 000
0	0	0	0	0	0	0	16 100 000
							1 600 000
							2 000 000
							9 500 000
							2 500 000
							500 000
							0
0	0	0	0	0	0	0	25 011 600
0	0	0	0	0	0	0	25 011 600
							700 000
							7 189 680
							4 500 000
							2 771 920
							2 800 000
							4 500 000
							400 000
							2 150 000
0	0	0	0	0	0	0	10 000 000
0	0	0	0	0	0	0	10 000 000
0	0	0	0	0	0	0	10 000 000
							0
							4 000 000
							6 000 000
							0
7 427 778	5 475 458	4 222 922	10 731 384	2 152 479 377	1 009 430 980	350 970 596	3 814 525 433

ANGOLA

LISTA DE ABREVIATURAS

DAGO	Departamento de Administração e Gestão do Orçamento.
DCN	Direcção Nacional de Contabilidade
DNRH	Direcção Nacional para os Recursos Humanos.
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DPEC's	Direcções Provinciais de Educação e Cultura.
DNO	Direcção Nacional do Orçamento.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
FNUAP	Fundo das Nações Unidas para a População.
GEPE	Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística.
IDH	Indicadores de Desenvolvimento Humano.
MEC	Ministério da Educação e Cultura.
MINPLAN	Ministério do Planeamento.
OGE	Orçamento Geral do Estado
ONG's	Organizações Não Governamentais.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
SIGFE	Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado.
UAN	Universidade Agostinho Neto
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

ÍNDICE

Breve apresentação da República de Angola	131
1. O processo de preparação do orçamento da educação	133
1.1 Quadro geral do processo orçamental	133
1.2 Procedimentos e calendário orçamentais	139
1.3 As técnicas de programação orçamental	142
1.4 O comportamento dos diferentes actores	146
2. Os procedimentos de repartição dos recursos orçamentais e implementação do orçamento	149
2.1 Implementação do orçamento	149
2.2 Repartição dos recursos por níveis de ensino e regiões	152
3. Análise das Despesas Orçamentais de Educação	154
3.1 Classificação funcional	154
3.2 Classificação institucional	157
3.3 Classificação económica, por natureza da despesa	158
3.4 Despesas por níveis de ensino e natureza da despesa	160
Anexos:	
1. Organigrama do sistema educativo	163
2. Organigrama da estrutura administrativa do sistema educativo	166
3. Estrutura administrativa do sistema educativo	168
4. Estruturas locais	170
5. Alunos, Docentes, Escolas e Salas de aula	172
6. Referências bibliográficas	178



Fonte: http://www.lib.utexas.edu/maps/cia03/angola_sm03.gif

BREVE APRESENTAÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA

A República de Angola situa-se na região ocidental da África Austral. O seu território estende-se por uma superfície de 1 246 700 km². Delimita-se ao norte com a República do Congo e a República Democrática do Congo; ao leste com a República da Zâmbia e a República Democrática do Congo; ao sul com a República da Namíbia e a oeste com o Oceano Atlântico com uma costa marítima de 1 650 km de extensão.

Angola foi a última colónia portuguesa de África a se tornar independente em 11 de Novembro de 1975, e administrativamente o País divide-se em 18 Províncias e tem como capital a cidade de Luanda. A população Angolana é estimada em cerca de 14,6 milhões de habitantes, dos quais 60% vive no meio rural, mas nos últimos anos tem-se verificado um crescimento da migração interna, com um fluxo da população para as zonas urbanas à procura de melhores condições sócio-económicas e sobretudo de garantias de segurança devido a situação de guerra em que viveu o País.

A densidade média da população é de 12 habitante por km². A taxa média de crescimento demográfico estima-se em 3% (1995-2010). A repartição geográfica da população angolana caracteriza-se por uma alta concentração populacional (40%) nas Províncias do planalto central (Huambo e Bié). A população angolana é constituída maioritariamente por povos de origens bantu, existindo igualmente os bochimanos, mestiços e povos de origem europeia, com uma relevância a portuguesa. O povo angolano é predominantemente cristão, e a religião católica é a mais difundida com 51%, a protestante com 17% e a religião tradicional (Animista e outras) com 32%.

O clima, caracteriza-se pela existência de duas estações: a das chuvas e a do cacimbo. A do cacimbo ou seca é menos quente e vai de

Maio a Setembro. A das chuvas, mais quente, normalmente dura de Setembro a Abril. O País conta com uma rede hidrográfica privilegiada, tendo como principais rios o Kwanza, Queve, Cunene e Cubango.

As diferentes zonas climáticas do país permitem desenvolver uma ampla actividade agro-pecuária e de exploração florestal, destacando-se as culturas tropicais e semitropicais tais como o café, tabaco, trigo, batata, banana, feijão, girassol, algodão, mandioca, citrinos e muitos outros. Porém, com a situação prolongada de guerra, o sector agrícola conhece enormes dificuldades derivadas da destruição das infra-estruturas, a deslocação das populações para as áreas urbanas e a existência de terrenos minados.

Angola é um país eminentemente potencial em recursos minerais, estimando-se que o seu subsolo alberga 35 dos 45 minerais mais importantes do comércio mundial, entre os quais se destacam o petróleo (que representa 90% das exportações nacionais), diamantes, gás natural, fosfato, ferro, cobre manganésio, ouro e rochas ornamentais.

Apesar das potencialidades consideráveis do país, o nível de vida da população angolana ainda é muito baixo, como nos indica os seguintes Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH):

- Esperança de vida ao nascer 42,2 anos;
- Taxa de mortalidade infantil 160 por cada mil nascidos vivos;
- População com acesso a Água apropriada para o consumo 31,2%;
- Taxa de alfabetismo de Adultos 42,5%.

1. O PROCESSO DE PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

1.1 Quadro geral do processo orçamental

A organização do Orçamento Geral do Estado Angolano pode ser caracterizada em três fases fundamentais, a saber:

- Orçamento elaborado com base na legislação colonial até 1976;
- Orçamento elaborado com base no modelo de economia centralizada que vigorou até 1991;
- Orçamento elaborado com base no novo contexto sócio-económico, ou seja a assunção dos princípios de uma economia de mercado. Neste novo quadro o Orçamento Geral do Estado, é regulado por uma nova lei de 1997 (lei N° 9/97 de 17 de Outubro) “Lei Quadro do orçamento Geral do Estado”, que define as normas e princípios gerais aplicáveis à elaboração, discussão, aprovação e execução orçamental.

O Orçamento Geral do Estado é assim um instrumento programático aprovado por lei específica, de que se serve a Administração do Estado para gerir os recursos públicos. Em Angola o Orçamento Geral do Estado fundamenta-se nos seguintes princípios:

a) O Princípio de Unidade.

Este princípio consagra o Orçamento do Estado como um documento único, onde estejam inscritas todas as receitas e despesas de todos os serviços, Institutos Públicos e Fundos Autónomos bem como a Segurança Social.

b) O Princípio de Universalidade.

Este princípio considera o Orçamento como expressão de todas as disponibilidades e necessidades do Estado, incluindo os recursos oriundos de outras fontes, e que devem ser orçamentadas na sua totalidade.

c) O Princípio de Anualidade.

O Princípio de anualidade determina a elaboração anual do Orçamento Geral do Estado, fazendo coincidir o ano económico com o ano civil ou seja o orçamento vigora por um período de um ano, iniciando-se a partir do 1º de Janeiro e terminando a 31 de Dezembro.

Orçamento da Educação

O sistema educativo Angolano, face aos imperativos de momento (2000-2001), prossegue de um modo geral três grandes objectivos, nomeadamente:

- Alargamento do acesso ao ensino;
- Melhoria da qualidade do ensino; e
- Melhoria da gestão do Sistema.

Para a prossecução destes objectivos, joga um papel preponderante o Orçamento Geral do Estado, pelo que este constitui o elemento central da gestão do sistema educativo. Todavia o Financiamento do Sistema Educativo Nacional, caracteriza-se fundamentalmente pela insuficiência de recursos financeiros necessários para levar a cabo as enormes tarefas da Educação e Ensino. Nas actuais condições de Angola, o financiamento as despesas da Educação é garantido principalmente pelo Sector Público, através do Orçamento Geral do Estado, tanto ao nível Central como Provincial, embora exista outras fontes de financiamento tais como: o Sector Privado; as Organizações

Não-Governamentais (ONGs); o Sector Externo e as Comunidades e Famílias.

O sector Público através do Ministério da Educação e Cultura, como executor da política Educacional Nacional, intervem nas despesas da educação assegurando principalmente:

- o pagamento dos salários dos professores e outros agentes enquadrados no sistema educativo, incluindo das escolas geridas pelas Igrejas e ONGs, exceptuando-se logicamente as remunerações dos professores que exercem, actividades em estabelecimentos escolares privados.

Igualmente responsabiliza-se pela execução dos programas globais definidos para o sector, tanto na vertente de despesas de funcionamento como de investimentos do sector.

É de salientar que esta intervenção do Sector Público realiza-se tanto a nível central como local, existindo para tal a *delimitação de competência para cada nível, que no caso específico dos Investimentos Públicos é regulado pela lei nº 11/95*.

A referida lei define como *competência dos Órgãos locais*, os seguintes *investimentos do domínio da Educação e Ensino*:

- Centros de colocação pré-escolar;
- Escolas dos níveis de ensino que constituam o ensino de base obrigatório;
- Transportes escolares;
- Outras actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino de base, designadamente nos domínios da acção social e da ocupação dos tempos livres;
- Equipamentos para a educação de base;

- Residência e Centros de alojamento para estudante dos níveis de ensino de base.

Todavia, cabe referir que no âmbito desta lei, os órgãos locais, ou seja os Governos Provinciais, apenas podem avaliar e aprovar projectos de investimentos de âmbito local de valores inferior a Um (1) Milhão de dólares americanos. Todo e qualquer projecto de investimento público, tanto de âmbito nacional, inter-regional, regional e local cujos montantes sejam inferiores a 10 milhões de dólares americanos, é da competência do Ministro titular do Sector promotor do investimento.

Com na base nesta lei, se deduz que todo investimento público na área da Educação a partir da 6ª classe, isto é do *Ensino Secundário até ao Ensino Superior é da responsabilidade da estrutura central do Ministério da Educação e Cultura.*

Quanto ao *financiamento do sector privado*, ou seja o envolvimento deste sector para as tarefas da educação e ensino, é muito incipiente, na medida em que o Estado apenas no ano de 1991 regulamentou o exercício do ensino privado em Angola, desfazendo-se do monopólio estatal no ensino através do decreto nº21/91. Este Sector exerce as suas actividades principalmente em grandes centros urbanos, com predominância na capital do país, onde dispõe actualmente de 250 colégios privados, onde de forma geral se administra o ensino primário, secundário e o ensino técnico profissional para a franja da população com meios financeiros capazes de sustentar o pagamento das propinas cobradas nestes estabelecimentos escolares. Entretanto cabe ressaltar que este tipo de ensino tem conhecido nos últimos anos uma evolução substancial, ao abarcar no ano lectivo 1997/98 cercam de 13% dos alunos inscritos no 1º e 2º nível do ensino contra os 8,4% em 1994.

As Organizações não Governamentais desenvolvem importantes acções de base para o acesso da população à educação, participando nas despesas da educação de diferentes formas, indo desde as contribuições financeiras, programas de formação para o desenvolvimento social, construções ou reabilitação de infra-estruturas escolares e apoio em material didáctico, sobretudo para as populações deslocadas nas zonas rural e do perímetro urbano.

O *financiamento externo* da educação e ensino é efectuado por uma parte pelas Instituições Financeiras Internacionais, destacando-se os financiamentos concedidos pelo Banco Mundial e pelo grupo do Banco Africano de Desenvolvimento que participaram em grandes projectos para o desenvolvimento do sistema educativo, com acções de construção e reabilitação de escolas, fornecimento de equipamento escolares, manuais escolares e o reforço dos capacidades institucionais.

Para além disso existem *financiamentos que são efectuados pelas agências especializadas do sistema das Nações Unidas* (UNESCO, PNUD, FNUAP) e *da cooperação bilateral ou multi-lateral*, donde se destacam Portugal, Itália, França e a União Europeia de modo geral. Estes financiamentos intervêm em acções que visam sobretudo a formação profissional, e o reforço das capacidades institucionais.

A participação da *Comunidade e das famílias* nas despesas da educação, é feita de forma espontânea, tendo maior realce sobretudo em áreas rurais, onde a população joga um papel fundamental na solução dos pequenos problemas que afecta o funcionamento das escolas. Em contrapartida, a população urbana mobiliza-se muito pouco no referente ao funcionamento e aos problemas com que se debatem as escolas, deixando esta responsabilidade única e simplesmente a cargo do Estado, a pretexto da gratuitidade do sistema de ensino. Entretanto cabe aqui abordar que como consequência

imediate do elevado congestionamento do fluxo de alunos que entram e saem do sistema educativo, resultando numa indisponibilidade crescente de vagas nas escolas, tem ganho corpo nos últimos anos o *fenómeno conhecido como pagamento “informal” do Ensino* que tem maior realce nas áreas urbanas e sobretudo entre alunos de 2º e 3º níveis.

Como nos referimos acima, o Estado através do Orçamento Geral do Estado constitui o maior financiador das despesas da educação. A negociação deste financiamento efectua-se a dois níveis, a saber:

(i) A Nível Central

O Ministério da Educação e Cultura negocia os financiamentos ou créditos para aquelas despesas previstas nos programas do Ministério (serviços centrais). Estes financiamentos são enquadrados no Orçamento central do Ministério.

Convém todavia salientar que a Universidade Agostinho Neto, sendo a única Instituição Pública para o exercício do Ensino Superior no país, e sendo uma instituição autónoma, cabe-lhe negociar directamente os créditos necessários para a execução das suas actividades.

(ii) A Nível Provincial

Cabe aos Governos Provinciais negociar junto dos Ministérios das Finanças e do Planeamento, os créditos necessários para o desenvolvimento da actividade educativa nas respectivas províncias dentro das prerrogativas definidas pela lei nº 11/95 a que nos referimos anteriormente.

O Estado Angolano tem enfrentado nos últimos anos grandes dificuldades económico-financeiras como consequência da própria

conjuntura económica mundial, caracterizada por uma persistente crise económica que penaliza sobremaneira os países menos desenvolvidos. Estas dificuldades associadas à situação de guerra que o país viveu ao longo da sua existência como estado independente, propiciaram as condições para que o Governo Angolano encetasse as negociações com as instituições de Bretton Woods, que concluíram, com a assinatura do conhecido “**Programa Monitorizado**” com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que deverá ser implementado a partir do ano 2001. No referido programa para o Sector da Educação, recomenda-se ao Governo aumentar para 12,5% dos recursos do Orçamento Geral do Estado destinados para a Educação.

Fora deste quadro, não existem constrangimentos que possamos considerar de imposição de Agências de ajuda internacional. Ao contrário, internamente e face às restrições existentes sobre o recrutamento de novos efectivos (Docentes e Administrativos), o Ministério da Educação tem desenvolvido um trabalho enorme, visando a utilização plena do corpo docente existente.

1.2 Procedimentos e calendário orçamentais

Em Angola o processo orçamental desencadeia-se com a publicação do Despacho do Ministro das Finanças, o qual contém todas as instruções necessárias para a elaboração e apresentação das propostas orçamentais dos diferentes organismos e Instituições que conformam a Administração Estatal. Este Despacho é publicado anualmente até 31 de Maio.

O Orçamento da Educação é elaborado e apresentado na mesma modalidade definida para todos os serviços da Administração Pública. Deste modo as instruções gerais dadas pelo Ministério das Finanças centram-se entre outros aspectos sobre a imperiosa necessidade dos projectos dos orçamentos das diferentes Unidades Orçamentais

reflectirem as acções importantes para a consecução dos programas sectoriais e directrizes governamentais. Dentro dessas directrizes governamentais, tem sido destacada nos últimos anos a problemática relacionada com os novos recrutamentos do pessoal na Função Pública e a necessidade da sua racionalização. No caso concreto da Educação, o Projecto do Orçamento deve exprimir as acções importantes para a consecução dos objectivos definidos na política educativa do país.

Uma vez publicado o Despacho do Ministro das Finanças contendo as instruções necessárias para a elaboração da Proposta do Orçamento, as Unidades Orçamentais (Ministérios, Governos Provinciais, etc.) instruem as respectivas Unidades Gestoras para iniciarem a preparação dos seus Projectos do Orçamento, e é fixado um prazo para a consolidação preliminar das propostas elaboradas pelas Unidades Gestoras e que posteriormente serão remitidas pelas respectivas Unidades Orçamentais ao Ministério das Finanças até 30 de Junho de cada ano.

Após a recepção pela Direcção Nacional do Orçamento do Ministério das Finanças das Propostas parciais das diferentes Unidades Orçamentais, estas são consolidadas e analisadas de forma comparativa com as projecções macro-económicas para o ano, por forma a compatibilizar as mesmas com os principais indicadores macro-económicos definidos.

Ao Ministro das Finanças competir-lhe-á encaminhar para o Conselho de Ministros, para fins de exame e aprovação, a proposta definitiva do Orçamento Geral do Estado, até 30 de Setembro do ano anterior a que o orçamento diga respeito. Mas antes disso são realizadas diferentes reuniões de negociação com os diferentes sectores (Unidades Orçamentais) que visam em primeiro lugar como acima nos referimos, compatibilizar as propostas com os indicadores macro-económicos previstos, e em segundo avaliar e prevenir para

que os sectores apresentem de facto propostas orçamentais bem fundamentadas, e que sejam expressão dos programas e/ou objectivos sectoriais definidos no quadro do plano nacional. Nestas negociações participam geralmente por um lado os sectores e por outro uma equipa composta por representantes dos Ministério das Finanças, Planeamento e do Ministério de Administração Pública Emprego e Segurança social. Portanto são discutidas questões ligadas às propostas de orçamento para o pessoal, funcionamento (Material) e de investimento.

Por sua vez o Conselho de Ministros após aprovação deve remeter a Assembleia Nacional a proposta do Orçamento Geral do Estado do ano subsequente até ao dia 31 de Outubro, cabendo à Assembleia Nacional votar a lei orçamental até 15 de Dezembro. Caso a Assembleia Nacional tenha votado e não aprovado a proposta do orçamento, será reconduzido o orçamento do ano anterior e dada uma prerrogativa ao governo para que apresente uma nova proposta orçamental no prazo de 90 dias.

O processo orçamental acima descrito, é válido tanto para a elaboração das propostas orçamentais a nível nacional como provincial desempenhando as unidades orçamentais um papel preponderante ao longo desde processo.

Ao nível do Ministério da Educação e Cultura, o projecto de Orçamento é elaborado para as despesas de funcionamento, pela Secretaria Geral através do Departamento de Administração e Gestão do Orçamento, e, para as despesas de investimentos, pelo Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística.

O Ministério da Educação apenas toma conhecimento das propostas orçamentais das Direcções Provinciais de Educação a posteriori, tendo em conta as dificuldades de comunicação existentes.

Quando isto acontece, geralmente o processo orçamental encontra-se numa fase bastante adiantada e quase sem a possibilidade para o Ministério de intervir na análise das referidas propostas.

Em síntese as principais etapas e datas a respeitar na elaboração do OGE são as seguintes:

Principais etapas e calendário do Orçamento Geral do Estado para o ano t

Calendário	Actividades Documentos principais
Ano (t-1)	
31 de Maio	Despacho do Ministro das Finanças com as directivas para a preparação do OGE
30 de Junho	Envio das propostas orçamentais, pelas Unidades Orçamentais, ao Ministério das Finanças
30 de Setembro	Envio da proposta do Orçamento Geral do Estado pelo Ministro das Finanças ao Conselho de Ministros
31 de Outubro	Envio da proposta de Orçamento Geral do Estado pelo Conselho de Ministros à Assembleia da República
15 de Dezembro	Votação da Lei do Orçamento Geral do Estado pela Assembleia da República
Ano t	
1 de Janeiro	Entrada em vigor do Orçamento Geral do Estado do ano t

1.3 As técnicas de programação orçamental

Como referimos anteriormente, uma das exigências do Ministério das Finanças na fase da elaboração das propostas orçamentais consiste na necessidade dos diferentes sectores *reflectirem nas suas propostas os objectivos sectoriais definidos no plano do Governo*.

Para o Ministério da Educação, o aumento da taxa de escolarização constitui o objectivo primordial, entretanto para se atingir esta meta, torna-se necessário desencadear esforços com vista a:

- a) Aumentar as capacidades de recepção dos alunos (incrementar o número de salas de aulas),
- b) Garantir através da formação, os professores necessários tanto em qualidade como em quantidade,
- c) Assegurar o pleno funcionamento das infra-estruturas escolares existentes.

Estes aspectos são muito importantes, na medida em que as propostas orçamentais são estruturadas em três (3) categorias de despesas, nomeadamente:

- as despesas com pessoal,
- as despesas com material,
- as despesas de investimentos.

Todavia, muito embora existam alguns estudos sobre as projecções de alunos, tem sido muito pouco o uso desta importante ferramenta, na fase de elaboração e execução do orçamento, tendo em conta as diferentes distorções existentes em matéria de gestão.

O processo de elaboração das propostas orçamentais a *nível central* do Ministério da Educação, no qual participam as diferentes Direcções Nacionais e Departamentos, é coordenada por serviços diferentes segundo o tipo de orçamento:

- (i) *Orçamento de Funcionamento* - as propostas orçamentais são coordenadas pela Secretaria-Geral através do Departamento de Administração e Gestão do Orçamento (DAGO);
- (ii) *Orçamento de Investimento* - as propostas orçamentais são coordenadas pelo Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística (GEPE).

A nível Provincial, este processo é conduzido pelas *Direcções Provinciais de Educação* e em alguns casos com *Escolas tidas como “Unidades Gestoras”* que propõem directamente as suas necessidades ao Governo Provincial (como Unidade Orçamental) sobretudo para o orçamento de funcionamento, já que o orçamento de investimento tem tratamento diferenciado e se rege em conformidade com as competências definidas na lei 11/95.

Para a preparação do Orçamento Geral do Estado para o ano 2000, foram dadas as seguintes instruções pelo Ministro das Finanças:

1. As propostas orçamentais a serem enviadas, pelas diferentes Unidades Orçamentais, à Direcção Nacional do Orçamento, devem ser constituídas pelos seguintes elementos:
 - a) Ofício que encaminha a proposta, da responsabilidade da entidade máxima da Unidade Orçamental (Ministérios, Governos Provinciais, etc.);
 - b) *Relatório justificativo de todos os projectos e actividades* contendo no mínimo os seguintes elementos:
 - Detalhe minucioso da *programação das despesas* apresentadas;
 - *Previsão* do crescimento real das *receitas próprias*;
 - *Justificação para o aumento real da despesa*, quando tal se verifique;
 - *Fundamentação da criação da natureza de despesas e projectos* quando concorram para expansão e melhoria;
 - *Fundamentação da apresentação da proposta*.
 - c) Ficha de Dados do Órgão Gestor/Dependente;
 - d) Proposta detalhada da receita;
 - e) Base de cálculo de natureza da receita orçamental;
 - f) Proposta detalhada da despesa;
 - g) Base de cálculo de natureza da despesa orçamental;

- h) Mapa detalhado do Fundo Salarial;
- i) Quadro detalhado de qualquer outro pessoal;
- j) Relação das instituições doadoras e financeiras;
- k) Ficha de cadastro de Função;
- l) Ficha de cadastro de Programa;
- m) Proposta de cadastro de Projecto/Actividade;
- n) Ficha de cadastro de Acção.

2. As propostas de orçamento devem obedecer aos seguintes princípios:

- a) Deve ser observado o disposto nas instruções de preenchimento de formulários referenciados em 1.;
- b) As receitas devem ser estimadas com a inclusão dos recursos de todas as fontes, com especial atenção para as receitas próprias e as provenientes de doações e financiamentos, inclusive as de contrapartida;
- c) Deve observar-se a rigorosa *compatibilidade das cifras com os programas de acção do sector* e as directrizes Governamentais;
- d) As despesas devem ser propostas em *Índices de Referência Orçamental* (IRO) tendo como base as despesas, em valores reais, realizado em 1998 e a realizar em 1999;
- e) Os *Limites Orçamentais* constituem “plafond” de despesas, a propor pela Unidade Orçamental contemplando as propostas dos seus órgãos dependentes;
- f) Deve efectuar-se uma revisão rigorosa, tendo em vista a sua consistência com a supressão dos gastos supérfluos ou adiáveis bem como a análise prévia do custo do gasto, em relação ao benefício que ele irá proporcionar à sociedade;
- g) As despesas com pessoal devem obedecer às novas instruções sobre os quadros de pessoal e a racionalização do mesmo. Devem ainda, ser justificadas e legalmente comprovadas,

mantendo-se a coerência com os quantitativos constantes dos demonstrativos de despesas com pessoal que compõem a proposta Orçamental, no respectivo MDFS, Mapa Detalhado do Fundo Salarial.

3. A tendência do aumento das despesas correntes e de capital ligadas à actividades deverá ser consistente com o nível de preços projectado para o mês de Dezembro de 1999, sendo os preços calculados em IRO, que servirá de elemento de cálculo e projecção para efeito de elaboração das propostas orçamentais.
4. As despesas de capital para “Investimentos Públicos” deverão estar em consonância com o Programa de Investimentos, aprovado pelo Ministério do Planeamento.

1.5 O comportamento dos diferentes actores

O processo de elaboração do orçamento da educação – entendendo-se o referente ao nível central, não englobando assim os processos referentes à preparação de orçamento da Universidade Agostinho Neto e dos Governos Provinciais), implica a participação de diversos actores em diferentes níveis.

(i) A Nível Interno

- A Secretaria Geral através do Departamento de Administração e Gestão do Orçamento (DAGO);
- O Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística;
- As Direcções Nacionais do MEC;
- O Conselho de Direcção do MEC.

A Secretaria Geral recebe do Ministério das Finanças (Direcção Nacional do Orçamento) as instruções e documentos para a

elaboração do Orçamento de Funcionamento que serão distribuídas às diferentes Unidades Gestoras sob dependência da Unidade Orçamental - “Ministério da Educação e Cultura”.

Por sua vez, o Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística recebe do Ministério do Plano (Minplan) as instruções necessárias para a elaboração do Orçamento de Investimento.

As Direcções Nacionais do Ministério da Educação, são convocadas (ano t-1) para remeter à Secretaria-Geral e ao Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística os programas a serem desenvolvidos no ano (t), tendo em consideração as *linhas mestres definidas pelo programa do Ministério*.

Ao *Conselho de Direcção do Ministério*, compete-lhe apreciar o projecto do orçamento elaborado pela Secretaria Geral e o GEPE, e que caso não haja objecção, o projecto é remetido ao Ministério das Finanças.

(ii) A Nível Externo

Trata-se das negociações entre o Ministério da Educação como proponente do Orçamento e os Ministérios das Finanças e do Planeamento, na qualidade de órgãos reitores da política económica e financeira do país.

Estas negociações iniciam-se logo após o envio das propostas orçamentais do Ministério da Educação ao Ministério das Finanças, isto é após o dia 30 de Junho de cada ano. A equipa do Ministério da Educação é encabeçada pelo Ministro da Educação, e dela faz também parte um dos Vice-Ministro, o Secretário Geral e o Director do GEPE. O Ministério das Finanças nestas negociações é representado pelo

Ministro titular da pasta, um Vice-Ministro, o Director Nacional do Orçamento e seu “staff”.

Durante as negociações, o Ministério da Educação argumenta os seus programas contidos no projecto do orçamento. É de realçar que raramente são refutados os argumentos técnicos do Ministério da Educação, dado que as enormes dificuldades que o Sector vive, são amplamente conhecidas. Apesar da compreensão existente sobre os problemas do Sector da educação, esta não constitui motivo escapatório dos cortes orçamentais.

Após longas discussões determina-se o tecto máximo, para o qual o Ministério da Educação deverá apresentar as suas prioridades.

No decorrer das sessões parlamentares para a aprovação do Orçamento, o Orçamento Geral do Estado é apresentado pelo Ministro das Finanças, e nessa sessão participam todos os Ministros, e caso os parlamentares levantem questões relativas à educação, o Ministro da Educação pode ser convidado a intervir e tecer os esclarecimentos necessários.

2. OS PROCEDIMENTOS DE REPARTIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO

2.1 Implementação do orçamento

O Projecto do orçamento uma vez aprovado pelo parlamento, transforma-se em lei que autoriza ao governo a arrecadar receitas e a realizar despesas. O Ministério das Finanças através da Direcção Nacional do Orçamento efectua a distribuição dos créditos orçamentais pelas diferentes Unidades Orçamentais para o início do processo de execução orçamental.

As Unidades Orçamentais são responsáveis por transmitir aos respectivos Órgãos dependentes os Créditos aprovados para cada órgão dependente.

Os recursos inscritos no orçamento podem ser revistos, sempre e quando haja uma alteração substancial das variáveis macro-económicas que serviram de base para a sua elaboração. Nos últimos anos, o Orçamento Geral do Estado tem sido revisto por forma a adequá-lo às previsões de arrecadação das receitas e ao nível da evolução da taxa de inflação. É de salientar que as receitas provenientes dos impostos sobre a exploração petrolífera constituem a principal fonte das receitas do Orçamento Geral do Estado. Assim sendo, qualquer variação a nível dos preços do petróleo, terá repercussões no Orçamento Geral do Estado.

Por outro lado, convém referir que a legislação em vigor permite às Unidades Orçamentais solicitar junto da Direcção Nacional do Orçamento do Ministério dos Finanças, a transferência dos créditos orçamentais de uma natureza para outra.

Os procedimentos de execução orçamental (cabimentação, liquidação e pagamento das despesas) da Educação estão regulados pelas mesmas normas que regem toda a administração do Estado, fundamentalmente a lei n° 9/97 “Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado” e o decreto n° 13/99 que determina o funcionamento do Sistema integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE). Assim sendo, o orçamento do Ministério da Educação estrutura-se em dois (2) grandes grupos de despesas, nomeadamente:

- (i) as despesas correntes que conformam o Orçamento de Funcionamento;
- (ii) e as despesas de capital que constituem o Orçamento de Investimento.

Orçamento de funcionamento

Este orçamento integra fundamentalmente as despesas com Pessoal e as despesas com Bens e Serviços, assumindo cada qual uma forma diferente para a sua execução orçamental.

Despesas com pessoal

Esta categoria inclui os recursos destinados para remuneração do pessoal, tanto docente, como administrativo e de serviços. Para a sua execução, desenvolve um papel preponderante a Direcção Nacional para os Recursos Humanos (DNRH) do Ministério da Educação e Cultura (MEC), que é a responsável pelo enquadramento profissional e salarial de todos os trabalhadores docentes e não docentes do MEC.

Após o enquadramento profissional e salarial a DNRH remete as listagens de pessoal:

- ao DAGO no caso dos funcionários da Estrutura Central do Ministério,

- às Direcções Provinciais de Educação para os funcionários dependentes destas Direcções,
- e de um modo geral a todas as escolas.

O pagamento dos salários é efectuado com base nas folhas de salários elaboradas pelos respectivos serviços e remetidas à Direcção Nacional de Contabilidade ou Delegação Provincial das Finanças para o controlo dos efectivos constantes dos folhas de salários. Estes serviços - Direcção Nacional de Contabilidade ou Delegação Provincial de Finanças comparam as folhas de salários com os dados constantes dos ficheiros do Ministério das Finanças. Seguidamente as folhas de salários são transmitidas à Direcção Nacional do Tesouro para efeito de autorização do pagamento.

Por último, é de realçar que o pagamento de salário constitui uma prioridade em relação às outras despesas, e o seu processamento inicia-se ao dia 15 de cada mês.

Despesas com bens e serviços

Para a execução do Orçamento Geral do Estado, as Unidades Orçamentais (Ministérios e Governos Provinciais) procedem à *solicitação trimestral* dos recursos financeiros à Direcção Nacional do Tesouro do Ministério das Finanças. Estas necessidades de recursos financeiros incluem também as reais necessidades dos órgãos dependentes ou sob sua jurisdição.

À Direcção Nacional do Tesouro, competir-lhe-á identificar as necessidades de recursos por categoria de despesas, através do processamento das necessidades de recursos financeiros recebidas das Unidades Orçamentais para a elaboração da programação financeira.

A programação financeira é elaborada mensalmente pela Direcção Nacional do Tesouro, e submetida para aprovação à Comissão Permanente do Conselho de Ministros. Uma vez aprovada, a Direcção Nacional do Tesouro (DNT) informa os valores às respectivas Unidades Orçamentais, que por sua vez deverão informar a Direcção Nacional do Tesouro sobre os *limites financeiros* repassados a cada órgão dependente e/ou sob sua jurisdição.

Na posse dos valores definidos pela DNT, as Unidades Orçamentais e seus órgãos dependentes realizam as suas despesas tendo em consideração as normas estabelecidas no decreto nº 7/96, de 16 de Fevereiro que estabelece o regime de realização das despesas públicas, prestação de serviços e aquisição de bem móveis.

Orçamento de investimento

A execução do Orçamento de Investimento é feita quase nos mesmos procedimentos que para o orçamento de funcionamento. A única diferença reside no facto das necessidades de recursos financeiros para a execução das acções contidas no PIP (Programa de Investimento Público) ser solicitada e negociada com o Ministério do Planeamento.

2.2 Repartição dos recursos por níveis de ensino e regiões

A nomenclatura orçamental não permite a análise imediata detalhada sobre a repartição dos recursos orçamentais por níveis de ensino e regiões, e muito menos separar as despesas salariais com o pessoal docente e não docente.

Por outro lado, convém referir que a forma descentralizada da elaboração e execução do orçamento limita sobremaneira o MEC (Estrutura Central) a desempenhar o seu papel de orientador e definidor de normas no processo de afectação dos recursos, pois

durante a fase de elaboração do orçamento, a afectação de créditos orçamentais aprovados tanto para as despesas com o pessoal como para as outras despesas correntes é feita pelo Ministério das Finanças através da DNO que remete os parcelares orçamentais às respectivas Unidades Orçamentais, no caso das Direcções Provinciais os parcelares são remetidos aos respectivos Governos Provinciais.

Durante a fase de execução do orçamento, a distribuição dos recursos financeiros é determinada pelas respectivas Unidades Orçamentais a que se subordinam as Instituições Educativas com na base nas dotações financeiras mensais recebidas da Direcção Nacional do Tesouro do Ministério das Finanças.

Em ambas as situações, para a distribuição dos recursos, geralmente não são tidas em consideração os diferentes indicadores educativos ou prioridades da educação. As decisões de atribuição de recursos são tomadas sobretudo por critérios que se fundamentam na base de indicadores macro-económicos (DNO) e no subjectivismo e sensibilidades das autoridades locais (Governos Provinciais), o que tem provocado várias perturbações no funcionamento das escolas, já que estas raramente apresentam uma taxa de execução do orçamento aceitável na componente de bens e serviços, ou seja geralmente executam o orçamento apenas para pagamento de salários.

3. ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS DE EDUCAÇÃO

A classificação das despesas do Orçamento Geral do Estado (OGE) tem evoluído constantemente ao longo dos anos. Actualmente, a partir do Orçamento de 2001, o modelo orçamental angolano observa três critérios de classificação da despesa que se repercutem nos códigos da nomenclatura orçamental:

- Funcional
- Institucional
- Económico (natureza da despesa).

3.1 Classificação funcional

A classificação funcional tem como finalidade básica mostrar as realizações do Governo, o resultado final do seu trabalho em prol da sociedade, pelo que identifica as *funções*, *sub-funções*, *programas*, *projectos* e *actividades*, que constituem objectos da programação governamental definidos com vista à total transparência das acções do Governo inclusive dos objectivos, metas e resultados desejados, bem como das necessidades de controlo.

A *função* - que pode estar subdivida em *sub-funções*, representando o maior nível de agregação das acções do Governo nos diversos sectores. O *programa*, desdobramento das funções, representando os meios e instrumentos de acção organicamente articulados para alcançar os objectivos pretendidos e, mais do que isso, servindo de ligação entre o planeamento de médio e longo prazo e o orçamento anual. Os *projectos*, representando objectivos parciais identificáveis dentro do produto final de um programa. Por fim, as *actividades/acções*, representando o conjunto de acções destinadas

à materialização dos objectivos dos projectos e programas, como seus instrumentos efectivos.

Não devemos ficar com a impressão de que a classificação funcional apenas estabeleceu mais um nível de agregação das acções públicas. Os quatro níveis da classificação funcional (não considerando as sub-funções) estão relacionados segundo um conceito de tipificação existente entre eles. Dessa forma, um programa é típico de uma determinada função, porém, para melhor caracterizar certas acções, poderá ser utilizado por outra função. Em outras palavras, para o desempenho de uma determinada função é possível lançar-se mão a programas que não lhe sejam típicos. Contudo, os programas serão, em cada área do Governo, obrigatoriamente desdobrados em projectos e actividades, segundo as suas respectivas necessidades de programação.

Em termos práticos, o princípio da tipificação reconhece que um sector poderá aplicar recursos em objectivos típicos de outros sectores. Assim, esse princípio significa um grande avanço na classificação funcional porque a sua flexibilidade permite representar a acção administrativa de tal forma que possibilita, realmente, transformar o orçamento em instrumento de programação, e torna possível a implantação de um sistema de avaliação das acções governamentais e a eficácia dos gastos públicos. *A classificação funcional representa um passo para a integração plano/orçamento.* Um orçamento bem classificado é o ponto médio entre as previsões de longo prazo e as situações conjunturais que fatalmente actuarão sobre cada exercício financeiro, além de constituir-se em “*feedback*” dos planos nacionais.

Com esse entendimento, deve notar-se que o actualmente designado Programa de Investimentos Públicos (PIP) constituirá apenas um nível de consolidação, o que significa que ele terá sub-

programas que constituirão os programas que se enquadrarão nas diversas funções estabelecidas.

De acordo com a classificação funcional, a despesa pública (41 434 148, 2 milhares de Kuanzas) para o ano 2000 teve a seguinte repartição por funções do Estado:

Despesa Pública no ano 2000 por funções

	milhares de Kuanzas	% na Desp. Total
01 Representação do Estado	373 920,4	
02 Legislativa	463 165,5	
03 Jurisdicional	148 978,3	
04 Administração e Planeamento	3 654 157,5	8,82%
05 Agricultura e Pescas	311 559,1	
06 Assistência Social	3 351 374,9	8,09%
07 Comércio, Indústria e Serviços	176 042,5	
08 Comunicações	534 780,8	
09 Defesa Nacional	2 480 043,2	5,99%
10 Educação e Cultura	2 323 971,6	5,61%
11 Energia	742 199,5	
12 Habitação e Urbanismo	721 252,6	
13 Meio Ambiente	7 440,2	
14 Ordem Pública	258 717,3	5,21%
16 Recursos Minerais	43 770,0	
17 Relações Exteriores	340 797,2	
18 Saúde e Saneamento	2 129 211,2	5,14%
19 Trabalho e Segurança Social	200 999,1	
20 Transporte	231 252,4	
21 Finanças	20 333 436,0	49,07%
22 Reabilitação Comunitária	18 200,0	
90 Encargos Gerais do Estado	688 870,0	

Fonte: Ministério das Finanças - Direcção Nacional do Orçamento.

A partir do OGE 2001 a estrutura adoptada para sub-funções da função educação à qual foi atribuído o código 4 é a seguinte:

- 4. - Educação
- 401 - Ensino Pré-primário e primário
- 402 - Ensino Secundário

- 403 - Ensino Terciário
- 404 - Serviços de Educação não identificados por níveis
- 405 - Serviços subsidiários à Educação
- 499 - Outros serviços.

3.2 Classificação Institucional

A classificação institucional destina-se a identificar os órgãos responsáveis pela programação, execução e controlo do OGE e identifica directamente as Unidades Orçamentais e, subsidiariamente os órgãos dependentes. Assim o Orçamento Geral do Estado (OGE) e a Conta geral do Estado (CGE) constituir-se-ão pelos orçamentos e contas das unidades do Governo Geral, sendo considerados como níveis de Governo no classificador orçamental:

1. Governo central
2. Serviços e Fundos Autónomos
3. Segurança social
4. Governos locais (são os Governos Provinciais).

Dentro do Governo Central as Unidades Orçamentais, são repartidas entre:

- A. Organismos da Administração central (nestes encontra-se a Unidade Orçamental - Ministério da Educação e Cultura);
- B. Órgãos do poder central com autonomia (onde se encontram entre outros a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas).

Dentro dos governos Locais encontram-se 18 Unidades Orçamentais, constituídas pelas províncias.

O quadro da página seguinte resume as despesas previstas para o ano 2000 por Unidades Orçamentais da Educação e Províncias:

Despesas por unidade orçamental, ano 2000

Código	Descrição	milhares de Kwanzas	% na Desp. Total
24	Ministério da Educação e Cultura	596 243,7	1,44%
42	Universidade Agostinho Neto	255 322,9	0,62%
.....			
50	Província de Cabinda	747 344,9	1,80%
51	Província do Zaire	270 224,0	0,65%
52	Província do Uíge	97 902,3	0,24%
53	Província do Bengo	61 278,3	0,15%
54	Província de Luanda	1 341 770,0	3,24%
55	Província do Kwanza Norte	65 886,5	0,16%
56	Província de Malange	76 985,6	0,19%
57	Província da Lunda Norte	96 903,4	0,23%
58	Província da Lunda Sul	72 365,0	0,17%
59	Província do Kwanza Sul	141 016,7	0,34%
60	Província de Bengela	159 806,5	0,39%
61	Província do Huambo	187 472,3	0,45%
62	Província do Bié	120 642,4	0,29%
63	Província do Moxico	61 265,6	0,15%
64	Província do Namibe	79 814,1	0,19%
65	Província da Huila	113 400,1	0,27%
66	Província do Kunene	100 093,8	0,24%
67	Província do Kuando Kubango	64 142,8	0,15%
.....			
	(Total Geral	41 434 148,2)	100%
.....			
	Institutos Autónomos da Educação e Cultura		
1760	Instituto de Línguas Nacionais	1 183,0	0,06%
1761	Instituto Nac. Form. Artística e Cultural	1 183,0	0,06%
1762	Instituto Nacional de Património Cultural	1 729,0	0,09%
1766	Instituto de Assuntos Religiosos	1 183,0	0,06%
1770	Instituto Nac. Inv. Desenv. Educação	11 830,0	0,64%
1771	Instituto Nacional de Bolsas de Estudo	231 140,0	12,51%
1773	Instituto Nacional Alfabetização	16 152,0	0,87%
.....			
	(Total Fundos Autónomos do Estado	1 846 928, 9)	100%

Fonte: Ministério das Finanças - Direcção Nacional do Orçamento.

3.3 Classificação económica, por natureza da despesa

A classificação económica identifica as despesas em função da sua natureza e compreende as seguintes grandes categorias:

Despesas correntes

São as de carácter operacional, decorrentes das acções desenvolvidas, relativas a pessoal, material, serviços, encargos e similares, bem como as destinadas a transferências para atender a despesas correntes.

Despesas de capital

São as de carácter patrimonial, decorrentes das variações do património, relativas a investimentos, financiamentos, reservas e similares, bem como as destinadas a transferências para atender a despesas de capital.

A classificação resumo actual (exercício 2000) destas duas categorias de despesa é a seguinte de acordo com os respectivos códigos orçamentais:

- 3 Despesas correntes:
 - 31 Despesas com pessoal
 - 32 Despesas com Material
 - 33 Serviços
 - 34 Encargos
 - 35 Transferências correntes
 - 39 Despesas correntes diversas

- 4 Despesas de capital:
 - 41 Investimentos
 - 45 Transferências de Capital
 - 49 Despesas de capital diversas.

A título de ilustração, para o ano 2000, a dotação da Unidade Orçamental Ministério da Educação e Cultura, teve a seguinte desagregação quanto à natureza das despesas (em milhares de Kuanzas):

**Segunda Parte: Estudos de caso nacionais
Cabo Verde, Angola, Moçambique**

24	Ministério da educação e cultura	596 243,7	100%
3	Despesas correntes	501 785,7	84,16
31	Despesas com Pessoal	69 394,9	11,64
32	Despesas com Material	155 794,8	26,13
33	Serviços	112 790,5	18,92
34	Encargos	163 028,9	27,34
35	Transferências Correntes	563,4	0,04
39	Despesas Correntes Diversas	212,9	0,09
4	Despesas de Capital	94 458,0	15,84
41	Investimentos	94 458,0	15,84

3.4 Despesas por níveis de ensino e natureza da despesa

A limitação de informação constrangeu o processo de compilação dos dados necessários para a elaboração da matriz sector educativo/natureza de despesa na sua concepção global. Por este motivo tentou-se trabalhar com os dados disponíveis recolhidos na Direcção Nacional de Contabilidade (DNC), na Direcção Provincial de Educação de Luanda e na Estrutura Central do MEC.

Os dados em referência, não nos permite fazer uma análise circunstanciada das despesas de educação e muito menos discernir sobre variáveis importantíssimas como por exemplo a distinção entre despesas com pessoal docente e não docente, contudo constitui um passo importante para avaliar o comportamento das principais categorias de despesas dos diferentes níveis ou funções das estruturas acima citadas.

Despesas de educação por níveis de ensino, outras funções e natureza da despesa, ano 2000

unidade: milhares de Kwanzas

Actividades de ensino e outras	Despesas correntes					Total	Despesas de Capital	Despesas de Globais
	Remunerações Pessoal Quadro	Remunerações P. além Quadro	Consumos correntes	Outras Desp. funcionamento*	Bolsas, transf. subsídios			
Ensino Básico (I, II, III níveis)	248 872,4	21 952,9	11 967,2	10 441,1		293 233,6	66 407,9	359 641,5
Ensino Médio	26 313,1	3 452,6	16 034,2	1 762,6		47 562,5	1 350,0	48 912,5
Formação Profissional	46,1		121,5	1 925,2		2 092,8		2 092,8
Alfabetização	8 671,4			5 988,9		14 660,3		14 660,3
Ensino Superior	84 929,4		35 731,9	1 090,0		121 751,3		121 751,3
Não repartidas:								
INABE (bolsas estudo - estrangeiro)	344,9			2 459,4	280 475,8	283 280,1		283 280,1
Subtotal Actividades Ensino	369 177,3	25 405,5	63 854,8	23 667,2	280 475,8	762 580,6	67 757,9	830 338,5
Administração;								
Geral (*inclui manuais escolares)	3 789,5	7 753,3	1 012,5	359 868,5		372 423,8	82 702,4	455 126,2
B.E. Projecto BAD	39,1		96,4	536,7		672,2		1 305,3
Inspeção Escolar	284,9		173,7	108,6		567,2		849,5
Investigação (INIDE)	1 456,8			5 494,1		6 950,9		12 445,0
Reitoria Universidade Agostinho Neto	4 304,5	35 719,4	3 045,4	8 390,1		51 459,4	19 903,1	71 362,5
Comissão Nacional UNESCO	209,5			2 425,0		2 634,5		5 059,5
Subtotal Administração	10 084,3	43 472,7	4 328,0	376 823,0		434 708,0	102 605,5	537 313,5
TOTAL GLOBAL	379 261,6	68 878,2	68 182,8	400 490,2	280 475,8	1 197 288,6	170 363,4	1 367 652,0

Inclui apenas despesas executadas pelo MEC (Estrutura Central) e pela Direcção Provincial de Luanda (incluindo as escolas sob a sua dependência).

Fonte: Direcção Nacional de Contabilidade, Ministério das Finanças.

Os dados financeiros referem-se às despesas da execução orçamental do ano 2000, da Estrutura Central do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e da Direcção Provincial de Educação de Luanda, incluindo as escolas sob a sua dependência directa do ponto de vista da gestão orçamental. A maior parte das despesas de investimento corresponde aos investimentos executados pela Estrutura Central do MEC (Administração da Educação) no âmbito do programa de investimento público (PIP/2000).

Este tratamento das despesas orçamentais permite-nos algumas análises específicas por estrutura percentual da matriz. Do ponto de vista da *natureza da despesa* pode-se verificar que:

- a) a maior parte do orçamento executado no ano passado, corresponde a despesas correntes, de facto a repartição percentual das despesas globais indica-nos:
 - despesas correntes 87,5%,
 - despesas de capital 12,5%;
- b) as despesas com Pessoal representam a maior componente com 32,7% (incluindo pessoal do quadro e além do quadro);
- c) as Outras Despesas de Funcionamento com 29,2% de participação ocupam uma posição importante, tal deve-se ao facto deste tipo de despesa cobrir sobretudo a aquisição de *manuals escolares* efectuado pela Estrutura Central do MEC no período em apreço;
- d) as despesas destinadas ao pagamento das bolsas de estudos, destinadas aos *estudantes no exterior do país*, ocupa um peso importante no total das despesas 20,5%;
- e) as despesas de consumos correntes ocupam um peso relativamente baixo 4,9% do total das despesas executadas no período em análise.

ANEXOS

Anexo 1 Organização do sistema educativo

O sistema educativo está organizado em subsistemas e níveis de ensino.

Actualmente o sistema educativo integra os seguintes subsistemas:

- Subsistema do Ensino Geral
- Subsistema do Ensino Técnico Profissional
- Subsistema do Ensino Superior

Os níveis de ensino são:

- Básico
- Médio
- Superior

Ainda há a considerar dois tipos ou modalidades de ensino:

- Ensino regular para as crianças e jovens, e
- Ensino de adultos para trabalhadores.

O subsistema de **Ensino Geral**, integra o *ensino básico* que tem três níveis a saber:

- 1º nível** – da 1ª à 4ª classe para crianças dos 6 anos a 12 anos de idade, e constitui a **escolarização obrigatória**.
- 2º nível** – que compreende a 5ª e 6ª classes
- 3º nível** – que compreende a 7ª e 8ª classes.

Ainda neste subsistema há o *ensino pré-universitário* com 3 anos de duração.

O subsistema de **Ensino Geral** tem como objectivos:

- no 1º nível: garantir a escolarização obrigatória que se pretende universal e facilitar a integração social da criança para além de lhe fornecer os conhecimentos básicos de leitura, e cálculo;
- nos níveis subsequentes (2º, 3º e ensino pré-universitário): assegurar a continuação de estudos e a preparação para o acesso ao ensino superior.

O subsistema do **Ensino Técnico Profissional** tem como objectivo e fim a preparação e formação de mão-de-obra qualificada através da formação profissional e a formação técnica média. O aluno ingressa neste subsistema após conclusão da 6ª classe do ensino geral, nas escolas técnicas profissionais onde tem uma formação técnica profissional durante dois anos e adquire uma qualificação de operário qualificado e/ou especializado.

Também está previsto o ingresso neste subsistema após conclusão de 8ª classe do ensino geral, para os Institutos Médio Técnicos, onde se desenvolve uma formação técnica profissional durante 4 anos, e se adquire uma qualificação de técnico de nível médio.

O subsistema do **Ensino Superior** é realizado quer em faculdades quer em Institutos Superiores. Os cursos têm a duração de 4, 5 e 6 anos para o grau de licenciatura após o que se segue a pós-graduação mestrado e doutoramento.

O ingresso no ensino superior faz-se por duas vias:

- a) Ensino geral após conclusão de ensino pré-universitário;
- b) Ensino técnico profissional após a conclusão de um curso médio técnico.

A modalidade de ensino de adultos tem como principal objectivo a erradicação do analfabetismo e a pós-alfabetização que é estruturada em semestres e dá equivalência ao Ensino Geral (4^a, 6^a; 8^a classes) e Ensino Pré-universitário.

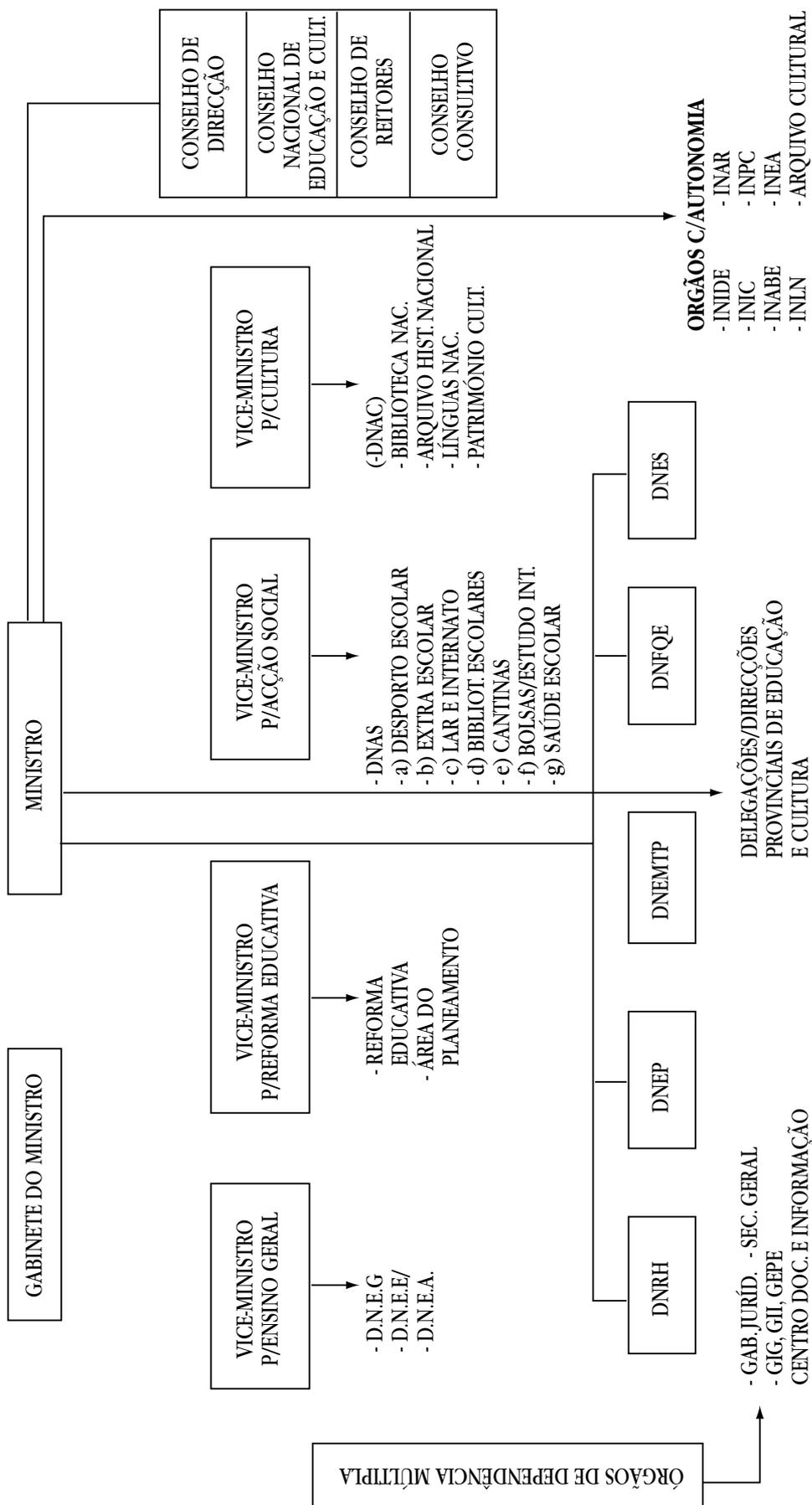
O actual sistema de ensino é gratuito em todos os níveis, entendendo-se esta gratuitidade apenas pela isenção de propinas quer de inscrição como de frequência.

Actualmente, o Ministério de Educação está a realizar uma reforma do sistema que prevê:

- a) um subsistema do Ensino Geral com a seguinte estrutura (ou níveis) 6 + 3 + 3 que corresponde ao ensino primário com 6 anos de escolaridade, um 1^o ciclo do ensino secundário de 3 anos de escolaridade, e um 2^o ciclo de ensino secundário com 3 anos de escolaridade;
- b) um subsistema de Ensino Técnico Profissional com uma formação básica com 3 anos de duração e ingresso após a 6^a classe, e o Ensino Técnico Profissional com 3 anos e ingresso após o 5^o ano de escolaridade;
- c) um subsistema de Ensino de Adultos que se ocupará da erradicação do analfabetismo e formação geral dos adultos;
- d) um subsistema de Formação de Professores com dois níveis de formação: médio e superior;
- e) um subsistema do Ensino Superior, estruturas em Universidades, Institutos Superiores Técnicos, e Escolas Superiores com os seguintes níveis de formação/graduação: Bacharelato, Licenciatura (Graduação) e Mestrado e Doutoramento (Pós- Graduação).

Tanto o actual sistema como o que se prevê com a reforma têm uma modalidade de ensino especial para crianças com necessidades educativas especiais.

Anexo 2 Organigrama da estrutura administrativa do sistema educativo



Lista das Direcções e Órgãos do Ministério da Educação e Cultura

Direcções

DNEG	-	Direcção nacional de ensino geral
DNEE	-	Direcção nacional de ensino especial
DNEA	-	Direcção nacional de ensino de adultos
DNAS	-	Direcção nacional de acção social
DNAC	-	Direcção nacional de acção cultural
DNRH	-	Direcção nacional de recursos humanos
DNEP	-	Direcção nacional de ensino particular
DNEMTP	-	Direcção nacional de ensino médio técnico profissional
DNFQE	-	Direcção nacional de quadros p/ensino
DNES	-	Direcção nacional de ensino superior

Órgãos com dependência múltipla

GJ	-	Gabinete jurídico
SG	-	Secretaria geral
GGI	-	Gabinete de inspecção geral
GII	-	Gabinete de intercâmbio internacional
CDI	-	Centro de documentação e informação
GEPE	-	Gabinete de estudos, planeamento e estatística

Órgãos com autonomia

INLN	-	Instituto nacional de línguas nacionais
INIDE	-	Instituto nacional de investigação e desenvolvimento do ensino
INAR	-	Instituto de assuntos religiosos
INPC	-	Instituto nacional do património cultural
INABE	-	Instituto nacional de bolsas de estudo
INIC	-	Instituto nacional das indústrias culturais
INEA	-	Instituto nacional de educação de adultos

Órgãos de apoio consultivo

- C.D. - Conselho de direcção
- C.C. - Conselho consultivo
- C.N.E.C. - Conselho nacional de educação e cultura
- C.R. - Conselho de reitores

Anexo 3 Estrutura administrativa do sistema educativo

A actual estrutura administrativa do Ministério da Educação e Cultura está definida na Lei Orgânica nº.6/2000 de 9 de Junho que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação e Cultura. Até 1998, o Ministério ocupava-se apenas e exclusivamente da função educação, mas, em 1998 verificou-se uma reforma administrativa ao nível central e os Ministérios da Educação e Cultura fundiram-se no actual Ministério da Educação e Cultura.

Assim a actual estrutura administrativa tem como finalidade garantir e assegurar o pleno funcionamento do Sistema Nacional de Ensino, bem como a preservação e amplo desenvolvimento da Cultura Nacional.

A Administração do Ministério da Educação e Cultura está organizada a dois níveis:

- central, e
- local.

Os serviços centrais são os órgãos de concepção, coordenação, programação, desenvolvimento, orientação e controlo do sistema educativo através dos seus órgãos e serviços centrais com atribuições próprias.

Estrutura Central (Órgãos)

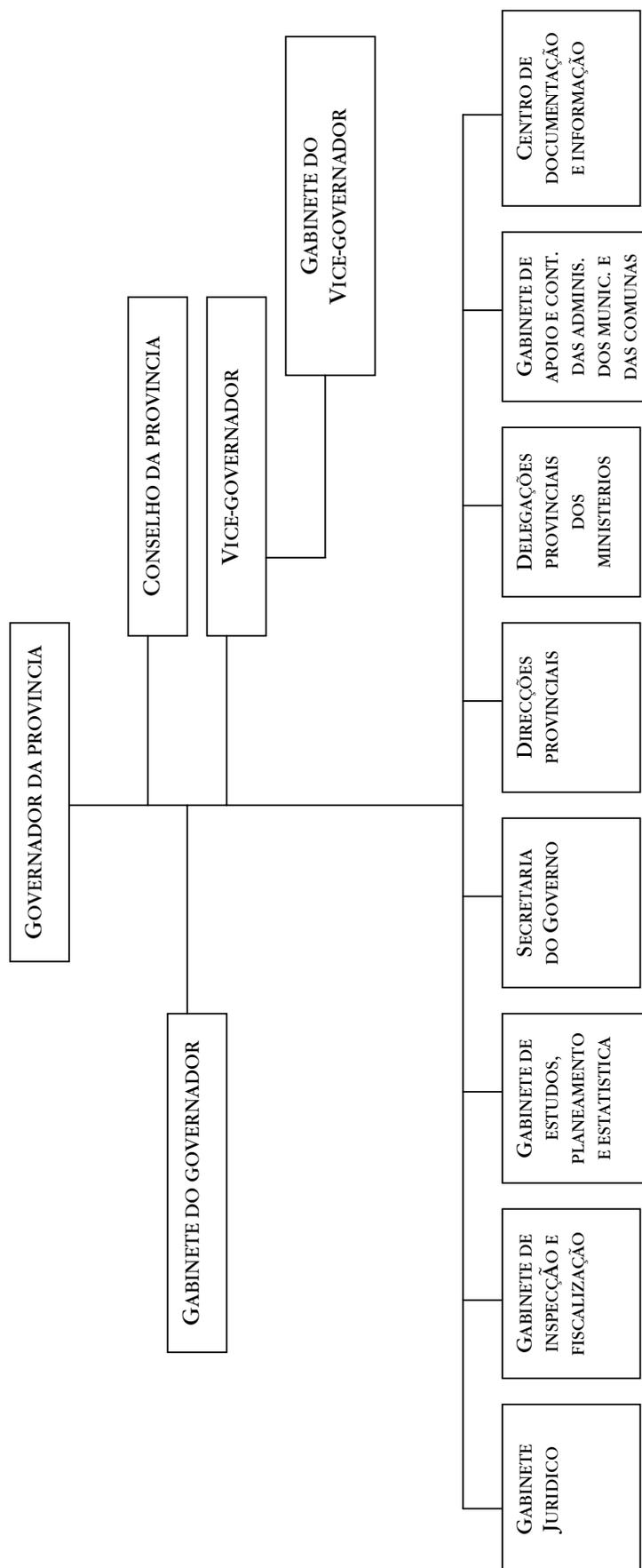
A Direcção da Estrutura Central é dirigida pelo Ministro e por quatro Vice-Ministros para o Ensino Geral, Reforma Educativa e Acção Social Escolar e Cultura e integra os seguintes serviços centrais:

- Secretaria Geral (*Administração e Finanças*)
- Gabinete de Estudos e Planeamento (*Estatísticas, Planificação financeira – Investimentos, Estudos, Programas e Projectos*)
- Inspeção Escolar (*controlo do Sistema de Ensino*)
- Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento de Ensino (*Investigação Pedagógica*)
- Gabinete Jurídico (*Apoio Jurídico*)
- Gabinete de Intercâmbio (*Política de Cooperação*)
- Instituto Nacional de Ensino de Adultos (*Alfabetização e Pós-Alfabetização – formação geral de adultos*)
- Direcções de Ensino:
 - Ensino Geral
 - Ensino Técnico Profissional
 - Ensino Especial
 - Ensino Particular
- Instituto de Formação de Quadros de Ensino (*formação de professores e pessoal de direcção das escolas*)
- Direcção de Recursos Humanos (*selecção, recrutamento, formação e avaliação do pessoal não docente*).

Nível local:

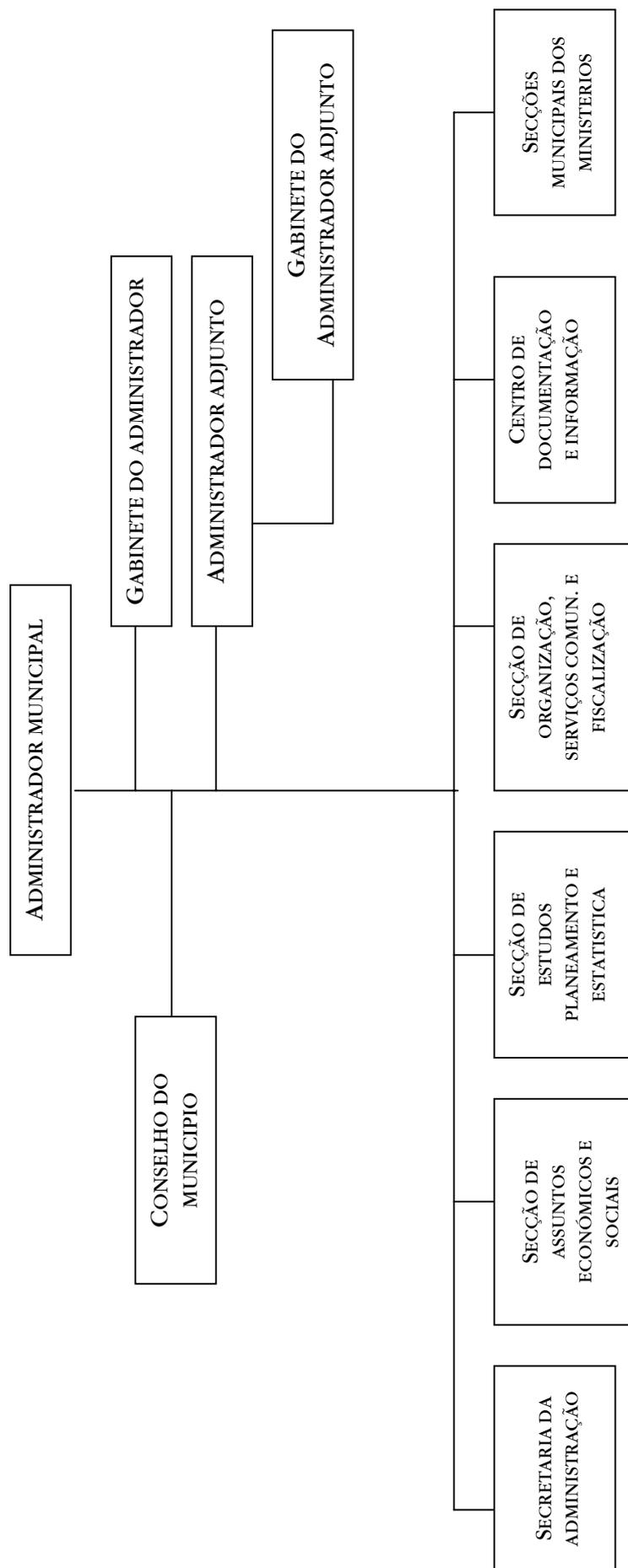
A nível local a estrutura administrativa está organizada em Direcções Provinciais, Delegações Municipais e comunais com dupla subordinação – Metodológica ao Ministério da Educação e Administrativa aos Governos Provinciais.

Anexo 4 Estruturas Locais – Organigrama do Governo da Província



Fonte: Decreto Lei 17/99 de 29 de Outubro.

Organigrama da Administração do Município



Fonte: Decreto Lei 17/99 de 29 de Outubro.

Anexo 5 Alunos, Docentes, Escolas e Salas de Aula

Tabela 1. Efectivos escolares na Iniciação e nos três níveis do Ensino de Base Regular 1993/94 – 1998/99

	1993/94		1994/95		1996		1997/98		1998/99	
	MF	F								
Iniciação	168 675	57 911	100 778	43 586	109 265	52 400	157 493	42 868	239 807	82 947
Iº Nível	907 480	342 363	966 622	358 892	835 760	395 600	853 658	402 934	1 272 007	579 837
1ª Classe	338 490	118 188	347 531	129 915	302 677	141 563	314 031	147 903	484 889	222 887
2ª Classe	268 223	97 468	273 679	102 971	241 917	116 333	243 363	115 553	371 434	168 928
3ª Classe	180 737	74 441	204 996	73 278	174 503	83 445	181 727	86 245	260 945	120 332
4ª Classe	119 580	52 266	140 416	52 728	116 663	54 259	114 537	53 233	154 739	67 690
IIº Nível	132 496	60 876	131 278	59 581	129 879	58 055	132 336	61 681	158 742	72 170
5ª Classe	74 059	33 208	76 382	34 382	78 467	34 927	81 010	37 727	96 841	43 276
6ª Classe	58 437	27 668	54 896	25 199	51 412	23 128	51 326	23 954	61 901	28 894
IIIº Nível	50 077	23 157	61 025	28 314	63 002	29 825	69 797	33 090	78 733	37 491
7ª Classe	30 941	14 304	37 099	16 291	37 186	17 372	39 784	18 610	46 810	22 246
8ª Classe	19 136	8 853	23 926	12 023	25 816	12 453	30 013	14 512	31 923	15 245
Iº + IIº + IIIº	1 090 053	426 396	1 158 925	446 787	1 028 641	483 480	1 055 791	525 625	150 482	689 498
Inic. + Iº + IIº + IIIº	1 258 728	484 307	1 259 703	490 373	1 137 906	535 880	1 213 284	540 573	1 749 289	772 445

Tabela 2. Efectivos escolares no Ensino Médio Técnico 1993/98

	1993/94	1994/95	1996	1997/98	1998/99
Médio Técnico	12 995	14 742	18 434	23 881	24 119

Tabela 3. Evolução dos alunos no Ensino Médio Normal, 1993/98

	1993/94	1994/95	1996	1997/98	1998/99
Ensino médio Normal	7 880	8 600 ⁽¹⁾	15 851	14 220 ⁽¹⁾	19 921

⁽¹⁾ Dados incompletos ainda faltam algumas instituições.

Tabela 4. Evolução dos alunos da Universidade Agostinho Neto, 1993/98

Ano Lectivo	1993/94	1994/95	1996	1997/98	1998/99
Estudantes	5 669	5 405*	7 125	7 916	8 337

* Faltam dados da faculdade de Ciências Agrárias e ISCED das províncias de Benguela et Huambo.

Tabela 5. Relação Alunos / Professor 1993 e 1998

	1993/94	1998/99
I° Nível	29	30
II° Nível	25	22
III° Nível	18	20

Tabela 6. Escolas e Salas de aula no Ensino Primário, 1998

Província	Escolas	Salas de aulas	Alunos / Salas
Cabinda	304	688	64
Zaire**	38	118	49
Uige	**51	1 676	53
Luanda	188	1 824	62
Kwanza Norte	231	751	53
Kwanza Sul	444	1 781	62
Malange	65	450	71
Luanda Norte	58	131	62
Benguela	**377	5 477	25
Huambo	793	2 547	33
Bié	132	174	76
Moxico**	22	159	57
Kuando Kubango**	53	69	41
Namibe**	79	307	73
Huila	838	2 547	64
Cunene	291
Lunda Sul	170	309	54
Bengo**	65	175	49
Total	4 199	19 964	64

** Dados do ano lectivo passado.

Tabela 7. Relação Alunos / Professor no Ensino Primário, 1998

Província	Docente (MF)	Docente (F)	Alunos / Docente
Cabinda	1 957	645	22
Zaire	*303	**45	57
Uige	5 529	710	16
Luanda	6 413	2 316	53
Kwanza Norte	1 443	303	28
Kwanza Sul	3 758	622	30
Malange	2 054	484	15
Luanda Norte	329	49	74
Benguela	5 477	**703	25
Huambo	*3 750	**621	29
Bié
Moxico	1 424	**299	19
Kuando Kubango	*421	**125	20
Namibe	*661	**98	34
Huila	7 009	3 329	23
Cunene	980	**145	25
Lunda Sul	165	**25	34
Bengo	*462	**69	55
Total	42 135	10 588	30

* Dados do ano lectivo passado.

** Estimativas.

**Tabela 8. Corpo docente no Ensino de Base Regular
1993/94 e 1998/99**

	1993/94	1998/99
Iº Nível	31 131	42 135
IIº Nível	5 331	7 161
IIIº Nível	2 834	4 230

**Tabela 9. Corpo docente existente nos IIº e IIIº níveis do
ensino de base regular, 1998**

Província	IIº Nível	IIIº Nível	Soma
Cabinda	596	222	818
Zaire	26	25	51
Uige	171	251	422
Luanda	2 734	1 892	4 626
Kwanza Norte	129	56	185
Kwanza Sul	319	105	424
Malange	169	149	318
Luanda Norte	24	29	53
Benguela	979	417	1 396
Huambo	**541	...	541
Bié	...	**52	52
Moxico	60	29	89
Kuando Kubango	18	26	135
Namibe	254	508	762
Huila	872	362	1 234
Cunene	130	56	186
Lunda Sul	80	51	131
Bengo	**59	...	59
Total	7 161	4 230	11 391

** Dados do ano lectivo passado.

Tabela 10. Escolas e salas de aulas existentes nos II° e III° níveis do Ensino de Base Regular, 1998

Província	II° Nível		III° Nível		Total	
	Escolas	Salas	Escolas	Salas	Escolas	Salas
Cabinda	16	80	20	141	36	221
Zaire	4	18	1	6	5	24
Uige	...	53	...	50	...	103
Luanda	33	979	7	108	40	1 087
Kwanza Norte	8	72	6	49	14	121
Kwanza Sul	12	87	6	112	18	184
Malange	3	70	4	33	7	103
Luanda Norte	3	18	1	4	4	22
Benguela	**17	234	**10	159	27	393
Huambo	48	253	15	84	63	337
Bié	3	12	1	9	4	...
Moxico	2	51	1	20	3	71
Kuando Kubango	2	4	1	15	3	15
Namibe	5	53	17	70	22	123
Huila	48	245	12	79	60	324
Cunene	21	...	11	...	32	...
Lunda Sul	6	28	8	3	14	31
Bengo	5	15	3	9	8	...
Total	236	2 272	124	951	360	3 159

** Dados do ano lectivo passado.

Anexo 6 Referências Bibliográficas

Governo de Angola: *Programa de Estabilização e Recuperação Económica de Médio Prazo (1998-2000)*, Luanda 1997.

Instituto Nacional de Estatísticas / UNICEF: *Inquérito de Indicadores Múltiplos*, Luanda 1997.

Ministério da Educação: *Plano-Quadro Nacional da Reconstrução do Sistema Educativo (1995-2005)*, Luanda 1995.

Ministério das Finanças: *Boletim de Finanças*, Volume I, 1997.

Paiva Fernando: *Legislação de Direito Financeiro e de Finanças Públicas*, Luanda 1999.

MOÇAMBIQUE



Fonte: http://www.lib.utexas.edu/maps/cia03/mozambique_sm03.gif

ÍNDICE

Introdução	182
1. O processo de preparação do orçamento da educação	186
1.1 Quadro geral do processo orçamental	186
1.2 Procedimentos e calendário orçamentais	190
1.3 As diferentes técnicas de programação orçamental	197
1.4 O comportamento dos diferentes actores	205
2. Os procedimentos de repartição dos recursos orçamentais e implementação do orçamento	214
2.1 Implementação do orçamento	214
2.2 Repartição dos recursos por níveis de ensino e regiões	224
3. Análise das Despesas Orçamentais da Educação	226
3.1 Classificação funcional	226
3.2 Classificação orgânica	228
3.3 Classificação económica da despesa	229
3.4 Despesas por níveis de ensino e natureza da despesa	236
4. Conclusões e Sugestões	241
Anexos:	
1. Sistema educativo e Plano Estratégico	243
2. Princípios e objectivos da educação e Idade escolar	245
3. Caracterização do ensino escolar	248
4. Administração do Sistema Nacional de Educação	252
5. Estrutura orgânica do Ministério da Educação	255
6. Ficha de proposta de orçamento	258

INTRODUÇÃO

Moçambique é um dos 14 Países membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), membro da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) e da Commonwealth. Está localizado na costa oriental da África Austral e faz fronteira com seis países vizinhos, a saber a Norte a Tanzânia, a Noroeste o Malawi e a Zâmbia, a Oeste o Zimbabwe, a Sudeste a África do Sul e a Swazilândia e Sul novamente a África do Sul. A Este fica o Oceano Índico (Canal de Moçambique) com uma superfície de 800 000 km², dos quais 786 380 km² constituem terra firme e 13 000 km² águas interiores.

O comprimento da linha da costa é de 2 525 km, desde a foz do rio Rovuma a Norte a ponta do Ouro a Sul. A maior largura é de 962,5 km, partindo da península de Mossuril na província de Nampula até ao marco de fronteira I, situado na confluência do rio Aruangua com o rio Zambeze na província de Tete.

A menor largura é de 47,5 km, medida entre o marco Sivayana localizado a Sul de Namaacha e o Alto Farol, na Catembe.

A fronteira terrestre desenvolve-se ao longo de cerca de 4 310 km assim distribuídos: 800 km de fronteira Norte, 3 445 km de fronteira Oeste e 85 km de fronteira Sul. A fronteira marítima está limitada a 12 milhas marítimas contadas a partir da linha de base.

A população de Moçambique é de cerca de 16 652 655 habitantes distribuídos por 11 províncias do País, incluindo a cidade capital - Maputo- conforme o quadro que se segue:

Distribuição da População de Moçambique por províncias

Niassa	848 889
Cabo Delgado	1 287 517
Nampula	3 196 472
Zambézia	3 240 576
Tete	1 287 517
Manica	1 103 857
Sofala	1 424 378
Inhambane	1 222 219
Gaza	1 173 337
Maputo Província	899 329
Maputo Cidade	968 564
Total	16 652 665

Fonte: *Instituto Nacional de Estatística/Censo 97.*

Mais de 6,5 milhões de habitantes são crianças com idade inferior a 10 anos, sendo o crescimento médio anual da população estimado em 2,5%. A língua oficial é o Português e a maioria da população fala uma ou mais das 20 diferentes línguas Bantu. Maputo é a capital do País e Capital política.

A economia de Moçambique é basicamente agrícola sector no qual trabalha 70% da população. Segundo os dados do Instituto Nacional de Estatística (de 1996 a 1998) e as previsões do Ministério do Plano e Finanças (1999 e 2000) o Produto Interno Bruto a preços correntes cresceu a uma taxa média de 13% ao ano entre 1997 e 2000:

	1997	1998	1999	2000
Taxa média de inflação	6,4	1,0		2,0
PIB-Preços Correntes-10⁹MZM	40 603,0	45 719,0	51 240,0	58 593,0

Sendo o rendimento per capita em 1997 de US\$ 242,28.

O Governo tem-se empenhado, de forma consistente, no aperfeiçoamento das políticas e programas de modo a aumentar a

eficácia da intervenção do Estado na prossecução dos objectivos prioritários de desenvolvimento económico e social.

É neste contexto que, em 1999, aprovou as Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta, que têm servido como principal instrumento de política e estratégia para as acções de médio e longo prazos direccionadas ao combate à pobreza, quer pelas instituições governamentais, quer pelas não governamentais.

De forma a permitir uma visão global e integrada das acções a serem desenvolvidas no âmbito da redução da pobreza, o Governo elaborou o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) que incorpora os objectivos e metas específicas definidos nos diferentes planos e estratégias nacionais e sectoriais que contribuem para a materialização dos objectivos traçados nas Linhas de Acção para Erradicação da Pobreza Absoluta.

A estratégia de redução da pobreza em Moçambique é baseada em seis prioridades para a promoção do desenvolvimento humano e a criação de um ambiente favorável para o crescimento rápido, inclusivo e abrangente. As áreas de acção fundamentais são as seguintes:

- educação;
- saúde;
- agricultura e desenvolvimento rural;
- infra-estrutura básica;
- boa governação;
- gestão macro-económica e financeira.

Estas áreas de acção são consideradas fundamentais porque são absolutamente essenciais para a redução da pobreza e para o crescimento da economia nacional, e também porque têm efeitos profundos e abrangentes.

Deste modo, o PARPA complementa os instrumentos de planeamento existentes, nomeadamente o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado, promovendo uma melhor afectação de recursos às actividades que contribuem para a redução da pobreza, definida como objectivo prioritário, e possibilitando um acompanhamento coordenado dessas acções .

O Orçamento de Estado tem sido assim compatível com a política económica e social global, que tem como objectivos centrais a consolidação dos avanços alcançados na estabilização macro-económica e a criação de condições para um crescimento económico sustentável que promove a redução da pobreza e a diminuição da dependência externa.

A política orçamental é desenhada com vista a:

- Harmonizar com a política monetária, a manutenção de estabilização dos preços e da taxa de inflação ao nível de um dígito;
- Assegurar o crescimento do PIB;
- Atrair o investimento privado;
- Reforçar e consolidar a democracia, com particular ênfase na reforma do sistema judiciário;
- Fomentar a poupança interna, de modo a reduzir o défice global, antes dos donativos, em percentagem do PIB;
- Promover o desenvolvimento dos recursos humanos assegurando o incremento das despesas com os serviços de Educação, Saúde, Agricultura, Emprego, Obras Públicas básicas e Assistência Social, em proporção das despesas totais;
- Apoiar a consolidação da descentralização administrativa na sequência do estabelecimento das administrações autárquicas;
- Permitir o acesso a fontes de energia segura e sustentável, garantindo-se a implementação do programa de electrificação rural;
- Promover acções de prevenção do HIV/SIDA.

1. O PROCESSO DE PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

1.1 Quadro geral do processo orçamental

A Lei nº.15/97, de 10 de Julho, a Lei de Enquadramento do Orçamento e da Conta Geral do Estado define entre outros, os princípios e regras gerais que norteiam a elaboração do Orçamento do Estado. Para além desta lei, foram aprovados os seguintes textos legais:

- lei nº.13/97 que estabelece o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas,
- lei nº.14/97 que estabelece o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas no que concerne a Conta Geral do Estado e as contas de Gerência dos Serviços e Organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo;
- Decretos nº.25/97 de 29 de Julho e nº.7/98 de 10 Março, que definem os novos classificadores orçamentais, (classificadores económico, funcional e territorial das receitas e despesas públicas) e o regulamento que rege a execução e alterações do Orçamento do Estado da Competência do Governo, respectivamente.

Com a aprovação deste conjunto de legislação inicia-se em simultâneo a implementação da *Reforma do Sistema Orçamental* cujos objectivos centrais, visam a utilização mais eficiente dos recursos públicos e a sustentabilidade das acções por eles financiadas, devendo contribuir, juntamente com as reformas em curso nas áreas fiscal e aduaneira para a modernização, consolidação e estabilidade dos sistemas Orçamental e Fiscal.

A estratégia prosseguida pelo Governo, no quadro da política orçamental tem como principais objectivos:

- Priorizar a afectação de recursos nas áreas de provisão de serviços públicos;
- Promover a desaceleração da inflação num quadro de expansão da despesa de forma controlada;
- Consolidar o imposto sobre o valor acrescentado;
- Continuar o combate contra a fraude e evasão fiscais.

Os processos de preparação e gestão do Orçamento do Estado, nos quais intervêm vários órgãos aos níveis central, provincial e autarquias, revestem-se assim de uma complexidade crescente. Com efeito, com o desenvolvimento do País as necessidades tornam-se cada vez maiores e as pressões sobre as despesas públicas são também crescentes, o que requer que os recursos disponíveis sejam cuidadosamente geridos de modo a salvaguardar a sua canalização para as prioridades definidas.

A complexidade que os processos de preparação e de gestão do Orçamento do Estado encerra, requer a clarificação das responsabilidades da cada interveniente, assim como a definição de rotinas e procedimentos que os apoiem no processamento das informações relativas às diferentes etapas do ciclo orçamental.

Organização do Processo de Elaboração da Proposta de Orçamento do Estado

Tendo por base a *Metodologia para elaboração das propostas do Orçamento do Estado e do Programa do Investimento Público*, e as *Orientações para elaboração das propostas do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado*, a organização do processo de elaboração do Orçamento de Estado é feita em três fases, dando origem a documentos que são simultaneamente distribuídos a todos os intervenientes neste processo:

- (i) elaboração das orientações a serem respeitadas pelos diversos sectores e pelas províncias na formulação das suas propostas de Orçamento Corrente e Orçamento de Investimento;
- (ii) fixação dos limites orçamentais a serem observados na elaboração das propostas;
- (iii) revisão ou adequação da Metodologia de recolha de dados por forma a permitir o cumprimento das orientações.

As orientações são instruções estabelecidas com base no Programa do Governo, visando a implementação deste e constituem um instrumento de natureza política no qual se definem as prioridades na afectação de recursos públicos. A sua preparação, aprovação e divulgação é da responsabilidade da Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) do Ministério do Plano e Finanças (MPF), sendo o seu cumprimento obrigatório para todos os órgãos ou instituições centrais e provinciais.

A distribuição dos *limites orçamentais* por órgãos ou instituições centrais e províncias é feita com base nas prioridades respeitando, nomeadamente os acordos e compromissos assumidos no âmbito da implementação do Programa do Governo bem como as normas aplicáveis. É da competência e responsabilidade do MPF a fixação, aprovação e divulgação dos limites para preparação do Orçamento do Estado para todos os órgãos ou instituições centrais e províncias. Os limites são fixados e desagregados consoante o âmbito e o tipo de orçamento:

- relativamente ao âmbito central, os limites são fixados para cada órgão da classificação orgânica, competindo a este a sua posterior desagregação por instituições subordinadas;
- no que se refere ao âmbito provincial, os limites são fixados por província, cabendo ao Governo Provincial a sua desagregação pelos respectivos órgãos.

As Orientações e os limites Orçamentais constam de um documento específico que anualmente é elaborado pelo Ministério do Plano e Finanças. Nesse documento são estabelecidas:

- As orientações políticas e as prioridades que as instituições devem respeitar na afectação e programação de recursos atribuídos. As orientações e prioridades têm como origem as grandes linhas definidas anualmente no Plano Económico e Social e na Política Orçamental;
- Os limites orçamentais e os prazos a que se sujeitam as instituições na elaboração e apresentação das suas propostas;
- Os preços e as taxas de câmbio a serem utilizados na programação e demais orientações a serem tomadas em consideração.

Nos últimos tempos o Ministério do Plano e Finanças tem fixado limites para o ano seguinte, projectados com base na execução do orçamento do ano em curso e do ano anterior e nos indicadores macro-económicos relativos ao desempenho da actividade económica.

1.2 Procedimentos e calendário orçamentais

O Calendário Orçamental tem o seguinte Ciclo:

Principais etapas e calendário do Orçamento Geral do Estado para o ano t

Calendário	Actividades e Documentos principais
Ano (t-1)	
31 de Maio	Divulgação pelo Ministério do Plano e Finanças da Metodologia, Orientações, Limites orçamentais
31 de Julho	Envio pelos Sectores, Províncias e Órgãos Locais, ao Ministério das Finanças e do Plano, da Proposta do Plano e Orçamento
1-15 de Agosto	Negociação e globalização da Proposta do Plano e Orçamento pelos Sectores e Províncias junto do MPF
15 de Setembro	Apresentação pelo Ministério do Plano e Finanças (MPF) da Proposta do Plano e Orçamento à Assembleia da República
31 de Dezembro	Aprovação da Lei do Orçamento e Plano pela Assembleia da República
Ano t	
1 de Janeiro	Entrada em vigor do Plano e Orçamento do ano t
28 de Fevereiro	Finalização do Plano, pelos Sectores, Províncias, MPF e DPPF, com base nos resultados definitivos do ano (t-1)
Ano (t+1)	
28 de Fevereiro	Elaboração do Balanço do Plano Económico Social pelos Sectores, Províncias, MPF e DPPF
31 de Março	Encerramento do exercício orçamental do ano t pelo Ministério das Finanças e Dir. Prov. Plano e Finanças

A tomada de decisão na educação

Como será referido mais adiante, a estrutura do Sistema Nacional de Educação de Moçambique é de funcionamento rígido e centralizado, com as principais responsabilidades funcionais e administrativas organizadas numa perspectiva de gestão vertical.

Contudo, a gestão centralizada do sistema educativo é combinada com a desconcentração de algumas funções e competências para os níveis regionais e locais da administração, designadamente as Províncias, Distritos e Escolas.

A planificação das necessidades da educação é um processo que parte do nível local onde se identificam os recursos materiais (espaço de aprendizagem, equipamento, livro escolar e outras facilidades), recursos financeiros para despesas correntes e de capital, corpo docente e não docente, etc. O processo de planificação inclui uma série de consultas e concertações visando assegurar a sua coerência e consistência. Neste processo, o Ministério do Plano e Finanças joga um papel importante na orientação e coordenação das actividades, na compatibilização das prioridades globais em função dos objectivos fixados pela política do Governo. O Ministério do Plano e Finanças define as metodologias gerais de planificação e emite orientações para os diferentes sectores de actividade. É na base dessas instruções que o Ministério da Educação desencadeia o seu processo interno de preparação do plano do sector.

As orientações emanadas das estruturas centrais - dos Ministérios da Educação e do Plano e Finanças - ao chegarem às Escolas, são discutidas e confrontadas, por um lado, com as necessidades reais identificadas localmente para o desenvolvimento da educação e, por outro lado, com a capacidade institucional existente para levar a bom termo as actividades propostas.

O Ministro da Educação dispõe do concurso de órgãos consultivos cujo papel consiste em informar e formular propostas sobre a administração do Sistema Nacional de Educação. São seguintes os órgãos consultivos do Ministério da Educação:

Conselho Consultivo: Colectivo dirigido pelo Ministro da Educação e que integra os dirigentes dos órgãos internos da instituição e das

instituições subordinadas, com funções de analisar e formular pareceres sobre questões fundamentais da actividade do MINED;

Conselho Coordenador: Colectivo dirigido pelo Ministro da Educação e composto pelos membros do conselho consultivo e pelos Directores Provinciais de Educação, para coordenar, planificar e controlar as acções desenvolvidas pelos órgãos centrais e locais da Educação.

Nos termos da Lei nº 6/92, pela sua importância e complexidade, o ensino superior é regulado por um instrumento específico que é a Lei nº 1/93, sobre a actividade do ensino superior em Moçambique. De acordo com esta Lei, as instituições públicas de ensino superior são pessoas colectivas de direito público, com personalidade jurídica e gozam de autonomia científica, pedagógica e administrativa. Como resposta aos desenvolvimentos mais recentes do ensino superior público e privado, o Governo criou, no ano 2000, o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia (MESCT) para desenvolver as seguintes actividades:

- Formulação de políticas;
- Supervisão, controlo e regulamentação;
- Avaliação e monitoria;
- Promoção e Divulgação;
- Recursos Humanos.

O MESCT tem a seguinte estrutura:

- Conselho orientador do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia;
- Observatório do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia;
- Gabinete Técnico;
- Inspecção Geral;
- Departamento de Administração e Finanças;

- Departamento de Cooperação, Comunicação e Relações Públicas;
- Repartição Autónoma de Recursos Humanos;
- Gabinete do Ministro.

A autonomia de que gozam as instituições públicas de ensino superior confere-lhes, em conformidade com os objectivos das instituições e com as políticas e os planos nacionais, entre outros, o direito de:

- criar, suspender e extinguir cursos;
- elaborar os currículos dos cursos;
- aprovar regulamentos académicos;
- definir as áreas, planos, programas e projectos de investigação científica, cultural e artística;
- gerir as verbas que lhes são atribuídas pelo Orçamento do Estado;
- estabelecer acordos de cooperação nos domínios científico, de ensino e de extensão com entidades nacionais e estrangeiras.

Sem prejuízo do direito a autonomia, as instituições de ensino superior asseguram a coordenação entre si, em particular, por intermédio do Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia.

A preparação do Orçamento da Educação

O processo de preparação do orçamento decorre em simultâneo com o planeamento de efectivos de alunos e de instituições novas a abrir, de professores a recrutar, etc. Para além das metas em matéria de planeamento educativo, para a preparação do orçamento, as instituições a cada nível recebem orientações do Ministério do Plano e Finanças e do Ministério da Educação, a saber, os limites orçamentais resultantes das projecções para o ano seguinte, a política orçamental e as metodologias de elaboração do orçamento.

O Ministério da Educação define as metas anuais de escolarização com base em projecções feitas no âmbito do Plano Estratégico, da Política Nacional da Educação e no Programa Quinquenal do Governo e envia-as às Direcções Provinciais. Estas (DPE's) preparam as metas por distritos tendo em conta as condições geográficas e demográficas. O distrito por sua vez, define metas para cada ZIP (Zona de Influência Pedagógica) e escola. Uma vez definidas as metas e discutidas nos níveis político e administrativo, inicia-se o processo de conversão do plano de efectivos em proposta de orçamento, a partir da escola passando ao distrito, à província, até finalmente chegar ao nível central. Para tal realizam-se reuniões aos diferentes níveis de administração :

(i) ao nível distrital

Concluída a preparação a nível de cada instituição de ensino, realiza-se a *reunião distrital de educação* em que participam os directores de escolas, responsáveis das ZIP's e membros do governo distrital. Nesta reunião discutem-se as propostas de abertura de novas escolas, a introdução de novos níveis de ensino, os professores e os materiais necessários, bem como o montante para suportar as *despesas salariais e não salariais*. Neste processo as escolas fornecem elementos sobre a capacidade de acolhimento de novos alunos, necessidades de pessoal docente e não docente, necessidades em material corrente (quadros pretos, giz e outros materiais) indispensável ao processo de ensino e aprendizagem. A Direcção Distrital de Educação harmoniza as propostas apresentadas e envia-as à Direcção Provincial de Educação onde são analisadas.

(ii) ao nível provincial

A Direcção Provincial de Educação, depois da análise das propostas distritais, realiza uma *reunião provincial de planificação* em que

participam todos os responsáveis distritais de planificação e de Administração e Finanças, directores de escolas do ensino secundário geral e institutos técnicos e de formação de professores; técnicos de diferentes áreas da Direcção Provincial de Educação e representantes da Direcção Provincial do Plano e Finanças . Nesta reunião discutem-se as propostas de efectivos a integrar nas escolas no ano seguinte, o número de professores novos e pessoal não docente a recrutar, *os montantes necessários para pagar Salários, o valor para Bens e Serviços, Outras Despesas com o Pessoal, Bens de Capital, etc.* As Direcções Provinciais compilam os elementos recolhidos e discutidos, referentes ao orçamento e efectivos de alunos e professores tendo em conta as projecções feitas a nível central e o Plano Estratégico Provincial. Em conjunto, os Departamentos de Planificação e de Administração e Finanças elaboram a proposta final do plano e orçamento que, depois da aprovação do colectivo da Direcção Provincial de Educação (DPE), é submetida ao governo provincial, onde é analisada, discutida e aprovada. As propostas das Direcções Provinciais são enviadas ao Ministério da Educação.

(iii) ao nível central (nacional)

Ao nível central, as propostas de orçamento e plano de efectivos são compiladas e harmonizadas nas Direcções de Administração e Finanças e de Planificação respectivamente. Depois deste processo, é convocada uma *Reunião Nacional de Planificação*, na qual participam todos os Chefes Provinciais de Administração e Finanças e de Planificação, os Directores Nacionais, técnicos seniores das diferentes áreas do Ministério da Educação, convidados de Instituições Dependentes e do Ministério do Plano e Finanças. Nesta reunião discutem-se os efectivos de alunos e professores a recrutar, as escolas a abrir no ano seguinte e o Orçamento da Educação (orçamento corrente e plano trienal de investimento público).

Quanto aos serviços a nível central cada Direcção Nacional elabora o seu plano de actividades e a respectiva proposta de orçamento, com a apresentação detalhada das actividades a realizar no ano seguinte e os respectivos custos. As propostas são depois enviadas à Direcção de Administração e Finanças para compilação e posterior integração na proposta do orçamento da Educação. Para além da elaboração do orçamento corrente, a lei de enquadramento orçamental prevê a elaboração do Plano Trienal de Investimento Público (PTIP). Estes dois instrumentos diferem tanto pelo conteúdo como pelo horizonte temporal a que se referem, no entanto, guardam uma estreita complementaridade. Sendo um instrumento de horizonte trienal, o PTIP é um programa de desenvolvimento que cobre o investimento Público, enquadrando as acções, projectos e programas dos diferentes actores, envolvendo as Direcções Provinciais, Direcções Distritais e Escolas. A componente Orçamento de Investimento do Orçamento do Estado, é a expressão anual do PTIP. Tal como ocorre no processo de programação do Orçamento Corrente, a proposta do PTIP passa, em regra, pelos seguintes trâmites:

- recolha de informação, sobre as acções, projectos e programas de investimento, realizada a nível das Direcções Provinciais, onde as DDE's e Escolas fornecem os elementos necessários à Programação, os quais são harmonizados com os planos e programas do Governo Provincial;
- globalização da informação realizada centralmente;
- verificação do cumprimento das Orientações e Limites de Despesas e introdução dos ajustes necessários a nível da instituição;
- discussão da proposta em Reunião Nacional de Planificação e elaboração do processo contendo a proposta final;
- aprovação da proposta pelo Conselho Coordenador e sua transmissão ao Ministério do Plano e Finanças.

A apresentação e defesa do Orçamento da Educação ao Parlamento é feita pelo Primeiro Ministro. Na discussão participam todos os membros do Conselho de Ministros. O Ministro da Educação poderá solicitar a participação do Director de Administração e Finanças para esclarecimento de questões de natureza técnica.

1.3 As diferentes técnicas de programação orçamental

A Metodologia de elaboração do Orçamento do Estado e do PTIP define a natureza e a estrutura de informação necessária à elaboração do Orçamento do Estado e do PTIP.

A Metodologia de elaboração do Orçamento do Estado e do PTIP vigente não requer dos proponentes a elaboração do Orçamento de Investimentos. Os proponentes elaboram o Orçamento Corrente e o PTIP. Este é convertido em Orçamento de Investimentos, após a sua aprovação, tendo em conta a especificidade ligada à elaboração do Orçamento Corrente e do PTIP. Contudo, há aspectos comuns relativos às propostas de Orçamento Corrente e do PTIP que importa evidenciar:

- As propostas são elaboradas com base no preenchimento de fichas;
- As fichas relativas às despesas a serem financiadas por recursos internos e as receitas previstas são preenchidas tendo como base os preços mencionados no Documento de Orientações e Limites de Despesa;
- As fichas relativas aos recursos e às despesas a serem financiadas por fontes externas são preenchidas com base nos câmbios especificados no Documento de Orientações e Limites de Despesas.

Orçamento Corrente: A informação recolhida é apresentada em ficha adequada, devendo ser preenchida uma para cada um dos órgãos, instituição subordinada ou tutelada. As fichas sujeitas ao

preenchimento levam o código “OC-n”, no qual “OC” significa Orçamento Corrente e “n” constitui um número sequencial que as indica. Distingue-se as seguintes:

Ficha	Finalidade: Recolha de informação sobre
Ficha OC-1A	Salários e Remunerações: Funções de Direcção, de Chefia e Lugares de Confiança
Ficha OC-1B	Outras Desp. C/Pessoal: Funções de Direcção, de Chefia e Lugares de Confiança
Ficha OC-1C	Salários e Remunerações: Carreiras e Categorias Profissionais
Ficha OC-1D	Outras Desp. C/Pessoal: Carreiras e Categorias Profissionais
Ficha OC-2	Bens, Serviços, Transferências Correntes, Outr.Desp.Correntes e Exercícios Findos
Ficha OC-3	Despesas de Capital
Ficha RC-1	Previsão de Receitas

Ficha OC-1A: serve para recolha de informação relativa a Salários e Remunerações dos titulares de cargos de Direcção, de Chefia e Lugares de Confiança. Esta ficha permite recolher de cada órgão integrante do da estrutura orgânica do sector, dados sobre:

- o número de lugares criados e ocupados, por letra salarial;
- os montantes relativos aos vencimentos e outros abonos de carácter permanente, agrupados de acordo com a Classificação Económica da Despesa.

Ficha OC-1B: recolhe informação relativa a Outras despesas com o Pessoal, dos titulares de cargos de Direcção, de Chefia e Lugares de Confiança. Ela permite recolher de cada órgão integrante da estrutura orgânica do sector, dados sobre:

- o número de lugares criados e ocupados, por letra salarial;
- os montantes relativos aos abonos de carácter variável, agrupados de acordo com a Classificação Económica da Despesa.

Fichas OC-1C e OC-1D: estas fichas recolhem informação sobre Salários e Remunerações (Ficha OC-1C) e Outras Despesas com o Pessoal (Ficha OC-1D) relativas aos docentes e outros e outros agentes que prestem serviço ao sector. Elas permitem recolher de cada órgão integrante da estrutura orgânica do sector, dados sobre:

- número de lugares criados e ocupados, por letra salarial;
- os montantes relativos aos vencimentos e outros abonos de carácter variável, agrupados de acordo com a Classificação Económica da Despesa.

Fichas OC-2 e OC-3: recolhem informação sobre as restantes despesas a serem integradas no Orçamento de Funcionamento. A Ficha OC-2 cobre as despesas com a aquisição de Bens e Serviços, Transferências, Outras Despesas Correntes e Exercícios Findos, enquanto a Ficha OC-3 apenas faz cobertura das Despesas de Capital.

Ficha RC-1: recolhe informação sobre a arrecadação de receitas no ano económico em curso e a respectiva previsão para o ano económico a que se refere o Orçamento em elaboração. A informação que se inscreve é estruturada de acordo com o Classificador Económico das Receitas.

A razão da inclusão desta ficha, prende-se com as exigências da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado que pressupõem que todas as receitas, independentemente da origem, sejam integradas no Orçamento do Estado de forma a aumentar a sua abrangência e transparência. Ela cobre:

- as receitas arrecadadas pela sector durante o primeiro semestre do ano económico em curso;
- a previsão das receitas a serem arrecadadas até ao final do ano económico em curso;

- a previsão das despesas relativas ao ano económico cujo Orçamento se está a elaborar.

Finalmente, o processo que reúne *a proposta de Orçamento deve conter:*

- Um documento de fundamentação da proposta;
- Um anexo contendo as fichas acima referidas, globalizadas para toda a instituição e as relativas a cada órgão definido no Estatuto Orgânico e a cada instituição subordinada ou tutelada;
- A execução financeira no primeiro semestre e a prevista até ao fim do ano económico em curso para cada órgão, instituição subordinada ou tutelada;
- Quadro do pessoal criado, existente e a admitir.

Apresentação da Proposta

Neste capítulo é apresentada uma fundamentação global do orçamento proposto e dois quadros resumidos.

O primeiro quadro deverá conter os seguintes dados:

- a execução financeira no primeiro semestre e a previsão até ao fim do ano económico em curso;
- as receitas arrecadadas no primeiro semestre e as previstas até ao fim do ano económico em curso;
- o Orçamento proposto para o ano económico em elaboração;
- o quadro do pessoal criado, existente e a admitir.

Este quadro tem seguinte apresentação:

Quadro de recolha de informação sobre a execução financeira do Iº Semestre e previsão até ao fim do ano

Código	Órgão A	Órgão B	Instituição		Total
			Subord. (A)	Subord. (B)	
1. Execução financeira no 1º Semest. do ano económico em curso					
2. Despesas a realizar até ao fim do ano económico em curso					
3. Total (1+2)					
4. Receitas arrecadadas no 1º Semest. do ano económico em curso					
5. Receitas a arrecadar até ao fim do ano económico em curso					
6. Total (4+5)					
7. Despesas Aprovadas no ano económico anterior					
8. Despesas Totais propostas para o ano económico seguinte					
9. Variação (%) → $(8/7-1*100)$					

O segundo quadro resumido refere-se ao número de lugares criados e ocupados e as admissões, devendo ser explicado o aumento ou diminuição prevista. Este quadro apresenta a seguinte informação:

Quadro de recolha de informação sobre o pessoal existente e a admitir

	Órgão A	Órgão B	Instituição	Instituição	Total
			Subord. (A)	Subord. (B)	
1. Lugares criados					
2. Lugares ocupados no ano económico em curso					
3. Admissões previstas para o próximo ano económico					
4. Diminuições previstas para o próximo ano económico					
5. Lugares ocupados previstos (2+3+4)					

Plano Trienal de Investimento Público: As etapas de elaboração do PTIP no seio da instituição são semelhantes às do Orçamento Corrente, mas com alguma especificidade. O PTIP enquanto instrumento vocacionado para o enquadramento das acções do Sector Público pela via do Investimento público, é mais vasto do que no caso anterior. A informação recolhida também é apresentada em ficha adequada, devendo ser preenchida uma para cada um dos órgãos, instituição subordinada ou tutelada. As fichas sujeitas ao preenchimento compõem-se de dois grupos: Um dedicado à identificação e outro à programação financeira. As fichas levam o código “PTIP-n”, no qual a letra “n” indica o número sequencial que ajuda a identificá-la:

Ficha	Finalidade: Recolha de informação sobre
Ficha PTIP-1A	Identificação da acção, projecto ou programa
Ficha PTIP-1B	Caracterização da acção, projecto ou programa
Ficha PTIP-1C	Programação Financeira da acção, projecto ou programa

Ficha PTIP-1A: recolhe informação sobre a identificação da acção, projecto ou programa cuja inclusão no PTIP se pretende.

A identificação da acção, projecto ou programa consiste na atribuição de um código e uma designação. A inscrição da designação do projecto é da competência do sector. A definição do código é da competência do Ministério do Plano e Finanças. Para uma acção em curso deve-se inscrever o código já atribuído, enquanto que para uma nova o Ministério do Plano e Finanças procederá à sua definição.

Ficha PTIP-1B: destina-se a indicação das metas de natureza sócio-económica que a acção pretende alcançar e os resultados esperados, em termos físicos (por exemplo, construção de 2 salas de aula, 1 laboratório, etc.).

Ficha PTIP-1C: esta ficha completa a anterior e apoia o apuramento da informação destina-se a indicação das metas de natureza sócio-económica que a acção pretende alcançar e os resultados esperados, em termos físicos (por exemplo, construção de 2 salas de aula, 1 laboratório, etc.).

As fichas acima apresentadas são preenchidas para cada acção, projecto ou programa de acordo com as instruções apresentadas. Embora corresponda a uma acção, projecto ou programa, a ficha PTIP-1C é preenchida para cada uma das fontes de financiamento, na moeda de origem.

Ao pretender-se introduzir uma nova acção, projecto ou programa no PTIP pela primeira vez, é obrigatório, para além do preenchimento das fichas, a anexação da documentação relativa ao estudo de viabilidade técnica, financeira e/ou económica, bem como o respectivo acordo de financiamento externo, se aplicável.

As acções, projectos e programas não inscritos no PTIP não beneficiam de quaisquer recursos ou de autorização relativa ao pagamento de direitos de importação ou outro tipo de pagamento, mesmo que se destinem à cobertura de participação interna dos financiamentos externos.

O processo relativo à proposta do PTIP é constituído por:

Capítulo I – Apresentação e Análise da execução do Orçamento de Investimento do Ano económico em curso;

Capítulo II – Objectivos estratégicos;

Capítulo III – Apresentação e caracterização Global da Proposta do PTIP

III.1 – Contribuição do PTIP na concretização dos objectivos estratégicos;

III.2 – Distribuição dos gastos programados segundo a estrutura orgânica, económica e territorial;

III.3 – Financiamento do PTIP;

III.4 – Nível de gastos correntes do PTIP;

III.5 – Acções susceptíveis de financiamento durante o período de execução do Orçamento de estado.

Capítulo IV – Apresentação e caracterização das Propostas do PTIP.

O Capítulo IV relativo à Apresentação e caracterização das Propostas do PTIP é estruturado de acordo com a especificidade de cada instituição.

Concluída a elaboração da versão final da proposta do Orçamento da Educação e do Plano, envia-se um exemplar ao Ministério do Plano e Finanças.

1.4 O comportamento dos diferentes actores

Posteriormente à recolha da informação e o respectivo apuramento dos valores totais programados pelos diferentes órgãos do sector, de modo a conferir o grau de cobertura das necessidades, a adequação do programa proposto, com as políticas e prioridades sectoriais ou provinciais, o cumprimento das orientações emitidas, o respeito pelos limites de despesa definidos pelo Ministério do Plano e Finanças, a versão final da proposta do Orçamento da Educação e do Plano, é levada à aprovação pela direcção do MINED e envia-se de seguida um exemplar ao Ministério do Plano e Finanças. Este por sua vez analisa-a e anota questões que achar pertinentes para esclarecimento por parte do proponente.

As questões que geralmente têm sido levantadas relacionam-se com:

- a afectação de códigos tendo em conta a Metodologia de Elaboração do Orçamento do Estado;
- a compatibilidade entre os efectivos de alunos a acolher para o sistema nos diversos níveis de ensino e a proposta de recrutamento de novos docentes e sua relação com os existentes;
- o crescimento do fundo para despesas não salariais (Bens, Serviços, Outras Despesas com o Pessoal e as Despesas de Capital), cuja justificação por parte do proponente não tem sido muito consistente;
- a afectação de recursos financeiros por província.

A discussão das questões que se acharem de interesse, numa primeira fase é feita ao nível técnico dos dois ministérios com base nos projectos das propostas previamente apresentadas pela Direcção de Administração e Finanças do MINED à Direcção Nacional do Plano e Orçamento do Ministério do Plano e Finanças. Após discussão ao

nível técnico, é produzido um memorando que servirá de base para discussões a nível superior. Este documento contém as principais constatações, a análise comparativa, as conclusões e as propostas de decisão sobre a proposta apresentada pela Educação. Os técnicos do MINED são gentil e “secretamente” informados do conteúdo do mesmo, para que possam “armar” os seus superiores para o “combate”.

O Ministério do Plano e Finanças fixa então uma data para a discussão do Orçamento da Educação. Nestes encontros participam:

- (i) por parte do Ministério da Educação:
 - O Ministro da Educação;
 - O Secretário Geral do MINED;
 - O Director de Administração e Finanças;
 - O Director de Planificação;
 - Os técnicos das duas Direcções responsáveis pela preparação do Plano de Efectivos e do Orçamento.

- (ii) por parte do Ministério do Plano e Finanças:
 - Ministro do Plano e Finanças;
 - O Director Nacional do Plano e Orçamento;
 - Técnicos ligados ao Plano e ao Orçamento.

As reuniões de concertação e harmonização decorrem logo após a conclusão da elaboração das propostas pelos sectores, em particular os de Saúde, Educação e Agricultura, por serem os que consomem a maior parte do Orçamento do Estado.

A tónica das discussões tem-se baseado fundamentalmente na necessidade de expandir o ensino, melhorar a qualidade, criar condições mínimas para que o processo de ensino e aprendizagem se realize, por parte da Educação; e na necessidade de conter as despesas públicas, no rigor que se deve imprimir na programação e realização do orçamento do Estado e no cumprimento dos limites

pré - estabelecidos, projectados com base na perspectiva da performance do desempenho da economia no período em discussão e no nível de gastos reais efectuados no 1º semestre do ano corrente e da despesa real do ano anterior.

De um modo geral não têm havido muitas divergências porquanto os negociadores da Educação vão à mesa com o conhecimento das preocupações do MPF e este por sua vez compreende que é necessário cumprir o programa do Governo no que diz respeito à actividade educativa no país. Porém, os cortes não deixam de ser feitos, principalmente nos capítulos de “*Outras Despesa com o Pessoal*”, “*Bens e Serviços*”, “*Transferências Correntes*”, “*Despesas de Capital*” e “*Salários do Pessoal Não Docente*” a recrutar, rubricas estas em que a capacidade de argumentação é fraca para justificar o crescimento*.

*As dificuldades de argumentação para este tipo de despesas prendem-se com as seguintes situações:

- a Metodologia de Elaboração do Orçamento do Estado ainda não é do domínio total dos intervenientes no processo de preparação do orçamento, a quase todos os níveis, por um lado e, por outro, esta metodologia não contempla de forma explícita as técnicas de cálculo de despesas não salariais;
- nas instituições de ensino, nas direcções distritais, nas direcções provinciais e no próprio Ministério da Educação, há uma gritante falta de pessoal qualificado, capaz de apresentar uma proposta consistente e completa e de executar o orçamento correctamente dentro dos prazos e preceitos legais estabelecidos. (Este problema está em vias de começar a ser resolvido no âmbito do Programa de Capacitação Institucional do Plano Estratégico da Educação, através de acções de formação e capacitação do pessoal afecto às áreas de planificação e execução do orçamento);
- problemas de disciplina técnica que enfermam os funcionários das DPPFs, responsáveis pela liquidação dos processos de contas apresentados pelas

estruturas da educação nas províncias o que retarda a execução dos fundos que lhes são atribuídos;

- a extensão territorial e a precariedade das vias de acesso e a consequente dificuldade ou mesmo ausência de comunicação em certas regiões, cria problemas de cobertura em matéria de transmissão de orientações e recolha de informação, bem como o controlo e apoio técnico necessários às instituições de base.

É importante, no entanto realçar que nos últimos anos, os dois Ministérios têm estado em sintonia, de tal modo que as propostas apresentadas pelo sector da Educação não têm tido muitos cortes. Isto acontece graças ao esforço que está a ser empreendido pelos dois ministérios (da Educação e das Finanças) na designação de quadros com melhores qualificações técnicas, portanto com capacidade de analisar e ponderar, usando a legislação e o diálogo como base para ultrapassar diferendos.

Um outro aspecto importante a notar é que com o andar dos tempos, entende-se que o sector da educação é a base do impulso do desenvolvimento de qualquer país e portanto merecedor de prioridade na redistribuição da riqueza nacional. Significa isto que há cada vez uma maior sensibilidade na decisão sobre o financiamento da actividade educativa no país, nos últimos tempos.

Para que a Educação apresente uma proposta isenta de erros e passível de aceitação pelo MPPF sem problemas, é necessário que os funcionários afectos às actividades de programação e execução do orçamento tenham um nível de escolaridade adequado e beneficiem de formação adequada. Referimos acima que no âmbito da capacitação institucional estão previstas acções de formação, todavia dada a exiguidade de fundos, o pessoal abrangido não será em número suficiente.

Concluída a discussão são acordados os grandes agregados de despesa:

- Salários e Remunerações,
- Outras Despesas com o Pessoal,
- Bens e Serviços,
- Bens de Capital,
- Investimentos.

A fase seguinte consiste em ajustar o orçamento de acordo com os limites acordados por rubrica e por projecto, harmonizar as propostas das províncias e fazer as comunicações.

Proposta inicial do sector da educação (1997-1999) em milhões de meticais

Províncias	1997			1998			1999		
	Despesas c/Pessoal	Bens e Serviços	TT	Despesas c/Pessoal	Bens e Serviços	TT	Despesas c/Pessoal	Bens e Serviços	TT
C.Delgado	38 317,0	9 038,0	47 355,0	39 256,0	11 090,0	50 346,0	39 256,0	11 090,0	50 346,0
Gaza	32 698,0	10 664,0	43 362,0	38 228,0	16 963,0	55 191,0	38 228,0	16 963,0	55 191,1
Inhambane	31 995,0	6 918,0	38 913,0	41 709,0	7 900,0	49 609,0	41 709,0	7 900,0	49 609,0
Manica	30 381,0	4 097,0	34 478,0	33 302,0	5 543,0	38 845,0	33 302,0	5 543,0	38 845,0
Map.Prov.	33 637,0	15 722,0	49 359,0	37 674,0	18 704,0	56 378,0	37 674,0	18 704,0	56 378,0
Nampula	63 236,0	18 188,0	81 424,0	67 138,0	20 272,0	87 410,0	67 138,0	20 272,0	87 410,0
Niassa	27 454,0	5 053,0	32 507,0	29 017,0	5 920,0	34 937,0	29 017,0	5 920,0	34 937,0
Sofala	40 804,0	23 548,0	64 352,0	42 197,0	24 173,0	66 370,0	42 197,0	24 173,0	66 370,0
Tete	34 367,0	9 257,0	43 624,0	36 353,0	14 091,0	50 444,0	36 353,0	14 091,0	50 444,0
Zambézia	60 550,0	16 500,0	77 050,0	63 454,0	18 405,0	81 859,0	63 454,0	18 405,0	81 859,0
Map.Cidade	57 503,0	19 500,0	77 003,0	71 053,0	21 300,0	92 353,0	71 053,0	21 300,0	92 353,0
Mined.Centr.	8 562,0	52 254,0	60 816,0	12 764,0	56 150,0	68 914,0	12 764,0	56 150,0	68 914,0
Total Prov.	450 942,0	138 485,0	589 427,0	499 381,0	164 361,0	663 742,0	499 381,0	164 361,0	663 742,0
Total Nac.	459 504,0	190 739,0	650 243,0	512 145,0	220 511,0	732 656,0	512 145,0	220 511,0	732 656,0

O Ministério da Educação é que define os limites de despesa por rubrica para as Direcções Nacionais e instituições directamente dependentes, como o Instituto de Aperfeiçoamento de Professores (IAP), Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação, a Escola Internacional, o Instituto de Línguas, o Centro Internato para o 2º Ciclo do ESG. Fixa também os limites a serem observados pelas Direcções Provinciais de Educação, com base nas propostas apresentadas por estas e em função do limite global fixado pelo MPF. O quadro seguinte exemplifica a distribuição efectuada em 1998.

A nível das Direcções Provinciais, o ajustamento é realizado com base no limite estabelecido para cada “DPE”. São as Direcções Provinciais de Educação (DPE) que definem os limites para as Direcções Distritais, as Escolas e outras instituições a ela subordinadas e comunica à Direcção Provincial do Plano e Finanças, para efeitos de controlo ao longo do exercício.

Límites acordados (MINED/MPF), por Províncias (1997-1999) em milhões de metcais

Províncias	1997			1998			1999		
	Despesas c/Pessoal	Bens e Serviços	TT	Despesas c/Pessoal	Bens e Serviços	TT	Despesas c/Pessoal	Bens e Serviços	TT
C.Delgado	31 222,0	5 789,0	37 011,0	44 051,0	7 643,0	51 694,0	55 732,0	10 000,0	65 732,0
Gaza	29 678,0	3 162,0	32 840,0	41 794,0	6 861,0	48 655,0	59 612,0	9 133,0	68 745,0
Inhambane	30 486,0	4 469,0	34 955,0	47 794,0	6 749,0	54 543,0	68 069,0	7 209,0	75 278,0
Manica	23 331,0	6 013,0	28 344,0	40 585,0	7 382,0	47 967,0	55 291,0	7 893,0	63 184,0
Map.Prov.	30 984,0	12 880,0	43 864,0	43 639,0	14 024,0	57 663,0	67 822,0	14 375,0	82 197,0
Nampula	67 183,0	14 913,0	82 096,0	77 196,0	15 808,0	93 004,0	100 164,0	16 397,0	116 561,0
Niassa	24 386,0	3 246,0	27 632,0	32 016,0	6 459,0	38 475,0	47 506,0	6 722,0	54 228,0
Sofala	31 977,0	21 644,0	53 621,0	51 032,0	20 331,0	71 363,0	55 224,0	22 528,0	77 752,0
Tete	29 936,0	7 117,0	37 053,0	41 458,0	8 599,0	50 057,0	62 539,0	8 995,0	71 534,0
Zambézia	54 992,0	18 395,0	73 387,0	73 934,0	19 472,0	93 406,0	115 460,0	20 788,0	136 248,0
Map.Cidade	59 962,0	13 672,0	73 634,0	86 900,0	15 529,0	102 429,0	103 299,0	17 278,0	120 577,0
Mined Centr.	8 562,0	49 220,0	57 782,0	11 494,0	77 289,0	88 783,0	26 411,0	74 560,0	100 971,0
Total Prov.	414 137,0	111 300,0	525 437,0	580 399,0	12 857,0	709 256,0	790 718,0	141 318,0	932 036,0
Total Nac.	422 699,0	160 520,0	583 219,0	591 893,0	206 146,0	798 039,0	817 129,0	215 878,0	1 033 007,0

Limites acordados (MINED/MPF), Orçamento total (1997-1999) em milhões de meticais

	1997		1998		1999	
	Dotação	%	Dotação	%	Dotação	%
Orçamento Total						
Orçamento Corrente	583 219,0	90,0%	798 039,0	91,2%	1 033 077,0	91,3%
Despesas com o Pessoal	422 699,0		591 893,0		817 129,0	
Bens e Serviços	160 520,0		206 146,0		215 878,0	
Orçamento de Investimentos	64 356,0	10,0%	77 444,0	8,8%	98 104,0	8,7%
Construções	49 369,0		58 583,0		71 668,0	
Maquinaria e Equipamento	15 167,0		18 861,0		26 436,0	
Total Nac.	647 755,0	100,0%	875 483,0	100,0%	1 131 111,0	100,0%

Depois de estabelecidos os limites, a informação é submetida à aprovação do Ministério do Plano e Finanças que posteriormente a usa como base para controlar a despesa, durante o exercício orçamental.

A apresentação e defesa do Plano e Orçamento da Educação ao Parlamento é feita pelo Conselho de Ministros encabeçado pelo Primeiro Ministro. Participam nas sessões de debate o Ministro da Educação, o Director de Administração e Finanças e o Director de Planificação (*a participação destes é mediante convite e reserva-se aos esclarecimentos de questões de natureza técnica que eventualmente possam ser levantadas pelos deputados*).

2. OS PROCEDIMENTOS DE REPARTIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO

2.1 Implementação do orçamento

Aprovado o Orçamento pela Assembleia da República, o Ministério do Plano e Finanças, através da sua Direcção Nacional do Plano e Orçamento, comunica ao sector o limite orçamental, colocando-o deste modo à inteira disposição do sector que se obriga a requisitá-lo na base de regras do regime duodecimal, com excepção das despesas com o Pessoal, Encargos Aduaneiros e Exercícios Findos. A execução do orçamento é descentralizada mas com modalidades diferentes consoante a natureza da despesa.

(i) Salários e remunerações

A despesa de salários e remunerações é requisitada mensalmente, de acordo com as folhas de pagamentos, à Divisão de Despesas Correntes, Investimentos e Abonos a dois níveis:

- na Direcção Nacional de Contabilidade Pública, para o nível Central;
- na Direcção Provincial do Plano e Finanças, para o nível Provincial;

pelos respectivos Departamentos Financeiros do sector da Educação. Depois de liquidada a despesa, os títulos são depositados em conta bancária, por forma a colocar disponível o valor requisitado para o pagamento do salário do mês. A fraca extensão da rede bancária, não permite uniformização de formas de pagamento de salários. Cerca de 90% do pagamento de salários ao pessoal é realizado em numerário.

Não são abonados quaisquer suplementos especiais à categoria docente. No entanto, constituem o leque de outras remunerações certas, por conta do Estado, os seguintes abonos:

- *renda de casa* (para cargos de Direcção e Chefia);
- *abono de família* (para todas as categorias profissionais);
- *remuneração extraordinárias* (para todas as categorias profissionais, com exclusão do pessoal que ocupe Cargos de Direcção e Chefia);
- bónus especial;
- e o 2º turno.

O *Bónus especial* é um abono atribuído às categorias profissionais com formação técnica profissional de nível médio e superior. Está fixado nas seguintes percentagens a incidir sobre o respectivo vencimento da classe, categoria ou função exercida:

Bónus Especial atribuído às categorias profissionais com formação técnica profissional de nível médio e superior.

Categoria ou Função	1º Grupo	2º Grupo	3º Grupo	4º Grupo
Professores do ensino superior	75%	90%	100%	120%
Especialistas e outros licenciados	60%	70%	80%	100%
Bacharéis	40%	50%	60%	80%
Técnicos médios formados pelos institutos de ensino Técnico Profissional e Professores de nível Médio	30%	40%	50%	60%

A diferenciação da percentagem do abono por grupos, é definida de acordo com a classificação das áreas territoriais, estabelecida por Diploma Ministerial nº 23/99, de 24 de Março, criado para efeitos de atribuição do bónus especial aos funcionários do Estado.

Aos docentes em exercício nas Escolas Primárias do 1º e 2º Graus, quando leccionem um 2º turno, é - lhes acrescido ao salário base um abono de 60%.

A gestão do pessoal do Ministério da Educação é da responsabilidade da área de Recursos Humanos. O sistema de enquadramento do pessoal nas carreiras profissionais permitiu criar neste sector uma base de dados onde consta a informação individual do pessoal. No entanto, para efeitos de apuramento do efectivo real do pessoal existente, intervêm as áreas de:

- Planificação – que procede ao levantamento estatístico de docentes e discentes, a 3 de Março de cada ano;
- Recursos Humanos – que detém a informação dos registos individuais;
- Administração e Finanças – que possui as folhas de pagamento e as provas de vida.

Estas três áreas articulando-se entre si e cruzando a informação disponível, deverão apurar o pessoal existente.

Finalmente, deverá ter-se em conta que o ensino particular em Moçambique está em franca expansão a todos os níveis de ensino, com um realce especial no nível Superior que conta com quatro Instituições privadas e três públicas. Todavia, as Escolas privadas não recebem qualquer espécie de financiamento do Estado. Somente as Escolas Comunitárias (que predominantemente exercem a educação básica) recebem subvenções do Estado que comparticipa nas despesas salariais dos docentes.

(ii) Bens e serviços

Quanto à componente de *Bens e Serviços* (dada a exiguidade de recursos), a estrutura central, emite instruções às Direcções

Provinciais de Educação no sentido de adoptarem no critério de afectação de recursos o princípio que atenda ao tipo de instituição, sua dimensão e o efectivo escolar, por forma a não gerar desproporções na manutenção. Atribuído o orçamento pelas instituições, estas são notificadas e, de seguida, obrigam-se a apresentar à Direcção Provincial a distribuição da dotação orçamental em tabela - tipo de despesas.

A requisição de fundos efectua-se entre os dias 1 a 20 de Janeiro e na base do Limite Orçamental aprovado, onde o Departamento Financeiro ou estrutura equiparada do sector, nos seus níveis Central e Provincial, requisita ao Ministério do Plano e Finanças, especificamente:

- à Direcção Nacional de Contabilidade Pública (para o nível central),
- ou à Direcção Provincial do Plano e Finanças (para o nível provincial),

um adiantamento no máximo correspondente a dois duodécimos da dotação anual disponível autorizada nos respectivos Orçamentos Corrente ou de Investimentos. A requisição poderá ser superior a esse montante, tratando-se de acções, actividades, projectos ou programas em regime de empreitada ou outros casos relevantes e devidamente fundamentados.

Efectuado o desembolso dos dois primeiros duodécimos (ou da verba requisitada para Salários e Remunerações), o Departamento Financeiro do sector deposita os títulos liquidados nas contas bancárias que é obrigado a abrir no princípio de cada ano, exclusivamente para depósitos de fundos do Orçamento do Estado, quer sejam para despesas correntes, para despesas de investimento ou para despesas com salários.

Dada a variação de preços, geralmente os recursos são avaliados durante o ano, gerando efeitos com impactos directos nas despesas correntes, normalmente caracterizados por modificações das dotações aprovadas ou passagem dos limites fixados na Lei Orçamental a preços constantes para preços correntes. Este ajustamento de preços é de exclusiva competência do Conselho de Ministros, por proposta do Ministro do Plano e Finanças e ratificação pela Assembleia da República.

A programação, realização e o controlo de despesas por conta do Orçamento do Estado sujeitam-se à Lei 15|97, de 10 de Junho – Lei de Enquadramento e da Conta Geral do Estado, articulada ao Decreto 42|89, de 28 de Dezembro – Regulamento de aquisição de bens e requisição de serviços para os órgãos do Aparelho do Estado.

A nível Central, a autorização da despesa é dada pelo Secretário Geral para montantes iguais ou superiores a 10 milhões de Meticais, ou pelo Director de Administração e Finanças, para montantes inferiores a 10 milhões de Meticais, enquanto a nível Provincial a competência é atribuída ao Director Provincial de Educação, sobre a requisição Interna ou carta de proposta de realização de despesa, depois de devidamente informada pelo Departamento Financeiro, quanto à legalidade e ao cabimento do encargo na respectiva verba orçamental.

Toda a documentação inerente a encargos suportados pelo Orçamento do Estado, quer sejam imputáveis ao orçamento corrente ou ao orçamento de investimentos, transita obrigatoriamente pelo Departamento Financeiro para efeitos de informação. Compete aos Departamentos Financeiros de nível Provincial proceder ao arquivo financeiro que permita prestar informação sobre todas as revelações financeiras por natureza de despesa, sua distribuição por distrito, níveis de ensino e escolas.

O registo e contabilização das despesas são efectuados com base nos princípios, regras e sistema de contabilidade definidos pelo Ministério do Plano e Finanças e a sua execução é de inteira responsabilidade do Departamento Financeiro.

Na escrita, são estabelecidos os seguintes livros obrigatórios:

- *Livro de controlo da conta bancária;*
- *Livro de controlo orçamental;*
- *Livro numerado de requisições e de controlo de pagamentos;*
- *Livro de protocolo para entrega de cheques;*
- *Livro de controlo de títulos liquidados (Modelo 17);*
- *Livro de controlo de pagamentos ao pessoal (Modelo 24).*

A verificação da elegibilidade das despesas e o cumprimento dos princípios de execução orçamental é realizada pelo Ministério do Plano e Finanças, isoladamente ou em conjugação com outros Departamentos do Estado e em qualquer momento, visando:

- a confirmação das informações contidas no processo de contas;
- a verificação do cumprimento das despesas e das demais regras de disciplina orçamental;
- e o apuramento da execução física dos projectos e programas inscritos no Orçamento do Estado.

2.1.1 Relação entre o início do Ano Lectivo e o início da execução do Orçamento

Como se viu anteriormente a execução do Orçamento Corrente (*Salários e Remunerações, Bens e Serviços*), deveria iniciar-se no princípio do mês de Janeiro. Mas efectivamente, a componente executada neste período é apenas a referente ao Fundo de Salários e Remunerações.

A componente de Bens e Serviços só se torna disponível nos finais do mês de Fevereiro. Havendo casos de instituições que chegam ao mês de Maio sem se quer terem recebido o primeiro adiantamento de dois duodécimos estabelecidos. Esta situação cria embaraços no funcionamento normal das instituições de ensino, porquanto o ano lectivo se inicia a 1 de Fevereiro. Por esta altura, as instituições precisam de fundos para a aquisição de meios de ensino e alimentação para os alunos dos centros internatos, não podendo, lamentavelmente fazê-lo porque os fundos ainda não foram disponibilizados.

O atraso na disponibilização do Fundo de Bens e Serviços deve-se, por um lado, à falta de capacidade técnica dos executores, facto que conduz à demora na prestação de contas sobre os fundos adiantados no período anterior, sem o qual as Finanças não podem libertar os do ano em curso. Por outro lado, há também o atraso por parte do Ministério do Plano e Finanças (MPF), devido à falta de liquidez do Tesouro Público, que ocorre principalmente no início de cada ano económico, obviamente por exiguidade das receitas cobradas.

2.1.2 Tendências do efectivo de alunos

Efectivo de alunos por níveis de ensino (1997-1999)

Províncias Nível de Ensino	1997		1998		1999	
	Nº de Alunos	%	Nº de Alunos	%	Nº de Alunos	%
Básico	1 944 959	95,9%	2 044 931	95,7%	2 302 313	95,3%
EP1	1 780 881		1 876 154		2 108 790	
EP2	164 078		168 777		193 523	
Secundário	56 074	2,8%	61 045	2,9%	82 056	3,4%
ESG1	51 821		53 693		72 914	
ESG2	4 253		7 352		9 142	
Ensino Técnico	23 119	1,1%	24 610	1,2%	25 960	1,1%
Elementar	253		398		499	
Básico	18 529		19 564		20 497	
Médio	4 337		4 648		4 964	
Formaç. de Professores	5 009	0,2%	5 218	0,2%	5 683	0,2%
CFPP's	3 836		4 112		4 300	
IMP's	515		231		114	
IMAP's	658		875		1 269	
Total Nac.	2 029 161	100,0%	2 135 804	100,0%	2 416 012	100,0%

A distribuição do efectivo de alunos por níveis de ensino apresentada no quadro acima tem o formato "L", com menos de 3% do total de alunos matriculados nos níveis EP2 e ESG. O índice de matrículas no EP1 sugere que a estrutura global da educação no país não está equilibrada, podendo levantar questões de ineficácia interna. No entanto, esta estrutura é sustentável, pois, a implementação da política de expansão é recente e as saídas do ensino básico ainda não proporcionam crises de abundância.

No ano de 1998, o EP1 foi frequentado por 1 876 154 de alunos, com as raparigas a representarem 42%. O EP2 teve uma frequência total de 168 777 de alunos, sendo raparigas, 40,4% desse efectivo. O ensino primário era servido por uma rede de 6 114 escolas para o 1º Grau e 381 para o 2º Grau.

O 1º Ciclo do ensino secundário registou, no mesmo período, um efectivo global de 53 693 alunos, dos quais 40,3% eram raparigas. O 2º Ciclo foi frequentado no mesmo ano por 7 352, correspondendo a 38,8% o efectivo de raparigas. O ensino secundário geral era servido por 87 escolas, enquanto os efectivos do ensino técnico elementar eram apenas de 398 alunos, donde 12,3% eram raparigas, distribuídos por 3 escolas. O nível Básico teve uma matrícula total de cerca de 19 564 alunos distribuídos por 23 escolas. O nível médio registou um efectivo de cerca de 4 648 alunos distribuídos por 7 institutos.

Para superar os pequenos sinais de ineficiência interna e os desequilíbrios entre a oferta e a procura, o sector tem estado a criar escolas completas (entenda-se escolas com condição de leccionar o EP1, o EP2).

2.1.3 Efectivo docente no sistema

Efectivo de docentes por níveis de ensino (1997-1999)

Nível de Ensino	1997		1998		1999	
	Nº de Docentes	%	Nº de Docentes	%	Nº de Docentes	%
Básico	35 746	86,2%	38 929	86,7%	41 980	86,8%
EP1	32 484		34 793		37 566	
EP2	3 262		4 136		4 414	
Secundário	3 573	8,6%	3 864	8,6%	4 219	8,7%
ESG1	2 684		2 916		3 230	
ESG2	889		948		989	
Ensino Técnico	1 447	3,5%	1 495	3,3%	1 579	3,3%
Elementar	16		25		48	
Básico	1 019		1 050		1 089	
Médio	412		420		442	
Formaç. de Professores	688	1,7%	596	1,3%	598	1,2%
CFPP's	511		372		387	
IMP's	177		143		122	
IMAP's			81		89	
Total Nac.	41 454	100,0%	44 884	100,0%	48 376	100,0%

O efectivo de docentes até ao ano de 1998 era constituído por 44 880 docentes, dos quais 16 902 são contratados, correspondendo a 37,7% do efectivo total.

Dada a fraca rede de instituições de formação de professores e a graduação em número suficiente de professores para cobrir as necessidades do Sistema, estrategicamente, o sector introduziu em 1995 o programa de contratação anual de docentes. Este programa é caracterizado por uma definição prévia dos efectivos a contratar para cada ano lectivo, em harmonia com as perspectivas de expansão da rede escolar e o crescimento dos efectivos escolares.

É evidente que o programa não permite fazer a cobertura integral da necessidade de professores. Os efectivos admitidos em cada ano lectivo são os possíveis, obtidos na base de um critério de racionalização para um melhor rendimento. Estabelece-se um plano de admissão de novos docentes, tendo em conta as capacidades de angariar candidatos em cada Província, os níveis anteriores de execução do plano de contratação de professores, as necessidades e prioridades, conjugados com os recursos financeiros disponíveis.

Este plano é discutido no momento da programação orçamental. Estabelece-se porém, como prioridade, a absorção dos graduados das Escolas e Institutos de Formação de Professores, incluindo os graduados das Escolas de formação de professores da ADPP, e, caso esses graduados não cubram o plano, recorre-se aos candidatos sem formação, mas que tenham um nível de escolaridade que vai desde o Ensino Secundário do 1º Ciclo à Licenciatura.

Como forma de habilitar os efectivos admitidos, ministram-se cursos intensivos e modulares que vão até 3 semanas, para formação em pedagogia e metodologia de ensino. Para além desta acção de formação, depois de três anos de exercício, este grupo de professores,

caso queira continuar como profissional da educação, obriga-se a frequentar o Magistério Primário, se não tiver como habilitação o nível médio ou superior. Por outro lado, são ministrados programas de ensino à distância, dirigidos a docentes em exercício e que não tenham formação média.

Estes efectivos asseguram acima de tudo a continuidade do sistema, com uma qualidade média. E é de salientar que a partir do ano 2000 o programa de admissão de novos docentes é realizado por concurso público de ingresso no Aparelho de Estado, significando porém que foi extinta a modalidade de contratação, melhorando deste modo os critérios de selecção e a prestação de serviços.

2.2 Repartição dos Recursos por níveis de ensino e regiões

O critério de recolha de informação para a elaboração do orçamento corrente permite colher dados relativos aos efectivos existentes, suas categorias, o salário base e horas extraordinárias e outras remunerações certas. Neste exercício participam as unidades de base (escolas e Direcções Distritais) apresentando as suas propostas orçamentais, com menor margem de erro em relação à necessidade de recursos para pagamento de salários.

Aprovado o orçamento, o Ministério do Plano e Finanças comunica os limites a dois níveis, colocando-os disponíveis através da Direcção Nacional de Contabilidade Pública, para o nível central e das Direcções Provinciais do Plano e Finanças, para o nível Provincial.

A execução do orçamento está descentralizada. Cada Província é responsável pelo pagamento de salários dos seus efectivos, cabendo à estrutura central assumir apenas o encargo do pessoal a que nele está afecto. A quantidade de recursos a alocar nesta componente salarial, depende do efectivo docente e não docente existente, das suas qualificações, tipo de instituição e sua localização.

Dada a exiguidade de recursos na componente de Bens e Serviços, a estrutura central, emite instruções às Direcções Provinciais de Educação no sentido de adoptarem no critério de afectação de recursos o princípio que atenda ao tipo de instituição, sua dimensão e o efectivo escolar, por forma a não gerar desproporções na manutenção.

Atribuído o orçamento pelas instituições, estas são notificadas e, de seguida, obrigam-se a apresentar à Direcção Provincial a distribuição da dotação orçamental em tabela-tipo de despesas.

A descentralização da execução do orçamento permite aliviar a estrutura central das múltiplas operações e acções que a gestão directa dos recursos materiais e financeiros exigem. Tal como na componente de salários e remunerações, o nível central não intervém directamente na gestão dos recursos, quaisquer que sejam, de nível provincial.

3. ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS DA EDUCAÇÃO

Em Maio de 2001 foi aprovada a desagregação dos classificadores orgânico, económico e funcional da despesas e de operações financeiras do Estado.

3.1 Classificação funcional

De acordo com a classificação estabelecida são as seguintes as grandes funções de intervenção do Estado:

- 01 Serviços Públicos Gerais
- 02 Defesa
- 03 Segurança e ordem pública
- 04 Educação
- 05 Saúde
- 06 Segurança e Acção Social
- 07 Habitação e Desenvolvimento Colectivo
- 08 Recreação, Cultura e Religião
- 09 Combustíveis e Energia
- 10 Agricultura, Silvicultura, Pecuária, Pesca e Caça
- 11 Indústria Extractiva, Transformadora e de Construção, excepto combustíveis
- 12 Transportes e Comunicações
- 13 Outros serviços económicos
- 14 Outros serviços não especificados.

A função Educação (04) tem a seguinte desagregação:

- 041 Ensino Pré-primário e Primário**
 - 0411 Ensino Pré-primário
 - 0412 Ensino Primário.

042 Ensino Secundário

421 Ensino secundário geral

422 Ensino Técnico

429 Ensino Secundário n.e.

043 Ensino Superior

431 Universidades e Instituições Similares

432 Ensino superior não Universitário

439 Ensino superior n.e.

044 Ensino n.e.

449 Ensino n.e.

047 Serviços Auxiliares

471 Serviços Auxiliares

049 Serviços de Educação n.e.

0499 Serviços de Educação n.e.

Para 2000 e 2001 foram fixados os seguintes limites orçamentais por função no que se refere às *despesas de investimento com financiamento interno* (Leis 1 e 2 de 12/01/2001):

Funções	2000		2001	
	Limite orçamental	%	Limite orçamental	%
Serviços Públicos Gerais	770 157,00	34,67	497 616,00	19,86
Defesa Nacional	101 910,00	4,59	61 100,00	2,44
Segurança e ordem Pública	25 778,00	1,16	67 699,00	2,70
Educação	208 032,00	9,37	229 079,00	9,14
Saúde	123 477,00	5,56	231 188,00	9,23
Segurança e Acção Social	9 456,00	0,43	9 191,00	0,37
Habitação e Desenvolvimento Comunitário	253 060,00	11,39	303 504,00	12,12

**Segunda Parte: Estudos de caso nacionais
Cabo Verde, Angola, Moçambique**

Serviços Recreativos, Culturais e Religiosos	93 090,00	4,19	50 797,00	2,03
Energia e Combustíveis	41 812,00	1,88	42 743,00	1,71
Agricultura, silvicultura, Pecuária, Caça e Pesca	60 359,00	2,72	98 606,00	3,94
Indústria Extractiva, de Transformação e de Construção	39 122,00	1,76	20 996,00	0,84
Transporte e Comunicações	440 367,00	19,83	517 966,00	20,68
Outros Serviços Económicos	31 217,00	1,41	24 517,00	0,98
Outros Serviços não Especificados	23 283,00	1,05	350 000,00	13,97
Total das funções	2 221 120,00	100,00	2 505 002,00	100,00

3.2 Classificação orgânica

O Ministério da Educação tem a seguinte classificação orgânica:

- 50 Ministério da Educação**
- 5001 Ministério da Educação**
- 50011 Serviços Ensino Primário
- 50012 Serviços Ensino Secundário
- 50013 Serviços do Ensino Técnico Profissional
- 50014 Serviços de Alfabetização e Educação de Adultos
- 50015 Serviços de Formação de Professores
- 50016 Outros Serviços de Ensino
- 50017 Serviços Auxiliares
- 50019 Outros Serviços
- 5003 Comissão Nacional para a UNESCO
- 5021 Direcção Provincial de Educação**
- 50211 Serviços do Ensino Primário
- 50212 Serviços do Ensino Secundário
- 50213 Serviços do Ensino Técnico - Profissional
- 50214 Serviços de Alfabetização e Educação de Adultos
- 50215 Serviços de Formação de Professores
- 50216 Outros Serviços de Ensino

50217 Serviços Auxiliares

50219 Outros Serviços.

Por sua vez o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia tem como classificação orgânica:

52 Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia

5201 Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia

5203 Universidade Eduardo Mondlane

5205 Universidade Pedagógica

5207 Instituto Superior de Relações Internacionais

5225 Delegação da Universidade Pedagógica.

3.3 Classificação económica da despesa

A classificação económica das despesas públicas assenta em princípios e conceitos da contabilidade Nacional e respeita as recomendações dos organismos internacionais Sistema de contabilidade nacional, de 1993 e manual de Estatística Financeira do Governo, de 1986. De acordo com esses princípios e conceitos, a classificação económica apresenta uma estrutura que distingue dois grandes tipos de Despesas:

- (i) Despesas Correntes e
- (ii) Despesas de Capital, assim subdivididas em grandes grupos:

Código	Designação
	Despesas Correntes
1.1	Despesas com o pessoal
1.2	Bens e Serviços
1.4	Transferências Correntes
1.5	Subsídios
1.6	Outras Despesas Correntes
1.7	Exercícios Findos
	Despesas de Capital
2.1	Bens de Capital
2.3	Outras Despesas de Capital

Os Classificadores Económicos são extensivos à globalidade do Orçamento do Estado (Orçamento corrente e Orçamento de Investimento) e são aplicados e utilizados a nível central e provincial em todas as fases do processo orçamental:

- elaboração,
- apresentação,
- aprovação,
- execução (incluindo a contabilização dos gastos, a apresentação e encerramento de contas),
- e alterações orçamentais.

As despesas dividem-se em dois grandes grupos: *Despesas Correntes e Despesas de Capital*. Estas, por sua vez, encontram-se subdivididas em quatro níveis: *Grupos agregados, Grupos desagregados, Subgrupos e Rubricas*. Os Grupos agregados constituem a soma dos desagregados, enquanto estes resultam da soma dos subgrupos de despesas. Por sua vez, os subgrupos são a soma das rubricas.

Este tipo de classificação permite:

- identificar a natureza das despesas e a sua correcta contabilização;
- analisar a sua economicidade;
- agrupá-las de forma homogénea, de modo a favorecer a construção de indicadores necessários para uma correcta gestão financeira;
- obter informações sobre o grau de realização dos objectivos das políticas orçamental, económica e social;
- elaborar a Conta Geral do estado e as estatísticas financeiras do Governo, disponibilizar dados para a elaboração das Contas Nacionais.

3.3.1 Despesas Correntes

Consideram-se *Despesas Correntes* os gastos que se realizam em bens e serviços consumíveis durante o período financeiro, ou que se vão traduzir na compra de bens de consumo. Enquadram-se também neste grupo agregado os gastos com os salários pagos aos funcionários da Administração Pública.

□ *Despesas com o Pessoal*

As Despesas com o Pessoal englobam os salários, as remunerações e outros abonos que se pagam aos titulares de cargos de direcção e chefia, aos docentes e outros agentes que prestem serviços à educação. Subdividem-se em dois grupos desagregados, nomeadamente: *Salários e Remunerações* e *Outras Despesas com o Pessoal*, conforme se segue:

Estrutura da classificação económica das Despesas com o Pessoal

Código	Designação
1.1.1	Salários e Remunerações
1.1.2	Outras Despesas com o Pessoal

- *Salários e Remunerações*: enquadram-se neste subgrupo as despesas com salários, remunerações e outras despesas com os titulares de cargos de direcção e chefia, aos docentes e outros agentes que prestem serviços à educação. São incluídos neste subgrupo apenas vencimentos e abonos de carácter permanente que resultem do exercício da função ou do vínculo com o Estado. Inclui as seguintes rubricas.

Estrutura da classificação económica do subgrupo de despesas: Salários e Remunerações

Código	Designação
1.1.1.0.01	Vencimento base do pessoal do quadro
1.1.1.0.02	Vencimento base do pessoal fora do quadro
1.1.1.0.03	Remuneração do pessoal estrangeiro
1.1.1.0.04	Remuneração do pessoal aguardando aposentação
1.1.1.0.06	Gratificação e chefia
1.1.1.0.07	Outras Remunerações Certas
1.1.1.0.08	Remunerações extraordinárias
1.1.1.0.99	Outras remunerações

- *Outras Despesas com o Pessoal*: cobrem unicamente compensações de carácter variável ligadas ao desempenho de funções ou tarefas específicas. As rubricas que as integram são:

Estrutura da classificação económica do subgrupo de despesas: Outras Despesas com o Pessoal

Código	Designação
1.1.2.0.01	Ajudas de custo dentro do país
1.1.2.0.02	Ajudas de custo no exterior
1.1.2.0.03	Pessoal estrangeiro
1.1.2.0.05	Representação
1.1.2.0.06	Subsídio de combustível e manutenção de viaturas
1.1.2.0.07	Suplemento de vencimentos
1.1.2.0.08	Subsídio de funeral
1.1.2.0.99	Outras

- *Bens e Serviços*

Este subgrupo agregado subdivide-se em Bens e Serviços. Inclui despesas com a aquisição de bens de consumo, a compra de material duradouro de escritório (com excepção de máquinas fotocopiadoras, computadores, retroprojectores, carteiras escolares, quadros para sala de aula e outros equipamentos escolares, que devem ser classificados como Despesas de Capital) e outros bens de consumo duradouros e inventariáveis, bem como a aquisição de serviços.

Estrutura da classificação económica de Bens e Serviços

Código	Designação
1.2.1	Bens
1.2.2	Serviços

- *Bens:* Neste subgrupo desagregado são incluídas as despesas com bens de consumo, independentemente da sua duração. Subdivide-se nas seguintes rubricas:

Estrutura da classificação económica do subgrupo de despesas: Bens

Código	Designação
1.2.1.0.01	Combustíveis e lubrificantes
1.2.1.0.02	Manutenção e reparação de imóveis
1.2.1.0.03	Manutenção e reparação de equipamentos
1.2.1.0.05	Material não duradouro de escritório
1.2.1.0.06	Material duradouro de escritório
1.2.1.0.07	Fardamento e calçado
1.2.1.0.08	Outros bens não duradouros
1.2.1.0.99	Outros bens duradouros

- *Serviços:* Neste subgrupo desagregado são incluídas as despesas destinadas ao pagamento de serviços prestados por terceiros. Os Serviços desagregam-se nas seguintes rubricas.

Estrutura da classificação económica do subgrupo de despesas: Serviços

Código	Designação
1.2.2.0.01	Comunicações
1.2.2.0.02	Passagens dentro do país
1.2.2.0.03	Passagens fora do país
1.2.2.0.04	Rendas das instalações
1.2.2.0.05	Manutenção e reparação de imóveis
1.2.2.0.06	Manutenção e reparação de equipamentos
1.2.2.0.07	Transporte e carga
1.2.2.0.08	Seguros
1.2.2.0.09	Representação
1.2.2.0.10	Consultoria e assistência técnica residente
1.2.2.0.11	Consultoria e assistência técnica não residente
1.2.2.0.12	Água e electricidade
1.2.2.0.99	Outros

Transferências Correntes

As Transferências correntes referem-se as prestações sem contrapartida, ou seja, prestações gratuitas. As transferências podem ser realizadas por espécie (bens e serviços) ou em numerário. Concretamente para o sector da educação, são exemplo disso, a assistência aos estudantes no exterior em bolsas de estudo e as transferências para as instituições sem fins lucrativos (Transferência a Famílias), com quem o sector da educação ou órgãos internos do sector se encontram filiados, ou ainda as contribuições ou quotas a

pagar aos organismos internacionais aos quais o sector aderiu, desagregando-se nas seguintes rubricas:

Estrutura da classificação económica de Transferências Correntes

Código	Designação
1.4.3.3.99	Outras despesas sociais
1.4.3.4.01	Bolsas de estudo
1.4.4.0.01	Organizações internacionais gerais
1.4.4.0.02	Organizações internacionais sectoriais

Outras Despesas Correntes

Neste grupo são contabilizadas as despesas não classificáveis nos grupos anteriores. Tais despesas incluem, por exemplo, a *dotação provisional*. A dotação provisional é gerida directamente pelo Ministério do Plano e Finanças para fazer face a despesas correntes não previstas e inadiáveis.

Exercícios Findos

Este grupo comporta despesas não pagas dentro do período complementar e as dos anos económicos findos. Inclui as rubricas “Salários e Remunerações do pessoal, outras despesas com o pessoal, bens e serviços”.

Estrutura da classificação económica de Exercícios Findos

Código	Designação
1.7.0.0.01	Salários e remunerações
1.7.0.0.02	Outras despesas com o pessoal
1.7.0.0.03	Bens
1.7.0.0.04	Serviços

3.3.2 *Despesas de Capital*

Consideram-se *Despesas de Capital*, aquelas que englobam os gastos com a aquisição, ampliação ou melhoria (grandes reparações) de bens duradouros utilizados na produção de bens e serviços, ou que contribuem para a geração de poupanças.

As Despesas de Capital integra os seguintes subgrupos:

□ *Bens de Capital*

Os Bens de Capital compreendem a aquisição, reconstrução, grande reparação, renovação e ampliação de bens de capital. Inclui-se o preço de compra e o custo com fretes de transporte, seguros, impostos aduaneiros e outros impostos indirectos e taxas aplicáveis. Compõe-se dos seguintes subgrupos.

Estrutura da classificação económica de Despesas de Capital

Código	Designação
2.1.1.0.01	Habitacões
2.1.1.0.02	Edifícios
2.1.1.0.99	Outras
2.1.2.0.01	Meios de transporte
2.1.2.0.99	Outras
2.1.3.0.01	Melhoramentos fundiários
2.1.3.0.99	Outros

3.4 Despesas por níveis de ensino e natureza da despesa

Globalmente, o orçamento de Estado em Moçambique é caracterizado por um financiamento externo relativamente elevado, beneficiando prioritariamente os sectores sociais, em geral, e a educação, em particular. O financiamento externo concedido destina-se em larga percentagem aos gastos de capital.

O quadro seguinte apresenta a repartição do orçamento da educação de 1997 a 1999 segundo objectivos económicos e fontes de financiamento.

Distribuição das despesas da educação por objectivos económicos (1997-1999), em milhões de meticais

	1997		1998		1999	
Total-1 (Orç. Estado)	647 755,0	100,0%	875 483,0	100,0%	1 132 111,0	100,0%
Orçamento Corrente	583 219,0	90,0%	798 039,0	91,2%	1 033 007,0	91,3%
Salários e Remunerações	422 699,0	65,3%	591 893,0	67,6%	817 129,0	72,2%
Bens e Serviços	160 520,0	24,8%	206 146,0	23,5%	215 878,0	19,1%
Orçamento de Investimentos	64 536,0	10,0%	77 444,0	8,8%	98 104,0	8,7%
Construções	49 369,0	7,6%	58 583,0	6,7%	71 668,0	6,3%
Maquinaria e Equipamento	15 167,0	2,3%	18 861,0	2,2%	26 436,0	2,3%
Total-2 (Financiamento externo)	674 000,0	51,0%	593 000,0	40,4%	640 000,0	36,1%
Total Geral (1+2)	1 321 755,0	100,0%	1 468 483,0	100,0%	1 771 111,0	100,0%

Em 1999 o financiamento externo representou cerca de 36% dos gastos totais da educação. A contribuição do financiamento externo nas despesas de investimento do sector é bastante alta, pois o Orçamento do Estado (OE) faz cobertura nessa componente em apenas 10% do total dos créditos.

No que se refere ao Orçamento para despesas correntes, 72,2% é despendido em salários e remunerações (1999), enquanto 19,1% em bens e serviços. A cifra de salários e remunerações aumentou ligeiramente de 65,3% (em 1997), para 72,2% (em 1999), como consequência da admissão de novos professores e o melhoramento do leque salarial dos professores em 1998.

O conhecimento da distribuição da despesa pública por nível e tipo de ensino é fundamental para a compreensão das verdadeiras prioridades de despesas do Governo e a sua coerência para a realização dos grandes objectivos do sector.

O quadro seguinte ilustra o orçamento corrente total do sector, entre os anos de 1997 e 1999 e mostra a sua distribuição por níveis de ensino:

Limites acordados (MINED/MPF), por Níveis de Ensino (1997-1999) em milhões de meticais

NÍVEIS	1997		1998		1999	
	Dotação	%	Dotação	%	Dotação	%
Administração	109 862,0	18,8%	150 074,0	18,8%	194 023,0	18,8%
Mined Central	57 782,0		88 783,0		100 971,0	
DPE	38 832,0		40 859,0		60 559,0	
DDE's	13 248,0		20 432,0		32 493,0	
Ensino Geral	386,441,0	66,3%	530 607,0	66,5%	706 311,0	68,4%
EP1	261 922,0		359 536,0		495 408,0	
EP2	55 865,0		80 764,0		98 554,0	
ESG1	43 467,0		65 115,0		74 066,0	
ESG2 (EPU)	25 187,0		25 192,0		38 283,0	
Ensino Técnico	34 966,0	6,0%	47 532,0	6,0%	62 308,0	6,0%
ET.Elementar	1 145,0		2 456,0		3 198,0	
ET.Básico	19 513,0		29 243,0		39 870,0	
ET.Médio	14 308,0		15 833,0		19 240,0	
Formaç.de Professores	15 923,0	2,7%	21 336,0	2,7%	27 719,0	2,7%
CFPP's	9 188,0		10 426,0		12 800,0	
IMAP's	6 735,0		10 910,0		14 919,0	
Outros não específicos	36 027,0	6,2%	48 490,0	6,1%	42 646,0	4,1%
AEAdultos	3 582,0		6 635,0		6 830,0	
Lares	9 833,0		10 500,0		13 601,0	
Internatos	4 783,0		8 470,0		8 793,0	
EFDesporto	369,0		604,0		770,0	
CFAT's	5 041,0		9 104,0		9 635,0	
Outros	12 419,0		13 177,0		3 017,0	
Total Prov.	525 437,0	90,1%	709 256,0	88,9%	932 036,0	90,2%
Total Nac.	583.219,0	100,0%	798.039,0	100,0%	1.033.007,0	100,0%

Analisando a repartição das despesas por níveis de ensino verifica-se que as escolas primárias (EP1 e EP2) receberam para funcionamento cerca de 55% do orçamento, contra cerca de 18% de

despesas de administração. Os restantes 27% foram destinados aos outros níveis de ensino.

Combinando a classificação orgânica e a classificação económica da despesa, os limites de despesas correntes para o Ministério da Educação e do Ensino Superior Ciência e Tecnologia e para as Províncias foram os seguintes para os anos 2000 e 2001 (Leis 1 e 2 de 12/01/2001):

Orçamento de funcionamento - Despesas Correntes ano 2000

	Limites orçamentais em milhões de Meticais			
	Pessoal	Bens, Serviços Outras despesas correntes	Total Despesas Correntes	%
Ministério da Educação	37 303,00	160 489,00	197 792,00	2,44
Ministério Ensino Superior Ciência e Tecnologia	183 235,00	78 974,00	262 209,00	3,23
Províncias				
Niassa	113 043,00	78 660,00	191 703,00	2,36
Cabo Delgado	128 222,00	98 011,00	226 233,00	2,79
Nampula	249 035,00	150 059,00	399 094,00	4,92
Zambézia	228 019,00	144 203,00	372 222,00	4,59
Tete	155 746,00	85 973,00	241 719,00	2,98
Manica	124 868,00	76 890,00	201 758,00	2,49
Sofala	222 396,00	147 530,00	369 926,00	4,56
Inhambane	120 712,00	71 183,00	191 895,00	2,36
Gaza	148 373,00	96 533,00	244 906,00	3,02
Maputo	161 118,00	71 141,00	232 259,00	2,86
Cidade de Maputo	204 223,00	69 494,00	273 717,00	3,37
Total Províncias	1 855 755,00	1 089 677,00	2 945 432,00	36,29
OGE despesas correntes	3 895 000,00	4 221 000,00	8 116 000,00	100,00

Orçamento de funcionamento – Despesas Correntes ano 2001

Limites orçamentais em milhões de Meticais				
	Pessoal	Bens, Serviços Outras despesas correntes	Total Despesas Correntes	%
Ministério da Educação	47 331,00	165 363,00	212 694,00	2,00
Ministério Ensino Superior Ciência e Tecnologia	207 750,00	91 574,00	299 324,00	2,81
Províncias				
Niassa	137 034,00	91 916,00	228 950,00	2,15
Cabo Delgado	139 541,00	127 454,00	266 995,00	2,50
Nampula	278 268,00	191 329,00	469 597,00	4,40
Zambézia	228 001,00	178 035,00	406 036,00	3,81
Tete	142 141,00	106 736,00	248 877,00	2,33
Manica	141 188,00	112 001,00	253 189,00	2,37
Sofala	204 187,00	157 899,00	362 086,00	3,40
Inhambane	142 304,00	101 828,00	244 132,00	2,29
Gaza	146 491,00	115 962,00	262 453,00	2,46
Maputo	163 954,00	75 882,00	239 836,00	2,25
Cidade de Maputo	197 169,00	81 570,00	278 739,00	2,61
Total Províncias	1 920 278,00	1 340 612,00	3 260 890,00	30,59
OGE despesas correntes	5 002 000,00	5 659 000,00	10 661 000,00	100,00

4. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Na actualidade, o sector da educação, em Moçambique, regista um avanço significativo no processo global de programação, execução e controlo do orçamento, comparativamente aos anos anteriores, por um lado, pelo grande empenhamento do sector na formação dos técnicos, em contabilidade e gestão de finanças públicas, e, por outro lado, pela reforma dos instrumentos normativos, de modo a adequá-los ao momento presente.

Não obstante os progressos assinalados, muito caminho ainda há a percorrer. Pois, em matéria de gestão, a nível das Escolas, há sinais visíveis de insuficiências retractados na falta de recursos humanos capazes de avaliar com relativa segurança o comportamento das despesas, ou medir a sua eficácia de modo a sugerir melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Apesar das reformas administrativas e financeiras que se operam no país, o sistema de gestão financeira que remonta aos anos 1920, é manual. Importa no entanto aqui referir que a actual fase das mudanças ainda não satisfaz às preocupações do sector, tendo em conta que o fluxo de informação financeira a processar, quotidianamente, exige um padrão de qualidade que a escrituração manual não pode proporcionar.

Um dos outros desafios do sector nesta matéria, é concretizar a intenção de configurar os processos de escrituração e gestão, numa base informatizada. Urge portanto, a necessidade de aquisição de um programa de aplicação informática que proporcione a qualidade de trabalho desejada.

Como comentário, começaríamos por referir que o Projecto *“Reforço das capacidades nacionais para a preparação execução dos*

orçamentos e análise das despesas de educação” foi uma oportunidade que em nosso entender proporcionou às equipas nacionais para a preparação e execução dos orçamentos e análise das despesas de educação em Angola, Cabo Verde, Moçambique, em particular à equipa nacional de Moçambique, um rol de experiências valiosas no domínio das formas de utilização das técnicas de análise de custos da educação, métodos de financiamento e procedimentos de recolha de informação para a elaboração dos Orçamentos.

Consideramos igualmente valioso o intercâmbio estabelecido e a inteira disponibilidade das equipas nacionais de Angola e Cabo Verde, lamentando apenas o facto das ausências da Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe que, seguramente, com as suas experiências, tornariam o evento mais enriquecido.

No concernente aos aspectos organizacionais, pouco achamos de relevante que fosse digno de reparo. Pelo contrário, entendemos que foi meritória a direcção e a execução do Projecto.

Relativamente aos conteúdos temáticos das reuniões, gostaríamos de ver nas próximas oportunidades, a incorporação de espaços para debate ou até mesmo inserção de unidades temáticas alusivas a formação em avaliação de indicadores de desempenho de projectos.

ANEXOS

Anexo 1 Sistema Educativo e Plano Estratégico

Organização do Sistema Educativo

Em 1995, o Governo aprovou a Política Nacional de Educação (PNE). O país e o sector da educação estavam assim, na posse de um instrumento fundamental que estabelecia a visão e as prioridades políticas das mudanças a serem empreendidas na educação. Já não se tratava de articular apenas as necessidades específicas de um nível de ensino, mas de um quadro global e íntegro, das prioridades do sistema educacional. Na sua política, o Governo identificou três linhas de acção, nomeadamente a expansão do acesso e equidade; a melhoria da qualidade e relevância da educação; o reforço da capacidade institucional; e escolheu o ensino básico como a maior prioridade das intervenções a efectuar. Por detrás da priorização da educação básica, está a consciência e o reconhecimento de que o verdadeiro desenvolvimento que o país aspira, passa pela *renovação da escola primária e eliminação dos níveis prevaletentes de analfabetismo e exclusão*.

A experiência de um passado recente, contribuiu para mostrar que sendo importante, a aprovação de uma política educacional por si só, não seria suficiente para a operacionalização das políticas definidas num quadro de acções sobre as principais intervenções a empreender. As intenções políticas foram traduzidas num quadro de acções e transformações pela via de um plano estratégico.

Plano Estratégico de Educação

O Plano Estratégico de Educação (PEE), é um instrumento de planificação e mobilização de recursos numa base flexível e

deslizante, que não tem a pretensão de resolver a totalidade dos problemas do Sistema Nacional de Educação (SNE) em simultâneo. O PEE caracteriza-se como um plano centrado em prioridades e, portanto, com opções limitadas. Pela sua concepção e conteúdo, pode-se afirmar que o PEE teve o mérito de distinguir não só o que devia ser feito mas, sobretudo, o que podia ser feito.

O conteúdo do PEE assenta nos três pilares definidos pela Política Nacional de Educação:

- Aumento do acesso e equidade
- Melhoria da qualidade e relevância do ensino:
- Reforço da capacidade institucional do Ministério da Educação nos diferentes níveis de administração.

O PEE retoma a grande prioridade definida na política educativa do Governo - o ensino básico que corresponde aos dois níveis de ensino primário complementado pelas actividades de alfabetização e educação de adultos. Embora a prioridade da PNE e do seu PEE nesta fase seja o ensino básico, a estratégia do Governo para o sector da educação reconhece a importância relativa de outros níveis de ensino, o que é visto como uma condição indispensável para emprestar equilíbrio e um desenvolvimento harmonioso à totalidade do sistema.

Como instrumento para mobilização de recursos ao nível interno e internacional, as necessidades financeiras para a implementação do PEE, baseia-se num Cenário de Despesas de Médio Prazo, que traduz a projecção das despesas de investimento e correntes a efectuar num horizonte temporal inicialmente definido como sendo de cinco anos. No entendimento do Governo, o Cenário de Despesas deve resultar num plano financeiro que expressa, em primeiro lugar, os níveis de contribuição projectados com base nos recursos internos que compreendem o Orçamento do Estado e outras fontes internas de

financiamento; em segundo lugar, as hipóteses de financiamento com recurso a donativos que constituem uma forma de ajuda não reembolsável e, finalmente, os níveis de financiamento projectados com base nos créditos ou empréstimos.

No custo global do PEE estimado em 717 milhões de Dólares americanos, assume-se que a contribuição do Governo durante o período representará cerca de 60%. Os recursos serão prioritariamente aplicados para cobrir os custos correntes, nomeadamente os salários.

O subsistema do ensino superior desenvolveu também uma estratégia subsectorial o que vai contribuir para completar e estabelecer uma visão integrada do sector da educação e facilitará, certamente, a negociação, mobilização e redistribuição de recursos entre os diversos níveis do SNE.

Anexo 2 Princípios, Objectivos da Educação e Idade Escolar

Princípios Gerais

Norteia a Educação o princípio consagrado na Constituição da República de Moçambique segundo o qual a Educação é um direito e um dever de todo o cidadão, o que se deve traduzir na igualdade de oportunidades de acesso de todos eles aos diferentes tipos e níveis de ensino. No quadro da lei, o Estado permite a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo. O ensino público é laico.

Objectivos

Segundo a Lei nº 6/92, de 6 de Maio, promulgada com a finalidade de reajustar o quadro geral do ensino educativo e adequar as disposições contidas na Lei 4/83, de 23 de Março, às condições sociais

e económicas do país, tanto do ponto de vista pedagógico como organizacional, a Educação tem por objectivos:

- Erradicar o analfabetismo;
- Garantir o ensino básico a todos os cidadãos de acordo com o desenvolvimento do país através da introdução progressiva da escolaridade obrigatória e formar quadros para as necessidades do desenvolvimento sócio-económico do país.

Idade escolar

A idade escolar de admissão à 1ª classe é 6 (seis) anos. Os pais, a família, os órgãos locais do poder e as instituições económicas e sociais contribuem para o sucesso da escolaridade obrigatória, promovendo a inscrição das crianças em idade escolar, apoiando-as nos estudos, evitando as desistências, particularmente, antes de completar as sete classes do ensino primário.

Estrutura do Sistema Nacional de Educação

O Sistema Nacional de Educação estrutura-se em ensino pré-escolar, ensino escolar e ensino extra-escolar.

Ensino pré-escolar - é o que se realiza em creches e jardins de infância para crianças com idade inferior a 6 anos, com um carácter complementar à acção educativa da família, com a qual coopera estritamente. Compete ao Ministério da Educação, (MINED) em conjunto com o Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social, definir as normas gerais do ensino pré-escolar, apoiar e fiscalizar o seu cumprimento, definir os critérios e normas para abertura, funcionamento e encerramento dos estabelecimentos de ensino pré-escolar. A frequência do ensino pré-escolar é facultativa.

Ensino Escolar – compreende:

- Ensino Geral
- Ensino Técnico-Profissional
- Ensino Superior.

Além do ensino ministrado nos estabelecimentos de ensino referidos no número anterior, o ensino escolar integra também modalidades especiais de ensino, nomeadamente:

- Ensino Especial
- Ensino Vocacional
- Ensino de Adultos
- Ensino à Distância
- Formação de Professores.

Cada uma destas modalidades é parte integrante do ensino escolar mas rege-se por disposições especiais.

Ensino Extra-escolar – é o que engloba as actividades de alfabetização e de aperfeiçoamento, a actualização cultural e científica. Realiza-se fora do sistema regular de ensino.

São objectivos fundamentais do ensino extra-escolar:

- Eliminar o analfabetismo literal;
- Contribuir para a efectiva igualdade de oportunidades educativas e profissionais dos que não frequentam o sistema regular de ensino ou abandonaram precocemente, designadamente através da alfabetização de adultos, crianças e jovens.

Anexo 3 Caracterização do Ensino Escolar

Ensino Geral

O Ensino Geral compreende dois níveis: o Primário e o Secundário. O Primário é frequentado, em princípio, a partir do ano lectivo em que as crianças completam 6 anos de idade.

O *ensino primário* tem como objectivo fundamental proporcionar uma formação básica nas áreas de comunicação, das ciências matemáticas, das ciências naturais e sociais, e da educação física, estética e cultural. O ensino primário compreende as sete primeiras classes, subdivididas em dois graus:

- 1º Grau, da 1ª à 5ª classes (EP1);
- 2º Grau, da 6ª à 7ª classes (EP2).

O *ensino secundário* tem como objectivos a consolidação e aplicação dos conhecimentos dos alunos nas ciências matemáticas, naturais e sociais e nas áreas da cultura, estética e educação física. O nível secundário do ensino geral compreende cinco classes e subdivide-se em dois ciclos:

- 1º Ciclo, da 8ª à 10ª classes (ESG1);
- 2º Ciclo, da 11ª à 12ª classes (ESG2).

Ensino Técnico-Profissional

O Ensino Técnico-Profissional constitui o principal instrumento para a formação profissional da força de trabalho qualificada necessária para o desenvolvimento económico e social do país e compreende os seguintes níveis:

- Elementar;
- Básico;

- Médio.

Ensino Superior

Ao ensino superior compete assegurar a formação a nível mais alto de técnicos e especialistas nos diversos domínios do conhecimento científico necessários ao desenvolvimento do país. O ensino superior destina-se aos graduados com a 12^a classe do ensino geral ou equivalente e realiza-se em universidades, institutos superiores, escolas superiores e academias. Em 1998 o ensino superior teve uma matrícula total de cerca de 700 estudantes.

Modalidades especiais de Ensino Escolar

Educação Especial – consiste na educação de crianças e jovens portadoras de deficiências físicas sensoriais e mentais ou de difícil enquadramento escolar e realiza-se, em princípio, através da inclusão de alunos portadores de deficiências ligeiras em escolas regulares e em instituições especiais para os alunos que requeiram um atendimento especializado.

Existem, actualmente quatro escolas especiais em todo o país: duas para deficientes mentais, uma para cegos e uma para surdos. Estas escolas congregam no seu conjunto, 400 alunos. Esta cifra não reflecte o quadro nacional de necessidades educativas especiais para crianças com dificuldades de aprendizagem. As linhas estratégicas principais do desenvolvimento da educação especial são, entre outros, nos termos da política educacional: a criação de oportunidades para crianças com necessidades educativas especiais, através das seguintes medidas:

- Promoção do princípio da integração através da sensibilização e mobilização de escolas regulares e comunidades para o programa de educação especial integrado;
- Formação de professores de apoio, fornecimento de materiais de ensino e equipamento e concepção de planos de estudo flexíveis para crianças com necessidades educativas especiais.

Formação de Professores – a formação de professores para o ensino geral, técnico-profissional, realiza-se em instituições especializadas. A formação de professores estrutura-se em três níveis:

Nível Básico: realiza-se a formação de professores do ensino primário do 1º Grau. As habilitações de ingresso neste nível correspondem à 7ª classe.

Nível Médio: realiza a formação inicial dos professores do ensino primário do 2º Grau e dos professores de práticas de especialidades do ensino técnico-profissional. As habilitações de ingresso neste nível correspondem à 10ª classe do ensino geral ou equivalente.

Nível Superior: realiza a formação de professores para todos os níveis de ensino. As habilitações de ingresso neste nível corresponde à 12ª classe de ensino geral.

Ensino de Adultos – é organizado para os indivíduos que não se encontram na idade normal de frequência do ensino geral e técnico-profissional. Esta modalidade de ensino é também destinada aos indivíduos que não tiveram oportunidade de enquadramento no sistema de ensino escolar na idade normal de formação, ou que não o concluíram. Têm acesso a esta modalidade de ensino os indivíduos:

- ao nível do ensino primário, a partir dos 15 anos;
- ao nível do ensino secundário, a partir dos 18 anos.

Ensino à Distância – o ensino à distância, mediante o recurso às novas tecnologias de informação e comunicação, constitui não só uma forma complementar de ensino regular, mas também uma modalidade alternativa de ensino escolar. Actualmente os cursos organizados na metodologia de ensino à distância funcionam para a formação em exercício de professores primários.

Ensino Extra-Escolar – as actividades de alfabetização que se enquadram neste tipo de ensino são organizadas em cursos de três anos, depois dos quais os alfabetizandos completam o nível equivalente à 5ª classe (EP1). O número de participantes nas actividades de alfabetização chegou a atingir em 1980 uma cifra de mais de 415 mil alfabetizandos, para em 1989 baixar para 46 mil e 27 mil em 1995. Os efectivos deste nível estão em processo de recuperação tendo atingido 60 mil em 2000. A redução dos efectivos deveu-se principalmente aos efeitos devastadores da guerra, excessiva formalização dos programas e o uso do Português como língua de ensino (quando muitos adultos são incapazes de compreender e comunicar em Português).

Devido à prevalência de uma elevada taxa de analfabetismo, 60% para a população de mais de 15 anos, sendo 78% de mulheres e à exclusão de cerca de 46% de crianças em condições de frequentar o EP1 (6º a 10 anos), as actividades de educação não-formal, actualmente sem qualquer tipo de representatividade, constituem uma solução apropriada para a diversificação da oferta educativa.

A política nacional de educação, reconhece que tendo em conta as elevadas taxas de analfabetismo, a expansão do ensino primário será complementada com o desenvolvimento de programas de alfabetização funcional centrados na participação activa das comunidades e empenho das autoridades locais, tendo como alvos prioritários os jovens, adultos, as mulheres e raparigas.

Anexo 4 Administração do Sistema Nacional de Educação

No quadro da repartição de competências o Ministro da Educação é responsável pela planificação, direcção e controlo da administração do Sistema Nacional de Educação, assegurando a sua unicidade. Neste sentido, cabe ao Ministério da Educação a definição da política educativa bem como a sua aplicação.

Os currículos e programas de ensino escolar, com excepção do ensino superior, têm um carácter nacional e são aprovados pelo Ministério da Educação. Todavia, sempre que se revele necessário, podem ser introduzidas adaptações de carácter regional aos currículos e programas nacionais por forma a garantir uma melhor qualificação dos alunos, desde que com isso não contrariem os princípios, objectivos e concepção do SNE. Essas adaptações são aprovadas pelo Ministro da Educação.

Estrutura formal, responsabilidades e linhas de autoridade

O Sistema educativo moçambicano era, na sua concepção original, extremamente centralizado. No quadro da política actual do Governo está em curso a transferência para os Governos Provinciais de determinadas funções e competências até então exercidas pelos órgãos centrais. Esta importante acção de descentralização consubstanciada pelo Decreto nº 49/94, de 19 de Outubro, vai num futuro próximo, modificar o campo das atribuições entre os órgãos centrais da administração pública e os locais. Todavia, o Estado continuará sendo o garante do bom funcionamento dos serviços públicos e da coerência do sistema de educação.

Nível Central

A Administração central do MINED organiza-se de acordo com as seguintes áreas de actividade:

- Educação e Formação;
- Investigação e Desenvolvimento Curricular;
- Administração e Planificação;
- Controlo e Supervisão.

Estrutura do Ministério da Educação

Tem a seguinte Estrutura Orgânica:

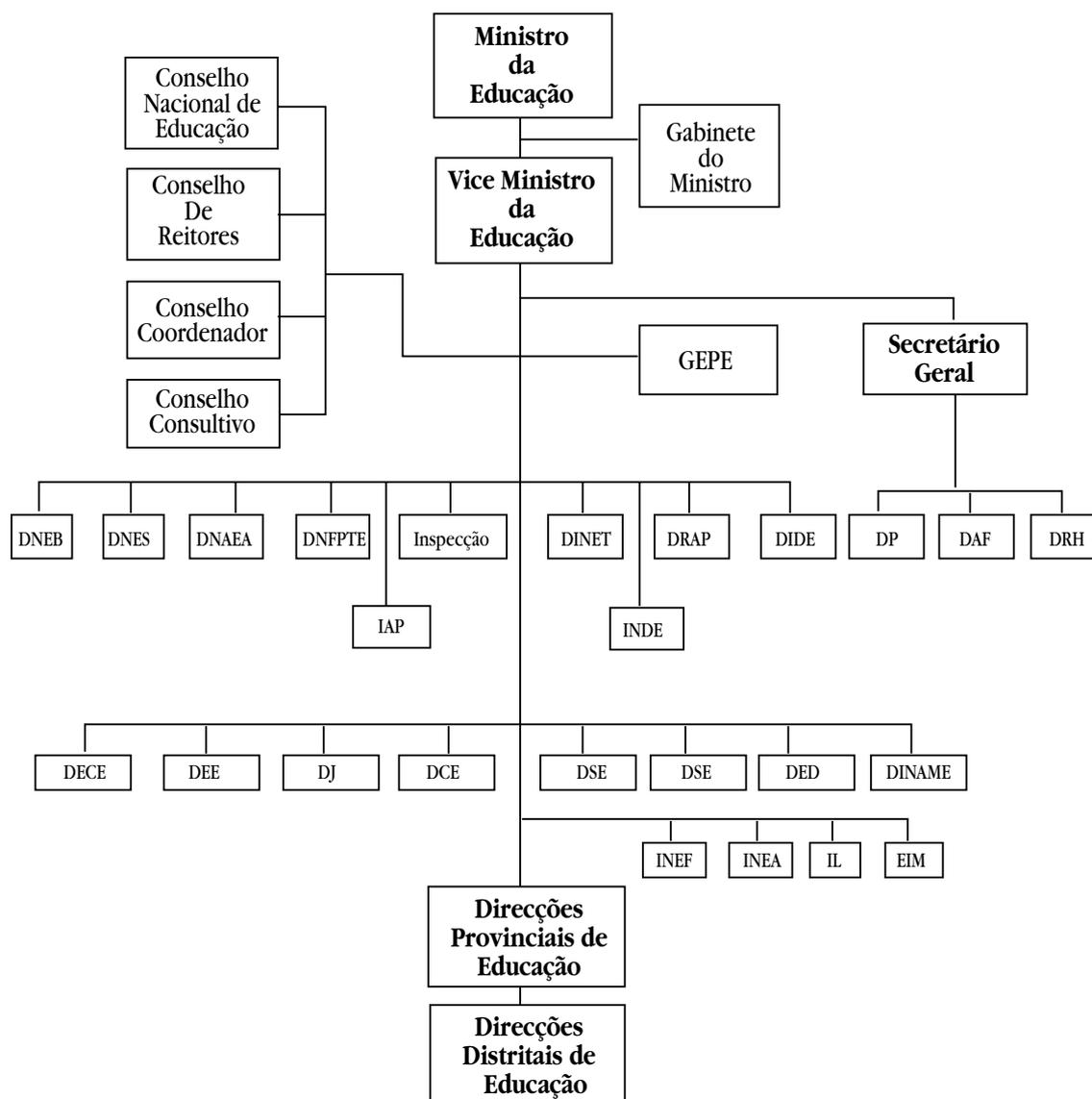
- Direcção Nacional do Ensino Básico (DNEB);
- Direcção Nacional de Alfabetização e Educação de Adultos (DNAEA);
- Direcção Nacional do Ensino Secundário (DNES);
- Direcção Nacional de Formação de Professores e Técnicos de Educação (DNFPTE);
- Direcção Nacional do Ensino Técnico-profissional (DINET);
- Direcção de Recursos de Apoio Pedagógico (DRAP);
- Direcção de Desporto Escolar (DIDE);
- Direcção de Planificação (DP);
- Direcção de Administração e Finanças (DAF);
- Direcção de Recursos Humanos (DRH);
- Inspeção Geral da Educação (Inspeção);
- Departamento de Educação Especial (DEE);
- Departamento Jurídico (DJ);
- Departamento de Envolvimento da Comunidade na Educação (DECE);
- Departamento de Certificação e Equivalências (DEE);
- Departamento de Educação à Distância (DED);

Segunda Parte: Estudos de caso nacionais
Cabo Verde, Angola, Moçambique

- Departamento de Saúde Escolar (DSE);
- Gabinete do Ministro (GM).

São Instituições subordinadas: o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE), o Instituto de Aperfeiçoamento de Professores (IAP), o Instituto Nacional de Educação de Adultos (INEA), o Gabinete Técnico de Gestão de Projectos Educacionais (GEPE), o Instituto de Línguas (IL), a Escola Internacional de Maputo (EIM) e o Instituto Nacional de Educação Física (INEF).

Anexo 5 Estrutura Orgânica do Ministério da educação



Nível Provincial

A administração da Educação a nível provincial é exercida pela Direcção Provincial de Educação (DPE) que tem como objectivos:

- Garantir a administração e a Planificação unitária do Sistema Nacional de Educação, o seu desenvolvimento com base nas determinações

do plano central, decisões do Ministro da Educação e de acordo com as necessidades do desenvolvimento territorial;

- Dirigir e controlar as instituições de educação, em particular, prestar-lhes apoio técnico-pedagógico e administrativo;
- Gerir os recursos humanos, materiais e financeiros alocados à Educação na Província.

Constituem a estrutura da Direcção Provincial de Educação os seguintes órgãos:

- Departamento de Direcção Pedagógica;
- Departamento de Planificação;
- Departamento de Administração e Finanças;
- Departamento de Recursos Humanos;
- Departamento de Educação Física e Desporto Escolar;
- Inspecção;
- Secretaria.

As DPE's observam e aplicam a política educativa definida pelo MINED no território sob a sua jurisdição. Na sua actividade, as DPE's são dirigidas por um Director Provincial nomeado pelo Ministro da Educação após consulta ou proposta do Governador Provincial.

Os Directores Provinciais de Educação observam uma subordinação dupla em relação ao Ministro da Educação e ao Governador Provincial.

Nível Distrital e Escolar

No âmbito da divisão administrativa do País, o Distrito constitui a base territorial de planificação da educação. Com efeito, é a nível desta unidade territorial que se realiza a administração directa dos estabelecimentos de ensino de todos os níveis, à excepção do superior. Consequentemente, com base nos procedimentos da

metodologia da microplanificação, o Distrito é entendido como base da identificação das necessidades da educação a nível local.

As Direcções Distritais de Educação (DDE) são dirigidas por um Director Distrital nomeado pelo Governador Provincial sob proposta do Director Provincial de Educação.

Para além da figura de Director Distrital, a estrutura de DDE inclui uma Secção constituída por técnicos das áreas pedagógica e administrativa, nomeadamente, a supervisão, apoio pedagógico e inspecção; a administração financeira e de recursos humanos e a planificação.

À excepção do ensino superior, a nível de cada estabelecimento escolar é nomeado um Director de Escola coadjuvado por adjuntos para as áreas pedagógica e administrativa.

Anexo 6 Ficha de proposta de orçamento

Orçamento Corrente – Âmbito Central e Provincial

Tabela tipo de Despesas em função da sua Classificação Económica

I. Ano Económico:

II. Instituição: Ministério da Educação
Estrutura Orgânica, Subordinada ou Tutelada:

III. Classificação Orgânica: 40,00

IV. Execução e Programação Financeira **Unidade: Mil Meticais**

Classificação Económica		Dotação
Código	Descrição	Ano Económico-(n)
1.1.1	Salários e Remunerações	0,0
1.1.1.0.01	<i>Vencimento base do pessoal do quadro</i>	
1.1.1.0.02	<i>Vencimento base do pessoal fora do quadro</i>	
1.1.1.0.03	<i>Remuneração do pessoal estrangeiro</i>	
1.1.1.0.04	<i>Remuneração do pessoal aguardando aposentação</i>	
1.1.1.0.06	<i>Gratificação e chefia</i>	
1.1.1.0.07	<i>Outras remunerações certas</i>	
1.1.1.0.08	<i>Remunerações extraordinárias</i>	
1.1.1.0.99	<i>Outras Remunerações</i>	
1.1.2	Outras Despesas com o pessoal	0,0
1.1.2.0.01	<i>Ajudas de custo dentro do país</i>	
1.1.2.0.02	<i>Ajudas de custo no exterior</i>	
1.1.2.0.03	<i>Pessoal estrangeiro</i>	
1.1.2.0.05	<i>Representação</i>	
1.1.2.0.06	<i>Subsídio de combustível e manutenção de viaturas</i>	
1.1.2.0.07	<i>Suplemento de vencimentos</i>	
1.1.2.0.08	<i>Subsídio de funeral</i>	
1.1.2.0.99	<i>Outras</i>	
1.2.1	Bens	0,0
1.2.1.0.01	<i>Combustíveis e Lubrificantes</i>	
1.2.1.0.02	<i>Manutenção e Reparação de Imóveis</i>	
1.2.1.0.03	<i>Manutenção e Reparação de Equipamentos</i>	
1.2.1.0.05	<i>Material não Duradouro de Escritório</i>	
1.2.1.0.06	<i>Material Duradouro de Escritório</i>	
1.2.1.0.07	<i>Fardamento e Calçado</i>	
1.2.1.0.08	<i>Outros Bens não Duradouros</i>	
1.2.1.0.99	<i>Outros Bens Duradouros</i>	

1.2.2	Serviços	0,0
<i>1.2.2.0.01</i>	<i>Comunicações</i>	
<i>1.2.2.0.02</i>	<i>Passagens Dentro do País</i>	
<i>1.2.2.0.03</i>	<i>Passagens Fora do País</i>	
<i>1.2.2.0.04</i>	<i>Renda de Instalações</i>	
<i>1.2.2.0.05</i>	<i>Manutenção e Reparação de Imóveis</i>	
<i>1.2.2.0.06</i>	<i>Manutenção e Reparação de Equipamentos</i>	
<i>1.2.2.0.07</i>	<i>Transporte e Carga</i>	
<i>1.2.2.0.08</i>	<i>Seguros</i>	
<i>1.2.2.0.09</i>	<i>Representação</i>	
<i>1.2.2.0.10</i>	<i>Consultoria e Assistência Técnica residente</i>	
<i>1.2.2.0.11</i>	<i>Consultoria e Assistência Técnica não residente</i>	
<i>1.2.2.0.12</i>	<i>Água e Electricidade</i>	
<i>1.2.2.0.99</i>	<i>Outros Serviços</i>	
1.4	Transferências Correntes	0,0
<i>1.4.3.3.99</i>	<i>Outras Despesas Sociais</i>	
<i>1.4.3.4.01</i>	<i>Bolsas de Estudo</i>	
1.6	Outras Despesas Correntes	0,0
<i>1.6.0.0.99</i>	<i>Outras Despesas Correntes</i>	
1.7	Exercícios Findos	0,0
<i>1.7.0.0.01</i>	<i>Salários e Remunerações</i>	
<i>1.7.0.0.02</i>	<i>Outras Despesas com o Pessoal</i>	
<i>1.7.0.0.03</i>	<i>Bens</i>	
<i>1.7.0.0.04</i>	<i>Serviços</i>	
2.1	Bens de Capital	0,0
<i>2.1.2.0.01</i>	<i>Meios de Transporte</i>	
<i>2.1.2.0.99</i>	<i>Outra Maquinaria e Equipamento</i>	
<i>2.1.3.0.01</i>	<i>Melhoramentos Fundiários</i>	
<i>2.1.3.0.99</i>	<i>Outros Bens de Capital</i>	
	Total	0,0

BIBLIOGRAFIA GERAL

BLEJER AND CHEASTY. 1991. The measurement of fiscal deficits, in: *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX.

BROCHIER, LLAU AND MICHALET. 1975. *Economie Financière*, Paris: PUF.

BUCHANAN AND FLOWERS. 1989. *The Public Finances*, 5th ed., Irwin, Homewood.

DORRANCE, Inflation et croissance, in: *Finances et Développement*, vol. I.

DUVERGER. 1975. *Finances Publiques*, 8^e éd., Paris: Thémis.

FURGESON (Ed.). 1964. *Public Debt and Future Generations*, The University of North Carolina Press.

GAUDEMET ET MOLINIER. 1989. *Finances publiques*, vol. 1, Paris: Montchrestien.

HARLOW. 1973. On the decline and possible fall of PPBS, in: *Public Finance Quarterly*, vol. 1.

HYMA. 1987. *Public Finance*, 2nd ed. New York: The Dryden Press.

LEVY-LAMBERTET GUILLAUME. 1971. *La Rationalisation des choix budgétaires*, Paris: PUF.

LERETAILE. 1972. *Les Choix Budgétaires*, Paris: PUF.

LYDEN, F., MILLER, E. 1970. *Planning – Programming – Budgeting : a systems approach to management*. Chicago: Murk ham Publishing Co.

Bibliografia Geral

MEHL AND BELTRAME. 1984. *Science et Technique Fiscales*, Paris: Presses Universitaires.

PEACOCK AND WISEMAN. 1979. Approaches to the analysis of Government expenditure growth, in: *Public Finance Quarterly*, vol. 7.

R. and P. MUSGRAVE. 1989. *Public Finance in Theory and practice*, 5th edition. New York: McGraw-Hill.

RIVOLI, J. 1975. *Le budget de l'Etat*, Paris: Editions du Seuil; édition mise à jour en 1978, Points Économie.

TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim. 1997. *Lições de Finanças Públicas*, 5e ed. (refundida e actualizada, reimpressão) Portugal: Coimbra Editora.

WILDABSKY. 1986. *Budgeting*, 2nd ed. New Brunswick: Transaction Books.

IIEP publications and documents

More than 1,200 titles on all aspects of educational planning have been published by the International Institute for Educational Planning. A comprehensive catalogue is available in the following subject categories:

Educational planning and global issues

General studies - global/developmental issues

Administration and management of education

Decentralization - participation - distance education - school mapping - teachers

Economics of education

Costs and financing - employment - international co-operation

Quality of education

Evaluation - innovation - supervision

Different levels of formal education

Primary to higher education

Alternative strategies for education

Lifelong education - non-formal education - disadvantaged groups - gender education

Copies of the Catalogue may be obtained on request from:

IIEP, Communication and Publications Unit

information@iiep.unesco.org.

Titles of new publications and abstracts may be consulted at the following web site: *www.unesco.org/iiep.*

The International Institute for Educational Planning

The International Institute for Educational Planning (IIEP) is an international centre for advanced training and research in the field of educational planning. It was established by UNESCO in 1963 and is financed by UNESCO and by voluntary contributions from Member States. In recent years the following Member States have provided voluntary contributions to the Institute: Denmark, Finland, Germany, Iceland, India, Ireland, Norway, Sweden and Switzerland.

The Institute's aim is to contribute to the development of education throughout the world, by expanding both knowledge and the supply of competent professionals in the field of educational planning. In this endeavour the Institute co-operates with interested training and research organizations in Member States. The Governing Board of the IIEP, which approves the Institute's programme and budget, consists of a maximum of eight elected members and four members designated by the United Nations Organization and certain of its specialized agencies and institutes.

Chairperson:

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malaysia)

Director, Lang Education, Kuala Lumpur, Malaysia.

Designated members:

Carlos Fortín

Assistant Secretary-General, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva, Switzerland.

Edgar Ortégón

Director, Projects and Investment Programming, Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES), Santiago, Chile.

Jean Louis-Sarbib

Senior Vice-President, the World Bank, Washington DC, United States.

Ester Zulberti

Chief, Extension, Education and Communication Service, Research Extension and Training Division, Sustainable Development Department, FAO.

Elected members:

José Joaquín Brunner (Chile)

Director, Education Programme, Fundación Chile, Santiago, Chile.

Klaus Hüfner (Germany)

Professor, Free University, Berlin, Germany.

Zeineb Faïza Kefi (Tunisia)

Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Tunisia to France and Permanent Delegate of Tunisia to UNESCO.

Philippe Mehaut (France)

Deputy Director, Centre d'études et de recherches sur les qualifications, (Céreq), Marseille, France.

Teboho Moja (South Africa)

Professor of Higher Education, Steinhardt School of Education, New York University, New York, United States.

Teiichi Sato (Japan)

Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary and Permanent Delegate of Japan to UNESCO.

Tuomas Takala (Finland)

Professor, University of Tampere, Tampere, Finland.

Inquiries about the Institute should be addressed to:

The Office of the Director, International Institute for Educational Planning,
7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France.