



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
MOÇAMBIQUE

**A Pequena CORRUPÇÃO**  
**no Sector**  
**da EDUCAÇÃO**  
**em Moçambique**

Documento de Discussão nº 2

Por Marcelo Mosse e Edson Cortez

## **Ficha Técnica:**

---

**Título:** A Pequena Corrupção no Sector da Educação em Moçambique

**Autor:** Marcelo Mosse e Edson Cortez

**Edição:** Centro de Integridade Pública de Moçambique

**Design e Layout:** Élia Manjate

**Impressão:** CIEDIMA

**Tiragem:** 300 exemplares

Maputo, Dezembro de 2006

O estudo e a edição tiveram o patrocínio da Fundação Friedrich Ebert, Maputo



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
*CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY*  
Boa Governação-Transparência-Integridade  
*Good Governance-Transparency-Integrity*

Av.Vladimir Lenine, 1447; 2º Esquerdo  
Tel.: (+258) 21 32 76 61 - Fax: (+258) 21 32 76 61  
Cel.: (+258) 82 301 6991 - Caixa Postal: 3266  
Maputo-Moçambique  
Email: cipmoz@tvcabo.co.mz ou cipmoz@gmail.com  
Website: integridadepublica.org.mz

# **A Pequena Corrupção no Sector da Educação em Moçambique**

Documento de Discussão n° 2

Marcelo Mosse e Edson Cortez

*Junho de 2006*

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**EP1:** Ensino Primário do Iº Grau

**EP2:** Ensino Primário do IIº Grau

**CIP:** Centro de Integridade Pública

**DEC:** Direcção Distrital da Educação da Cidade de Maputo

**FES:** Fundação Friedrich Ebert

**IGE:** Inspeccção Geral de Educaçāo

**MEC:** Ministério de Educaçāo e Cultura

**MPF:** Ministério do Plano e Finançās

**OE:** Orçamento de Estado

**ONP:** Organizaçāo Nacional de Professores

**PARPA:** Plano de Acçāo da Reduçāo da Pobreza

**PEE-II:** Plano Estratégico da Educaçāo II

**SCR:** Sistema de Carreiras e Remuneraçāo

**SNE:** Sistema Nacional de Educaçāo

**TA:** Tribunal Administrativo

## *AGRADECIMENTOS*

O Centro de Integridade Pública de Moçambique (CIP) agradece a Fundação Friedrich Ebert pelo seu apoio financeiro à realização deste relatório. Também agradecemos a todos quantos comentaram e partilharam as suas análises sobre a corrupção na Educação em Moçambique.

## CONTEÚDO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PARTE I</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1.Introdução</b>                                     | <b>5</b>  |
| <b>2.O Contexto do Estudo</b>                           | <b>6</b>  |
| 2.1 A Visão Estratégica da Educação em Moçambique       | 6         |
| <b>3.Objectivos Gerais e Específicos do Estudo</b>      | <b>7</b>  |
| <b>4.Delimitação do Objecto do Estudo</b>               | <b>7</b>  |
| <b>5. Quadro Conceptual</b>                             | <b>8</b>  |
| <b>6. Metodologia e Limitações do Estudo</b>            | <b>9</b>  |
| <b>PARTE I</b>  | <b>11</b> |
| <b>7. O Sector da Educação em Moçambique</b>            | <b>11</b> |
| <b>8. Actores e Oportunidades para a Corrupção</b>      | <b>12</b> |
| 8.1 Professores de Carreira                             | 13        |
| 8.2 Professores Contratados                             | 14        |
| 8.3 Pais e Encarregados de Educação                     | 15        |
| 8.4 Alunos e Alunas                                     | 16        |
| 8.5 Os Três Momentos do Negócio de Notas                | 17        |
| 8.5.1 Quanto se paga?                                   | 18        |
| 8.6 A Corrupção na Educação é Masculina?                | 18        |
| 8.7 Salários Baixos e Nenhum Incentivo                  | 19        |
| 8.8 O Dilema das Carreiras Profissionais                | 21        |
| <b>9. A Extorção Sexual</b>                             | <b>23</b> |
| <b>10. O Comércio de Vagas</b>                          | <b>24</b> |
| <b>11. As Instituições de Controlo e Accountability</b> | <b>25</b> |
| 11.1 No Mar da Impunidade                               | 25        |
| 11.2 O papel da Inspeção Geral de Educação              | 26        |
| 11.3 O Vazio Ético da ONP                               | 27        |
| <b>12. Conclusões</b>                                   | <b>29</b> |
| <b>13. Recomendações</b>                                | <b>30</b> |
| <b>14. Lista de Pessoas Entrevistadas</b>               | <b>30</b> |
| <b>15. Documentos Consultados</b>                       | <b>31</b> |
| <b>16. Bibliografia</b>                                 | <b>32</b> |

## PARTE I

### 1. INTRODUÇÃO

O Centro de Integridade Pública tem vindo a realizar estudos sectoriais (Justiça, Educação e Saúde) sobre a corrupção em Moçambique, os quais consistem em levantamentos/inventários dos mecanismos e oportunidades para a corrupção nessas áreas, identificando-se igualmente o perfil dos actores passivo e activo da corrupção e avaliando-se o papel das instituições de controle e *accountability* dentro de cada sector. Os estudos são elaborados no pressuposto de pudermos captar pistas para o aprofundamento da compreensão do problema, luzes para eventuais Planos de Acção sectoriais de combate à corrupção.

Estudos sectoriais que visem um diagnóstico mais aprofundado do fenómeno são um contributo para o debate de um problema que suscita a preocupação do Governo de Moçambique, da comunidade internacional e da sociedade civil; um problema que é transversal às sociedades do mundo, pois afecta tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento.

No caso particular de Moçambique, o estudo da corrupção ainda não possibilitou uma compreensão mais profunda e alargada, pois a pesquisa tem dado enfoque a estudos de percepções, os quais fazem um diagnóstico limitado, apesar de necessário e importante. Estes estudos sectoriais permitem-nos uma compreensão, apesar de também limitada, das particularidades e especificidades que envolvem a corrupção em Moçambique, pois cada sector do Estado pode apresentar estruturas de oportunidade para a corrupção peculiares e mecanismos diferentes dos verificados noutros sectores.

Há quem possa considerar que a corrupção no sector público em geral tem as mesmas características e manifestações, dado que ela acontece na relação procura/oferta de serviços públicos por parte dos cidadãos, numa interacção onde os funcionários públicos encarregados de oferecerem esses serviços exigem subornos e cobram rendas. Contudo, à medida que vamos desenvolvendo estes estudos sectoriais, as pistas apontam para que as formas de corrupção podem não ser idênticas em todos os sectores. Se a cobrança de subornos e o peculato podem ser transversais a todos os sectores, a extorsão, que é muito frequente no âmbito da administração da Justiça, já não se verifica no sector da Saúde.

É neste contexto que o Centro de Integridade Pública (CIP) considerou fundamental levar a cabo sobre a corrupção no sector da Educação, um dos sectores sociais fundamentais para o desenvolvimento do país. Outro resultado visível deste tipo de estudos é que eles permitem-nos captar não apenas a configuração das práticas de corrupção mas também o vazio institucional e ético que cada um dos sectores apresenta. Estamos a fazer referência à inexistência de instituições que dentro de cada sector poderiam contribuir para um controle mais efectivo da corrupção – o facto de a Organização Nacional de Professores (ONP) não possuir um Código de Ética e Deontologia é já um grande sintoma.

## 2.0 CONTEXTO DO ESTUDO

### 2.1 A Visão Estratégica da Educação em Moçambique

Os principais objectivos na área de Educação em Moçambique incluem o alcance da educação primária universal, a expansão rápida da educação secundária assim como o incremento da formação técnica-vocacional. Dada a escassez de capacidades técnicas e de gestão que constitui uma grande barreira ao crescimento económico, o programa de combate à pobreza toma em conta a necessidade de expansão e melhoria do sistema do Ensino Superior (PARPA 2001-2005). Os objectivos do Governo de Moçambique na área da Educação estão em consonância com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDGs) e da iniciativa Educação Para Todos (EFA) que definem que, até 2015, todas crianças, em particular as raparigas, tenham acesso completo à escolarização primária gratuita, obrigatória e de boa qualidade.

O Governo também acaba de desenhar o Plano Estratégico da Educação II (PEE-II), que será implementado entre os anos 2007 e 2011. Este PEE-II tem como um dos objectivos o alcance da educação universal e igualdade de género no ensino primário. Tal como no Plano Estratégico da Educação I, o acesso, a garantia da qualidade e o fortalecimento da capacidade de gestão constituem preocupações primárias na estratégia. Contudo, em relação a primeira estratégia, lê-se no documento, o PEE-II irá aumentar o enfoque na descentralização do Sistema de Educação, reconhecendo que é necessário envolver todos níveis, a partir das escolas até as Direcções Provinciais, de modo a produzir avanços significativos para o alcance da educação primária universal.

O Governo diz esperar que as comunidades e as Organizações Não Governamentais joguem um papel importante na implementação do PEE-II. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) considera que a pré-condição para a implementação da estratégia é um crescimento económico contínuo e a dependência da assistência financeira e técnica externa num “futuro previsível”. De acordo com o documento, o fosso actual em relação às raparigas (base de comparação: EP1 já está a admitir 46% de raparigas) deverá reduzir substancialmente. O PEE II, reflectindo o PARPA, pretende desta forma dar um grande passo em direcção à meta do ensino primário universal até 2015. Neste ano, o EP1 e o EP2 deverão ser um programa integrado de 7 anos de ensino básico que dá a todas as crianças a oportunidade de prosseguirem os estudos e uma “participação responsável” na sociedade. **A estratégia do PEE II foi desenhada para apoiar os três objectivos chave da política geral do Governo sobre o desenvolvimento económico e social: Redução da pobreza absoluta; Assegurar a justiça e a equidade do género; e a luta contra a propagação do HIV/SIDA e a mitigação do seu impacto.**

Os desafios do sector da Educação em Moçambique são ainda maiores se se considerar que se trata de um sector atravessado por um conjunto de práticas de corrupção nas suas variadas formas, as quais minam as possibilidades de alcance do chamado ensino de qualidade. Com salários baixos, sem incentivos nem motivação, vários profissionais da educação empurram-se para a busca de ganhos ilícitos através do comércio de notas e de vagas, da extorsão sexual e do absentismo, etc.

A corrupção no sector da Educação em Moçambique é uma realidade incontestável. A corrupção de parentes que pagam subornos aos professores para que os seus filhos transitem de classe é inclusivamente usada quando as pessoas são chamadas a definir o que é corrupção (Ética Moçambique, 2001:14). Mais concretamente, na experiência

dos cidadãos com a corrupção em Moçambique, a exigência de suborno por parte dos professores aparece em segundo lugar num ranking traçado no estudo da Ética, logo a seguir ao suborno exigido por enfermeiros e médicos; só em terceiro lugar aparece a corrupção praticada pela Polícia. A mesma situação verifica-se com o suborno oferecido pelos parentes aos professores e outros funcionários da Educação para que os seus filhos adquiram um lugar nas escolas ou passem de classe.

Num inquérito no âmbito desse estudo da Ética Moçambique, 45% dos 1200 inquiridos informaram terem sido vítimas desse tipo de corrupção nos seis meses anteriores ao da administração do inquérito. Dos inquiridos, 31% pagaram, para obterem serviços públicos, menos que 6 USD, 45% pagaram entre 6 e 60 USD e 22% pagaram entre 60 a 600 USD, certamente valores elevados num país onde o PIB per capita não ultrapassa os 300 USD. Por outro lado, as demandas de suborno mais comuns eram de funcionários da Saúde (30%), da Educação (27%) e da Polícia (21%).

### 3.OBJECTIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS DO ESTUDO

O *Objectivo Geral* do estudo é o de contribuir para a compreensão das dimensões e manifestações da corrupção em Moçambique. Os *Objectivos Específico* consistem no seguinte:

- Elaborar uma compreensão crítica e prática sobre a dimensão e manifestações da corrupção no sector da Educação em Moçambique;
- Compreender os mecanismos da corrupção no sector da Educação em Moçambique;
- Traçar um perfil sobre as estruturas de oportunidade para a corrupção no sector da Educação e sobre como elas penalizam o funcionamento do sector;
- Fornecer *out puts* para os decisores, os políticos, o governo e as organizações de cooperação que se interessam por uma reforma do sector público que tenha também como enfoque a transparência e o controlo da corrupção em Moçambique;
- Produzir informação relevante para que o Governo de Moçambique estabeleça acções concretas de prevenção, identificação e penalização da corrupção no sector da Educação.

### 4.DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DO ESTUDO

O objecto do estudo foi o sector de Educação. Referimo-nos concretamente às instituições do Sistema Nacional de Educação provedoras de serviços de educação do sector público, nomeadamente escolas, serviços administrativos, internatos, centros de formação., etc. A corrupção no sector da Educação não podia ser analisada e controlada de forma isolada. Por isso, o estudo, para além de sistematizar as formas de corrupção prevalentes no sector, procurou perceber que tipo de medidas preventivas existem e/ou podem ser estabelecidas nos programas de reforma a vários níveis.

Por exemplo, até que ponto existe no sector da Educação em Moçambique um quadro regulatório que clarifique os *standards* dos profissionais e as formas de recrutamento e progresso na carreira profissional baseadas no mérito? Será que esse quadro regulatório é complementado com regras de conflito de interesse e códigos de conduta? Como é que o mesmo quadro regulatório reforça o *accountability* e o acesso à informação sobre a gestão e performance do sector, permitindo-se a participação do público? Procuramos também compreender se existem,

dentro do sector, mecanismos de queixas dos parentes e estudantes, para além de sanções para casos comprovados de suborno e extorsão.

O estudo abrangeu algumas instituições do sector da Educação das cidades de Maputo e Matola. Esta amostra não era representativa de todo o país mas, tratando-se de um estudo qualitativo, é justificável a opção por apenas alguns dos aglomerados urbanos onde existe uma grande demanda pelas instituições da Educação do Estado.

Dentro do sector da Educação, o nosso estudo cingiu-se na observação e análise das práticas no Subsistema de Educação Geral, mais concretamente no Ensino Secundário Geral<sup>1</sup>, dado a sua importância estratégica no âmbito da formação integral, a qual reside no facto de ele ser frequentado pela camada jovem prestes a entrar para o mercado produtivo ou que alterna as actividades produtivas com a escolar.

### 5. QUADRO CONCEPTUAL

Uma definição largamente utilizada estabelece que a corrupção é uma transacção entre os actores dos sectores público e privado, através dos quais os bens colectivos são ilegitimamente convertidos em ganhos privados (Heidenheimer et al, 1989:6, citado por Andvig et al, 2000). Este ponto é enfatizado por Rose-Ackerman, que diz que a corrupção existe na interface entre os sectores público e privado (Rose-Ackerman, 2000). O conceito clássico de Colin Nye define a corrupção como “um comportamento desviante dos deveres formais de um papel público (eleito ou nomeado) motivado por ganhos privados (pessoais, familiares, etc.) de riqueza ou status” (Nye 1967:416). Uma versão mais recente mas contendo os mesmos elementos foi proposta por Mushtaq Khan, que diz que a corrupção é “um comportamento desviante das regras formais de conduta, de alguém com posição de autoridade pública, por causa de motivos privados como riqueza, poder, status” (Khan, 1997).

O conceito de corrupção de Nye é, como se vê, um conceito centrado na função pública. Heywood refere que o facto de o conceito se concentrar apenas na esfera pública permite que ele apenas cubra as práticas de corrupção que ocorrem dentro dessa esfera ou na interface entre a esfera pública e privada; o que faz com que outras práticas que ocorram apenas dentro da esfera privada fiquem de fora, como por exemplo algumas práticas de corrupção financeira (Heywood, 1997, in Williams, 2000, pp. 417:435).

Klitgaard (1998) considera a corrupção como uma forma de mau uso do cargo público para benefícios privados ou para fins não oficiais. Ele desenvolveu uma fórmula através da qual se pode definir a corrupção. A fórmula é a seguinte:

$$C=M+D-A$$

Onde: **C= Corrupção; M=Monopólio; D=Discrecionariiedade; A =Accountability**

Para Klitgaard, seja tratando-se de uma actividade pública ou privada, seja numa actividade não lucrativa, aconteça em Bamako ou em Washington, podem-se encontrar práticas de corrupção quando uma organização ou uma pessoa tem o monopólio de poder sobre um bem ou determinados serviços, tem igualmente a discrecionariiedade de decidir quem vai recebê-lo e

---

1- Este Ensino Secundário Geral é dos que apresenta um grande número de estudantes em Moçambique, movimentando, por isso, milhares de professores. Por exemplo, o total de admissões em 2004 (tanto de dia como em classes nocturnas) foi de 200.000 estudantes, dos quais 15% em escolas privadas. Cerca de 41% em ambos os níveis eram raparigas.

em que quantidades, mas não pesa sobre ela nenhuma regra ou prática de accountability, ou seja, não tem a obrigação de prestar contas.

Para Klitgaard, num contexto desses, há mais espaço para a ocorrência de práticas de corrupção, as quais só podem ser controladas se o monopólio for reduzido, a discricionariedade clarificada e a transparência aumentada, a par de um aumento dos desincentivos (custos) formais/legais. Tal como o conceito clássico de Nye, o conceito proposto por Klitgaard é também demasiado legalista, não acompanhando os valores e os comportamentos sociais.

O debate do conceito tende a distinguir entre corrupção política (grande corrupção) e corrupção burocrática (pequena corrupção). A corrupção política acontece nos altos níveis da autoridade política. Concretamente, acontece quando os políticos e os decisores (chefes de Estado, Ministros e oficiais de topo), investidos da capacidade de formular, estabelecer e implementar leis em nome do povo, tornam-se corruptos (Doig e Theobald, 2000). Este tipo de corrupção lida com indivíduos situados em altas esferas do poder, os quais exploram as suas posições para extraírem subornos das corporações nacionais e internacionais, apropriando-se dos *pay-offs* de contratos, ou desviam largos montantes do dinheiro público para contas bancárias localizadas (geralmente no exterior). A corrupção política acontece mais concretamente quando a formulação de políticas e legislação é desenhada no sentido de beneficiar os políticos e legisladores.

Neste sentido, a corrupção política pode pois ser distinguida da corrupção burocrática, que é aquela que ocorre na administração pública, no lado da implementação das políticas. Esta corrupção de “nível baixo” ou “de rua” é aquela que os cidadãos normais experimentam no seu dia a dia, nomeadamente na Administração Pública, nos serviços como hospitais, escolas, locais de licenciamento de actividades comerciais, polícia, alfândegas, autoridades fiscais, etc. As somas envolvidas nesta forma de corrupção são geralmente modestas (ajustadas às condições locais) e, por isso, a corrupção burocrática é geralmente referida como rotineira ou “pequena corrupção” (Andvig et al, 2000). Quando falamos de corrupção no contexto da Educação estamos a falar, como já vimos acima, tanto da corrupção política como da corrupção burocrática.

## 6. METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O estudo procurou responder às questões da pesquisa através do aprofundamento teórico da temática e da revisão de bibliografia de abordagens já realizadas tendo como pano de fundo material empírico relevante. Numa primeira fase, a pesquisador realizou entrevistas exploratórias a informadores privilegiados seleccionados na base do seu envolvimento reconhecido no sector da Educação, sejam eles médicos, enfermeiros, técnicos de medicina, serventes, técnicos de farmácias, técnicos de farmácia, oficiais de *procurement*, dirigentes do Estado. O trabalho de campo terminou com a realização de entrevistas abertas nas cidades de Maputo e Matola.

Um sessão de apresentação dos resultados preliminares deste estudo teve lugar em Abril de 2006, com a participação de vários stakeholders interessados pela área da Educação. Este documento já contém as observações e críticas feitas nesse seminário. As limitações do presente estudo são muito claras e prendem-se sobretudo com a sua orientação também determinada pela insuficiência de tempo: o estudo concentrou-se na pequena corrupção. Isto quer dizer

que aspectos importantes desta área como o *procurement*<sup>2</sup> e a execução orçamental<sup>3</sup>, que estão dentro do que se convencionou chamar de “grande corrupção” foram postas de lado, podendo ser objecto de pesquisa futura. Assim, o quadro que traçamos fica incompleto, muito embora, ao longo da pesquisa, fomos recebendo pistas, sinais e percepções de que, tanto ao nível do *procurement* como ao nível da execução orçamental, existem práticas de corrupção sedimentadas em Moçambique.

---

2 - A corrupção no *procurement* pode ocorrer na provisão de material de ensino, na alocação de obras de construção de escolas e infra-estruturas, no fornecimento de carteiras e uniformes. Os riscos de corrupção na contratação de obras para a Educação são os mesmos que acontecem noutros sector. Embora o nosso estudo não tenha aprofundado esta matéria, as informações que recolhemos indicam que em anos recentes a atribuição de contratos de fornecimento de mobiliário escolar e construção não tinham em conta critérios e práticas de transparência. Outras áreas de risco são as do fornecimento do Livro Escolar e a atribuição de bolsas de estudo, assunto este que envolveu inclusive o antigo Ministro da Educação, Alcido Ngwenha.

3 - A abordagem das práticas de execução orçamental dar-nos-ia um cenário mais completo sobre se os fundos alocados pelo Governo são aplicados nos seus propósitos – embora isto não seja necessariamente corrupção –, e se as viagens do funcionários do Ministério da Educação e Cultura são sobre-orçamentadas, com consequências claras para os serviços escolares, por exemplo. A transparência orçamental não é um objectivo em si, mas um pré-requisito para a participação pública e accountability no sector da Educação.

## PARTE I

### 7. O SECTOR DA EDUCAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

#### O Sistema Nacional da Educação

O Sistema Nacional de Educação (SNE) em Moçambique foi concebido de modo a tentar proporcionar a educação para todos. Ele foi concebido em 1983 e, desde lá para cá, sofreu alterações para responder às novas exigências impostas pelas mudanças ocorridas no País, tendo sido revista em 1992 com a introdução da Lei 6/92, de 6 de Maio. O SNE foi uma tentativa de romper com o sistema herdado com colonialismo. Mas a sua implementação foi tendo obstáculos, um dos quais a guerra. De acordo com dados oficiais, em 1990 mais de 50% da rede escolar primária estava totalmente destruída ou paralisada, agravando a situação na rede urbana.

O SNE está dividido em 3 subsistemas mais o Ensino Técnico Profissional. Um subsistema complementar ao SNE é aquele que é preenchido pelo Ensino Privado. Os subsistemas do SNE são os seguintes:

- Subsistema de Educação Geral – que apresenta um Ensino Primário Obrigatório, da 1ª à 7ª Classes; um Ensino Secundário do 1º ciclo da 8ª à 10ª Classes e um Ensino Secundário do 2º ciclo da 11ª à 12ª Classes.
- Subsistema de Educação de Adultos;
- Subsistema de Formação de Professores.

O estudo, como já referimos, cingiu-se na observação e análise das práticas que ocorrem no Subsistema de Educação Geral, mais concretamente no Ensino Secundário, dado a sua importância estratégica no âmbito da formação integral, a qual reside no facto de ele ser frequentado pela camada jovem prestes a entrar para o mercado produtivo ou que alterna as actividades produtivas com a escolar. Parece claro em Moçambique que, no âmbito da formação integral, esta educação básica é muitas vezes tratada como um ‘passaporte para a vida’, o que quer dizer que ela deve satisfazer as necessidades básicas do indivíduo para que este possa sobreviver.

Aliás, e de acordo com o Plano Estratégico da Educação II (p.30), “o crescimento económico depende de as escolas secundárias produzirem graduados qualificados para as empresas públicas e privadas em Moçambique. É deste nível que a maioria dos professores e administradores do sistema de educação são recrutados.(...) as escolas secundárias também produzem candidatos ao ensino superior”.

Em termos de orçamento, o sector da Educação, considerado como um dos mais importantes no âmbito do PARPA, tem vindo a ser um dos que mais fundos do Estado consome em Moçambique. Para 2005, o Orçamento do Estado<sup>4</sup> canalizou 18,5% para o sector da Educação<sup>5</sup>. Estes 18.5% do OE para a Educação foram alocados também na perspectiva de o sector vir a

4 - O Orçamento do Estado para cada ano fiscal é apresentado na Assembleia da República em sessões abertas ao público.

5 - Só para comparar, no mesmo ano de 2005, apenas 12,4% do total do OE foi para a Saúde, 18.8 para a área das infraestruturas (maioritariamente estradas), 4.2% para a Agricultura e Desenvolvimento Rural, 5.1 para a Segurança e Obras Públicas e 2.4 para o Sistema Judicial. O Sector da Defesa, que recebia a fatia de leão quando da guerra civil em Moçambique ficou em 2005 com apenas 5%.

contratar cerca de 5.500 professores, embora o 1º Conselho Coordenador do MEC tenha constatado que persistem problemas na disponibilidade de fundos para o recrutamento de professores necessários e para as promoções e progressões na carreira. Para 2007, o Governo prevê gastar 18.3% do OE na Educação. Aliás, o Governo prevê admitir nesse ano 18.283 funcionários do aparelho do Estado, e o sector da Educação absorverá mais de 50% dessas admissões, de acordo com o Orçamento do Estado para 2007. O financiamento do sector da Educação é garantido não só pelo OE como também por fontes externas, entre os quais os diversos parceiros bilaterais e organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento.

### 8. ACTORES E OPORTUNIDADES PARA A CORRUPÇÃO

Quem são os actores envolvidos nos esquemas de corrupção e quais são as oportunidades para que ela floresça no sector da Educação em Moçambique? Como é que eles se envolvem nesses esquemas e quais são os incentivos que o sector apresenta para que determinado actor entra no processo de troca que a corrupção encerra? Quem são os actores passivos e activos da corrupção? Quem suborna quem? Sobretudo, quem são os actores da chamada pequena corrupção, que é o enfoque do nosso estudo?

Ao longo da pesquisa no terreno fomos aferindo que quase todos os actores que interagem no sector da Educação têm, de uma ou de outra forma, um pé na corrupção. Professores, estudantes, encarregados de educação, funcionários escolares de escritórios, directores de escola, dirigentes superiores, têm uma ligação com as práticas de suborno e extorsão sexual, com a manipulação das regras de *procurement* e a distribuição de bolsas de estudo a familiares.

Na captação da dinâmica das relações que se estabelecem entre estes actores, a distinção entre o actor passivo e o activo aparece muito ténue. Os actores podem estar do lado da procura e da oferta. Esse posicionamento varia consoante as situações, nomeadamente tendo em conta a época do ano em que se está. Ou seja, um actor activo num dado momento pode tornar-se passivo noutra momento. A estudante que no início do ano paga um professor para ter acesso a um lugar na escola, desencadeando a troca corrupta, pode ser elemento passivo no final do ano quando esta troca é desencadeada pelo professor que, no período dos exames, pretende extrair o máximo de rendas.

Descrevemos a seguir o perfil dos actores (professores, estudantes e encarregados de educação) na sua relação com a corrupção na Educação. Pela sua natureza muito ligada à venda de acessos, o perfil do actor-funcionário de secretaria está explicado quando abordamos, mais à frente, a problemática da venda de acessos.

Dado que o exercício de actividades profissionais no aparelho de Estado é por via dos regimes de carreira e de contrato, e no sector da Educação em Moçambique é esta a situação que vigora, estabelecemos dois tipos de actores-professores, designadamente os professores de carreira e os professores contratados. Esta tipologia encontra sustentação nas percepções distintas sobre o envolvimento de uns e de outros em práticas de corrupção. Por outras palavras, se a Lei já estabelece essa tipologia, ao longo da nossa pesquisa fomos nos apercebendo que professores contratados e professores de carreira têm diferentes motivos e oportunidades de prática de corrupção.

## 8.1 Professores de Carreira

Moçambique tem actualmente 7.516 professores do Ensino Secundário Geral mas a tendência é a de este número aumentar dado que há também um maior número de estudantes que ano após ano ingressa nesse ensino. Dentre eles existem os professores de carreiras – aqueles que recebem formação especializada no Subistema de Formação de Professores e entram para o sector para ficar, garantindo o ensino. Quando nos referimos à tendência de aumento de professores no sistema, isso aplicar-se-á mais aos professores contratados, dado que os de carreira estão cada vez mais a diminuir, de acordo com os dados oficiais.

O Governo estima que a falta de professores qualificados (de carreira) vá piorar, por várias razões: pensa-se que o crescimento económico tenha criado novas oportunidades e muitos professores deixam a Educação para procurarem empregos melhor remunerados (ou consideram o seu trabalho como um trabalho temporário), particularmente ao nível do secundário; e pensa-se também que muitos professores, incluindo os recentemente formados, aceitam postos que não são para leccionar dentro do próprio sistema de Educação, nomeadamente em áreas administrativas nas direcções provinciais e distritais. Outro factor para a redução de professores qualificados é o HIV/SIDA.

Os professores secundários (de carreira, qualificados), dado a importância já referida deste nível de ensino, são aqueles que, de acordo com as percepções colhidas, mais se envolvem em esquemas de corrupção. O professor começa a preparar, logo no início do ano, as condições para exigir pagamentos aos alunos. Uma das armadilhas é elaborar testes considerados difíceis, os quais tornam o aluno dependente; depois de dois ou três avaliações, o aluno apercebe-se que está tecnicamente chumbado e vê como única solução a negociação com o professor. A partir daqui o professor tem o controlo da situação e vai cobrando rendas pela troca de favores com os alunos. Outros preferem favores sexuais<sup>6</sup>, como explicamos mais adiante. Outros ainda preferem que os alunos lhes paguem bebidas alcóolicas nas barracas.

Um grupo de alunos da Escola Secundária Josina Machel, entrevistados colectivamente, traçou-nos o seguinte retrato:

*“Existem professores que cobram e depois não fazem nada e o aluno acaba não passando de classe; conhecemos um colega que, no ano passado, pagou mas chumbou e quando reclamou o professor disse que havia depositado o dinheiro na conta do Estado; alguns professores abrem o livro de turma e ligam para os encarregados de educação a dizer que o aluno está mal e assim os encarregados têm que arranjar dinheiro para pagar”.*

Ao longo do processo de ensino-aprendizagem, os professores vão atribuindo notas à tangente de modo a que, no final do ano, possam elevar a fasquia da renda. Quando estão perante um bom aluno, a fasquia situa-se nos 13 valores – pois com mais 0,5 valores o aluno têm a dispensa de exame – e, quando se trata de maus alunos, a fasquia fica nos 9 valores – pois assim, no final do ano, o professor tem maior espaço de manobra para levá-los ao exame, no caso de se tratar de uma classe com exame. E os alunos raramente denunciam estas práticas pois eles pensam que saiem sempre beneficiados.

Os rapazes do ensino secundário envolvem-se menos que as meninas nos esquemas. Captamos a percepção de que, regra geral, os rapazes são mais aplicados que as

---

6 - Em determinadas escolas, e de acordo com as entrevistas para esta pesquisa, existem professores que perguntam às raparigas se não preferem, ao invés de dinheiro, pagar com “oscilações mecânicas” para passarem de classe, numa alusão à prática sexual.

raparigas e, por isso, acabam pagando menos. Daqui não pode ressaltar a ideia de que a corrupção desencadeada pelo professor afecta mais os estudantes menos bons; como vimos, há estudantes em condições de dispensa que acabam caíndo na malha.

Os valores pagos aos professores variam de acordo com as cadeiras e com o estatuto do professor para com o estudante. Por exemplo, os directores de turma cobram no mínimo 2 milhões de Meticals para “resolverem a situação” de todas as disciplinas; às vezes, em vez de dinheiro, indicam um menu de bens que o aluno deve adquirir para ele: um televisor em determinada loja e material de construção (blocos, cimentos, etc). Um estudante disse-nos que *“ja tivemos casos de professores que disseram que a obra estava parada porque o aluno estava a atrasar os pagamentos. E, no final do ano, alguns professores dizem que chegou a hora da Liga Milionária”*<sup>7</sup>

### 8.2 Professores Contratados

Ja fizemos a distinção entre os professores de carreira e os professores contratados e explicamos porque é que na caracterização dos actores esta distinção também vem ao de cima. Uma das características dos professores contratados é que eles não têm formação pedagógica. Mas o Estado terá sempre de recorrer a estes professores, maioritariamente jovens estudantes universitários, dado a ja referida tendência de alguns professores de carreira abandonarem o ensino à procura de outros empregos melhor remunerados. Por outro lado, e de acordo com o Plano Estratégico da Educação II, os programas de formação para os professores do Ensino Secundário Geral II são longos e os graduados têm amplas oportunidades de trabalho fora da Educação, forçando o Estado a contratar professores não qualificados.

É grande o número de professores não formados nas escolas secundárias e a quantidade tem vindo a aumentar. Em 2003, mais de 30% de todos os novos professores do Ensino Secundário Geral 1 (8<sup>a</sup>-10<sup>a</sup> classes) e um quarto de todos os novos professores do Ensino Secundário Geral 2 (11<sup>a</sup>-12<sup>a</sup> classes) não tinham qualificações para ensinar estes níveis (PEE II, 2005/2009).

Estes professores contratados, que anualmente têm de renovar os seus contratos em função de uma avaliação de desempenho que reside na obtenção de um aproveitamento de 40% também entram facilmente nos esquemas de corrupção. Os contratados envolvem-se mais na corrupção no início do contrato, reduzindo as práticas mais tarde. Há quem pense que os contratados são mais corruptos que os de carreira pelo facto de não terem nada a perder. Mas também se pensa que os contratados envolvem-se na corrupção a um nível mais reduzido pelo facto de que receiam não renovar os seus contratos.

Seja qual for o caso, há um aspecto marcante que importa realçar: a percentagem mínima de aproveitamento que as direcções das escolas estabelecem para que um contratado renove o contrato, os tais 40%, pode ser um incentivo à corrupção; pode acabar “legitimando” o negócio das notas pois o professor-contratado, para ter uma boa classificação, não hesita em facilitar a passagem de estudantes menos bons, mas

---

7 - Entrevista com um estudante da Escola Secundária Francisco Manyanga, de Maputo. Liga Milionária é uma alusão à maior competição de futebol de clubes na Europa, também conhecida por Liga dos Campeões Europeus, onde as equipas vencedoras recebem um prémio por vitória.

exigindo sempre um valor de troca. Como nos disse um desses professores, “às vezes *sentimo-nos pressionados pelas direcções para passarmos mais alunos e aí cobramos*”<sup>8</sup>.

Há quem, dentro do sector, não veja os professores contratados como sendo os mais corruptos, alegando que estes encontram-se mais “fragilizados” porque sabem que, ao mínimo erro ou deslize, ele é expulso; haverá pois a tendência de serem os mais dedicados uma vez que pretendem renovar os contratos. Foi-nos referido que se podem encontrar bons professores contratados no Curso Nocturno: aqui há professores com melhores empregos de dia e só dão aulas para complementarem os seus salários, não precisando, por isso, de envolverem-se em esquemas; diferentemente dos professores de carreira, que têm a necessidade de aumentar os seus salários. Um professor de carreira, com muitos anos de profissão, resume assim o seu entendimento da corrupção no sector: “O Estado *finge que paga e nós fingimos que trabalhamos. E sempre que surge uma oportunidade de aumentar o salário alguns os professores aproveitam-se*”.

### 8.3 Pais e Encarregados de Educação

Os pais e encarregados de educação também se envolvem em práticas de corrupção no sector da Educação. Numa primeira instância, o seu envolvimento acontece logo no início do ano, quando chega o período das matrículas. Quando um pai ou encarregado de educação apercebe-se que o seu filho pode não ter vaga, eles procuram um professor ou um funcionário de secretaria para garantir a vaga. E fazem propostas aliciantes aos professores e/ou funcionários, pagando valores altos para que o filho estude. Nesta situação, é o pai ou encarregado de educação quem desencadeia a troca. Mas também há funcionários e professores (embora estes não tenham necessariamente vagas em seu nome) que desencadeiam a corrupção. Os valores propostos pelos pais e encarregados variam sempre consoante a aflição.

Outra instância de envolvimento dos encarregados na corrupção na Educação acontece no final do ano, quando se apercebem da possibilidade do filho não transitar de classe. Aproximam-se dos professores para iniciar o negócio da passagem de classe; outras vezes entregando dinheiro ao seus filhos para comprarem as notas. Os pais são criticados por não acompanharem os filhos ao longo do ano e no fim querem que os filhos passem de classe. E aparecem a perguntar aos professores: “o que se pode fazer?”, mostrando claramente disponibilidade de pagamento. Em muitos casos, os alunos são muito jovens, não têm capacidade de “negociação” com os professores e passam as responsabilidades para os pais.

Numa pesquisa sobre cobranças ilegais nas escolas em Moçambique, realizada em 1998, 1/3 dos professores entrevistados considerou que se dava bem com os encarregados de educação e 2/3 achou que o trabalho dos professores melhoraria se os pais pudessem discutir o seu comportamento na escola. Por outro lado, mais de 3/4 dos encarregados de educação e alunos considerou que pais e professores se davam bem. E a grande maioria dos encarregados de educação (90.2%) achou que a sua participação nos assuntos da escola permitiria melhorar o comportamento dos professores (Bagnol e Cabral, 1998).

---

8 - Entrevista com um professor da Escola Secundária Josina Machel.

## 8.4 Alunos e Alunas

O mesmo estudo de 1998 já mostrava um sintomático conjunto de queixas dos alunos contra os professores. Vale a pena recuperar alguns aspectos relevantes desse estudo, que referia, entre outras coisas, que “os alunos queixam-se de serem humilhados, ameaçados de reprovação, castigados injustamente e obrigados a trabalhar para o professor, sob pena de reprovação”. Os dados indicavam que 33.5% dos alunos considerava que havia professores que lhes fizeram uma injustiça (...) 38.2% dos alunos consideravam que os professores abusavam do seu poder (Bagnol e Cabral, 1998). Embora a abordagem que fazemos neste estudo seja mais qualitativa que quantitativa, aqueles dados têm validade ainda hoje.

Vejam, então, como é que os alunos participam nas trocas corruptas. As percepções que captamos indicam que os alunos, embora nalguns casos desencadeiassem a corrupção, são mais actores passivos que activos. Acabam sendo empurrados para a prática pelos professores, mas também há muitos casos de estudantes pouco aplicados. Todos os alunos que se envolvem na corrupção têm um único objectivo: a compra de notas para a passagem de classe – indo ao exame ou dispensando. Nalguns casos, o objecto por detrás da corrupção é mesmo o exame.

Regra geral, quem inicia o envolvimento dos alunos na malha é o professor, urdindo várias formas de chantagem. Para além das formas já nomeadas, são também referidos casos de mau ensino premeditado, de modo a que, no final do 1º semestre, os alunos se vejam na contingência de “namorarem” os professores. Em muitos casos, quando se vêem aflitos (seja porque caíram na chantagem do professor ou porque se sabe que não se é aplicado) os alunos abordam os professores mas depois é o pai ou encarregado de educação que vai ter com o docente para fechar o negócio. Estes são aqueles casos em que o professor cobrou um valor considerado alto.

Outras vezes, para arranjar dinheiro para pagar os professores, os alunos contam mentiras em casa. Outras vezes ainda, o dinheiro sai das mesadas que pais dão ou do contributo dos namorados, geralmente solidários com as meninas.

Nas entrevistas com os alunos ouvem-se as mais dramáticas histórias sobre como os professores se comportam na sua relação com eles. Um destes contou-nos que “*agora que estamos a aproximar-nos do fim-do-ano, o meu professor de Química, quando acaba a aula, escreve o seu número de telefone celular no quadro, que é para lhe contactarmos*”. Os estudantes entrevistados referiram que os professores também vendem-lhes os apontamentos, recusando-se ditarem-nos ou a dar explicação.

*“As vezes quando procuramos os professores não é com intenção de pagar para ele ajudar-nos, mas de pedir apoio, explicação, e o que se ouve deles é logo que uma mão lava a outra; Há casos em que os professores ‘comem’ o dinheiro e não resolvem o problema do aluno, mas também existem professores honestos que, quando não conseguem resolver os problemas, devolvem o dinheiro”.*<sup>9</sup>

De acordo com os alunos entrevistados, após pedirem ajuda dos professores, alguns começam por recusar e só mais tarde é que propõem valores “muito altos”. Esses valores podem baixar dependendo da capacidade de negociação do aluno. Os alunos pagam os mais variados valores para conseguirem que o professor satisfaça os seus intentos. O cenário parece mesmo o de um mercado onde os operadores têm de possuir



alguma capacidade de negociação para se conseguir que determinado professor aceite determinado valor.

Os valores cobrados começam dos 500 contos até 1 500 contos, embora haja professores que baixem os valores até um mínimo de 300 mil Meticais. Como já dissemos, os rapazes aplicam-se muito mais que as raparigas nos estudos e acabam tendo melhores notas. Ser aplicado seria então uma forma de evitar cair numa relação corruptiva com o professor. Há dentre as raparigas algumas mais dedicadas e que acabam, por essa via, escapando.

## 8.5 Os Três Momentos do Negócio de Notas

Existem três grandes momentos onde se manifestam as oportunidades para a corrupção no sector da Educação, mais concretamente ao nível das escolas. Estes três momentos são: o princípio do ano lectivo (devido ao problema de acesso ao ensino, principalmente o secundário do 1º Ciclo). O segundo momento são os exames extraordinários, os quais visam avaliar os alunos que se encontram fora do ensino normal por diversas razões, sendo esta uma oportunidade para estes alunos conseguirem os seus certificados de mudança de nível.

O exame extraordinário é uma grande fonte de corrupção. Primeiro, porque o perfil de alunos que recorre a estes exames é de jovens com alguma capacidade financeira, já estão no mercado do emprego e procuram a todo o custo um certificado. Apercebendo-se desta situação, muitos professores recusam entrar de férias para que possam vigiar os exames. Neste processo de vigia de exames, verifica-se a troca corrupta, onde professores facilitam os exames aos alunos. Por outro lado, a maior parte dos alunos que recorrem aos exames extraordinários não passam de classe, o que faz com que procurem subornar os professores.

A relação entre alunos e professores começa no momento da preparação dos exames. Os professores dão explicação e, quando chegam as provas, não gostam de ver os “seus alunos” a chumbar. Montam-se então equipas de trabalho: quando se faz um exame de Física, um professor da cadeira resolve o enunciado no início e depois fá-lo circular entre o grupo de alunos que teve a preparação com determinado grupo de professores. Há casos em que os alunos recebem as repostas dos professores por celular. Se, por qualquer eventualidade, o esquema falha, os professores aconselham os alunos para que peçam a revisão do exame e aí os reprovados ficam aprovados. Para suprir estes problemas, as autoridades da Educação estabeleceram os Centros de Correção de Exame, mas é uma experiência que carece de uma avaliação.

Um terceiro momento de comércio de notas é o final do ano lectivo. Há quem considere esta época como sendo o pico da ocorrência de esquemas de compra e venda de notas. É uma fase em que os professores dizem abertamente aos alunos que “se pagas podes passar”. Nesta fase, quem toma a iniciativa do negócio pode ser o aluno ou o professor; quando for o aluno, depende da personalidade do professor se aceita ou recusa a proposta, mas também há professores que criam situações para que os alunos percebam que ele pode ser subornado. No final do ano, no curso nocturno, os professores facturam mais dado que lidam com alunos-trabalhadores. Os alunos hoje, mesmo com notas baixas, não querem chumbar.

A compra e venda de notas para passagens de classe não se verifica apenas no final do ano; é um fenómeno que, ao fim e ao cabo, tornou-se um processo permanente,

acontecendo que, desde o primeiro trimestre, até o fim do ano os alunos vão comprando as notas e os professores vendendo.

### 8.5.1 Quanto se paga?

Afinal quanto custa um valor? Ou uma passagem de classe? Ou um empurrão para o exame? E uma vaga? Ao longo desta pesquisa fomos notando que os valores variam. Um professor de Desenho pode pedir 300 mil Meticas por valor, mas também há quem cobre 250 mil Meticais; outros exigem apenas que os alunos lhes comprem recargas de telefone celular. Nalguns casos, notas que sobem de 6 valores para 15 valores, custam 1 milhão de Meticais. Os valores dependem da disciplina e da nota de frequência; 1 valor custa entre 150 mil a 200 mil Meticais, mas também existem professores “baratos”. As cadeiras de ciências são as mais caras.

O preço da compra de vagas têm sido mais alto. Para que um aluno tenha um lugar na 8ª classe do curso diurno, funcionários e professores cobram até 2,5 Milhões de Meticais e 1,5 milhões de Meticais no curso nocturno. Para as 11ª classes, os preços sobem uns 500 mil Meticais. Os exames extraordinários têm sido mais caros ainda, uma vez que se trata de jovens trabalhadores que estão mais à procura de certificado de habilitações do que avaliar um conjunto de conhecimentos adquiridos num dado nível. Por isso, o preço pode chegar aos 5 milhões de Meticais.

Também há os valores para os exames normais, onde os professores cobram cerca de 1 Milhão de Meticais para ajudar numa passagem de classe. Outros professores preferem cobrar no final do trimestre uma parte do valor devido para a futura ajuda na época dos exames finais. Para estancar a venda de notas, a Escola Industrial de Maputo está a implementar um sistema em que, após cada avaliação, os professores entregam as notas dos testes à Direcção Pedagógica e esta faz o lançamento no sistema informático. A direcção da escola crê, no entanto, que o sistema é falível.

Como constataram Bagnol e Cabral (1998), no seu estudo já citado neste relatório, os dados disponíveis confirmam a prática de cobranças ilegais nas escolas, independentemente de serem as das zonas rurais, periféricas (EP1) ou urbanas (escolas completas). De acordo com as autoras, na cidade as cobranças ilegais tomam mais a forma de compra/venda de notas, em dinheiro ou espécie; e no campo, o fenómeno é mais camuflado, aparecendo como exigência de prestação serviços ao professor e à escola (pillar, cozinhar, acarretar água, apanhar e transportar materiais de construção e construir casas, latrinas e salas de aulas), sob ameaça de reprovação ou maus-tratos.

### 8.6 A Corrupção na Educação é Masculina?

Será que a corrupção no sector da Educação em Moçambique tem o género masculino? São mais os *professores* e menos as *professoras* que se envolvem nessas práticas? As respostas a estas perguntas tendem para o “sim”. Mesmo não tendo sido este – o perfil de género nas práticas de corrupção na Educação em Moçambique – o enfoque principal do nosso estudo, foi notório que o conjunto de percepções recolhidas apontavam sempre as mulheres-professoras como sendo aquelas que menos se metiam em cobranças de rendas. Isto quer dizer que, para a grande maioria dos entrevistados, a corrupção na Educação em Moçambique é masculina.

Na percepção dos actores por nós contactados, os professores apareceram como tendo maior predisposição para envolverem-se em actos corruptos. Em primeiro lugar, os professores estabelecem mais contactos informais com os estudantes, enquanto as professoras preferem manter-se afastadas; em segundo lugar, os professores são chefes das suas famílias e, num contexto em que a sociedade é patriarcal, estão em condições de levar valores extra-salariais para a casa; quando os alunos têm dificuldades, as professoras tendem a ajudar sem necessidade de qualquer retribuição; as professoras não têm poucas possibilidades de fazerem aquilo a que chamamos de “extorsão sexual” pois nada ganham com isso; embora a relação professor-aluno seja hoje mais íntima a nível extra-escolar, as professoras continuam mais reservadas pois pensam mais na sua reputação.

Qualquer que seja a tendência de género na corrupção na Educação em Moçambique, é preciso apontar uma ressalva: a de que menos de 20% dos professores do Secundário são mulheres e, reflectindo desigualdades do passado, a proporção de professoras está a aumentar muito lentamente (PEE II). Este facto pode explicar, em parte, que o envolvimento das professoras na corrupção seja menos visível. Aliás, alguns entrevistados asseguraram que conheciam professoras envolvidas em esquemas.

### 8.7 Salários Baixos e Nenhum Incentivo

Como a grande maioria dos funcionários do sector público, os funcionários do sector da Educação – professores dos mais variados níveis, técnicos pedagógicos – apresentam o argumento de que se envolvem facilmente na corrupção porque recebem salários baixos e não têm quaisquer incentivos, por isso não se sentem motivados. E os professores de carreira alegam que o Sistema de Carreiras Profissionais apenas beneficia os seus colegas contratados.

Em vários debates sobre a corrupção no sector público e reforma salarial tem sido consensual a ideia de que uma boa remuneração é um passo para que se tenha um serviço público honesto. Salários baixos no sector público são considerados um incentivo à prática da corrupção: funcionários públicos mal pagos tornam-se menos resistentes à oferta de subornos que aqueles funcionários que recebem melhores salários.

Três linhas argumentativas podem ser encontradas no debate sobre a relação entre corrupção e reforma salarial. A primeira defende que o aumento salarial pode ser suficiente para reduzir a corrupção. A segunda argumenta que o aumento salarial pode ser uma condição necessária mas não suficiente e a terceira sustenta que o aumento pode não ser importante relativamente a outras políticas. No Uganda, um estudo mostrou que os baixos salários e os atrasos no seu pagamento eram duas das principais causas da corrupção<sup>10</sup>.

Mas qual é afinal o salário de um professor em Moçambique? Tomemos o exemplo do professor secundário, que é o enfoque principal da nossa pesquisa. Um professor secundário de nível médio ganha entre 2 e 5 milhões de Meticaís (dependendo do escalão a que pertence dentro de determinada classe profissional) e um professor com o nível de bacharelato recebe em Moçambique entre 5 a 9 milhões de Meticaís (dependendo do escalão dentro de uma determinada classe profissional). Por sua vez, um professor secundário com o nível de licenciatura ganha entre 7 e 11 milhões de Meticaís. São

10 - Uganda Inspectorate of Government, Second National Integrity Survey, Final Report, March 2003.

salários considerados baixos pela totalidade dos professores entrevistados, eles que têm por vezes de lidar com cerca de 60 alunos numa sala de aulas<sup>11</sup>.

O próprio Governo reconhece que os salários pagos aos professores são baixos. No seu Plano Estratégico da Educação II, o Governo refere que os salários, o moral e a motivação dos professores são baixos e avança algumas defesas para essa afirmação: *“Muitos factores contribuem para isto, desde os salários mais altos no sector privado numa economia em rápida expansão com uma falta significativa de mão-de-obra de qualidade, mas também as más condições de trabalho nas escolas e as limitadas oportunidades de desenvolvimento profissional”* (PEE II, p.32).

Os professores entrevistados para este estudo apontaram um leque de exemplos de como eles se consideram uma espécie de enteados do Estado: *“Não temos incentivos, como o de alienar uma viatura do Estado pois para isso tem que se ser Chefe de Departamento; as nossas carreiras profissionais não são valorizadas; um indivíduo de nível médio a trabalhar nas Alfândegas ganha mais que um professor e retira vários incentivos de classe; os salários dos professores são pagos com meses de atraso; temos de trabalhar 24 horas semanais para recebermos o salário na totalidade”*. Estes são alguns argumentos que os professores aponta como factor de desmotivação, mas o denominador é o salário baixo.

Alguns destes problemas são reconhecidos pelo Governo, mas nas abordagens oficiais raramente são assumidos como o combustível que alimenta as práticas desviantes. O PEE II é claro na enumeração dos problemas: *“Os salários dos professores são muitas vezes pagos com meses de atraso, especialmente para os novos professores, o que lhes leva a abandonar os seus lugares e a dar prioridade a outras actividades (...). Também não há outras formas de supervisão e de apoio aos professores quando estes são deslocados para um posto diferente”* (PEE II, p.35). Este documento aponta os problemas mas não avança muito na sua solução; nem procura inspirar-se neles para iniciar um debate sectorial sobre como reduzir as práticas de corrupção na Educação.

A maioria dos professores e estudantes entrevistados argumenta que se os salários forem aumentados os professores deixarão de praticar as cobranças ilegais. No entanto, há actores cépticos que acreditam que as cobranças ilegais continuarão porque já é um vício para alguns. Um estudo já referido neste trabalho tinha captado em 1998 as mesmas percepções e apresentava um dado complementar de relevo. Segundo os pesquisadores, a desmoralização dos funcionários da Educação fazia-se sentir também quando se observassem as expectativas em relação ao futuro dos seus filhos. Enquanto apenas 20.8% dos professores gostariam que os seus filhos/filhas fossem professores, uma parte considerável dos encarregados de educação (72.8%) e dos alunos (64.1%) eram mais favoráveis a esta possibilidade. E, por outro lado, mais de 95% dos professores e funcionários da Educação considerava que se a sociedade e o Ministério da Educação (na altura) dessem mais valor ao seu trabalho, os professores teriam um melhor comportamento (Bagnol e Cabral, 1998).

---

11 - Em condições normais uma turma devia ter 45 alunos, mas hoje tem quase 55 a 58 alunos uma carga horária de professor efectivo situada nas 24h/semanais.

## 8.8 O Dilema das Carreiras Profissionais

Um dos grandes problemas no sector da Educação tem a ver com o regime de carreiras<sup>12</sup> e remuneração. Em Moçambique existe um único regime para a maioria dos sectores do Estado, que é regulado por um Diploma a que se deu o nome de Sistema de Carreiras e Remuneração. O ensino no sector público é viabilizado por professores de carreira e contratados, mas a Lei defende que o mesmo deve ser assegurado por professores em regime de carreira. Estas carreiras profissionais podem ser verticais, horizontais e/ou mistas<sup>13</sup>. No nosso contexto, privilegia-se as carreiras mistas.

O ingresso nas carreiras profissionais do Estado faz-se ou por concurso ou por admissão numa classe inferior a que se chama de Classe E (estagiário), isto quando estamos perante carreiras mistas ou escalão 1 das carreiras horizontais. O grande problema que se verifica no sector da Educação não é o ingresso por parte de novos professores, mas o desenvolvimento profissional por parte de quem já entrou. As promoções<sup>14</sup> não acontecem, levando à frustração dos professores, uma vez que se vêem privados de ascenderem a classes onde teriam melhores salários.

Muitos professores têm-se esforçado por aumentar o seu nível académico na esperança de serem promovidos, mas isso acontece poucas vezes. A justificação do Estado para a não promoção ou progressão dos professores nas suas carreiras é a da ausência de “cabimento orçamental”. De facto, esta condicionalidade consta da Lei. Tanto a alínea d) do artigo 10 do Sistema de Carreiras e Remunerações como alínea c) do artigo 11 da mesma Lei referem-se à condicionante existência de disponibilidade orçamental. Este é um dos grande *handicaps* do sector em Moçambique, uma realidade que decorre da própria pobreza do país.

O regime de carreiras profissionais foi introduzido com o objectivo de se corrigir algumas anomalias no Estado, em que as progressões e promoções não eram claras. Também tinha como objectivo incentivar os poucos quadros da Educação a aumentarem os seus conhecimentos e atrair para o sector mais e novos quadros. Com o actual regime, teoricamente os professores podem ser promovidos de 2 em 2 anos, mas isso não se verifica. Há professores que continuam no nível de bacharelato quando já concluíram as suas licenciaturas há mais de 4 anos. Mas também há professores sem o bacharelato completo mas que ganham como bacharéis. E há professores que, começando a trabalhar, por exemplo, em Janeiro, só vêem o primeiro salário em Novembro de um dado ano. Existem ainda hoje professores que, tendo sido nomeados para ascenderem a outras categorias, continuam há mais de dois anos sem receber o salário correspondente por

---

12 - De acordo com o nº1 do Artigo 3 do Sistema de Carreiras e Remuneração, “carreira é o conjunto harmonizado de classes ou categorias de idêntico nível de conhecimentos e complexidade a que os funcionários têm acesso de acordo com o tempo de serviço e o mérito de desempenho”.

13 - As carreiras verticais integram classe ou categoria com o mesmo conteúdo funcional, diferenciadas em exigências, complexidade e responsabilidade e a evolução do funcionário faz-se por promoção. As carreiras horizontais são as que integram actividades profissionais com o mesmo conteúdo funcional cuja evolução se faz por progressão e corresponde apenas à maior eficiência na execução das respectivas tarefas; por sua vez, as mistas combina características das carreiras verticais e horizontais.

14 - O artigo 10 do Sistema de Carreiras e Remunerações estabelece que a promoção “é a mudança para a classe ou categoria seguinte da respectiva carreira e opera-se para escalão e índice a que corresponda o vencimento. A Lei prevê também a figura de Progressão, a qual faz por mudança de escalão dentro da respectiva faixa etária (artigo 11).

falta de visto do Tribunal Administrativo. Em média, um professor de carreira tem de esperar 4 a 5 anos para ascender a uma nova categoria mesmo reunindo todos os requisitos exigidos. Este é um tempo de espera de um professor que conclua a licenciatura e queira ganhar como licenciado.

Por regra, quem faz as nomeações de promoção são as direcções de Educação; antes de elas serem abonadas pelo Ministério do Plano e Finanças (MPF) para efeitos salariais têm de obter um visto do Tribunal Administrativo (TA). Mas o visto nunca aparece porque a abonação também não acontece. E muitos professores recebem dos dirigentes da Educação a resposta de que os professores têm sido promovidos mas não são abonados. Esta situação afecta não só os professores que optaram por aumentar o nível académico a expensas próprias, mas também aqueles que tiveram autorização prévia das direcções de Educação para estudarem.

Os professores reclamam que os critérios são pouco claros no sistema de progressão horizontal; reclamam que estão a ser explorados pois não ganham consoante os seus níveis; reclamam que há filhos e enteados no processo – têm conhecimento de colegas que conseguem progredir a um ritmo mais rápido, para eles só possível em função de compadrios. Estas reclamações não são partilhadas pelos professores contratados, os quais, quando entram no sector, recebem consoante os seus níveis académicos e, se evoluem no nível, também evoluem automaticamente no salário. Por isso é que os professores de carreira argumentam que o sistema beneficia apenas os contratados.

Num país pobre como Moçambique, com um PIB per capita de apenas 150 USD, o Estado vê-se com sérias restrições orçamentais, fazendo com que a Educação esteja a recrutar menos professores que as suas reais necessidades. Por outro lado, existe a questão da formação do pessoal, que nem sempre obedece às necessidades do sector. O cenário dramático é o de um grande número de professores não poderem progredir nas suas carreiras por falta de orçamento. A solução passa por uma redefinição dos critérios de remuneração e promoção dos funcionários públicos em geral.

O Ministério da Educação e Cultura<sup>15</sup> reconhece a existência destes problemas, embora não os leia como sendo uma porta aberta à prática da corrupção. No I Conselho Coordenador do MEC realizado em 2005, e de acordo com o seu documento final, foram feitas as seguintes recomendações, entre outras:

- Devem ser melhorados os processos de planificação (ingressos, contratações, formação, promoções, etc) e de gestão dos recursos (financeiros e humanos);
- Reajustar os prazos do processo interno de planificação, bem como concertar cronogramas com o Sector do Plano e Finanças;
- Propor alterações ao Sistema de Carreiras e Remunerações, de modo a torná-lo sustentável;

Também o PEE-II prevê um quadro diferente para a formação, onde se destacam a colocação e retenção de professores associadas a claras oportunidades de posterior desenvolvimento e progresso na carreira. O documento diz igualmente que “questões relativas à motivação e satisfação, termos e condições em que os professores e administradores trabalham, terão de ser tratadas profundamente em combinação com uma prudente gestão do fundo de salários, à medida que o sistema se expande”.

15 - Durante a pesquisa no terreno, procuramos obter explicações sobre estes assuntos da entidade relevante do MEC, a Direcção de Recursos Humanos, mas mesmo depois de muita insistência não fomos recebidos.

E numa abordagem pública do Ministro da Educação e Cultura, Ayres Aly<sup>16</sup>, este referiu que o ministério estava a “proceder à revisão interna dos sistemas de contratação e enquadramento nas carreiras, ao mesmo tempo que simplifica os procedimentos para a reforma e estuda os melhores caminhos para orientar os programas de formação e requalificação dos professores por forma a que se assegure que uma vez concluída essa formação se proceda sem grandes complicações às respectivas actualizações salariais e demais procedimentos afins”.

## 9. A EXTORÇÃO SEXUAL

Uma das grandes formas de corrupção na Educação é o abuso sexual. Esta forma de corrupção configura a prática da extorsão que, lado a lado com o suborno, surge como uma das manifestações mais frequentes. A extorsão é a extracção de dinheiro e outros recursos por via do uso da coerção, da violência e da ameaça com uso de força. A chantagem e a extorsão são transacções de corrupção, pois o dinheiro é violentamente extraído por aqueles que têm o poder para o fazer. A extorsão pode ser feita por vias clássicas, como no conhecido estilo da máfia, onde os criminosos organizados usam a insegurança, o rapto e a intimidação para extraírem dinheiro a cidadãos, empresários e funcionários públicos. A corrupção na forma de extorsão é usualmente compreendida, pelos grupos criminosos, como extorsão por baixo (Andvig et al, 2000).

No nosso caso do sector da Educação em Moçambique, a extorsão não visa a extracção de dinheiro, mas de sexo. Por isso chamamos de “extorsão sexual”. Professores usam a intimidação e a ameaça para fazer com que alunas lhes prestem favores sexuais em troca de uma passagem de classe. Nalguns casos, a cobrança de sexo acontece quando determinada aluna mostra-se sem dinheiro para pagar o professor. Se a aluna recusa, acaba mesmo chumbando de classe, optando por mudar de escola.

Há alunas que entram neste tipo de esquemas mais facilmente, parecendo aceitar a realidade. Estas discutem abertamente as “modalidades de pagamento” dos favores do professor. Os favores são sempre a melhoria das notas, seja por acesso prévio a testes, seja pela obtenção de notas positivas nas pautas. Como nos casos de pagamento em dinheiro, já foram reportadas situações em que alunas “dormiram” com professores e acabaram chumbando de classe. Alguns professores referiram que acabam envolvendo-se sexualmente com as alunas porque estas aparecem com trajas que deixam partes íntimas do corpo ao descoberto.

Um estudo sobre esta matéria realizado na província de Nampula por Walker (1996)<sup>17</sup> identificava como um dos principais constrangimentos para a permanência da rapariga na escola a exploração sexual e o abuso das raparigas e a corrupção. A autora constatara que os pais preferiam tirar as filhas da escola a correr o risco de elas perderem a sua virgindade e ficarem grávidas, uma atitude que era uma reacção à corrupção, uma vez que as raparigas são forçadas a oferecer favores sexuais para passar de classe e reprovam se o não fizerem.

---

16 - Mensagem do Gabinete do Ministro da Educação e Cultura por ocasião do dia 12 de Outubro, dia do professor; in Jornal Embondeiro, 19/10/2005.

17 - Estudo citado por Bagnol e Ernesto (1993) em “Titios e Catorzinhas: Pesquisa Exploratória Sobre Sugar Daddies na Zambézia (Quelimane e Pebane), Maputo.

Um outro estudo similar que teve Tete como campo de análise (Bagnol, 1996)<sup>18</sup>, referia-se ao “curriculum escondido” e à “vulnerabilidade” da rapariga em relação à gravidez e ao assédio sexual por parte dos professores. Nesse estudo, raparigas do EP2 declararam ter repetido a 6ª classe por se terem recusado a ter relações sexuais com o professor. Uma das raparigas afirmou que o professor lhe disse: “eu te chumbei porque és cara com as tuas coisas”. As jovens afirmaram que os professores recusavam dinheiro, contrariamente ao que acontece com os rapazes, e exigiam relações sexuais. E as raparigas em internato afirmaram serem vítimas de assaltos pelos responsáveis do internato, todos homens.

O estudo de Bagnol e Cabral também já havia feito uma incursão nesta área, tendo observado que as raparigas tendem a afirmar, em maior percentagem, que na sua escola há professores que namoram com alunas (22.8%) e que conhecem uma aluna que foi mobilizada para namorar com um professor (34.1%). Mas também eram as mais favoráveis à proibição do namoro entre um professor e uma aluna (91.1%), o que sugeria que as raparigas também estão conscientes das consequências negativas que a tolerância à agressão e ao assédio sexual tem para elas.

## 10. O COMÉRCIO DE VAGAS

O acesso ao ensino é uma das áreas de maior corrupção na Educação em Moçambique, sobretudo no Ensino Secundário, onde a pressão para a obtenção de uma vaga é cada vez maior. O aumento da procura e a incapacidade do Estado em satisfazê-la criam oportunidades para que funcionários e professores vendam vagas. E os funcionários e professores aproveitam-se da aflicção dos pais para cobrarem as suas rendas.

Para ilustrar a actual pressão crescente basta recuperar os dados de 2005, relativos à cidade de Maputo. A Direcção de Educação e Cultura da Cidade (DEC) havia planeado matricular, em 2005, nas 8ª classes um total de 4.921, mas poucas semanas depois de o ano lectivo ter começado, em Março, descobriu-se que o sistema recebera na verdade 10.727 estudantes. Isto quer dizer que houve 5.806 estudantes matriculados mas que não estavam previstos, ou seja, um aumento de 218%. A DEC atribuiu esse aumento da procura nas 8ªs classes em 2005 a uma “explosão de aprovados da 7ª classe” como consequência da entrada em vigor do novo currículo<sup>19</sup>.

Esta situação de “sobre-cumprimento” do plano de vagas verifica-se todos os anos em quase todas as escolas de Maputo. Se bem que possa ser um problema de incapacidade estrutural e de planificação – os novos ingressos nas 8ªs classes aumentaram devido à introdução das passagens automáticas nas classes anteriores, uma medida tomada sem se ter em conta a oferta de lugares nas 8ªs – a verdade é que a maioria dos estudantes não planeados foram matriculados graças a esquemas de venda de vagas.

A atribuição de vagas para os alunos que transitam da 7 e da 10ª classes é um processo dirigido pelas direcções provinciais de Educação – no caso da cidade de Maputo, pela Direcção de Educação da Cidade (DEC). O processo contempla a selecção de alunos que vão frequentar o ano lectivo e distribuição das vagas correspondentes. O critério mais geral de atribuição de vagas é o da idade, ou seja, os alunos mais novos e com um histórico de poucas reprovações são prioritários. A centralização do processo na DEC acabou com as descricionariedades

18 - Também citado em Sugar Daddies.

19 - Ver balanço do Cumprimento do Plano Económico e Social: XXI Conselho Coordenador da Direcção de Educação da Cidade de Maputo, Julho de 2005.

das direcções das escolas, as quais no passado controlavam os acessos aos dois ciclos do Ensino Secundário. Nesse passado, casos de corrupção também eram frequentes: directores das escolas, funcionários das secretarias e professores com alguma influência controlavam (e ainda controlam) o processo de compra e venda de vagas.

Mas a centralização do processo na DEC transferiu também parte da corrupção para este sector. Em cada início de ano lectivo, a DEC é palco de enchentes de encarregados de educação que vão procurar um lugar para os seus filhos. Na DEC acontecem vários tipos de esquemas através dos quais os pais conseguem que os seus filhos obtenham um lugar. No início do ano, as enchentes neste sector fazem lembrar um mercado. O resultado é que da própria DEC seguem listas de atribuição de vagas contemplando por vezes turmas com cerca de 70 alunos. Mas se um pai não consegue obter uma vaga na DEC, ele pode conseguir a matrícula através de esquemas ilícitos nas escolas, pois estas nunca chegam a declarar todas as vagas de que dispõem. Há casos em que vaga para um determinado aluno é atribuída a um terceiro cujo pai pagou o funcionário da escola e

casos em que funcionários e professores cobram valores mas nunca chegam a oferecer as vagas prometidas. Alguns pais são arrastados para a corrupção quando se vêm perante a possibilidade do filho ou filha de 14 anos ter de estudar no curso nocturno.

Não são só o suborno e a extorsão marcam a corrupção no sector da Educação. Outros tipos de desvios têm sido registados, como a falta de assiduidade, de pontualidade e o incumprimento dos programas. Um estudo de Bagnol e Cabral já mostrava que 74% dos professores consideram que não são todos os professores que cumprem com as suas obrigações.

## 11. AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO E ACCOUNTABILITY

### 11.1 No Mar da Impunidade

É fundamental que este tipo de estudos sobre corrupção seja um pouco mais do que uma descrição das práticas e das representações, sendo por isso importante, para enriquecer a compreensão do objecto de estudo, captar a natureza das estruturas de incentivos e motivação, do controlo e do *accountability*, da fiscalização e dos códigos de ética e deontologia, sem deixar de lado o papel dos organismos profissionais dentro de cada sector. Se estas são instituições importantes para o controlo ou redução da corrupção num dado sector, então a pesquisa também deve se preocupar em compreender se elas existem e qual é a sua dinâmica.

As estruturas de incentivos, quer sejam salariais ou não, o estatuto do emprego e das carreiras profissionais, a supervisão e a forma de interacção com o público podem ter impacto positivo sobre o *accountability*. E podem reduzir as práticas de corrupção. Em acréscimo, as normas profissionais e os valores religiosos também influenciam, nalguns contextos, a extensão com que os funcionários público se sentem na obrigação de prestarem contas pelos serviços que prestam (Brinkerhoff, 2003). Em Moçambique, a instituição central de *accountability* no sistema é o MEC. Este organismo é o principal actor das relações de *accountability*, tanto em termos de fazer com que as unidades do sistema prestem contas a si por via de hierarquias, como devendo prestar contas a outras instituições do Governo e, indirectamente, aos cidadãos.

O MEC podia, por isso, exercer um importante papel de *oversight* sobre um significativo grupo de actores: os provedores dos serviços de educação a vários níveis (central, regional

e local); os provedores privados através da regulação, da monitoria e da aplicação da lei; por via do orçamento, da logística e das infra-estruturas; através das políticas e do planeamento, etc. Este vasto leque de mandatos é, em muitos casos, acompanhado por sanções: a habilidade de contratar, demitir e promover; o direito de assinar e cancelar contratos, etc.

As práticas de corrupção na Educação em Moçambique são conhecidas há muito tempo. O suborno e a extorsão, seja a monetária ou a sexual, estão registados. Mas como é que estamos em termos de sanção e punição dos prevaricadores? Que desincentivos as autoridades viabilizam?

O sentimento geral que captamos é o de que a sanção e punição dos quadros envolvidos nessas práticas não é frequente, acontecendo apenas esporadicamente. A ausência de punição podia ser explicada se não houvesse denúncias. Alunos e pais disseram-nos que têm se queixado às autoridades das irregularidades que observam, mas que nunca sabem o que acontece mais tarde com os denunciados; outros afirmaram que desconhecem onde meter queixa e que desconfiam dos funcionários da Educação e das caixas de reclamação, que são para eles um objecto meramente decorativo; outros ainda dizem que têm denunciado na condição de anonimato e isso fá-los não acompanharem o desenvolvimento de determinado caso.

Há também quem pense que as denúncias esbarram nas teias de cumplicidade entre os vários actores do sistema. Por exemplo, se um director de escola estiver envolvido e a queixa for deixada nessa escola, então é pouco provável que o caso ande. Por isso, os inspectores do MEC também não recebem a confiança dos alunos e pais, havendo espaço para a existência de um organismo independente nesta matéria.

Do pouco conhecimento que os alunos e pais têm sobre uma punição aplicada a um professor que cometeu determinada infracção, a punição foi a transferência para uma outra região do país e nunca a demissão do aparelho do Estado ou a prisão. A não tomada de medidas de sanção a quem venda uma nota ou cobra favores sexuais a alunas não pode ser atribuída a qualquer vazio legal. A punição pelas mais variadas transgressões pode ser viabilizada pelos números 29 e 31 do artigo 99 do Estatuto Geral do Funcionário do Estado, do artigo 11 da Resolução 4/90 (*Estatuto do Professor*), do número 10 da Resolução nº 10/97 (*Normas Éticas e Deontológicas para o Funcionário Público*) e do artigo 40 do novo *Regulamento do Ensino Primário*. Entre as sanções previstas incluem-se a despromoção e a expulsão dos professores que violem as normas. A Lei Anti-Corrupção (6/2004), aprovada em Junho de 2004 já contém uma definição penal de corrupção que possibilita o procedimento judicial contra os envolvidos.

Este cenário de impunidade mostra que o Estado não desincentiva as práticas incorrectas. As regras e regulamentos que vinculam os funcionários ao Estado não são cumpridas. Numa situação como esta, a corrupção só tem pernas para andar.

### 11.2 O papel da Inspeção Geral de Educação

Em qualquer contexto, as instituições de inspecção e fiscalização são fundamentais, sobretudo quando a corrupção está muito disseminada. Num estudo elaborado por Di Tella (2001), o autor confirma que o grau de intensidade das auditorias e fiscalização têm sido cruciais para tornar efectivas as políticas salariais anti-corrupção. Depois disso, o principal desafio passa a ser a manutenção desses altos níveis de inspecção

e fiscalização. Por isso, os organismos de inspecção, fiscalização e controlo jogam um papel de relevo. Como é o nosso caso? Temos uma Inspeção de Educação que tenha meios e funcione?

A Inspeção Geral da Educação (IGE) é um departamento do MEC e possui um corpo de inspectores. A sua missão consiste na “fiscalização da materialização da política administrativa”, tendo como instrumento de orientação o Sistema Nacional de Educação. Em cada Direcção Provincial existe um Serviço de Inspeção, havendo igualmente a perspectiva de se estender os serviços para o nível do Distrito. Um dos papéis dos inspectores é o de prevenir o cometimento de infracções. Também devem denunciar as irregularidades e infracções verificadas, na perspectiva de desencorajar novas práticas. Uma das fraquezas da Inspeção é que ela não tem poderes para aplicar sanções a quem cometa uma infracção. A Inspeção, quando detecta uma irregularidade, apenas tem o poder de informar os dirigentes de topo do MEC. O que acontece mais tarde com o funcionário ou professor em falta não depende dela.

Numa entrevista para este estudo, o Inspector Geral da Educação, Simão Mucavele, declarou o seguinte: “O objectivo da Inspeção não é o de tornar públicos os casos, mas apenas desencoraja-los; nós não punimos quando detectamos uma irregularidade; comunicando ao superior hierárquico, garantimos a qualidade dos serviços prestados pela Educação”<sup>20</sup>. A IGE também reclama a falta de recursos materiais para trabalhar. O Inspector Mucavele disse que “tanto nível central como provincial, só temos uma viatura Land-Rover”.

O rol de casos que chegam à Inspeção da Educação são aqueles que este e outros estudos já registaram: venda de notas, assédio sexual, certificados falsos, falta de assiduidade. O Inspector não fez referência à manipulação do *procurement* de serviços e obras e atribuição de bolsas de estudo, mas indicou que tem havido discrepâncias entre o número de funcionários registados nos serviços centrais do Ministério e nos registos do Ministério do Plano e Finanças. Essa discrepância também existe dentro do próprio MEC, designadamente entre o registo total dos funcionários no sector de Recursos Humanos e o registo no sector de Contabilidade e Finanças. Trata-se aqui da existência de funcionários fantasmas, um problema crónico em toda a administração pública moçambicana. E é através desses funcionários fantasmas, nalguns casos mortos e simplesmente inexistentes, que se vai fazendo a drenagem corrupta de fundos públicos em Moçambique.

Em todo o caso, o sentimento geral dos actores do sector é o de que a Inspeção de Educação ainda não funciona. Um dos problemas com os corpos de inspecção em Moçambique é que eles são dependentes dos ministérios e os poucos resultados do seu trabalho dependem do poder discricionário do Ministro, que é quem decide sobre o seguimento a dar a um dado caso de corrupção detectado; na maior parte das vezes, os casos são tratados de forma disciplinar e não criminal.

### 11.3 O Vazio Ético da ONP

A gestão do pessoal no sector da Educação em Moçambique é pobre e a supervisão inadequada, o que faz com que professores e funcionários não sejam controlados. Há uma ausência total de regras de conduta e boa postura moral; os profissionais não

---

20 - Era intenção nossa obtermos os relatórios da Inspeção dos últimos cinco anos, mas isso não nos foram facultados. Simão Mucavele alegou que estava na Inspeção há pouco tempo.

se sentem desconfortáveis quando tomam atitudes que, em princípio, afectariam a sua credibilidade e respeitabilidade. Isso revela um desmoronamento ético no sector. Os currículos de formação de professores contemplam ao de leve matérias relacionadas com ética e deontologia mas, durante o exercício de funções, os princípios podem não ser aplicados pois não existe uma entidade de supervisão. E, pior ainda, a Organização Nacional de Professores (ONP) não possui nenhum código de conduta que sirva de referência aos professores.

A ONP foi fundada em 12 de Outubro de 1981 tendo como objectivo unir e organizar os professores, os trabalhadores-docentes e não-docentes vinculados ao Sistema Nacional de Educação, para que lutassem pelos seus direitos. Hoje, com mais de 17.000 membros, a ONP veicula um discurso em que a ênfase é a resolução dos problemas sócio-profissionais dos seus membros. Na ONP, e como demonstrou a nossa entrevista com a Secretária Geral, o que preocupa mais são direitos e não os deveres. É fácil entrevistar os dirigentes da ONP e ouvirem-se logo queixas sobre salários magros, falta de incentivos, etc

O papel das organizações profissionais na remoralização das suas classes tem sido importante noutros contextos. Um passo inicial para que isso aconteça é a existência dentro da organização de um Código de Ética ou de Deontologia. A ONP não possui qualquer um desses instrumentos. Uma proposta de Código de Ética foi lavada ao Congresso da organização que teve lugar em 2005, mas o documento nem chegou a ser discutido, por falta de tempo<sup>21</sup>.

A referida proposta de Código de Ética contém um Preâmbulo e três Princípios, nomeadamente o Cometimento Para Com o Estudante, o Cometimento Para Com a Comunidade e o Cometimento Para Com a Profissão. É interessante notar que esta proposta de Código de Ética faz uma abordagem que pouco contribuiria para a moralização da classe profissional. Os seus cometimentos são muito gerais e poucos se relacionam directamente com os desvios reportados na conduta dos professores. Não apresenta, por exemplo, qualquer referência explícita contra aquilo a que chamamos de extorsão sexual, muito menos contra o comércio de notas.

No cometimento para com o Estudante, a única alínea relevante para a remoralização da classe é a alínea g) que diz o seguinte: "Evitaremos qualquer tipo de relação extra-profissional com qualquer estudante". E no cometimento para com a Profissão, o relevante consta na alínea f), a qual diz que "abstemo-nos de exercer influências indevidas baseadas na autoridade conferida pelas nossas posições na tomada de decisões profissionais". As restantes alíneas são abordagens transversais sobre aquilo que os proponentes consideram ser exemplos de boa conduta, mas que, na essência, não passam de frases abstractas, sem inspiração na actual realidade do sector da Educação. Deve-se, no entanto, frisar que este documento é apenas um projecto não discutido nem aprovado.

Por outro lado, a ONP não tem capacidade legal nem estatutária para penalizar um professor que cometa infracções. Nem meios para controlar e fazer aconselhamento. A ONP passa, pois, por um vazio moral e os professores parece que actuam sem que pesasse sobre eles qualquer custo moral. Por exemplo, de acordo com o estudo de Bagnol e Ernesto, aqui já citado, um número considerável de professores e técnicos da Educação, do sexo masculino, não compreendem a diferença entre um professor ter uma relação

---

21 - Entrevista com a Secretária Executiva da ONP.

sexual com uma aluna e ter uma relação sexual com uma outra rapariga do grupo, de fora da escola. Por outro lado, Walker (1996), citada por Bagnol e Ernesto, observou que muitos professores e funcionários da Educação têm uma ideia pouco clara sobre a sua responsabilidade profissional e ética, neste aspecto, ou mesmo sobre a necessidade de, pelo menos, proteger as crianças contra a gravidez e ou doenças de transmissão sexual, incluindo o HIV/SIDA.

Mesmo não avançando para a viabilização dos deveres dos seus membros e para a remoralização da classe, a ONP reconhece que as práticas de corrupção existem. Numa entrevista ao semanário "Zambeze", e respondendo a uma pergunta sobre a venda de notas por parte dos professores, a Secretária Geral da ONP disse o seguinte: "Eu ouço falar de venda de notas pelos professores e tenho apelado aos pais e encarregados de educação e à sociedade em geral para que as pessoas sejam responsabilizadas pelos seus actos (...) Porque quando se diz que são professores de determinada escola que vendem notas, está-se a meter toda a gente no mesmo saco. É preciso dizer que foi fulano, para que esta pessoa seja responsabilizada". Muhorro disse saber que alguns dos seus colegas tem sido expulsos, mais devido a violação de alunas e não por causa da venda de notas.

## 12. CONCLUSÕES

A corrupção no sector da Educação em Moçambique é marcada por várias formas e elementos. O suborno e a extorsão sexual e monetária são formas presentes: o suborno pago pelos parentes aos professores para a obtenção de notas e passagens em exames; o suborno pago pelos professores aos oficiais públicos para serem preferidos nas promoções; o desvio de fundos alocados para a compra de materiais e construção de escolas; a exploração sexual dos estudantes pelos professores, etc.

Podemos também encontrar a grande corrupção tanto ao nível administrativo como político, assim como a pequena corrupção tanto ao nível administrativo como escolar. A grande corrupção não foi muito explorada neste estudo; para isso, e pela natureza de informações que o estudo pretendia reunir, seriam precisos mais meses de recolha de informação, sabendo quão difícil é a pesquisa nesta área.

Ao nível político, a corrupção na Educação distorce a alocação de recursos para os orçamentos do sector, fazendo com que ele seja no geral mal financiado. Isso decorre do facto de os decisores políticos preferirem investimentos pesados (*procurement* de grandes projectos de construção) em detrimento de investimentos leves (como os custos diários da gestão das escolas, por exemplo), dado que nos primeiros investimentos há mais oportunidades para a corrupção que nos segundos.

A nível ministerial, a corrupção envolve o desvio de fundos associados ao *procurement*, construção e os fundos destinados a serem alocados nos níveis inferiores do sistema. Os fundos para o sector da Educação podem ser desviados nos níveis administrativos e políticos por administradores corruptos, funcionários públicos e políticos mesmo antes de os mesmos chegarem às escolas. Ao nível das escolas e da administração, a corrupção ocorre através do simples desvio dos fundos a elas alocados; os educadores nos níveis mais inferiores do sistema asseguram as suas oportunidades ou evitam a punição através de pequenos subornos (o recrutamento de professores e a sua promoção pode contribuir para uma baixa qualidade do ensino público); os subornos pagos pelos parentes para assegurarem o acesso ao ensino, a passagem de classe e a graduação dos seus educandos; a preferência dos professores por

este ou aquele estudante em função de opções com base étnica ou de género (por exemplo, passando-se por cima dos critérios objectivos de avaliação).

As consequências da corrupção no sector da educação em Moçambique são as mesmas que se verificam noutros contextos, nomeadamente em países com altos índices de pobreza: afecta mais pessoas que a corrupção noutros sectores e afecta o desenvolvimento social e económico de todo o país; um grande nível de desistências, especialmente entre os estudantes mais pobres que não conseguem pagar as taxas de suborno. E uma baixa qualidade geral do ensino e aprendizagem, deixando o futuro incerto a largas gerações. Como se pode ler no próprio PEE-II, o Ensino Secundário, na forma como está actualmente organizado, é caro para o Governo e para o país; envolve muitas vezes custos de alojamento e altos custos em livros e outras transacções (incluindo “propinas” informais ou outras formas de pagamento a professores ou funcionários). Salários baixos e um sistema de carreiras e remunerações que não funciona acabam contribuindo para que os professores se envolvam em esquemas ilícitos.

### 13. RECOMENDAÇÕES

- A médio e longo prazos os critérios de definição de carreiras e remunerações terá que sofrer alterações de modo a responder à nova conjuntura, estabelecendo-se padrões mais transparentes e economicamente sustentáveis;
- É preciso que se defina anualmente as necessidades reais em termos de recurso humanos;
- É preciso melhorar a qualidade da formação dos professores, contemplando nos currícula matérias de cunho moral, ético e deontológico;
- Melhorar os mecanismos de recrutamento e de selecção dos professores à entrada nos centros de formação dando atenção, sobretudo, ao elemento vocação;
- É urgente que a ONP aprove um Código de Conduta mais maduro e que reflecta sem hesitações a realidade tal como ela é;
- É urgente reestabelecerem-se os *school boards*, onde as comunidades façam parte da monitoria das práticas, atitudes e processos em vigor na Educação;
- Os parentes, professores e a sociedade civil em geral podem ter um papel e uma palavra a dizer no planeamento e gestão da Educação: sem uma cidadania activa que exija a qualidade da educação dos seus filhos, as reformas não serão sustentáveis

### 14. LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

A maior parte dos nossos interlocutores foram entrevistados na condição de anonimato. Durante os meses de Agosto de 2005 e Fevereiro de 2006, entrevistamos 43 professores do Ensino Secundário, 27 alunos (entre as quais 12 raparigas) e 11 funcionários da Educação (4 de secretaria de escola, 3 da DEC e 4 do Ministério da Educação e Cultura). Outras entrevistas pontuais foram realizadas ao longo do ano de 2006. O workshop de apresentação do draft, em Abril de 2006, permitiu colher outras sensibilidades. O relatório preliminar também foi apresentado e discutido numa sessão envolvendo os parceiros internacionais que trabalham com o sector da Educação, onde foram dadas contribuições valiosas para este relatório.

**Outras pessoas entrevistadas foram:**

Simão Mucavele: Inspector Geral da Educação

Manuel Rego: Director Nacional de Planificação

Augusto Zacarias: Funcionário do Departamento Jurídico do MEC

David Uassane: Membro da Direcção da Organização Nacional de Professores

Apesar do nosso esforço, ficou por fazer uma entrevista com a senhora Albertina Bila, Directora dos Recursos Humanos no MEC.

## 15. DOCUMENTOS CONSULTADOS

- BALANÇO do Cumprimento do PES (2005): XXI Conselho Coordenador da Direcção de Educação da Cidade de Maputo, Julho de 2005, Maputo
- Circular nº 07/DPFC/DCP/RDESP/20004: Actualização das Remunerações no âmbito do Sistema de Carreiras e Remunerações
- Estatuto Geral do Funcionário do Estado
- Estatuto do Professor
- Regulamento do Ensino Primário
- Sistema de Carreiras e Remunerações. Direcção Nacional da Função Pública. Ministério da Administração Estatal.

## 16. BIBLIOGRAFIA

ANDVIG, Jens Chr. et al (2000): "Research on Corruption A policy oriented survey". Commissioned by NORAD, final report, Oslo.

ANTE-PROJECTO do Código de Ética da Organização Nacional dos Professores. S/data.

BAGNOL, Brigitte e Ernesto, Chamo (2003): "Titios e Catorzinhas". Pesquisa Exploratória sobre "Sugar Daddies" na Zambézia (Quelimane e Pebane). DFID/PMG. Maputo.

BAGNOL, Brigitte e CABRAL, Zaida (1998): Estudo Sobre o Estatuto do Professor do Ensino Primário em Moçambique, Conclusões e Recomendações. Extractos do Relatório Final. Ministério da Educação. Preparado pelo ADPESE/DANIDA para a reunião do Grupo de Interesse sobre Género e Educação dos Parceiros de Cooperação e ONGs. Maputo, 16 de Agosto de 2005.

DOIG, A. e THEOBALD, R. (2000): Corruption and Democratization. Frank Cass, London.

ÉTICA Moçambique (2001): "Estudo Sobre Corrupção", Maputo.

GASTROW, Peter, e MOSSE, Marcelo (2001): "Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks". Comunicação apresentada no seminário "Organised crime, corruption and governance in the SADC Region", Pretoria, 18-19 Abril 2002.

HANLON, Joseph (2002): "Are donors to Mozambique promoting corruption?" Comunicação apresentada na conferência "Towards a New Political Economy of Development Sheffield 3-4 Julho, 2002.

NYE, J. S. (1978): Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In Arnold Heidenheimer (ed.), Political Corruption: Readings in Comparative Analyses. New Brunswick.

OPPENHEIMER, Jochen e Raposo, Isabel (2002): "A Pobreza em Maputo". Ministério do Trabalho e Cooperação, Lisboa.

STASAVAGE, David (2000): Causes and Consequences of Corruption: Mozambique in Transition pp65-97, in Corruption and Democratization (Doig e Theobald eds). Frank Cass. London.

KLITIGAARD, Robert (1998): Instrumental Cooperation against Corruption. In Finance and Development. Washington.

ZAMBEZE, Semanário (2005): Entrevista com Beatriz Mohuro, Secretária Geral da ONP, sob o título: "Em Moçambique ser professor é dignificante, mas não é dignificado". 20 de Outubro.





CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
MOÇAMBIQUE

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
*CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY*  
Boa Governação-Transparência-Integridade  
*Good Governance-Transparency-Integrity*

Av. Vladimir Lenine nº 1447; 2º Esquerdo

Tel.: +258 21 32 76 61

Fax: +258 21 32 76 61

Cel.: +258 82 30 16 39 1

Caixa Postal (PO Box): 3266

Maputo – Moçambique

E-mail: [cipmoz@tvcabo.co.mz](mailto:cipmoz@tvcabo.co.mz) / [cipmoz@gmail.com](mailto:cipmoz@gmail.com)

[www.integridadepublica.org.mz](http://www.integridadepublica.org.mz)

Patrocínio:

**FRIEDRICH  
EBERT****STIFTUNG**