

NO SECTOR DA EDUCAÇÃO

Governo rende-se às

EDWIN HOUNNOU

A despesa com salários é, basicamente, financiada através dos recursos domésticos, se o Produto Interno Bruto, PIB, não cresce, como o projectado, ou a despesa do Governo é limitada pelo orçamento, menos fica disponível para salários, diz a pesquisa da *actionAid*, publicada em Outubro de 2007, em Maputo.

As despesas com os salários da função pública representam 50 por cento das despesas correntes, ou seja, 22 por cento do Orçamento do Estado, em 2007. Os professores representam mais 35 por cento da despesa salarial do sector público. Como consequência de se colocar um tecto baixo na despesa salarial o Governo não pode contratar o número de professores necessários. Os professores representam uma grande parte da despesa com salários, qualquer tecto na despesa com salários tem neles um inevitável impacto.

Considerando o tamanho da despesa total com salários e o que estes representam no orçamento nacional, controlar a despesa salarial é importante. É aconselhável que a administração dos recursos públicos coloque um tecto na despesa salarial do Governo, assegurando que este não dependa excessivamente com esta linha orçamental. As despesas excessivas podem reduzir a disponibilidade de recursos para outros investimentos prioritários e comprometer a estabilidade macroeconómica.

Tectos da despesa salarial sufoca educação

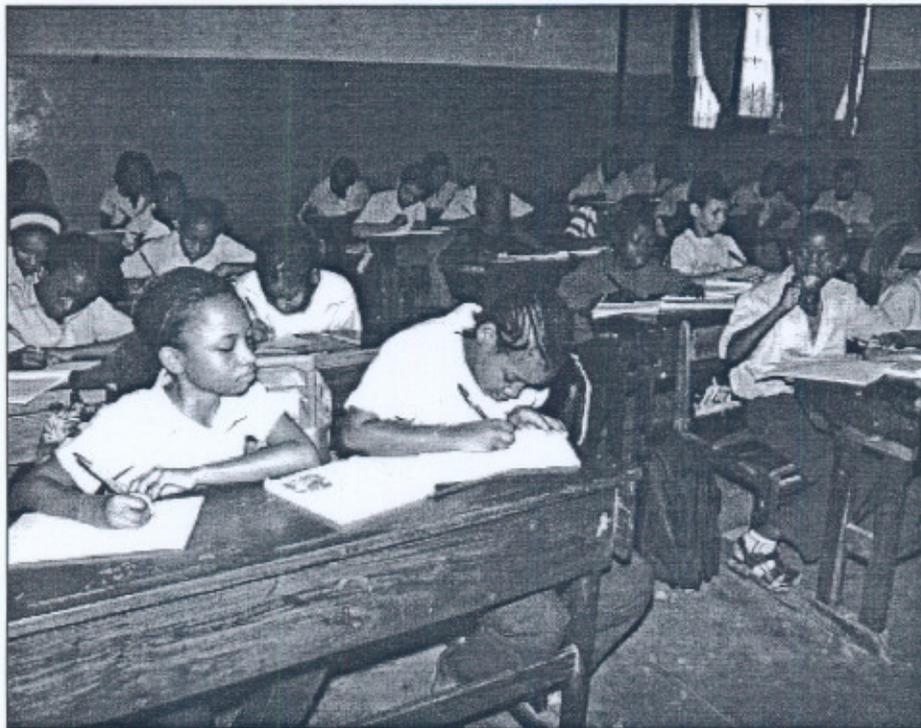
A fim de receber do Fundo Monetário Internacional, FMI, um empréstimo de 11,36 milhões de dólares de DTE – um instrumento criado pelo FMI, em 1989, para completar as reservas oficiais nos países membros; unidade contabilística do FMI e de algumas outras organizações internacionais – no período 2004 – 2007, Moçambique comprometeu-se a atingir um conjunto de metas macroeconómicas.

O Ministério das Finanças, MF, e o FMI decidiram limitar a despesa com salários a 6,5 por cento do PIB, num esforço para reduzir a despesa pública com remunerações. Este tecto na despesa com salários foi estabelecido como uma meta indicativa nas negociações do empréstimo com FMI, no âmbito do Programa de Financiamento para a Redução da Pobreza e Crescimento.

FMI tem a chave da avaliação

Como meta indicativa o tecto na despesa salarial não

Os salários dos professores são pagos através de uma linha orçamental – despesa com salários do sector público, que inclui salários dos trabalhadores da Saúde, dos diversos ministérios, da Polícia, extensionistas agrícolas, etc. A totalidade do que o Governo pode despende com salários depende do montante de recursos disponíveis, diz uma pesquisa da *actionAid*, publicada em Agosto de 2007, na cidade de Maputo.



compromete futuros empréstimos. Contudo, se a despesa salarial é maior que o esperado, indica o FMI, que o Governo terá mais dificuldade de atingir outras metas macroeconómicas, tais como uma inflação de um dígito e baixos níveis de déficit fiscal.

Se o Governo não atingir estas metas o FMI pode adiar os futuros desembolsos do empréstimo mais importante. Ainda porque os doadores e credores privados deixam para o FMI a avaliação da capacidade de Moçambique manter a estabilidade económica. Uma avaliação desfavorável do FMI pode reduzir a ajuda ou o fluxo de créditos para o País.

Moçambique, onde 54 por cento do orçamento nacional é financiado pelos doadores, através de apoio directo ao orçamento, uma redução do apoio externo, como resultado de uma avaliação negativa do FMI pode paralisar o País.

Impacto do tecto da despesa salarial

O Ministério da Educação e Cultura, MEC, não foi consultado nas negociações para definir o nível do tecto da despesa salarial, nem os parlamentares ou a sociedade civil. Embora o Governo não tenha, provavelmente, visado, especificamente, os

professores, quando aceitou reduzir a despesa salarial, não poderia esperar que esta medida não tivesse impacto no recrutamento de docentes, uma vez que eles representam uma parte significativa da despesa com salários.

No decurso das negociações entre o MF, o Ministério do Desenvolvimento e Planificação, MDP, Banco Central e o FMI, o Governo planificou reverter a grande expansão da contratação que teve lugar em 2003. Muitos dos trabalhadores contratados eram professores sem formação, recrutados para ensinar nas escolas primárias.

Os professores haviam sido contratados para assegurar a expansão do ensino primário, em conformidade com as Metas do Milénio e com objectivos de Educação para Todos que preconizam a educação primária universal até 2015.

Reduzir a despesa salarial poderia significar que o Governo tivesse que dispensar muitos professores contratados. No fim de 2004, o Governo reportou que não tinha conseguido atingir a meta estabelecida para o tecto da despesa salarial porque tivera que contratar professores, com vista a satisfazer a procura de educação primária. Não poderia, ao mesmo tempo,

atingir a meta indicativa estabelecida no Programa de Financiamento para a Redução da Pobreza e Crescimento e honrar o compromisso de assegurar a educação primária gratuita para todos.

Impacto do tecto da despesa salarial nos professores

No decurso das negociações entre o Ministério das Finanças, o Ministério do Desenvolvimento e Planificação, o Banco Central e o FMI, o Governo planificou reverter a grande expansão da contratação de pessoal que teve lugar em 2003.

Temos fraca qualidade de educação

Em 2005, o Governo foi capaz de cumprir a meta indicativa. A despesa com salários decresceu de 7,3 por cento do PIB, em 2004, para 6,7 por cento contudo, no mesmo ano, o MEC só foi autorizado a contratar 4.715 professores dos 11.500 solicitados.

Em 2005, o rácio alunos/professor aumentou para 74:1. Isto teve um impacto negativo na qualidade de educação ministrada nas escolas e isto compromete os investimentos feitos pelo Governo, no sentido de melhorar a qualidade, como

o novo currículo e a provisão do livro escolar.

Embora o Governo tenha sido capaz de atingir a meta indicativa relativa à despesa de salários, ele foi obrigado a comprometer o seu objectivo de investir nos sectores prioritários, tais como a Educação e a Saúde.

O MEC teme não ser capaz de atingir a meta de 54 alunos por professor, até 2015, caso não consiga contratar professores necessários. O Ministério da Saúde, MISAU, também receia que o baixo tecto da despesa salarial não permitia a contratação de médicos e enfermeiros necessários. Os doadores e a sociedade civil também estão alarmados com a fraca qualidade de educação, apesar da rápida expansão da educação primária.

Negociar o tecto da despesa salarial

Forçados a responder as preocupações do MEC, o Ministério das Finanças, MF, e o FMI tiveram que reavaliar as razões macroeconómicas para manter o tecto da despesa salarial. Constataram não haver motivos para recear que o crescimento da despesa com salário acima dos 6,5 por cento tivesse um impacto significativo na inflação.

Mais de 50 por cento do orçamento de Moçambique provém da ajuda dos

doadores, o Governo receia que, caso o fluxo de ajuda decresça, não consiga cobrir a despesa salarial através da receita doméstica disponível. Isto forçá-lo-ia a despedir servidores públicos ou a reduzir os salários.

Reconhecendo a necessidade de mais professores e trabalhadores da Saúde e, sob pressão contínua do MEC, do MISAU, e dos doadores, o Ministério das Finanças, MF, avaliou e concluiu que Moçambique poderia subir o tecto da despesa salarial, para contratar mais professores e trabalhadores de saúde. O Governo pediu ao FMI para remover a despesa salarial, da lista das metas indicativas e para subir o tecto para 7,5 por cento do PIB.

Em negociações com o MEC e o MF, o FMI e o Banco Mundial apresentaram uma série de razões que fazem com que o Governo não possa contratar mais professores.

Primeiro, a capacidade de formação era apenas de 3.500 professores que poderiam ser formados por ano. Caso o Governo pretendesse contratar mais que 3.500 formandos por ano, os restantes poderiam ser professores sem formação. Em segundo lugar, verifica-se uma desigual distribuição de professores pelo País.

Na Zambézia rácio alunos/professores é 88:1

Enquanto o rácio aluno/professor era em 2006, de 57:1 na província de Maputo, na Zambézia era de 88:1. Assim sendo, o Governo necessita de redistribuir, equitativamente, os professores pelo território nacional, antes de contratar mais professores. Existiam dúvidas sobre o número de professores que o Governo necessita, uma vez que existem três bases de dados diferentes e irreconciliáveis, para calcular o número de servidores públicos.

O FMI e o Banco Mundial suspeitam que a despesa com salários esteja inflacionada, devido aos trabalhadores fantasmas que continuam a receber seus salários, sem estarem no activo. Estas preocupações com a capacidade de absorção são reais e necessitam de ser, adequadamente, tratadas. A imposição de um tecto da despesa salarial pouco contribui para a resolução dos problemas.

Novo modelo de formação de professores

Em resposta, o MEC introduziu um novo modelo de formação de professores, que depois da conclusão da

condicionalidades do FMI

décima classe requer, apenas, um ano de formação, em vez dos dois anos até aqui exigidos. Apesar de se recar que este novo modelo de formação comprometa a qualidade do ensino e aprendizagem ele permite que o Governo duplique o número de professores formados que entram por ano no sistema educativo.

Sem um investimento correspondente na formação de professores não há garantia de que a qualidade da formação seja melhorada. O MEC tem planos para a redistribuição dos novos professores formados, com vista a minimizar as disparidades regionais relativas ao rácio aluno/professor.

O recenseamento dos servidores públicos definido como uma meta estrutural na quinta revisão do Programa de Financiamento para a Redução da Pobreza e Crescimento está em fase de conclusão.

MEC proibido de contratar mais professores

A remoção do tecto da despesa salarial na lista das metas indicativas e a sua subida para 7,5 por cento do PIB permitiu que o MEC pudesse contratar 10.137 novos trabalhadores, de entre os quais 9 mil novos professores para a educação primária e secundária.

O MEC havia pedido 12 mil novos professores, mas o MF não permitiu a contratação desse número, devido à falta de fundos. Com professores contratados o MEC esperava atingir o rácio alunos/professor de 72:1, em 2007.

Moçambique parece estar, agora, em condições de atingir o rácio alunos/professor de 54:1, até 2015. Mas, será isto suficiente?

Rácio alunos/professores 40:1 é meta internacional

A meta alunos/professor da iniciativa acelerada de educação para todos, internacionalmente acordada, é de 40:1, o que significa que um professor não deverá ter mais de 40 alunos, para que possa assegurar uma educação de qualidade, cada criança e o que dizer a cerca da necessidade de formar e contratar mais professores para o ensino secundário? Serão 7,5 por cento do PIB suficientes para responder a estes investimentos?

A identificação do professores fantasmas, como parte da reforma do sector público, embora necessária, não irá assegurar recursos adicionais suficientes para o satisfazer a procura crescente de novos professores para ensino primário e

secundário.

Os doadores e o Governo manifestaram preocupação com os salários dos servidores públicos, no *aide memoire*, 2007. Eles defenderam os salários baixos dos funcionários públicos de que *não reflectem o custo real de vida, nem o nível salarial fora do sector público. Isto cria grandes dificuldades na contratação e retenção de pessoal qualificado.*

Assim torna-se muito difícil para o Governo atrair e reter funcionários públicos com qualificações relevantes, quando não lhes pode pagar devidamente.

Manter a pobreza para controlar inflação

Apesar da necessidade de contratar mais professores, o Governo continua a estabelecer um tecto da despesa salarial baixo. O argumento subjacente para sustentar o tecto da despesa salarial baixo e fixar o montante que o Governo pode comprometer a estabilidade macroeconómica, podendo ter repercussões na subida da taxa de inflação.

Quando o Governo aumenta a despesa com salários, quer contratando novos funcionários, quer subindo os salários, este facto significa pôr mais dinheiro nos bolsos das pessoas. Isto significa que apesar de passar a existir mais dinheiro em circulação, a curto prazo, a quantidade de bens disponíveis para

satisfazer a procura, os preços irão subir, provocando inflação. Os produtos essenciais tornar-se-iam mais caros, dizem os mentores de salários baixos.

Como o Governo acordou atingir uma meta de inflação de um dígito no seu acordo de empréstimo com o FMI não se poderá despendir mais dinheiro em salários, receando que a inflação ultrapasse a meta acordada.

Uma outra preocupação é a de que se o Governo aumenta a despesa com salários num determinado ano, ele tem que manter esse nível de despesa, no ano seguinte. É, politicamente, comprometedor para o Governo aumentar a despesa com salários de um ano para outro, uma vez que isto iria requerer a redução dos salários e/ou do número de funcionários públicos, são considerados custos correntes permanentes. O que poderá ocorrer se o orçamento nacional for menor do que o esperado é uma porção maior do orçamento total ser despendido em salários.

O perigo de viver de esmola

O risco então é que caso seja frequentemente pressionado, no sentido de aumentar os salários ou contratar mais servidores públicos, o Governo resolva aumentar a despesa com remunerações até níveis insustentáveis, ou que o apoio directo ao orçamento pelos doadores seja reduzido,

no futuro, deixando o Governo com uma despesa salarial insustentável.

Se a despesa com salários consumir uma maior porção dos recursos do Governo, menos ficará disponível para outros investimentos públicos. Para financiar esses investimentos o Governo poderá ter que incorrer em *déficit* - perigo de pedir empréstimos para financiar despesas públicas e que o País comece a acumular dívidas sem uma garantia do crescimento do PIB. O Governo poderá não ter capacidade de pagá-las, no futuro.

Quando os doadores pediram explicações ficou claro que o aumento da despesa com salários não iria conduzir um aumento da taxa de inflação, nem tornaria insustentável, para o Governo, contratar professores adicionais necessários. O tecto da despesa salarial foi levantado, tendo deixado de fazer parte dos acordos de empréstimos do FMI, com uma meta indicativa.

Lições aprendidas

Com base nas discussões sobre a despesa com salários, em Moçambique, cinco questões principais podem ser destacadas:

1. Não apresentados aos ministérios sectoriais, doadores, Parlamento para definir como tecto da despesa salarial 6,5 por cento do PIB. Não havia-risco de inflação e

foi considerado que o Governo podia manter a sustentabilidade fiscal ao mesmo tempo e aumentava o tecto da despesa salarial para 7,5 por cento do PIB.

2. Não é possível determinar se o MF e o FMI tomaram em consideração o impacto que o tecto da despesa salarial baixo teria nos professores e na qualidade da educação, em Moçambique. Isto deve-se ao facto de, pelo menos, até onde esta pesquisa conseguiu demonstrar as decisões não terem sido tomadas com base num processo participativo envolvendo ministérios sectoriais, parlamentares, sociedade civil e doadores.

3. O grupo de doadores (G19) liderou a pressão, sobre o FMI, com vista a elevar o tecto da despesa salarial. Este esforço facilitou a contratação de mais professores. Os doadores, noutros países, podem aprender desta experiência.

4. A remoção do tecto da despesa salarial da lista das metas indicativas e a sua subida para o nível actual não significa que tenham sido contratados mais professores para assegurar a aducação de qualidade para todos. Para elevar ainda mais o tecto da despesa salarial, o MF deve reavaliar as metas de inflação e o *déficit* fiscal que definiu para si.

5. A pesar do FMI declarar maior flexibilidade, em 2007, o aumento do tecto da despesa salarial não permitiu que o MEC pudesse contratar

todos os professores solicitados. A sociedade civil, parlamentares os doadores devem acompanhar as declarações de mudança do FMI e fazê-lo responder pela sua inflexibilidade, por comprometer as políticas e metas de educação.

Políticas macroeconómicas

Em conformidade com a consulta final no âmbito do programa de financiamento para a redução da pobreza e crescimento e o recente pedido para beneficiar do instrumento de suporte de políticas, o Governo está a implementar um conjunto de políticas macroeconómicas restritivas.

Com base nestas metas macroeconómicas, o Governo determina como irá repartir o orçamento pelos diferentes sectores, em conformidade com o defendido no PARPA. Manter uma taxa de inflação de um *déficit* fiscal baixo impede que o Governo despenda mais com salários. Como o Governo pode manter a estabilidade macroeconómica, tal que aumenta despesas com salários, para contratar mais professores, médicos e enfermeiros?

Uma opção que o Governo pode considerar é voltar a definir as prioridades de despesa, tendo em vista contratar e formar mais professores. Mas, o MF será forçado a fazer escolhas difíceis e a retirar recursos de outros sectores prioritários. Um funcionário sénior do MF disse que a *despesa com a educação e a saúde não irá diminuir, na verdade, deverá aumentar, mesmo que isto signifique retirar fundos à agricultura.*

Política de cortar casaco para remendar as calças!

Cortar os investimentos noutros sectores prioritários, tais como a agricultura, compromete a ligação positiva entre os resultados finais da educação, produtividade agrícola e o crescimento económico.

Com acesso à educação de qualidade os indivíduos têm mais possibilidades de usar novas tecnologias que podem conduzir a maior produtividade agrícola, sem atender os factores que constroem a actividade agrícola, como a falta de *inputs* tecnológicos e o limitado acesso aos mercados, para atingir os objectivos de desenvolvimento da educação e da agricultura, delineados nos planos estratégicos nacionais, o Governo necessita de considerar políticas que lhe permitam aumentar a despesa na educação, ao mesmo tempo que continua a investir na agricultura. ■

