



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Pedro Madeira Guiliche

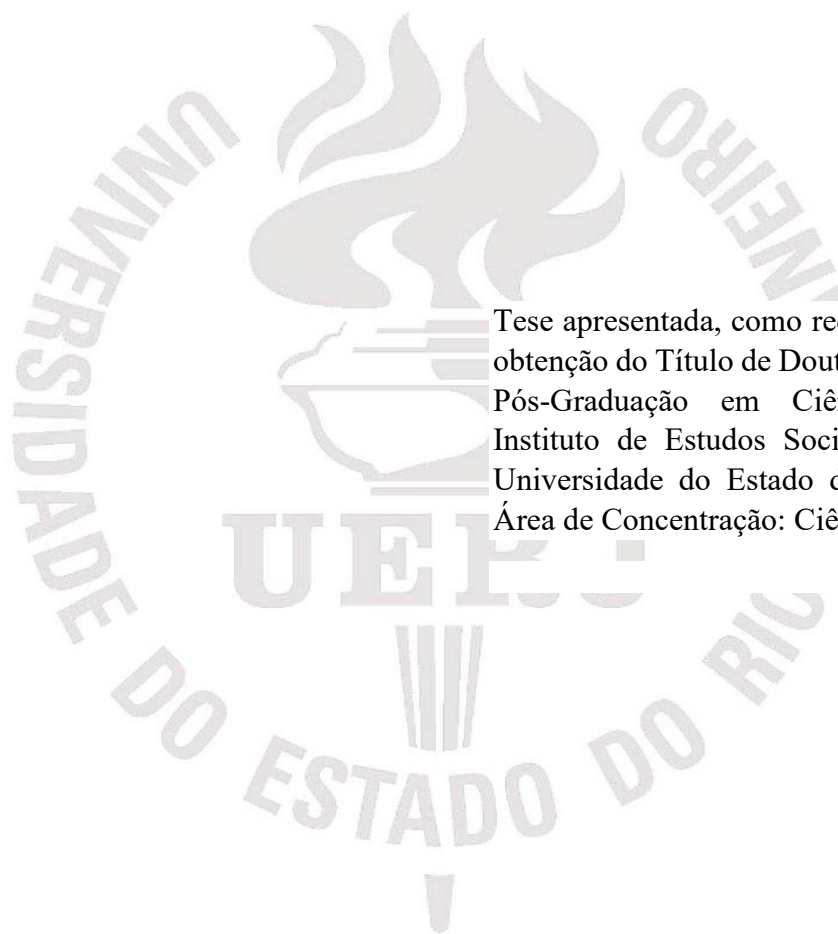
**Implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento
no campo da educação superior em Moçambique: análise do papel do
Banco Mundial (1993-2018)**

Rio de Janeiro

2021

Pedro Madeira Guiliche

Implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento no campo da educação superior em Moçambique: análise do papel do Banco Mundial (1993-2018)



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro
2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

G956

Guiliche, Pedro Madeira.

Implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento no campo da educação superior em Moçambique: análise do papel do Banco Mundial (1993-2018) / Pedro Madeira Guiliche. – 2021.

230f.: il.

Orientador: Carlos Roberto Sanchez Milani.

Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Cooperação internacional - Teses. 2. Ensino superior – Moçambique - Teses. 3. Banco Mundial – Teses. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 327

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Pedro Madeira Guiliche

Implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento no campo da educação superior em Moçambique: análise do papel do Banco Mundial (1993-2018)

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 17 de maio de 2021

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. José Jaime Macuane

Universidade Eduardo Mondlane

Prof. Dr. Fabiano dos Santos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. João Márcio Mendes Pereira

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof.^a Dra. Elsa Kraychete

Universidade Federal da Bahia

Rio de Janeiro
2021

DEDICATÓRIA

Honra teu pai e tua mãe para que sejas feliz e tenhas longa vida sobre a terra (Efésios 6: 2-3).

À Dona Miquinha, minha mãe, não só por me ter trazido ao mundo, mas por acreditar incondicionalmente no meu potencial;

Ao Sr. Jaime Pedro Guiliche Matsinhe, meu pai (*in memoriam*), por ensinar, desde a tenra idade, que o seu maior orgulho seria a formação dos seus filhos, pelo que, o caminho a se trilhar, é a Escola.

Termino esta etapa com sensação de missão cumprida e honra aos meus pais.

Muito Obrigado!

AGRADECIMENTOS

A decisão de avançar e permanecer firme até ao fim desta empreitada, passados estes quatro anos, constitui-se numa façanha, cujos resultados finais não deixam alternativa senão a de agradecer, em primeiríssimo lugar à Deus pai, todo poderoso, pelo dom da vida e pela saúde. Em segundo lugar, à dona Micala, minha guerreira mãe, Dra. Carolina, minha esposa, Jú e Lyhane, meus filhos, Alberto, Cafrina, Cremilda e Jaime, meus irmãos, bem como todos aqueles que direta ou indiretamente me acompanharam. Estou certo que não serei capaz de mencionar a todos (pelo menos neste momento) mas, porque me conhecem, sabem que lhes sou eternamente grato por todo apoio prestado. Sendo assim, os meus agradecimentos, nesta empreitada, em particular, para:

O Prof. Doutor Carlos Milani, pela orientação da Tese e pela paciência para ajudar a “amarrar” os argumentos contidos nela, o que permitiu que finalmente tivéssemos a presente obra;

O Prof. Doutor José, pelas dicas na concepção do Projeto da Tese, para além da recomendação ao IESP e por todo apoio, desde a fase do Mestrado, na UEM, até esta parte, incluindo a sua participação na Banca;

Os Professores Fabiano dos Santos, Elsa Kraychete e João Márcio Pereira, pelas valiosíssimas contribuições para o resultado final deste trabalho, através da sua participação na banca de qualificação e de doutorado.

Os Professores de Ciência Política e Sociologia do IESP, pela sua contribuição na minha formação, pelo aconselhamento do melhor modelo de análise do meu objeto de estudo;

Os funcionários do IESP que, de forma geral, sempre me trataram com bastante carinho e consideração.

Os Professores Elísio Macamo, Paulo Uache, Egídio Guambe, Patrício Langa, Jorge Ferrão, Arlindo Chilundo, Mouzinho Mário, o Dr. Jaime Guiliche e Dra. Madina Correia, pelas críticas aos diferentes capítulos e pelas sugestões na melhora nas abordagens aqui desenvolvidas;

O Professor Jorge Olívio Penicela Nhambiu, então Ministro da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional, pelo encorajamento para prosseguir com estudos;

As Professoras Leda Hugo, Victória de Jesus, Prof. Octávio de Jesus, a Dra Rachida Mamade, pela disponibilidade em trocar impressões para o refinamento do modelo de análise;

Os Professores Brazão Mazula, Jamisse Taimo, Carlos Machili, Dra. Ana Meneses, Dr. Adalberto Alberto, Dr. Danilo Parbato, Dr. Belarmino, por partilharem o seu saber sobre o início da cooperação do Banco Mundial no campo da Educação Superior em Moçambique;

Os Professores Orlando Quilambo, José Castiano, Daniel Nivagara, José de Brito, José Magode, Narciso Matos, Isaú Meneses, Ana Nhammpule, Eugénia Cossa, pelo tempo dispensado para a interação sobre a pesquisa;

O Prof. Sérgio Mulema, pela colaboração na parte referente ao tratamento e análise de dados;

O Eng. Tomé Wilson e o Dr. Maximiano Dgedge, pela formatação do texto e sugestão de modelos dos gráficos;

Os Professores Adriano Nuvunga, Francisco da Conceição, Alsácia Atanásio Longomane pelo permanente encorajamento para prosseguir com estudos, como forma de consolidar a autonomia intelectual e académica;

A Dra. Sónia das Dores Cintura, Dr. Boaventura Nuvunga, Dr. Mahalana Chipanga, Prof. Farida Mamade, Prof. Elisa Matola, pela camaradagem e apoio permanentes;

A Doutoranda Marina Rute Pacheco, pela correção técnica da tese para se ajustar às regras da ABNT e da UERJ;

Os meus amigos e companheiros de trincheira no IESP e no Brasil, Rubens Duarte, Bernardino Bilério, António Zucula, Jochua Baloi, Telma Amorgiana, Lucília Mangona, José Amaro (Meu Kamba mangolé), Timóteo Samba M'bunde, Luís Bembele, João Aguiar (Paralelas e Perpendiculares), Hugo Brás, Correia H. Correia, Dulcídio Cossa (o Próprio Makhossa, Imperador de Gaza), Roberto Chaua, por me acolherem no Rio de Janeiro;

Os meus amigos que acompanharam de perto esta caminhada: Carlos Amade, Isa Sande, Pablo Varela, Mayra Trindade, Vivy da Conceição, Francisco da Conceição, Sérgio Paúnde, Jaime Neto, Caifadine Manasse, Jaime Chicamisse, Carlos Mussanhane, Faizal António, Egídio Vaz, Algy Amad, Manuel Chicamisse, José Hélder Chamo, Edú Manuel, Hermenegildo Loiane;

O General Alberto Chipande, por aceitar trocar impressões sobre a dimensão empírica da construção do Estado moçambicano, como um dos actores da linha da frente que participou nas diferentes fases da sua edificação, Dr. Filipe Chimoio Paunde, General Tobias Dai, General Jaime Basílio Monteiro, Dra. Verónica Macamo, Dra. Margarida Talapa, Dr. Tomaz Salomão, Dr. Rocha Nuvunga, Prof. Francisco Mucanheia e Prof. Alcidio Nguenha, pelo carinho e apoio permanente nesta longa marcha.

RESUMO

GUILICHE, Pedro Madeira. **Implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento no campo da Educação Superior em Moçambique**: análise do papel do Banco Mundial (1993-2018). 2021. 230f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Nas últimas duas décadas em Moçambique, as principais reformas da Educação Superior (ES) foram financiadas pelo Banco Mundial (BM), sugerindo uma sua grande incidência sobre o Projeto Político da ES no País, podendo vislumbrar-se um futuro da rede pública de Instituições de Ensino Superior (IES) que reflita uma perspectiva resultante das medidas do ajustamento estrutural, inspiradas no Consenso de Washington e sustentadas pela agência internacional. Por isso, argumentamos pela necessidade de se construir um perfil da ES moçambicano consentâneo com os desafios de desenvolvimento nacional e uma melhor articulação entre os atores em sua implementação. Esta pesquisa baseou-se na teoria de arenas e abordagem da rede de atores, cujas declinações oferecem ferramentas teórico-metodológicas adequadas para descortinar as interações entre os múltiplos atores, seus interesses e representações. Assim, inspirados na teoria de campos de Bourdieu, buscamos a interpretação de arenas de Sardan e a teoria de jogos de Tsebelis, para explicar a formulação e a implementação de políticas públicas (PP) nesse setor. Com um recorte temporal de 1993 a 2018, procuramos analisar as implicações políticas da cooperação internacional na área da ES, para responder à seguinte questão: *como é que, em Moçambique, a agenda do Banco Mundial e do Estado coabitam ou conflituam no campo da educação superior?* Para tanto, tomamos como elementos de análise as principais áreas de cooperação do BM e seu enquadramento na Política de ES, a fim de aferir a sua relevância dentro do sistema político nacional. Para tornar a análise empiricamente fundamentada, realizamos um *survey* junto de 21 gestores de IES, objetivando aferir o seu nível de satisfação com relação as áreas de cooperação do Banco, para além de entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo político. Os dados do campo demonstraram que, ao longo da trajetória histórica, política, econômica e social, em momento algum, Moçambique deixou de ter interferência externa (embora com escalas diferenciadas) na sua administração pública, em matéria de ES. A principal conclusão indica que as diferentes arenas do processo político recebem direta ou indiretamente financiamento e suporte técnico do Banco, apresentando grande potencial para viabilizar um projeto político de ES que se faça valer da contribuição externa, mas sem deixar de fora a participação de atores domésticos, que assegurem a incorporação efetiva das necessidades endógenas. As arenas instituídas funcionam todas elas praticamente à base dos fundos do Banco, não só para resultados-meio, como também para resultados-fins. Ademais, o fato de o Banco possuir uma unidade de coordenação de projetos no Governo, para filtrar as atividades a serem financiadas, acaba por desafiar as unidades beneficiárias de cooperação. Apesar desta omnipresença do Banco, a sua dominação não ocorre sem conflitos, sendo possível identificar pontos de equilíbrio e de disputas, através da definição de uma clara visão política do setor, e da cooperação como recurso estratégico, mantendo-se a responsabilidade decisória do Governo sobre as prioridades.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Implicações políticas. Governação. Educação Superior. Banco Mundial. Moçambique.

ABSTRACT

GUILICHE, Pedro Madeira. **Political implications of international cooperation for development in higher education field in Mozambique:** Analysis of the World Bank role (1993-2018). 2021. 230 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

During the last two decades in Mozambique, the main reforms of Higher Education (HE) have been financed by the World Bank (WB), whose agenda is profoundly neoliberal. This fact shows a great influence of the WB on Mozambique's HE Political Project. It illustrates that the future of public universities and their networks can be glimpsed, thus reflecting a perspective resulting from the measures of the structural adjustment, inspired by the Washington Consensus. Therefore, we argue that there is a need to build a profile of Mozambican HE in line with the challenges of national development and a better articulation of the various actors involved in its implementation. Based on the arenas theory, taking as a timeframe the years between 1993 and 2018, we seek to critically analyse the political implications of international cooperation in the area of HE and answer the following main question: How, in Mozambique, do the WB Agenda and the Mozambican State coexist or conflict? To this end, our analysis are centred in the main areas of cooperation of the WB and its framework in the Higher Education Strategic Plan in order to assess its relevance within the system. To make the analysis more consistent, we conducted a survey in 21 HEI to assess their level of satisfaction with the Bank's areas of cooperation. The data collected in the field shows that throughout the historical, political, economic and social trajectory, at no time Mozambique was free of external interference (although with different scales) in its administration, in contrast to the principle of self-determination of peoples, which inspired the generations of the freedom fighters of September 25, 1964. Our main conclusion indicates that the different arenas of the political process receive directly or indirectly financing and technical support from the Bank. In the case of arenas established at the sector level, all of them work practically on the basis of the Bank's funds, not only for means-results, but also for ends-results. Furthermore, the fact that the Bank has a coordination unit of its projects in the related Government Institutions, through which the activities to be financed are filtered, challenges the units receiving cooperation, for a greater ability to exploit the arenas of the political process, because these are rooms for dispute despite the Bank omnipresence, its domination is not given. It is possible to identify equilibrium points and disputes, through a clear definition of the political-strategic vision of the sector and the definition of cooperation as a resource, thus not removing the primary responsibility of the Government in defining the sector priorities and avoiding the decision-making responsibility.

Keywords: International Development Cooperation. Political implications. Governance. Higher Education. The World Bank. Mozambique.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Intervenientes do Processo de Políticas Públicas no campo da Educação Superior em Moçambique	24
Figura 2- Fluxograma do modelo de análise	105
Figura 3- Comparação das opiniões dos Gestores das IES sobre diferentes dimensões colocadas	141
Figura 4- Fluxo de desembolso de fundos.....	191

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- AOD em milhões de USD (2010) em PIB e em % da despesa total do Governo (2005-2015)	57
Gráfico 2- Montante Financiado pelo BM em Moçambique (1985-2019) em milhões de USD	58
Gráfico 3- Principais doadores de Moçambique (2005-2015)	64
Gráfico 4- IDH dos BRICS	67
Gráfico 5- Evolução dos fluxos de CSS total, como % do PIB e como % do OE	70
Gráfico 6- Peso relativo das fontes da CSS no total do crédito por ano.....	71
Gráfico 7- Comparação de fundos disponibilizados de AOD e CSS (bilhões de MZN a preços constantes 2010)	72
Gráfico 8- Evolução orçamental dos Projetos Financiados pelo BM (1993-2019).....	122
Gráfico 9- Evolução de matriculados na área de STEM de 2000 a 2017.....	146
Gráfico 10- Evolução de matriculados na área de STEM comparado com outras áreas em agregado.....	146
Gráfico 11- Evolução dos matriculados na área de STEM comparado com outras áreas.....	147
Gráfico 12- Evolução da % do OE em relação ao Orçamento Global do FNI.....	148
Gráfico 13- Estrutura do Orçamento de Bolsas de Estudos	149

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1- Principais objetivos da ajuda internacional.....	36
Quadro 2- Tipos de Reações presentes na literatura sobre a Ajuda Internacional	38
Tabela 1- Opinião dos Inqueridos acerca das actividades desenvolvidas pelas Instituições..	136
Tabela 2- Comparação das opiniões dos gestores das IES públicas e privadas sobre as dimensões consideradas.....	144
Tabela 3- Comparação das opiniões dos gestores das IES das diferentes regiões de Moçambique (Norte, Centro e Sul) sobre as dimensões consideradas.....	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	African Higher Education Centers for Excellence Project
AGO	Apoio ao Orçamento Geral
AGP	Acordo Geral de Roma
AMULEIDE	Associação Mulher, Lei e Desenvolvimento
ANEP	Autoridade Nacional da Educação Profissional
ANEP	Autoridade Nacional da Educação Profissional
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
AUC	Comissão da União Africana
BADEA	Desenvolvimento Económico de África
BID	Banco Islâmico de Desenvolvimento
BM	Banco de Moçambique
BM	Banco Mundial
BPQG	Balanço do Plano Quinquenal do Governo
BRICs	Brasil, Rússia, Índia e China
BUSCEP	Programa de Ciências Básicas da Universidade Eduardo Mondlane
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (da OCDE)
CAS	Country Assistance Strategy
CEAD	Centro de Ensino à Distância
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CES	Conselho do Ensino Superior
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNAQ	Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior
CNES	Conselho Nacional do Ensino Superior
CNS	Cooperação Norte-Sul
CSS	Cooperação Sul-Sul
DFID	Department for International Development, UK
DNES	Direção Nacional de Ensino Superior
EFES	Estratégia de Financiamento do Ensino Superior
EGUM	Estudos Gerais Universitários
FAO	Fundo da Organização Agrícola

FDI	Fundo de Desenvolvimento Institucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNI	Fundo Nacional de Investigação
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
G-19	Plataforma dos Doadores do Norte que financiavam diretamente o Orçamento Geral do Estado em Moçambique
GdM	Governo de Moçambique
GS	Governança do Sistema
HCB	Hidroelétrica de Cahora Bassa
HEP	Higher Education Program (Projeto financiado pelo BM)
HEST	Higher Education, Science and Technology
HIPC	País Pobre Altamente Endividado
IBE	Instituto de Bolsas de Estudo
IBWs	Instituições de Bretton Woods
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos de Moçambique
IESP	Instituto de Estudos Sociais e Políticos
IFI	Instituição Financeira Internacional
IG	Inspeção Geral
II GM	Segunda Guerra Mundial
ISCTEM	Instituto Superior de Ciências e Tecnologias de Moçambique
ISPU	Instituto Superior Politécnico
ISRI	Instituto Superior de Relações Internacionais
M&A	Monitoramento e Avaliação
MANU	União Nacional de Moçambique
MARP	Mecanismo Africano de Revisão de Pares
MASC	Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTES	Ministério de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MCTESTP	Ministério de Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-Profissional
MdE	Memorando de Entendimento
MDM	Movimento Democrático de Moçambique

MEF	Ministério de Economia e Finanças
MEO	Módulo de Elaboração Orçamental
MEPT	Movimento Educação para Todos
MESCT	Ministério do Ensino Superior e Ciência e Tecnologia
MONAP	Programa agrícola nórdico de Moçambique
MoRENet	Rede de Instituições de ES e de Investigação em Educação de Moçambique (Projeto financiado pelo BM)
MOZAL	Mozambique Aluminium
MOZSKILLS	Competências para Moçambique (Projeto financiado pelo BM)
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento do Estado
OECE	Organização de Cooperação Económica Europeia
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
ONUMOZ	Organizações das Nações Unidas para Moçambique
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OPIC	Cooperação para o investimento Privado no Estrangeiro
OSC	Organização da Sociedade Civil
OUA	Organização da Unidade Africana
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAP	Parceria do Apoio Programático
PARP	Programa de Redução da Pobreza
PARPA	Programa de Alívio da Pobreza Absoluta
PAU	Universidade Pan-Africana
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP	Políticas Públicas
PPI	Plano Prospetivo Indicativo
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
PTF	Fundo Fiduciário do Petróleo
RAI	Relatório de Avaliação de Impacto
RDA	República Democrática Alemã
RDHM	Relatório do Desenvolvimento Humano
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
REO	Relatório de Execução Orçamental
RI	Relações Internacionais
RM	Rádio Moçambique
RPM	República Popular de Moçambique
RSA	República da África do Sul
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SADCC	Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral
SAREC	Department for Research Cooperation
SEETP	Secretaria do Estado para o Ensino Técnico-Profissional
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SINAQES	Sistema Nacional de Avaliação e Qualidade do Ensino Superior
SNE	Sistema Nacional da Educação
SNP	Sistema Nacional de Planificação
TDE	Teoria de Desenvolvimento Económico
TVET	Technical and Vocational Education and Training.
UA	União Africana
UCP	Unidade de Coordenação do Projeto
UDENAMO	União Democrática de Moçambique
UE	União Europeia
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNAMI	União Africana de Moçambique Independente
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNHCR	Fundo das Nações Unidas para Refugiados

UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
US\$	United States Dollar (Dólar Americano)
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WB	World Bank

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	19
1	QUESTÕES E HIPÓTESES DE PESQUISA	22
1.1	Metodologia	25
1.2	Fontes	30
1.3	Organização do trabalho	31
1.4.	Limitações da pesquisa	32
2	PANORAMA GERAL DE MOÇAMBIQUE E SEU ENQUADRAMENTO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: TRAJETÓRIA E DESAFIOS	33
2.1	Introdução	33
2.3	Apresentação geral de Moçambique e suas interfaces com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	43
2.4	Cooperação socialista e seus efeitos em Moçambique	46
2.5	Cooperação Norte-Sul: o papel das agências de Bretton Woods em Moçambique	51
2.6	BRICS: a relevância da China	65
2.7	Considerações finais do capítulo	73
3	IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: UMA INTERPRETAÇÃO BASEADA NA TEORIA DE ARENAS E NA REDE DE ATORES	78
3.1	Introdução	78
3.2	Debatendo sobre Dinâmicas de Arenas, Campos e Jogos do Processo Político	80
3.3	Políticas Públicas	87
3.4	Configuração das Agendas e Implementação de Políticas Públicas	91
3.5	Teoria das Arenas e Análise de Redes: o desafio da sua aplicação em Políticas Públicas	97
3.6	Considerações finais do capítulo	106
4.	ARENAS DO PROCESSO POLÍTICO, INSTRUMENTOS DE PLANIFICAÇÃO GOVERNAMENTAL E PERCEPÇÕES DOS AGENTES NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO SETOR DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE	109

4.1	Introdução	109
4.2	Cooperação do Banco Mundial na área da Educação Superior: História, abordagens e perspectivas	111
4.2.1	<u>A Abordagem do Estado Moçambicano sobre a Educação Superior</u>	116
4.2.2	<u>A abordagem do Banco Mundial sobre a Educação Superior em Moçambique</u>	120
4.3	Arenas do processo político da Educação Superior: como atores domésticos e internacionais participam?	125
4.4	Articulação entre instrumentos de Planificação do Governo e Prioridades do Banco Mundial	129
4.5	Principais áreas de cooperação do Banco Mundial na Educação Superior e a presença do Estado: Resultados e percepções dos gestores de topo ao nível setorial e das IES	131
4.5.1	<u>Resultados das áreas de cooperação do Banco Mundial: percepções dos gestores das IES</u>	132
4.5.2	<u>Resultados das áreas de cooperação do Banco Mundial: percepções dos atores de nível de gestão estratégica do Projeto Político sobre Educação Superior em Moçambique</u>	150
4.6	Considerações finais do capítulo	162
5	IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DA AÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE	165
5.1	Introdução	165
5.2	Contextualização sobre implicações da atuação do Banco Mundial em Sistemas de Educação Superior em África	166
5.3	Atuação do Banco Mundial nos Sistemas de Educação Superior em África	170
5.4	Dinâmicas da construção do projeto político da Educação Superior em Moçambique: que componentes informam o processo?	174
5.5	Reformas do Sistema Político e do Modelo de Financiamento da Educação Superior em Moçambique: efeitos da visão do BM no sistema nacional de financiamento	178
5.6	Dinâmicas das redes de atores e arenas do processo de políticas públicas na educação superior em Moçambique	185

5.7	Desafios na construção de um projeto político-estratégico nacional de educação superior para o desenvolvimento	195
5.8	Considerações finais do capítulo	201
	CONCLUSÃO	204
	REFERÊNCIAS	211
	ANEXO A - Guião de Entrevista para Atores-chave do Processo de Políticas Públicas da Educação Superior em Moçambique.....	224
	ANEXO B - Lista das Instituições do Ensino Superior (IES) Públicas e Privadas em funcionamento	227
	ANEXO B - Lista das Instituições do Ensino Superior (IES) Públicas e Privadas em funcionamento	227
	ANEXO C - Lista dos entrevistados	230

INTRODUÇÃO

O Banco Mundial nasce assente nas teorias da modernização, tanto as teorias sociológicas quanto as de desenvolvimento econômico, com a missão orientada para ajudar na reconstrução da Europa e promover o crescimento econômico no resto do mundo, na altura seriamente sob os efeitos da Segunda Guerra Mundial (II GM). Essa estratégia era considerada fundamental para a promoção da industrialização e da retomada do crescimento, pelo que os meios para a sua efetivação dependiam do financiamento externo com vista a responder às demandas de investimentos em infraestrutura e à proteção de indústrias nascentes ou em processo de recuperação. Ou seja, o BM foi criado para atender a dois objetivos: i) ajudar na reconstrução da Europa e; ii) ajudar os países em desenvolvimento a iniciar o processo de industrialização e a crescer.

De acordo com Bresser-Pereira (1995) o primeiro objetivo foi alcançado com sucesso, e isso pode ser atestado, na medida em que já na década de 60 os países líderes da Europa Ocidental não dependiam mais de empréstimos do BM. Outras evidências que sustentam essa conclusão, no mesmo período de avaliação, ligam-se ao fato de que a infraestrutura econômica e educacional básica já estava presente; a capacidade de criar poupança interna foi logo recuperada; o Plano Marshall mais os empréstimos adicionais fornecidos pelo Banco foram eficazes em ajudar os países europeus a restabelecer os padrões de vida existentes antes da guerra e permitiram à região retomar o crescimento. Ou seja, a trajetória anterior e a própria história colonial dos países europeus ajudam a explicar o êxito do BM no velho continente. O segundo objetivo foi parcialmente alcançado em países da América Latina e da Ásia, excetuando África, aonde os resultados são ainda insatisfatórios nessa área.

No entanto, Bresser-Pereira (1995) salienta a necessidade de se distinguir que uma coisa é o início do processo de crescimento, transformar uma economia pré-capitalista ou mercantilista em uma economia capitalista industrial, e outra coisa é alcançar um nível aceitável de desenvolvimento, isto é, o país deixar de ser subdesenvolvido. Nesses termos, o segundo objetivo obviamente não foi atingido, pela diferença entre “o primeiro e o terceiro mundo”, entre o Norte e o Sul, que permanece essencialmente a mesma, transcorrido meio século após a fundação do Banco.

Em torno do mesmo debate, Furtado (1989), manifestou o seu desapontamento, pelos resultados da cooperação do BM, considerando que a experiência do Brasil foi decepcionante, pelo que para superar o subdesenvolvimento era necessária uma racionalidade mais abrangente que aquela oferecida pelo mercado. Em outras palavras, não era o caso de aumentar a função

empresarial do Estado, mas sim evitar a resistência estrutural à redução das desigualdades sociais e orientar o processo de investimento para a satisfação das necessidades básicas da população. Por seu turno, Hirschman (1979) manifestou seu desencanto, recordando que o otimismo que prevaleceu após a II GM entre os economistas e os *policy-makers*, quanto às perspectivas de crescimento, evaporou-se, pois a divisão do mundo em países ricos e pobres continuou inalterada.

Na década de 1980, quando a ascensão das novas democracias abriu caminho para uma nova onda de otimismo, a estagnação econômica, originada pela crise da dívida externa e pela correspondente crise fiscal do Estado, inviabilizou essa visão otimista. Por outro lado, o marcante progresso econômico do Leste e do Sudeste Asiático, onde, depois de um curto período de substituição de importações, prevaleceram, desde meados dos anos 60, estratégias orientadas à exportação centradas no papel do Estado como motor e regulador principal do desenvolvimento, precipitou a crise de muitos dos paradigmas defendidos pelo BM.

Bresser-Pereira (1995) argumenta que o histórico de sucessos dos tigres asiáticos pode ser interpretado como uma confirmação aproximada da ideia do *big push*, ou, mais genericamente, da ideia do desenvolvimento baseado em complementaridades e apoiado pelo Estado. Entretanto, tal interpretação viu-se desafiada pela visão dos economistas neoliberais que, ajudados pelo colapso do consenso *keynesiano* e pelo surgimento de uma onda conservadora no primeiro mundo, utilizaram essa história de sucesso no continente asiático para reafirmar a crença neoliberal e acentuar o papel dos mercados autorregulados. Assim, o fato de o desenvolvimento econômico dos tigres asiáticos, até mais do que na América Latina, ter sido baseado na intervenção estatal foi ignorado. Com isso, a própria ideia de uma estratégia de desenvolvimento baseada na combinação da ação do Estado com a dos empresários privados, que era dominante quando o Banco Mundial foi fundado, foi substituída por uma agressiva ideologia antiestatal no primeiro mundo, que culminou no “Consenso de Washington” (BRESSER-PERIRA, 1995).

É exatamente dentro deste debate que Pronko (2012) recorda que o processo de neoliberalização, iniciado na década de 1970, recolocou a economia de livre mercado como o modo dominante de organização da vida política e social em grande parte do mundo. A partir daí, estudos críticos do neoliberalismo multiplicaram-se na década de 1990, sistematizando informações sobre seus efeitos socialmente devastadores, apontando suas implicações e questionando seus fundamentos. Na América Latina, por exemplo, a crise da dívida contribuiu, particularmente, para a construção de uma percepção dos organismos financeiros

internacionais, notadamente o BM e FMI, como os grandes vilões do processo¹. Nessa perspectiva, ambas as instituições, por meio da férrea imposição de condicionalidades econômicas aos endividados países em desenvolvimento, teriam tido a capacidade de moldar, quase que unilateralmente, novos arranjos institucionais no interior de cada Estado nacional, visando a diminuir o papel do Estado, favorecendo assim as instituições de livre mercado.

Socorrendo-se em trabalhos mais recentes, Pronko (2012) sustenta a existência de uma atuação ideológica e política dessas organizações, que por seu turno possuem mais acutilância que sua atuação financeira (PEREIRA, 2010) no processo de difusão e convencimento dos princípios que orientam a neoliberalização (HARVEY, 2007). Alguns autores, como Wendy Brown (2019), chegam a analisar os efeitos nefastos que o neoliberalismo em ruínas pode produzir na ascensão de políticas antidemocráticas no próprio Ocidente. Na área específica da educação e no caso específico do BM, cuja sua preocupação remonta de 1960 e que ao longo do tempo foi oscilando a sua abordagem, alguns autores começam a problematizar a atuação do organismo, situando-o no conjunto de organizações nacionais e internacionais (governamentais, intergovernamentais, filantrópicas e privadas) que dão suporte, formulam, reformulam e disseminam suas orientações de política, mostrando a complexidade de interesses que informam sua atuação (MUNDY, 2016; PEREIRA, 2010; ROBERTSON; VERGER; BRENT; ALTINYELKEN, 2014; PRONKO, 2012).

De acordo com Pronko (2012), essa perspectiva é fundamental para superar o duplo equívoco de pensar a atuação do BM como uma intervenção de fora para dentro (portanto, uma sobredeterminação do âmbito internacional sobre o nacional) e, portanto, como uma imposição unilateral na qual os governantes locais seriam vítimas. Não que essas interpretações não possam ser verdadeiras para casos particulares em que o componente de coerção externa é real e violentíssimo, mas elas obscurecem a complexidade de relações e a capilarizada malha de agentes envolvidos na construção e difusão de uma visão de mundo que perpassa os diferentes âmbitos da nossa vida, tornando-se por isso mesmo hegemônica. Sendo assim, para melhor elaborar tecnicamente a explicação da complexidade que caracteriza as relações entre atores que participam de múltiplas arenas e com interesses e pesos diferenciados, nesta tese aprofundaremos o debate sobre as dinâmicas das arenas e jogos que caracterizam o processo político no campo da educação superior² em Moçambique.

¹ Esta percepção também ocorreu em África e em Moçambique em particular, cf. Ngoenha (2000); Hodges e Tibana (2005); De Renzio e Hanlon (2007); Macuane (2013); Macamo (2003).

² Os termos Educação Superior e Ensino Superior são usados aqui como sinónimos, mas reconhecemos que a aceção educação é mais ampla que o ensino, e é justamente este o nosso foco – pensar as dinâmicas da definição

1 QUESTÕES E HIPÓTESES DE PESQUISA

Decorrente da modificação da natureza de perfil do Banco Mundial, que nasce com carácter keynesiano e evolui para a defesa de políticas neoliberais, esta pesquisa parte da premissa de que a natureza de suas estratégias não mudou, seguindo ainda hoje os preceitos do neoliberalismo em suas atividades e projetos implementados na ponta, principalmente quando se considera o caso do continente africano. Esta premissa implica dentre outros aspectos a predileção do Banco por uma intervenção mínima do Estado no mercado, a partir do argumento da autorregulação e, no caso da educação superior, advogando os efeitos positivos de sua eventual privatização. No entanto, de acordo com documentos oficiais³ do setor da educação superior de Moçambique (nosso objeto de estudo) as principais reformas realizadas neste campo nas últimas três décadas foram, no quadro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), maioritariamente financiadas pelo BM e direcionadas principalmente ao Estado, aonde dados de 2020⁴ indicam que cerca de 60% dos estudantes universitários são da rede pública, isto é dos 239.602 estudantes deste nível, 14.6511 são da rede pública.

Esta realidade aponta a um paradoxo na ação do Banco sobre a agenda da educação superior no país, qual seja: uma ação pautada pela desestatização e estímulo à iniciativa privada em um setor profundamente ocupado pelo Estado. Resultado disso, pode-se vislumbrar um futuro da rede pública de universidades que refletirá a perspectiva do Banco e não a do Estado moçambicano, contando com efeito com uma débil participação da sociedade nacional para a sua edificação. Por isso, arguimos a necessidade de se construir um perfil moçambicano de educação superior consentâneo com os seus desafios de desenvolvimento e uma melhor articulação programática para a sua implementação, que tenha acompanhamento do Parlamento Nacional⁵, contando para tanto com um maior envolvimento doméstico: instituições do ensino superior (IES), setor privado e organizações da sociedade civil. Na sequência, o argumento desta tese é o seguinte: resultado de sucessivas reformas de ajustamento estrutural no âmbito de *combate à pobreza* e no bojo das medidas preconizadas pelo Consenso de Washington, a

da agenda da educação superior, de modo abrangente em Moçambique, à luz das influências e da agenda do Banco Mundial, viabilizados pelos seus Projectos que se enquadram no âmbito da CID.

³ Vide Planos Estratégicos do Ensino Superior, 2000-2010 e 2012-2020;

⁴ Cf. Estatísticas do Ensino Superior de Moçambique, 2020.

⁵ Aqui a tarefa do parlamento é mesmo de fiscalizar os compromissos assumidos pelo executivo no âmbito da política externa, incluindo o controlo do crescimento do endividamento público, que é um problema complexo relacionado com a maneira como os diferentes setores contraem empréstimos públicos, contribuindo deste modo para a fragmentação da efetividade da ajuda. Cf. Cenários Fiscais de Médio Prazo (CFMP, 2014-2016; 2015-2017; 2017-2019).

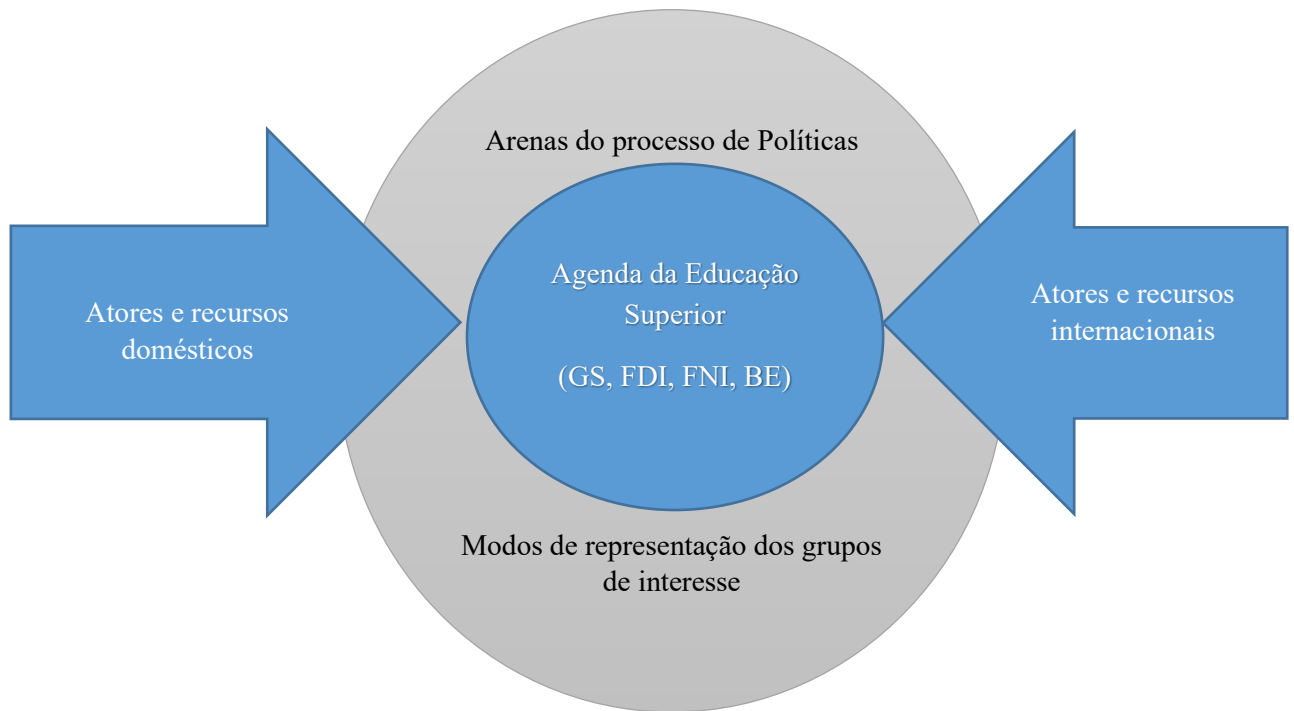
assistência internacional no campo da educação superior está associada aos problemas políticos domésticos em Moçambique, e isso desde a sua adesão às agendas do Banco Mundial em 1987.

Partindo deste argumento central da tese, pretendemos contribuir no debate sobre as implicações políticas da CID por meio do aprofundamento da seguinte questão principal de pesquisa: *como é que, em Moçambique, a agenda do Banco Mundial e do Estado coabitam ou conflituam no campo da educação superior?* Secundariamente, pretendemos responder à questão sobre quais são *os atores relevantes do ponto de vista político no campo da educação superior e como se dá a sua articulação nas arenas instituídas em Moçambique?* Neste sentido, as nossas hipóteses indicam que: i) *As condicionalidades do BM na Educação Superior em Moçambique, manifestadas pelas lógicas de financiamento, diluem as possibilidades de construção de uma agenda política própria moçambicana consentânea com a sua realidade e* ii) *A agenda da educação superior em Moçambique é afetada pelas redes de atores e recursos (nacionais e internacionais) atuantes em diferentes arenas, inseridas na trajetória histórica e na cultura institucional da ajuda oficial ao País.*

A nossa variável dependente é o que definimos nesta tese como a Agenda da Educação Superior, aonde se inserem quatro elementos estruturantes da reforma do setor: i) Governação do sistema (GS); ii) Fundo de desenvolvimento institucional (FDI); iii) Fundo nacional de investigação científica (FNI) e; iv) Bolsas de Estudo (BE).⁶ As variáveis independentes são os atores e os recursos dos processos domésticos e internacionais de construção da agenda. Dadas as características institucionais da agenda de educação superior no âmbito da CID em Moçambique, consideramos como variáveis intervenientes as arenas e os modos de representação dos grupos de interesse.

⁶ O projeto político da Educação Superior foi essencialmente de matriz comunista, e orientado pelo Discurso inaugural proferido por Samora Machel, Presidente da República de Moçambique (1975-1986), na Universidade Eduardo Mondlane (UEM). ,). Dessa forma, o Projeto foi guiada pela necessidade de construção de uma Universidade que servisse à toda sociedade, diferenciando-se da visão colonial (essencialmente discriminatória e voltada para uma minoria branca e assimilados). Com o cessar do comunismo e a introdução da democracia multipartidária, acompanhada do estabelecimento de lógicas do mercado, a visão política do País passou a ser orientada pelos Planos Estratégicos (PEES, 2000-2010; 2012-2020).

Figura 1- Intervenientes do Processo de Políticas Públicas no campo da Educação Superior em Mocambique



Fonte: O autor, 2020.

A razão da combinação destas variáveis relaciona-se com o fato de que um dos efeitos nocivos da CID é justamente a fragilização das instituições domésticas em suas capacidades de formular políticas consentâneas com a sua realidade. Isto implica atração de mais recursos em detrimento do envolvimento de atores domésticos no processo decisório, o que gera, conseqüentemente, perda da autonomia normativa e de agência, mimetismo ou isomorfismo institucional sem considerar as características endógenas em Moçambique, abandono de uma gestão tradicional de conflitos (próprio das organizações moçambicanas), falta de transparência, aumento de esquemas clientelistas, corrupção, maior *accountability* em relação às agências multilaterais e bilaterais da CID em detrimento do parlamento e da sociedade nacional, entre outros efeitos (RIDDEL, 1996; SOBHAN, 1996; BRAUTIGAM, 2000; HODGES; TIBANA, 2004; AWORTY; NUVUNGA, 2008; GUILICHE, 2011; CONCEIÇÃO, 2015).

Neste sentido, o problema associado à efetividade das políticas da educação superior e das implicações políticas da ação do Banco Mundial será abordado na linha da teoria de arenas e análise de redes de atores e recursos do processo político, para aferir o fundamento da

orientação estratégica desta cooperação e suas alternativas⁷, bem como de seus efeitos políticos, através de elementos como: i) regras de jogo e redes de atores do processo político; ii) estabilidade e continuidade de políticas setoriais formuladas; iii) mecanismos de monitoria e avaliação; iv) dinâmicas da *accountability*; e, v) implicações da evolução do modelo estabelecido para a efetividade da Agenda do Estado no campo da educação superior.

1.1. Metodologia

Com este trabalho procura-se analisar as implicações políticas da CID na educação superior em Moçambique, olhando especificamente para as dinâmicas de atuação do Banco Mundial. Deve-se salientar que se trata de uma pesquisa de continuidade iniciada no nível do Mestrado⁸. Baseando-se em perspectivas clássicas sequenciais de estudo de políticas públicas (PP), no mestrado, a preocupação central foi de entender como se dava o ciclo do processo de formulação da política setorial de educação na sua relação com a ajuda oficial ao desenvolvimento.

No entanto, apesar da sua relevância teórica, as perspectivas clássicas das PP apresentaram-nos uma leitura que não se mostrou capaz de captar algumas especificidades, pois nem sempre os estágios do processo político são seguidos de forma sequenciada. Aliás, as nossas conclusões abriram um espaço que nos impeliu a captar de forma mais crítica as dinâmicas e as lógicas das políticas do subsector de ensino superior, a partir da abordagem de assistência ao desenvolvimento, dada a sua expressividade em termos de financiamento externo no caso de Moçambique. Assim, para revelar maiores detalhes empíricos do objeto e as lógicas de ação dos agentes envolvidos, esta pesquisa será orientada a partir da teoria de arenas e análise de redes de atores, proposto por diferentes estudiosos da área (LOWI, 1964; HECLO; KING, 1978; KINGDON, 1984; JEANSKINS-SMITH; SABATIER, 1994), cujas declinações oferecem melhores ferramentas analíticas para descortinar as interações entre os múltiplos atores, seus interesses e representações concernentes à educação superior em Moçambique.

⁷ O oposto dessa abordagem seria o que Olivier de Sardan (1995, p. 106-107) classifica como “miserabilismo”, que consistiria em negar qualquer capacidade aos despossuídos de reagirem face aos mecanismos de dominação, tomando como referência a crítica de Jean-Claude Passeron a algumas análises de Pierre Bourdieu (CARNEIRO, 2012, p. 149).

⁸ As reflexões em volta das dinâmicas da ajuda externa, iniciadas pelo autor, na fase do Mestrado, que deram origem à Dissertação intitulada *Ajuda Externa e Escolha de Políticas Públicas no Sector da Educação em Moçambique (2006-2011)*, serão retomadas neste trabalho para aprofundar a sua compreensão do assunto, contribuindo para o debate sobre as implicações políticas da CID na educação superior em Moçambique, especificamente o caso empírico do Banco Mundial.

A teoria de arenas e a análise de redes estabelecem que a evolução da política pública geralmente envolve múltiplos ciclos de interação, iniciados por atores em diferentes níveis de governo, uma vez que várias formulações de problemas e soluções são concebidas, parcialmente testadas e reformuladas por uma série de agentes e membros das elites políticas concorrentes num contexto de constantes mudanças relacionadas com as áreas de problema. Portanto, na base da leitura da teoria de arenas de políticas públicas e da análise de redes, concebe-se que a interação entre esses atores se efetiva dentro de fóruns específicos com suas regras, protocolos e procedimentos próprios. Assim, o conflito e a coordenação, que caracterizam as redes, estruturam (e reestruturam) as ações dos atores que as constituem. Por essa razão, nesta pesquisa parte-se da ideia de que existe um campo (inspirado pela teoria bourdieusiana) que contém suas regras e princípios que legitimam a posição de poder entre os atores, sem negar alguma forma de agência dos atores locais (moçambicanos), apesar das dependências e das condicionalidades nada irrelevantes gerados no campo da CID (financiamentos, capacidade burocrática, poder normativo, etc.).

A opção de casamento entre arenas e redes de atores encontra sustentação também em Arce e Long (2007) *apud* Carneiro (2012), para quem a utilização de uma perspectiva centrada nos atores é o caminho mais interessante para a análise de processos de desenvolvimento, destacando, por outro lado, os problemas relacionados com a utilização do conceito de entrelaçamento das lógicas sociais. O uso eclético de conceitos – redes, campo e arena – afigura-se um elemento discutível da perspectiva teórica defendida pela socio antropologia do desenvolvimento, uma vez que eles remetem a corpos teóricos (pelo menos o conceito de campo) bastante fechados, motivo pelo qual propõe-se que a utilização de um e de outro não pode ser feita de forma tão livre e sem fundamentação (CARNEIRO, 2012, p. 141), como veremos no capítulo 2 desta tese.

No caso de Moçambique, uma interessante tese de Torvinen (2012) alerta para a necessidade de se aprofundar na compreensão sobre a economia política de desenvolvimento do País, a partir do comportamento dos grupos de interesse, representados em diferentes arenas do processo de PP. Na mesma linha, Macuane (2012) destaca numa análise dos papéis que as elites desempenham no processo de desenvolvimento, que fica claro que as elites políticas, do Estado, de parte da sociedade civil e as elites económicas em muitos casos se sobrepõem, criando uma grande ambiguidade sobre a delimitação de seus interesses nas arenas decisórias. O autor argumenta que a existência de um partido dominante, cujo poder se consolidou nos últimos oito anos com o constante enfraquecimento da oposição política, reforçava a interdependência entre as redes de atores nas arenas acima indicadas. Citando uma pesquisa sua

anterior, advoga que estas relações intrincadas influenciam consideravelmente as políticas públicas de combate à pobreza (MACUANE, 2010).

Com efeito, afigura-se relevante compreender o lugar da CID, em contraposição aos demais atores das diferentes arenas do processo de políticas públicas, para decifrar a racionalidade e as motivações por detrás da formulação de agenda, da tomada de decisão e da implementação de políticas de educação superior em Moçambique, articulando-os com os instrumentos programáticos do Governo, particularmente o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)⁹.

Entretanto, para melhor analisar a atuação dos atores do processo político, focamos atenção especial no papel das arenas, a partir de um olhar crítico sobre o jogo do poder entre as diferentes redes de atores envolvidos. Em função disso, visando compreender os efeitos gerados pela cooperação internacional, procuramos compreender como a correlação entre interesses nas proposições dos principais instrumentos programáticos da ação estratégica governativa, o processo decisório no nível governamental e dos Programas do Banco Mundial, sem perder de vista as lógicas de *accountability* engendradas.

O estudo de caso sobre o papel do BM no campo da educação superior em Moçambique explica-se com o fato de constituir um dos mais importantes métodos de análise nas Ciências Sociais, em geral, e na Ciência Política em particular, mas também por razões de racionalização de meios da pesquisa, na medida em que as lógicas de atuação da CID nos diferentes setores em Moçambique estão assentadas relativamente nos mesmos marcos interpretativos. Com efeito, acredita-se que este estudo deva permitir uma análise detalhada sobre o jogo político entre atores nas diferentes arenas do poder¹⁰, partindo das dinâmicas da cooperação com o BM, balizando-se nos mecanismos adotados desde a sua entrada na área da educação superior em Moçambique¹¹.

⁹ CFMP é um instrumento de planificação e orçamentação rolante, através do qual são organizadas, atualizadas e apresentadas as opções estratégicas de governação com enfoque para a materialização das grandes linhas do Programa Quinquenal do Governo (PQG). É a base de preparação do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento do Estado (OE), para numa perspetiva de médio prazo, garantir a previsibilidade de recursos para a continuidade da despesa dos exercícios anteriores e, permitir em função do envelope de recursos (definidos no Quadro Macro) identificar novas despesas públicas, através das quais se estabelecem os limites indicativos de orçamentos.

¹⁰ Aqui estamos dentro de uma tradição de arenas bem elaborada por Bourdieu, em que os atores conflituam por posições segundo os seus recursos, interesses e representações. Para o nosso caso, interessa estudar as arenas para entender como os atores formulam as agendas, decidem, implementam e avaliam as Políticas Públicas.

¹¹ À sua entrada em Moçambique, em 1993, o BM financiava diretamente as IES, mas a partir de 2000, passou a fazê-lo através do Governo, tendo para isso se estabelecido o *Higher Education Project* (HEP), que mais tarde se transformou em *Higher Education, Science and Technology* (HEST). Atualmente está em vigor o Projeto Mozskills.

Neste sentido, para materializar a metodologia adotada nesta pesquisa, o que certamente nos ajuda a delimitar a construção da nossa análise e testar as nossas hipóteses, apresentadas acima, inspiramo-nos em Milani (2012) e Van der Veen (2011). Tomamos de empréstimo de Milani o seu *argumento da sedução*, segundo o qual no contexto da CID, é preciso ter conta que os atores podem promover ações para agradar, fascinar, iludir, abusar, desviar da realidade e enganar. De Van der Veen (2011) utilizamos o *argumento ideacional*, com base no qual o autor considera que ideias acerca de metas e propósitos da política da ajuda formam a sua formulação e implementação. Por isso, metas diferentes para a ajuda internacional resultam igualmente em diferentes escolhas de políticas, pois percepções diferentes do objetivo da política de ajuda, ou seja, os “frames” (ou marcos interpretativos) da ajuda externa apontam para modos de justificar a ação em um dado país “beneficiário”. Esses marcos interpretativos nos permitem entender a motivação dos agentes externos (VAN DER VEEN, 2011).

Por essa razão, a par da análise documental, com o mapeamento da rede dos atores e a compreensão do desenho institucional das arenas do processo de PP, realizámos entrevistas semi-estruturadas com atores-chave em Maputo para explorar a sua percepção sobre a efetividade dos mecanismos da CID. Objetivamente, analisámos os mecanismos instituídos para efeitos de processo decisório: como se decide? Quem participa? porquê? E, quem tem poder de decisão a final das contas?

Para lograr este intento, na linha do argumento em torno da dimensão imaterial e da sedução, acima descritos, acedemos às atas das reuniões de trabalho e demais documentações oficiais disponibilizadas. Sendo assim, esta técnica permitiu-nos aferir a aproximação entre as intenções (discursos) e as práticas da CID e como as intenções podem ser modificadas em função dos interesses dos grupos representados. Para além disso, permitiu cruzar os dados obtidos com as respostas das entrevistas. Com estes elementos que nos levaram à triangulação de dados obtidos, logramos compreender melhor os pontos de interseção entre o projeto político do Estado moçambicano e o poder normativo e intelectual do BM. Da interação são produzidos certos mimetismos (próprios de dinâmicas da CID em outros contextos), mas também emergiram especificidades que constituem a novidade que se pretende trazer com esta tese. Por isso, nesta análise das especificidades, temos também em conta a manifestação dos diferentes atores dentro de uma trajetória da dependência para enfatizar a coerência (ou não) das políticas da educação superior, desde a entrada do BM neste campo, sem, no entanto, perder de vista o ponto de partida do projeto político de Moçambique nesta área, que remonta à inauguração do Estado com a proclamação da independência nacional em 1975.

Na dimensão quantitativa, começou-se por selecionar uma amostra representativa, como parte do grupo alvo do estudo. Para o efeito, o método estratificado foi usado por ser o mais adequado para o caso, tomando-se localização da IES (Norte, Centro e Sul) e o tipo da IES (Pública ou Privada) como extratos. Portanto, 21 indivíduos representantes de um total de 53 IES de Moçambique foram selecionadas intencionalmente nos extratos identificados, garantindo-se para o estudo opiniões de indivíduos das três regiões do país e das IES públicas e privadas, sobre a funcionalidade das instituições ligadas ao ensino superior.

O instrumento de coleta de dados adotado foi o questionário, com perguntas fechadas (respostas de escolha múltipla, com possibilidade de apenas uma escolha e sem argumentação) na escala de likert (Discordo Totalmente=1, Discordo=2, Indiferente=3, Concordo=4, Concordo Totalmente=5) e com dimensões representando as opiniões existentes em relação às diferentes instituições de apoio ao Ensino Superior em Moçambique (DNES, CNAQ, MoReNet, FDI e FNI).

A análise de dados foi feita com auxílio a técnicas descritivas (percentagens e medidas estatísticas) e inferenciais (intervalos de confiança e testes de hipótese). Com a estatística descritiva evidenciou-se o nível de concordância dos inqueridos sobre os aspetos tratados. Em cada pontuação da escala de likert usada para cada questão foi calculada a percentagem correspondente. Para cada dimensão foram calculados indicadores de concordância globais e suas respetivas variações, usando a média aritmética e o desvio padrão.

A inferência estatística foi usada, principalmente, para generalizar os resultados constatados na amostra à população. Para o efeito, o intervalo de confiança, representado pelo gráfico *error bar* foi usado para testar a hipótese de que as opiniões dos indivíduos nas diferentes dimensões podem ser significativamente similares (ou não). Por outro lado, o teste de t de student e de Análise de Variância (ANOVA, sua sigla em Inglês: *Analisis Of Variance*) foram usados para comparar as opiniões dos atores das IES públicas e privadas e, pelas IES das três regiões de Moçambique, respetivamente.

Portanto, a análise de dados foi guiada pelos seguintes principais aspetos: i) identificação de níveis de opiniões dos inqueridos que concorrem para um nível de satisfação ou insatisfação dos intervenientes da IES sobre as áreas de intervenção do BM; ii) determinação de escores globais, para representar a opinião geral (ou global) de cada individuo inquerido em cada dimensão analisada; iii) comparação de níveis de satisfação dos inqueridos em diferentes aspetos avaliados, com a qual foi possível compreender sobre que aspetos os inqueridos estão mais preocupados; iv) comparação das opiniões sob diferentes extratos considerados, através da coleta dos dados de IES públicas e privadas, das regiões Norte, Centro e Sul de Moçambique,

com vista a verificar se há diferenças significativas entre elas e finalmente; v) fez-se um cruzamento entre o nível de satisfação dos representantes das diferentes IES e o peso orçamental, que representa o indicador direto do apoio dos diferentes financiamentos às IES, com vista a medir o impacto da sua intervenção.

1.2. Fontes

Os dados preliminares que constituem a base do problema teórico levantado nesta tese são oriundos da literatura especializada sobre os efeitos perniciosos da CID nas esferas de governação em países em vias de desenvolvimento, de uma maneira geral e em África, em particular, com realce para a área da educação. Na parte correspondente ao objeto do estudo – cooperação do BM na área da educação superior em Moçambique – os dados com que se trabalhou são essencialmente ligados memorandos de entendimento, relatórios de *aide memoire*, relatórios de encerramento dos diferentes projetos financiados pelo Banco, incluindo os volumes de financiamento, desde a entrada do Banco Mundial, num rasgo temporal de três décadas (1986 a 2018). Nesta análise, incluem-se os dados sobre as metamorfoses que a cooperação com o BM foi atravessando e suas principais áreas de concentração.

A análise do objeto desta pesquisa não só consistiu em olhar para a documentação, como também procurou captar a percepção dos gestores das Instituições de Ensino Superior, para melhor apreender o seu nível de satisfação (ou não) com as áreas de intervenção do Banco. Estes dados foram recolhidos através de um *survey* realizado a um total de 21 IES, geograficamente espalhadas pelo país e de classes diferentes, o que confere um carácter significativo da sua amostra. O roteiro utilizado e a lista de entrevistados encontram-se nos anexos.

Este trabalho requereu deslocamentos a Moçambique, para interagir com atores políticos-chave, no nível do Ministério que superintende a área do ensino superior, mas também gestores das IES, e a leitura de quase a totalidade da documentação ligada a cooperação com o BM, tanto no Ministério, assim como nas próprias IES. Igualmente foram abordados os antigos dirigentes das IES que tiveram interação com o BM no contexto da cooperação na área da Educação superior.

1.3. Organização do trabalho

O trabalho está organizado de seguinte maneira: o capítulo inicial faz apresentação de um panorama histórico da CID e da presença do Banco Mundial, para destacar os principais desafios desta trajetória. Nisto, faz-se um breve enquadramento do debate teórico sobre implicações políticas da CID, segue-se a apresentação geral de Moçambique e suas interfaces com a CID, destacando os efeitos das diferentes fases da cooperação internacional. A primeira fase foi marcada pela cooperação socialista (com Rússia à cabeça), tendo-se seguido a cooperação Norte-Sul, aonde as agências de Bretton Woods (com os Estados Unidos na direção) ganham uma grande centralidade e, mais recentemente a cooperação com o grupo de países designado de BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), em que a China acaba sendo o principal rosto do processo.

O segundo capítulo apresenta elementos para a fundamentação teórica das implicações da atuação do BM na CID, com base numa interpretação assente na teoria de arenas e abordagem de rede de atores. Para o enriquecimento do capítulo, o mesmo começa por fazer um breve enquadramento sobre a abordagem do BM na CID e segue debatendo sobre as dinâmicas de Arenas, Campos e Jogos do Processo Político. Uma vez feito este enquadramento teórico, entra-se para o debate de políticas públicas (PP), para de imediato explorar a discussão sobre a configuração de agendas e a implementação de políticas públicas. O capítulo termina com a abordagem sobre o desafio da aplicação da Teoria de Arenas e abordagem de análise de redes, num contexto de análise sobre o papel da CID nas PP.

O terceiro capítulo, que reflete os resultados do trabalho de campo, foca a sua atenção em arenas do processo político da educação superior e instrumentos de planificação governamental em Moçambique, no contexto da cooperação com o BM. Neste capítulo, presta-se especial atenção aos atores domésticos e internacionais, para compreender como se dá a sua participação em arenas do processo político da educação superior. Ainda neste capítulo, procura-se compreender o entrosamento entre os instrumentos de planificação do governamental e as prioridades do Banco Mundial, bem como as principais áreas de cooperação e como se manifesta a presença do Estado, com realce para quatro componentes: a) Governação do Sistema; b) Fundo Nacional de Investigação; c) Fundo de Desenvolvimento Institucional; d) Bolsas de Estudo.

Finalmente, o quarto e último capítulo da tese retoma o fundamento da teoria das arenas e da abordagem de redes para explicar, até que ponto os atores domésticos que participam em diferentes arenas do processo têm condições de modificar os efeitos das condicionalidades.

Portanto, com o desenrolar desta tese, concluímos que Moçambique, a exemplo do que ocorre com alguns outros países africanos, constitui um caso de análise importante, tendo em vista que experimentou momentos distintos que podem ser vistos como três modelos de cooperação internacional: a fase socialista; a cooperação capitalista Norte-Sul no período da hegemonia do Consenso de Washington e do ajuste estrutural; e a cooperação Sul-Sul caracterizada pela convivência de modelos alternativos: o CAD (Ocidente e suas condicionalidades), os países do Sul geopolítico, como Brasil e a cooperação chinesa.

1.4. Limitações da pesquisa

Esta pesquisa pode ser considerada uma das pioneiras que procura analisar os efeitos gerados pela cooperação internacional na governação em Moçambique, particularmente no campo da educação superior. Por esta razão, deparou-se com escassez de literatura sobre a matéria, analisando o caso específico de Moçambique, a despeito da presença do Banco Mundial, nas últimas três décadas, na verdade, desde que o país abandonou a sua agenda inicial de construção do socialismo.

A segunda limitação enfrentada esteve ligada com a dificuldade de os diferentes intervenientes que participam do processo de políticas públicas neste campo falarem livremente sobre o assunto ou conferirem devida atenção à matérias inerentes ao seu processo de formulação, implementação e avaliação.

A terceira limitação para esta pesquisa foi de aceder à documentação, como actas e sínteses das reuniões que reportassem as dinâmicas dos processos negociais e as respetivas saídas encontradas. Esta realidade agrava-se quando as organizações da sociedade civil que trabalham no campo da educação não dedicam a sua atenção à educação superior, o que faz com que as referidas matérias continuem restritas entre o Banco e a burocracia. Apesar destas limitações, foi possível colher a percepção dos diferentes intervenientes no processo político, entre eles os fazedores de políticas (nível do Governo e do Banco) e os gestores de instituições de ensino superior, sobre as dinâmicas e os resultados da cooperação internacional.

2. PANORAMA GERAL DE MOÇAMBIQUE E SEU ENQUADRAMENTO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: TRAJETÓRIA E DESAFIOS

2.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar as transfigurações havidas em Moçambique, no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), tendo em conta três momentos centrais: i) cooperação socialista; ii) cooperação com o Norte, aonde as instituições de *Bretton Woods* ganham protagonismo e; iii) emergência dos BRICS, no contexto da cooperação sul-sul, como alternativa ao Norte, aonde a China ganha protagonismo.

A CID¹² aqui deve ser entendida como um evento cuja institucionalização é sucedânea à II Guerra Mundial (II GM), marcando o início da Guerra Fria, em que o *Plano Marshal* ocupa um lugar de centralidade estratégica em relação ao Ocidente, na medida em que visava essencialmente à reconstrução da Europa devastada pela guerra. Esta perspetiva é partilhada por Milani (2014, p. 33), para quem muitas das visões políticas que nortearam o pensamento e as práticas no campo da CID surgiram bem antes de 1945, a exemplo dos programas pontuais de ajuda humanitária do governo dos Estados Unidos, dos projetos de assistência técnica e do apoio ao desenvolvimento das colônias pelas metrópoles europeias. No entanto, a institucionalização da CID, por meio da emergência de normas, discursos, práticas, agendas e comportamentos de atores definidos de maneira mais organizada, regular e previsível, iniciou-se no contexto do final da II GM.

O argumento central do capítulo é que, reparando para as diferentes etapas e mecanismos da CID, Moçambique nunca esteve isento de interferências externas, o que também se explica pela estrutura altamente dependente da sua economia, o que não lhe permite fechar o próprio orçamento estatal sem ajuda externa¹³. Este fato, de certo modo, explica a sua inconsistência na implementação de uma perspetiva de governação que reconheça nos atores

¹² Muitas visões políticas, que nortearam o pensamento e as práticas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, surgiram bem antes de 1945, a exemplo dos programas pontuais de ajuda humanitária do governo dos Estados Unidos, dos projetos de assistência técnica e do apoio ao desenvolvimento das colônias pelas metrópoles europeias. No entanto, a institucionalização da CID, por meio da emergência de normas, discursos, práticas, agendas e comportamentos de atores definidos de maneira mais organizada, regular e previsível, iniciou-se no contexto do final da Segunda Guerra Mundial.

¹³ De acordo com os Relatórios de Conta Geral do Estado (CGE, 2008 a 2019), a capacidade interna de financiamento do Orçamento do Estado (OE), foi em média de 60%, tendo subido para cerca de 70% em entre 2013 e 2014, o que significa um défice de cerca de 30 e 40%. Entretanto, com o corte de apoio externo ao OE, neste momento o País funciona apenas com recursos internos, exceptuando programas específicos que são financiados com gestão direta dos parceiros.

nacionais autonomia para o estabelecimento de modelos de sociedade e de Estado que melhor respondam aos anseios domésticos.

Importa salientar que o horizonte desta pesquisa cobre um período histórico em que se desenvolveu uma expectativa enorme no tocante aos efeitos da globalização, num contexto do neoliberalismo, cujos resultados não foram satisfatórios. Por isso concebemos a CID aqui como um campo político, para traduzir a ideia de disputas, relações de poder e conflitos de interesses entre os atores envolvidos. A partir disso, percebemos que os resultados da cooperação não indiciam necessariamente alavancagem da economia e melhoria do bem-estar dos cidadãos, sobretudo nos países em vias de desenvolvimento. Por essa razão, nossa abordagem baliza-se pelos trabalhos de Stiglitz (2002) e Easterly e Pfitze (2008).

Stiglitz (2002) advoga que a globalização não resultou nos benefícios econômicos prometidos para algumas nações mais pobres do mundo e que muito desse fracasso deve-se aos efeitos perversos das instituições multilaterais, especialmente o BM e o FMI. Aqui inclui-se o legado de empréstimos para o Terceiro Mundo e dos programas de ajustes estruturais condicionados à implementação de programas de redução do papel do Estado, por essa razão Stiglitz (2002) conclui que: i) a globalização, liderada pelas instituições internacionais, como o BM e o FMI, não cumpriu a promessa de melhorar o mundo; ii) o compromisso do BM e do FMI com os mercados livres como ideologia levou a muitos erros, em alguns casos drásticos, à custa dos pobres; iii) não existe algo como a informação perfeita nos mercados e, portanto, a “mão invisível” não funciona no melhor interesse de todos; iv) o problema não é a globalização em si, mas a maneira como está sendo promovida e administrada; v) se pudermos superar a inflexibilidade ideológica e os poderosos interesses das instituições multilaterais e multinacionais do Ocidente, a globalização poderá trazer enormes benefícios para todos.

Por seu turno, no mesmo diapasão, Easterly e Pfitze (2008) questiona a pertinência do BM, desafiando as visões prévias sobre o papel das instituições financeiras internacionais (IFI's) e as políticas voltadas para o desenvolvimento. O argumento por detrás desta abordagem é que as IFI's têm promovido políticas que falharam devido a sua resistência em atrelar ajuda a incentivos. A atuação destas instituições sempre foi caracterizada por regras, universalmente impostas, e os formais modelos matemáticos que subsidiam as análises macroeconômicas sempre foram construídos a partir de duas falsas pressuposições: i) que os investimentos induzem o crescimento; e, ii) que a ajuda externa aumenta o investimento.

Easterly e Pfitze (2008) fundamenta que as duas pressuposições supra são falsas pois estatísticas demonstram que investimentos só induzem crescimento naqueles poucos casos onde os mesmos são realizados em conjunto com apropriada tecnologia, conhecimento e um saudável

ambiente político e econômico. A segunda pressuposição errada sobre ajuda externa e aumento do investimento, é rebatida por várias análises que demonstram que a maioria dos governos simplesmente consome, ao invés de investir, a ajuda recebida. O mais interessante destas duas evidências paradigmáticas errôneas do desenvolvimento, para Easterly e Pfutze (2008), é que as IFI's continuam na mesma trilha, apesar da constatação segundo a qual a mesma não funciona.

Nesse sentido, pretendemos articular neste capítulo um conjunto de evidências que demonstrem os efeitos da cooperação socialista e da cooperação Norte-Sul (particularmente as instituições de Bretton Woods) em Moçambique. Também pretendemos demonstrar como os efeitos da cooperação com o Norte levaram a que o País começasse a reparar alternativamente para os BRICS¹⁴, no contexto da cooperação sul-sul (CSS), aonde a China ganha um destaque particular. Assim, com vista a melhor descrever este quadro, apresentamos de seguida um breve enquadramento do debate teórico sobre as implicações políticas da CID e seguimos o debate especificamente sobre Moçambique, destacando: i) apresentação geral de Moçambique e suas interfaces com a CID; ii) breve histórico da cooperação socialista e seus efeitos em Moçambique; iii) cooperação Norte-Sul e instituições de Bretton Woods; iv) BRICS: a relevância da China e; v) Considerações finais do capítulo.

2.2. Breve enquadramento do debate teórico sobre implicações políticas da CID

A literatura sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tende a convergir no entendimento de que essa se justifica com a necessidade de uma sociedade cada vez mais global, implicando troca de sinergias, recursos e experiências entre instituições governamentais e não-governamentais. A CID pode tomar forma de ajuda oficial ao desenvolvimento, pela via monetária, através de créditos, doações; de espécie, através da ajuda humanitária e alimentar; de alívio a dívida, por meio da cooperação financeira; de assistência técnica, dentre outras formas (LANCASTER, 2007; DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003; ESTERLY, 2008; MILANI, 2012; VAN DER VEEN, 2011). A CID acaba, deste modo, sendo uma componente fundamental para o desempenho governamental, sobretudo dos países em vias de desenvolvimento, por meio de programas de capacitação que visam a assegurar aos Estados beneficiários prover serviços básicos (segurança pública, educação, saúde, água e saneamento, transportes e comunicações, entre outros), sem os quais a legitimidade do Estado estaria seriamente posta em questão.

¹⁴ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Van der Veen (2011) amplia o seu campo de análise e sumariza de forma interessante as como as políticas de ajuda são justificadas em torno de marcos interpretativos (“frames”) gerais e abrangentes: i) segurança - aumentar a segurança física do doador, apoiar os aliados, opor-se ao comunismo, etc; ii) poder / influência - prosseguir o poder, através do aumento da influência sobre os outros, ganhar aliados e posições de influência em fóruns internacionais; iii) riqueza / interesse próprio económico - outros interesses económicos da economia dos doadores, apoio às indústrias de exportação; iv) autointeresse esclarecido - prosseguir bens públicos globais, tais como a paz, estabilidade, saúde ambiental, controle populacional, etc; v) reputação ou autoafirmação - estabelecer e expressar uma certa identidade nas relações internacionais, melhorar o seu *status* e reputação internacional; vi) obrigação - dever de cumprir obrigações históricas ou associadas à sua posição no sistema internacional e; vii) humanitarismo - promoção do bem-estar dos grupos mais pobres do mundo e fornecimento de ajuda humanitária.

Quadro 1 - Principais objetivos da ajuda internacional

Aid Frames	Principais objetivos da área
Segurança	Aumentar a segurança física do doador, apoiar os aliados, opor-se ao comunismo.
Poder/Influência	Prosseguir o poder, através do aumento da influência sobre os outros, ganhar aliados e posições de influência em fóruns internacionais.
Riqueza / Interesse próprio económico	Outros interesses económicos da economia dos doadores, apoio às indústrias de exportação.
Autointeresse esclarecido	Prosseguir bens públicos globais, tais como a paz, estabilidade, saúde ambiental, controle populacional.
Reputação ou autoafirmação	Estabelecer e expressar uma certa identidade nas relações internacionais, melhorar o seu <i>status</i> e reputação internacional,
Obrigação	Dever de cumprir obrigações históricas ou associadas à sua posição no sistema internacional.
Humanitarismo	Promoção do bem-estar dos grupos mais pobres do mundo e fornecimento de ajuda humanitária.

Fonte: O autor, com base em Van der Veen, 2011.

Entretanto, ao mesmo tempo que o argumento de Van Der Veen (2011) sintetiza a literatura especializada sobre as motivações dos agentes estatais no âmbito da CID, vários

estudos¹⁵ apontam para a constatação de que as instituições parceiras adquirem maior protagonismo nos processos decisórios, reduzindo o espaço de manobra das instituições e dos atores nacionais. Esta redução do espaço de manobra limita as instituições àquilo que decorre das prioridades muitas vezes concebidas com base em paradigmas internacionais de desenvolvimento, pondo em causa o sentido propriamente endógeno e democrático das opções definidas por atores domésticos. Ademais, essa redução é claramente prejudicial às necessidades de construção e desenvolvimento institucional¹⁶ das entidades recipiendárias de projetos oriundos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), assentes no argumento da CID como um processo com muitos atores, em que cada um deles tem seus próprios motivos, interesses, metas e estratégias, salienta que é aí onde reside o desafio de conciliação destas diferentes categorias. Neste sentido, desde o fim da Guerra Fria, tem havido mudanças de abordagem tanto de doadores quanto de beneficiários, dando origem a questões do tipo: i) por que se concede ajuda e por que muitos países estão interessados em recebê-la? ii) como a cooperação para o desenvolvimento é realizada? iii) o que é dado sob a forma de ajuda externa? Quais são os objetivos dos atores – e será que os atingem? iv) poderia a ajuda continuar nos moldes como tem existido ou precisa de mudanças decisivas? v) existe futuro para cooperação e a ajuda externa? É justamente por isso que sustentam que a análise do impacto da ajuda deve ser contextualizada espaço-temporalmente para se avaliar a sua efetividade e entender como a CID e a ajuda externa impactam nas instituições políticas.

Por essas razões, a perspectiva acima trazida sobre as implicações políticas da CID origina pelo menos quatro tipos de reações¹⁷:

1. Ajuda tem alcançado mais, especialmente com particular reparo para melhoria das condições de vida (longevidade, saúde, educação, etc.) para centenas de milhares de pessoas, especialmente na Ásia;

¹⁵ Vide Riddel (1996); Sobhan (1996); Brautigam (2000); Macamo (2003); Hodges e Tibana (2004); Aworty e Nuvunga (2008); Guiliche (2011); Macuane (2013); Conceição (2015).

¹⁶ A nossa concepção de construção e desenvolvimento institucional, vai na linha Lancaster (2007, p. 19), para quem “Political institutions shape the rules of the political game - they determine who sets the issue agenda, who has access to decision-makers, who decides policies, and who can veto decisions”. Na mesma senda, North (1990, p. 3) sistematiza o assunto através da seguinte formulação: “Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction”.

¹⁷ Na análise do impacto da ajuda, Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) referem que: [...] can provoke four kinds of reactions: i) aid has achieved much, specially with regard to improving the living conditions (longevity, health, education, and so on) for hundreds of millions of poor people, especially in Asia; ii) Aid is a failure, since the media can report that extreme human suffering continues; iii) Aid works effectively in some sectors, countries and contexts. Differences and variety are the only common characteristics; iv) Aid is of limited significance for both success and failure in development work, which primarily is borne by people, enterprises, organizations and governments in the developing countries themselves (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003, p. 230).

2. Ajuda é um fracasso, a partir do momento em que os Mídias podem reportar que o extremo sofrimento humano continua;
3. Ajuda funciona efetivamente nalguns setores, países e contextos, assim como inefetivamente em outros contextos e noutros ainda, neutralmente. Diferenças e variedade são a sua característica comum;
4. Ajuda tem uma significação limitada, quer para o sucesso quer para o fracasso em matéria de desenvolvimento que, principalmente é conduzida por pessoas, empresas, organizações e governos no desenvolvimento de seus próprios países (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003,p. 230).

Quadro 2 - Tipos de Reações presentes na literatura sobre a Ajuda Internacional

Tipo de Ajuda	Principal argumento
<i>Ajuda como melhoria de condições</i>	A Ajuda internacional gera impacto para melhoria das condições de vida (longevidade, saúde, educação, etc.) para centenas de milhares de pessoas, especialmente na Ásia;
<i>Ajuda como fracasso</i>	O Fracasso da Ajuda Internacional advém do fato das Mídias poderem reportar que o extremo sofrimento humano continua, mesmo com a ajuda.
<i>Ajuda com funcionamento seletivo</i>	A ajuda internacional funciona efetivamente nalguns setores, países e contextos, assim como inefetivamente em outros contextos e noutros ainda, neutralmente. Diferenças e variedade são a sua característica comum.
<i>Ajuda com significação limitada</i>	A ajuda tem uma significação limitada, quer para o sucesso quer para o fracasso em matéria de desenvolvimento que, principalmente é conduzida por pessoas, empresas, organizações e governos no desenvolvimento de seus próprios países.

Fonte: O autor, com base em Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003, p. 230.

Cassen *et al* (1994); Cox et al (1997); Lipton and Toye (1991); de Walle e Jonhston (1996); Banco Mundial (1998); Lancaster (2007), *apud* Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) consideram que uma grande maioria de analistas concorda com a terceira e com a quarta interpretação. Nesse sentido, constata-se que há de fato inúmeros exemplos de programas de natureza humanitária, aumento de produção agrícola, melhoria do nível de saúde e educação, etc, mas há também uma série bastante grande de exemplos de ajuda direcionada para ‘elefantes brancos’, ou seja, para infraestruturas que acabam não sendo efetivamente utilizadas para o desenvolvimento nacional ou pior, que são direcionadas para bolsos injustos ou inadequados. Não há dúvida de que atores e recursos, diferentemente de doadores e ajuda, são muito importantes para direcionar o desenvolvimento, sucessos e crises. Assim, uma avaliação da ajuda não é suficiente na relação de muitos recursos, políticas, estratégias e projetos que têm sido investidos na ajuda, pelo menos nos últimos quarenta anos. A interação da ajuda externa com uma série de fatores de desenvolvimento tais como fluxos de capitais privados, fatores políticos, interesses econômicos; relações sociais e institucionais, dentre

outros, explicam a dificuldade de se chegar a conclusões definitivas acerca do impacto da ajuda nos países receptores, *e o seu carácter interminável* (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003, p. 231, grifos nossos).

Lancaster (2007) argumenta que, apesar da ajuda externa ser importante em termos de recursos mobilizados, não tem estado isenta de controvérsias, especialmente nos principais países que a fornecem. Esta controvérsia assenta-se no volume de ajuda que os governos doadores devem fornecer (principalmente à luz dos interesses de seus cidadãos nacionais) e o seu impacto no desenvolvimento nas regiões africanas, latino-americanas, asiáticas e leste-européias. Ao mesmo tempo que os críticos do sistema da ajuda externa apontam que a mesma tem sido ineficaz e deve ser repensada, os defensores argumentam que a mesma tem sido efetiva e com reformas pode sê-lo mais ainda no futuro e, portanto, por motivos morais e práticos, deve ser dramaticamente expandida.

Contudo, a ajuda externa tem sido fornecida não apenas para promover o crescimento e a redução da pobreza, mas também em função de motivações diversas e para uma variedade de finalidades, das quais o desenvolvimento é apenas uma. Por isso, Lancaster (2007) considera que, se quisermos entender as controvérsias sobre a ajuda externa e avaliar o impacto das falhas do passado e garantir sua eficácia futura, precisamos entender por que a ajuda foi dada nos últimos sessenta anos, como e por que os propósitos da ajuda externa diferiram de país a país e por que e como eles mudaram com o tempo - daí a questão *por que ajudar países em desenvolvimento?*

Nesse sentido, a autora recorda e questiona o seguinte: “Os Estados são responsáveis acima de tudo pela segurança e bem-estar dos seus próprios cidadãos. Por que, então, eles forneceriam seus próprios recursos públicos limitados e escassos para promover, entre outras coisas, o bem-estar das pessoas em outros países?” (LANCASTER, 2007, p. 3, tradução livre)¹⁸. É exatamente por aí que Huntington (1970) adverte que, excetuando aqueles que se opõem a todas as formas de “ajuda externa”, não importa qual seja o propósito a que serve, existe pouca razão para falar sobre a ajuda externa como um fim em si mesmo. A discussão da política deve ser em termos de, primeiro, a conveniência e a importância dos objetivos que podem ser servidos pela ajuda externa e, em seguida, a eficácia relativa da ajuda em relação a outros meios para alcançar esses objetivos (HUNTINGTON, 1970, p. 133).

¹⁸ “States are responsible above all for the security and well-being of their own citizens. Why then would they provide their own scarce public concessional resources to promote, among other things, the well-being of people in other countries” (*ibidem. loc. cit.*).

Compreende-se, desde logo que a controvérsia sobre a eficácia da ajuda está presente nas diferentes fases da sua existência, com realce para o pós-1945, em que se assistiu à evolução de diferentes formas de ajuda, até às atuais que são normalmente materializadas pelas agências internacionais, agindo por meio de cooperação bilateral, trilateral ou multilateral. Assim, das aparentes e reais inovações que a era moderna introduziu na prática da política externa, nenhuma tem provado ser mais desconcertante, tanto para a compreensão quanto para a ação do que a ajuda externa representa. A própria suposição de que a ajuda externa é um instrumento de política externa é objeto de controvérsia, pois por um lado, a opinião amplamente aceita é que trata-se de um fim em si mesmo, carregando sua própria justificativa, de cumprimento de uma obrigação das poucas nações ricas em relação às muitas pobres. Por outro lado, muitos não vêm nenhuma justificativa para uma política de ajuda externa, mas sim como uma gigantesca operação inútil e indefensável que não serve nem aos interesses dos Estados Unidos nem dos países receptores (MORGENTHAU, 1962).

Easterly e Pfitze (2008), para se debruçar sobre a anomalia e irrelevância dos mecanismos da ajuda, prefere uma outra linha explicativa (razões da inefetividade) e alerta para certas implicações, salientando que as agências de ajuda internacional enfrentam dificuldades na efetividade da sua atuação porque normalmente não são responsáveis perante os destinatários pretendidos. Por isso, defende a transparência como a principal questão a ser observada, uma vez que, sem a mesma, todas as outras avaliações de melhores práticas são impossíveis. Para tanto, propõe quatro dimensões de abordagem do problema: i) a especialização para medir o grau em que a ajuda não está fragmentada entre muitos doadores, muitos países e muitos setores para cada doador; ii) a seletividade para avaliar a medida em que a ajuda evita autocratas corruptos e vai realmente para os países mais pobres; iii) os canais ineficazes ajudam a avaliar a medida em que a mesma está ligada aos objetivos políticos ou consiste em ajuda alimentar ou assistência técnica e; iv) os custos indiretos resultantes dos custos administrativos de uma agência em relação ao montante da ajuda que presta. A par da transparência proposta por Easterly e Pfitze (2008), acrescentaríamos a necessidade de *accountability*, quer na dimensão vertical ou na horizontal, permitindo a participação das comunidades beneficiárias nas diferentes fases do processo político (dimensão vertical). Igualmente, numa dimensão horizontal, serviria para uma melhor articulação e coordenação entre as agências de cooperação e governamentais com responsabilidades específicas, de acordo com a natureza de cada caso, evitando deste modo redundâncias e uma melhor otimização dos recursos do Estado.

É justamente com base nos pressupostos acima expostos que Milani (2012) salienta que as perspectivas sobre a cooperação para o desenvolvimento não são consensuais, pois ao mesmo

tempo existem visões favoráveis, mas também outras críticas quanto à sua natureza, seus objetivos e resultados, ou ainda quanto aos efeitos econômicos, tecnológicos, sociais, culturais, ambientais e políticos por ela engendrados. Igualmente, aqui compreende-se melhor a tese de Van der Veen (2011) quando refere que os pesquisadores até agora não têm conseguido dar uma explicação satisfatória sobre os motivos específicos pelos quais os países doadores aumentam ou reduzem transferências financeiras para países beneficiários em um determinado momento, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Por esta razão, Milani (2012) baseando-se em Rist (1996), constata que ambos os tipos de visões compartilham da ideia de que a força do discurso sobre o desenvolvimento é proporcional à sedução¹⁹ por ele exercida.

Sobhan (1996), a respeito desse debate, considera os efeitos das condicionalidades da ajuda externa similares ao “estado da mente”, onde os receptores desta ajuda perdem as suas capacidades de pensar por si próprios e desse modo perdem o controle sobre a gestão de suas políticas públicas. Analisando esta matéria e o seu impacto na máquina governamental²⁰, Brautigam (2000, p.6), afirma que constitui uma “situação na qual o país não pode realizar muitas das funções centrais do governo, tais como operações e manutenção ou provisão de serviços públicos, sem a assistência técnica e financeira estrangeira, criando deste modo um impacto de extrema dependência”. Esse argumento é corroborado por Riddel (1996) ao sublinhar que, de fato, o fluxo contínuo de ajuda externa parece não estar a dar nenhuma contribuição significativa em prol de um desenvolvimento sustentável.

Considerando esta perda de capacidades dos beneficiários de pensarem por si próprios, implicando por conseguinte perda de controle sobre a gestão de suas políticas, como descrito acima, uma explicação importante e atual pode ser encontrada em Milani (2012), quando adverte que, em nome da cooperação internacional e da promoção do desenvolvimento, têm sido difundidas visões políticas, por vezes redutoras das contradições e das assimetrias entre as classes sociais, as sociedades, as nações e a economia internacional, mas também têm sido perpetradas ingerências de natureza cultural, social, econômica e política. Com esta interpretação, resulta a evidente necessidade de que uma análise mais exaustiva da eficácia da CID implica não apenas abordar o assunto em termos de comportamento da economia política

¹⁹ Aqui, Carlos Milani (2012) usa o termo seduzir como sinônimo de agradar, fascinar, iludir, mas também abusar, desviar da realidade e enganar.

²⁰ Aqui o termo governação equivale a *governance* que, para Rhodes *apud* Kjaer (2004) refere-se a própria organização, interorganização das redes caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras de jogo, e significativa autonomia do Estado. Isto implica falar de um novo modelo de organização política que coloca as chamadas *redes da sociedade*, englobando o setor privado e organizações sem fins lucrativos, no centro do processo político, alterando deste modo a ideia de Estado-providência.

internacional, como também afiguram-se pertinentes outras dimensões de natureza cultural, social e política que têm sido usadas para engendrar ingerências nos países beneficiários.

Pereira (2010), ao se debruçar sobre as condicionalidades da ajuda, destaca o protagonismo do Banco Mundial, considerando-o como uma organização que desde a sua criação, em 1944-1946, age ainda que de diferentes formas, como um ator político, intelectual e financeiro e o faz devido a sua condição singular de prestador, formulador de políticas, ator social e produtor e/ou veiculador de ideias em matérias de desenvolvimento capitalista, sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem fazer. Ao longo da sua história, o Banco Mundial sempre explorou a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento económico para ampliar a sua influência e institucionalizar a sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (influência e constrangimento junto a outros financiadores e bloqueio de empréstimos) como da persuasão (diálogo com governos e assistência técnica). Nesse sentido, podemos concluir que o dinheiro sempre cumpriu uma função secundária para o Banco fazer passar as suas “receitas”: conjunto mutante de ideias e sugestões económicas e políticas sobre o que se deve fazer em matéria de desenvolvimento capitalista, sobretudo nos países da periferia do sistema internacional, durante a vigência da guerra fria.

Na mesma linha, outros estudos (RIDDEL, 1996; SOBHAN, 1996; BRAUTIGAM, 2000; CUNGUARA; HANLON, 2010; DE RENZIO; HANLON, 2007, 2009; GUILICHE, 2011) dedicando atenção particular a Moçambique, aonde o BM e o FMI foram os grandes suportes das medidas de ajustamento estrutural, concluem que o aumento das condicionalidades de acesso à ajuda externa tem vindo a baixar a capacidade dos países receptores de definir as suas próprias prioridades. Esta redução das capacidades locais manifesta-se em termos de políticas, bem como a habilidade dos governos de uso dos recursos naturais disponíveis em prol de desenvolvimento, dando origem deste modo a instituições domésticas frágeis com pouca autonomia para negociar os mecanismos da ajuda adotados. Hayter (1971) já lembrava que é importante prestar atenção aos aumentos dos fluxos de ajuda que nunca são incondicionais. É dentro deste contexto que, para melhor enquadrar este debate, precisamos fazer uma breve apresentação geral de Moçambique, explorando as suas interfaces com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

2.3. Apresentação geral de Moçambique e suas interfaces com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Moçambique é um país com uma longa tradição de cooperação internacional, cujos mecanismos foram sendo aperfeiçoados com o tempo, ganhando deste modo a sua própria institucionalização. De acordo com Newitt (1997), entre o primeiro e o quinto século d.C., povos bantus migraram de regiões norte e oeste para essa região. Portos comerciais suaílis e, mais tarde, árabes, sempre existiram no litoral moçambicano até a chegada dos europeus. A área foi reconhecida por Vasco da Gama em 1498 e em 1505 foi anexada pelo Império Português. Depois de mais de quatro séculos de domínio português, Moçambique tornou-se independente em 1975, em consequência do desencadeamento da guerra de libertação nacional, liderada pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), transformando-se, deste modo, em República Popular de Moçambique.

Com a proclamação da independência nacional em 1975, a FRELIMO optou pelo desmonte²¹ efetivo da máquina administrativa colonial portuguesa, com vista a implantar um governo ao serviço do povo moçambicano, como Estado soberano e independente, fundamentado no ‘poder popular’. Siteo (2006) argumenta que isto esteve relacionado às origens da FRELIMO, bem como às circunstâncias políticas nos meados da década de 1970. Siteo (2006) considera que, num certo sentido, a liderança da FRELIMO situou a lógica do ‘poder popular’ na perspetiva de abertura de ‘...uma nova era de liberdade e progresso para os países pobres. Nesta lógica de ‘poder popular’, definiu-se uma política de estilo soviético, baseada num estado de partido único e numa economia centralmente planificada²². Em relação a isto, de Brito *apud* Siteo afirma que ‘...a adoção do Marxismo-Leninismo como a ideologia do Estado oficial em 1977, pela FRELIMO, liga-se ao contexto de Moçambique, por se tratar do “... o meio através do qual a liderança da FRELIMO manifestou a sua ideologia nacionalista” (SITEO, 2006, p. 15-16).

²¹ Na verdade, a máquina administrativa existente atualmente tem muito a ver com a estrutura colonial. Em muitos casos apenas se mudou as denominações. O desmonte da máquina administrativa foi mais em termos discursivos, mas houve muito mais continuidade do que ruptura. Para aprofundar ver Guambe, 2019; Monjane e Conrado, 2021.

²² Sistema económico no qual a produção é previamente planejada por especialistas, em que os meios de produção são propriedade do Estado. As metas são controladas por autoridades centrais à quem cabe a tarefa de estabelecer metas de produção e distribuir as matérias-primas para as unidades de produção. Significa dizer que a escolha da proporção entre o PIB e o investimento, bem como quanto deve ser consumido é responsabilidade puramente política. Portanto, cabe ao Estado a responsabilidade de providenciar todos os bens e serviços demandados pela sociedade, porquanto é visto como o principal motor da economia e provedor de bens e serviços públicos numa lógica de monopólio – “Estado pai”.

No III Congresso da FRELIMO, em 1977, definiu-se a linha marxista-leninista do Governo e sacramentou-se que o país enveredaria por uma via socialista de desenvolvimento, contando para tal com o esforço interno, mas sobretudo sustentado pela cooperação com o Leste europeu. Para o efeito, produziram-se as seguintes orientações: i) promover a socialização crescente da agricultura e lançar as bases da sua industrialização; ii) acelerar o processo da industrialização e promover a edificação da indústria pesada; iii) desenvolver e consolidar o papel dirigente do Estado na Economia; iv) orientar o processo de desenvolvimento através da economia global; e v) formar uma classe operária poderosa que, organizada e dirigida pelo seu Partido de Vanguarda, assumiria a direção da sociedade. Nesse Congresso, foi delineada também a estratégia de desenvolvimento económico-social, definindo a agricultura como a base do crescimento económico, a indústria como fator dinamizador e, especialmente a indústria pesada, como condição para se lograr a independência económica.

Para a materialização das orientações do III Congresso, elaboraram-se as “Linhas Fundamentais do Plano Perspetivo Indicativo - PPI” para 1981-1990, como um instrumento na base do qual se organizaria os recursos para o desenvolvimento do potencial agrário e industrial do país, para a elevação progressiva do nível de vida do povo e reforço da sua capacidade defensiva construindo deste modo o Estado Socialista, através da eliminação da miséria, a doença, a fome, o analfabetismo e o desemprego. Para tal definiu-se 1980-1990, como a década da vitória sobre o subdesenvolvimento, fundamentando-se em três principais objetivos estratégicos: i) *cooperativização*²³ do campo, que incluía mais de 10 milhões de pessoas; ii) o lançamento da indústria pesada, em particular a indústria do ferro e aço; e iii) o desenvolvimento de um poderoso e eficaz setor estatal, especialmente na agricultura (LINHAS FUNDAMENTAIS DO PLANO PERSPECTIVO INDICATIVO, p. 10).

Para além dessa três diretrizes, são igualmente apontados como objetivos do Plano duplicar, pelo menos, os postos de trabalho durante a década e garantir as bases para a satisfação das necessidades crescentes do abastecimento do povo. Com estes objetivos supunha-se poder acelerar a cooperação internacional, como condição decisiva para o desenvolvimento (LINHAS FUNDAMENTAIS DO PLANO PERSPECTIVO INDICATIVO).

Na prática, o PPI almejava alcançar cinco principais resultados: i) conquistar a independência económica; ii) eliminar as sequelas da sociedade tradicional - feudal e colonial

²³ Este conceito implicava que a partir das aldeias comunais, a serem implantadas através das cooperativas populares, seria mais fácil implementar o PPI, podendo mesmo se dizer que era um dos fatores críticos de sucesso da estratégia.

- capitalista; iii) satisfazer de forma crescente as necessidades elementares do povo; iv) reforçar a capacidade defensiva interna; e v) fortalecer o poder da aliança operário-camponesa.

Do ponto de vista da sua materialização, previam-se duas fases de implementação do Plano, em que de entre várias ações, na primeira devia-se: i) maximizar a produção para a exportação, dando especial atenção a certos produtos; ii) aumentar rapidamente a produção de bens de consumo para acabar com a importação; iii) acelerar ao máximo os trabalhos de pesquisa geológica de modo a garantir as reservas minerais indispensáveis aos projetos industriais, em especial petróleo, gás, ferro, carvão, minérios de alumínio e de tântalo. Neste âmbito devia-se também prestar particular atenção a indústrias do alumínio, construção, cerâmica, vidro e papel; iv) reduzir ao mínimo o consumo de combustíveis líquidos; v) assegurar a máxima austeridade em todas importações realizadas; vi) garantir a entrada de produção de áreas estratégicas para o desenvolvimento, designadamente nos vales do Rio Limpopo, Incomáti e Zambeze, região algodoeira de Nampula, programa de 400 mil hectares em Cabo Delegado e Niassa, nas Zonas de Angónia, etc.

Na segunda fase, de entre várias coisas devia-se: i) maximizar a produção para exportação; ii) garantir o início da produção dos complexos de ferro e aço, carvão, alumínio, fertilizantes, tratores, outros equipamentos agrícolas e materiais da indústria metalúrgica e metalomecânica bem como a entrada em funcionamento das áreas previstas para o desenvolvimento agrário; iii) realizar o aumento da capacidade de produção das fábricas de alfaias, de vagões, camiões e autocarros, etc.

À educação coube o papel importante de consolidação e ampliação da hegemonia da FRELIMO e da implementação do desenvolvimento económico e social. Através dela, a ciência e o conhecimento deviam ser apropriados pelos trabalhadores para lhes permitir dirigir a economia e a sociedade. Assim, a estratégia de desenvolvimento, definida pela FRELIMO, situava-se na perspetiva da possibilidade de desencadear um processo recuperador de modernização, mas que deveria ser “não-capitalista”. Para tanto, com vista a dar suporte ao PPI, o País contou com a cooperação com os países do ex-bloco socialista, com Rússia a cabeça.

No entanto, dois anos a seguir à independência nacional, o país foi mergulhado numa guerra civil, que durou de 1977 a 1992 (ano da assinatura dos acordos de Paz). Para além de mais de um milhão de mortos e milhares de vítimas de amputação de membros superiores e/ou inferiores, resultantes de explosão de minas antipessoais, a guerra destruiu várias infraestruturas do país, incluindo escolas, hospitais e pontes, tendo provocado ondas massivas de deslocamento populacional, reassentamento e migração.

Macuane (2000) argumenta que, entre o Acordo Geral de Paz (AGP) e as eleições, a questão da desmobilização dos militares dos dois lados foi um ponto particularmente tenso, tendo mesmo chegado a constituir algum entrave para o processo de pacificação e *a posteriori* de desenvolvimento nacional. Isso deveu-se principalmente ao clima de desconfiança que persistia entre os dois beligerantes (o Governo e a Renamo), e ao que se associava a experiência de Angola (malsucedida), pois a mesma mostrou que quando as máquinas de guerra não são adequadamente desmontadas, a possibilidade de retorno ao confronto armado é maior. Assim, para o caso moçambicano, o principal problema estava na existência de regiões de influência da Renamo, nas quais suspeitava-se da manutenção de material bélico e efectivos militares, que poderiam ser reactivados a qualquer altura.

Apesar dessas limitações, o País realizou as suas primeiras eleições multipartidárias em 1994 e manteve-se como uma república presidencial, que se tem vindo a consolidar com o tempo, contando com esforço próprio, mas também da cooperação internacional, quer em forma de ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), cooperação técnica, entre outras.

Moçambique é dotado de ricos e extensos recursos naturais, mas sem capacidade técnica e de recursos humanos para o seu melhor aproveitamento. A sua economia é baseada principalmente na agricultura, mas o setor industrial, na fabricação de alimentos, bebidas, produtos químicos, alumínio e petróleo, está crescendo, para além do setor de turismo. Os principais produtos de exportação são o alumínio, camarão, castanha de caju, algodão, açúcar, cítricos, madeira e eletricidade, tendo a África do Sul o principal parceiro comercial e a principal fonte de investimento direto estrangeiro. Entretanto, Portugal, Brasil, Espanha e Bélgica estão também entre os mais importantes parceiros de cooperação do país, cobrindo áreas económicas e sociais.

2.4. Cooperação socialista e seus efeitos em Moçambique

Na secção acima ficou assente que o primeiro ensaio de políticas públicas em Moçambique teve como base o PPI (1981-1990) cujo suporte veio da cooperação com países socialistas então liderados pela URSS. Apesar de escassez de dados, devido à falta de mecanismos instituídos no âmbito de monitoria de orçamento e finanças públicas, na época, uma interessante Tese de Doutoramento de Torvinen²⁴ (2015), que se debruça sobre a avaliação da governação dos doadores em Moçambique, refere que, na primeira década pós-independência,

²⁴ Laura Torvinen é Embaixadora de carreira, com mais de trinta anos de experiência e, até a presente data, desempenha as funções de Embaixadora de Moçambique e Ilhas Maurícias.

os desembolsos de todos doadores cresceu em mais de dez vezes, de USD 68 milhões para USD 738 milhões.

Esta colaboração com os antigos estados socialistas e do bloco soviético tinha as suas raízes na luta de libertação de Moçambique e na guerra fria, de onde o País recebia ajuda militar. A par da ajuda militar que não se contabiliza como ODA, a União Soviética e seus aliados providenciavam assistência técnica e maquinaria, particularmente para a agricultura. Grande parte da assistência era providenciada em forma de empréstimos de longo prazo, pagos através de exportações. Adicionalmente, Programas de Bolsas de Estudo e esquemas de emprego constituíram uma componente importante da cooperação com os países socialistas, incluindo Cuba, pelo que foi assim que a partir de 1982, mais de 900 moçambicanos estavam estudando e trabalhando na Alemanha Oriental, e cerca de 1.200 estudantes estavam em Cuba. Além da cooperação com os países socialistas liderados pelos soviéticos, Moçambique tinha relações bem estabelecidas com a República Popular da China, visando obter apoio principalmente na saúde e agricultura (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Sellström (1999) salienta que o apoio dos países nórdicos a Moçambique remonta à sua longa data de cooperação com os movimentos de libertação na África Austral, incluindo a FRELIMO. É só assim que se explica que durante os anos imediatamente a seguir à independência, o tipo de ajuda que a maior parte dos países não socialistas prestou foi a assistência técnica. Os países nórdicos foram os principais apoiantes no sector agrícola através do Programa agrícola nórdico de Moçambique (MONAP), iniciado em 1977. Estima-se que nos primeiros anos da independência, aproximadamente 80-90% do orçamento em moeda estrangeira do Ministério da Agricultura tenha sido suportado pelo MONAP. Além disso, os países nórdicos forneceram financiamento na forma de apoio à importação e balança de pagamentos. A ajuda alimentar emergencial começou a desempenhar um papel importante a partir de meados dos anos de 1980, na sequência da perturbação da produção agrícola causada pela guerra e seca severa. Na sequência, (HANLON, 1991) iniciou-se em 1980, um dos maiores programas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), seguido de operações de outras agências, incluindo o Fundo de Emergência para Crianças (UNICEF), o Fundo para Refugiados UNHCR, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), o Fundo da Organização Agrícola (FAO), bem como o Programa Alimentar Mundial (PMA).

A nosso ver, parece começar a ficar evidente aqui que, durante os primeiros anos da independência nacional, o BM, FMI, Comissão Europeia, os EUA e outras IFI's jogaram um papel bastante limitado, pelo fato de Moçambique não fazer parte (ainda) da Convenção de

Lomé²⁵ - o então principal acordo de cooperação para o desenvolvimento entre a Comunidade Europeia e a África, Caraíbas e Países do Pacífico. Em lugar da assistência oficial ao desenvolvimento por meio de agências de governos e organismos multilaterais, várias organizações não-governamentais que apoiaram a FRELIMO durante a luta de libertação continuaram prestando assistência à Moçambique.

Bowen (2000) *apud* Buur (2009, p. 21) assinalam que “embora a liderança proclamasse que os anos oitenta seria uma década de desenvolvimento, o que transformaria Moçambique numa sociedade industrial moderna antes de 1990, o PPI reforçou as tendências de comando baseadas num sistema de governo, levando a que este se tornasse mais centralizado e autoritário”. Isto, de certo modo, pode ter, obviamente, concorrido para que alguns dos cidadãos não se sentissem parte do programa²⁶ pois, tal como referenciado por Guambe (2019), os esforços empreendidos na construção administrativa do Estado-nação, através da uniformização de dominação (de cima baixo para baixo), acabou gerando um caráter excludente do modelo de administração, o que mais tarde veio a ser substituído pelo desejo de inclusão da municipalidade²⁷.

Vale destacar que esta perspectiva de definição da linha política do partido único ocorreu nos primeiros anos que se seguiram à independência nacional, numa altura em que a adesão generalizada da população à FRELIMO, tanto nas cidades como no campo, era incontestável, porquanto era vista como um projeto político e social viável capaz de proporcionar condições efetivas para uma vida melhor, comparando com as vicissitudes promovidas pelo regime colonial. Todavia, gradualmente essa adesão foi-se deteriorando, especialmente no campo, à medida que as esperanças duma vida melhor, criadas pela independência, iam se desfazendo. Paralelamente, registou-se o recrudescimento da guerra civil no início dos anos 1980, que se prolongou até 1992, tornando os desafios cada vez maiores para a FRELIMO, na sua qualidade de força dirigente do país, que começaram a gerar efeitos perversos à visão desenvolvimentista da época. Por conseguinte, o colapso dos projetos econômicos ensaiados, no contexto do PPI, os efeitos de desestabilização da ação governativa, protagonizada pela guerra, a ocorrência

²⁵ A Convenção de Lomé (capital do Togo) foi assinada em 1975 entre a Comunidade Europeia, atualmente união Europeia (UE) e 70 nações de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), visando essencialmente apoiar as ex-colónias do Reino Unido, da França, Holanda e Bélgica, oferecendo-lhes uma ajuda de mais de 18 biliões dólares, durante cinco anos consecutivos, assegurando-lhes igualmente direito de livre acesso aos mercados europeus na agricultura e mercadorias industriais. Por essa razão é considerada um modelo de cooperação Norte-Sul. De 2000 em diante, contando com intervenção dos EUA, o novo acordo passou a ter vigência de 20 anos, em vez dos habituais 5, contemplando deste modo 77 países, cuja agenda é combater a pobreza e promover o desenvolvimento, incluindo a promoção pelos direitos humanos. A adesão de Moçambique teve lugar em 1984. Para aprofundar, ver Faria (2015); Torvinen (2015); Van de Walle, Ball e Ramachandran (2003).

²⁶ Para aprofundar ver Cabaço (2007).

²⁷ Para aprofundar, ver Guambe (2019).

de calamidades naturais (cheias, secas e estiagem) gerando fome generalizada, agravada pelo grande número de refugiados²⁸ (CONCEIÇÃO, 2015) impôs a revisão profunda e radical do modelo político-estratégico de desenvolvimento do País. O novo projeto político-estratégico implicou na mudança de uma economia centralmente planejada para uma economia liberal e de mercado.

Além disso, o fracasso das estratégias de desenvolvimento socialistas, agravada pela seca que assolou a África subsaariana, pôs em xeque a legitimidade e o apoio ao regime da FRELIMO. Na tentativa de solução da crise, o governo da FRELIMO, liderado pelo então Presidente Samora Machel, começou a empreender reformas políticas e econômicas, através da aproximação à aderência ao FMI e ao BM, entre 1984 e 1986. Assim é que, em 1987, Moçambique começa com a implementação do Programa de Reabilitação Econômica (PRE), sob a liderança do Presidente Joaquim Chissano²⁹.

Em termos de resultados econômicos, pode-se assinalar que os lucros de Moçambique em moeda convertível eram totalmente absorvidos pelo serviço da dívida externa (CONCEIÇÃO, 2015). Para Hermele (1990), no ano de 1982, por exemplo, o índice da dívida era fixado em cerca de 97%, o mesmo que dizer que o País precisava de fontes financeiras alternativas ou de estabelecer acordos com os credores para renegociar a dívida pendente. Por conseguinte, para fazer face a essa situação de xeque-mate, Moçambique voltou-se à comunidade internacional para solicitar ajuda. Na sequência, a comunidade doadora, liderada pelos EUA, condicionou a um eventual apoio a viragem de Moçambique para o ocidente tendo, para efeito ensaiado, um boicote que só amenizou com a assinatura dos Acordos de Nkomati³⁰, implicando adesão do País ao FMI e ao BM, em 1984 (HANLON; SAMART, 2008; ABRAHMSON; NILSON, 1994; CONCEIÇÃO, 2015).

Considerando a situação de drama em que o País se encontrava, isolado do sistema internacional, devido a sua lealdade ao Leste e a sua forte dependência da África do Sul, os Acordos de Nkomati acabaram sinalizando o fim de uma era de um Moçambique pró-Leste, e a abertura de uma nova página da cooperação internacional, voltada para o ocidente. Desta

²⁸ Estimativas sugerem que, em 1975, Maputo, a capital de Moçambique, tinha cerca de 500 mil habitantes. Em 1985, habitavam, na cidade, perto de 1.5 milhões de habitantes.

²⁹ Joaquim Alberto Chissano foi o segundo Presidente de Moçambique (1986-2004), tendo ascendido ao poder no contexto da morte do Presidente Samora Machel, fundador do Estado moçambicano.

³⁰ Foi assinado, em 1984, pelo Governo de Moçambique, liderado pelo então Presidente da República Popular de Moçambique, Samora Moisés Machel, e pelo Presidente da África do Sul, Piter Willem Botha. Esse acordo tinha por intenção pôr fim a guerra civil em Moçambique. Para o efeito, os signatários concordaram em manter relações de boa vizinhança em que o Governo de Moçambique deixaria de apoiar ao Congresso Nacional Africano (ANC) e o governo sul-africano suspenderia o seu apoio a RENAMO.

forma assinalou-se uma mudança drástica de alianças do País, no cenário internacional e o isolamento foi quebrado, favorecendo, deste modo, sua solicitação de aderência às instituições financeiras internacionais. Ademais, os Acordos de Nkomati foram fundamental no reconhecimento por parte das autoridades moçambicanas da sua dependência em relação à África do Sul (HERMELE, 1990). Apesar de se considerar que este acordo tenha sido estratégico pelo fato da economia moçambicana estar estruturalmente ligada à sul-africana, por força das opções políticas do governo de Maputo, no pós-independência, registou-se um retraimento que afetou consideravelmente o desempenho econômico de Moçambique, pois não havia condições objetivas para estimular a economia nacional e gerar os efeitos necessários.

Nisto, parece não sobrar dúvidas para se afirmar com segurança, tal como argumentado por vários autores (ABRAHAMSSON; NILSON, 2001; MACAMO, 2003; DE RENZIO; HANLON, 2007; HANLON; SMART, 2008; CONCEIÇÃO, 2015) que a única alternativa para o País era de se voltar à comunidade internacional, através das janelas de oportunidades de credores internacionais, particularmente no Ocidente, para solicitar ajuda externa. Foi, pois, dentro deste contexto que, em 1983, teve lugar o IV Congresso da FRELIMO, evento em que o Partido avaliou a estratégia socialista adotada desde 1977 e o desempenho da economia nacional, cujos resultados tinham levado o País a uma situação de recessão económica, pelo que urgiam medidas de reformas profundas. A partir desta constatação foram lançadas as bases para o PRE, que entrou em vigor em 1987. De salientar que o País iniciou contatos com as instituições de Breton Woods, nomeadamente o BM e o FMI, em 1984³¹, para uma possível adesão e apoio financeiro para iniciar a estabilização económica, abrindo ao mesmo tempo uma brecha para efetivação da aproximação com os EUA, de onde resultaram os primeiros fluxos de ajuda alimentar de emergência por via da *United States Agency for International Development* (USAID) (HERMELE, 1990; HANLON, 1991; ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994).

Em suma, as evidências aqui trazidas são elucidativas das dificuldades de implementação do socialismo e a sua abordagem de cooperação com o Leste, que se tornou inviável devido a fatores combinados: i) na conjuntura internacional, questões de ordem de opções de modelo de desenvolvimento, assente no marxismo-leninismo e ii) no plano doméstico e regional, o recrudescimento da guerra civil, cheias e secas que assolaram a região austral de África. De salientar que apesar da pujança de Taiwan na esfera comercial e de entidades nacionais realizarem negócios, este ator sempre esteve ausente do campo da

³¹ Estes contactos são iniciados pelo Presidente Samora Machel, mas materializados por Joaquim Chissano.

cooperação e ajuda externa em Moçambique. O entendimento que existe é que não sendo um Estado reconhecido pela ONU, Moçambique não pode estabelecer relações diplomáticas, apesar das relações comerciais, por um lado. Por outro, existe também receio de desavenças diplomáticas entre Moçambique e a República Popular da China. Estes fatores combinados formaram uma tempestade perfeita para o colapso do primeiro modelo republicano de organização do Estado moçambicano, justificando-se por isso o abandono do socialismo, que contava com uma cooperação com o Leste, tendo à cabeça a Rússia, para optar pela adesão ao neoliberalismo, contando com o suporte da cooperação com o Ocidente, passando a ter os Estados Unidos à cabeça, momento a partir do qual as agências de Bretton Woods começam a ter protagonismo no País.

2.5. Cooperação Norte-Sul: o papel das agências de Bretton Woods em Moçambique

O abandono do modelo de uma economia centralmente planificada, assente no marxismo-leninismo, abriu espaço para o Programa de Reabilitação Económica (PRE) que, financiado pelas agências de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), implicou a adoção de um conjunto de medidas de ajustamento estrutural, cuja materialização dependia de Planos Anuais e políticas setoriais. De forma global, o PRE visava à reativação da produção e à redução gradual dos desequilíbrios financeiros, através de ações estratégicas como: i) aumentar a produção agrária, com especial prioridade para o setor familiar com vista a garantir o consumo interno, promover as exportações e assegurar o aprovisionamento da agroindústria; ii) aumentar a produção industrial para apoiar a comercialização agrícola, estimular as exportações e substituir as importações; iii) reabilitar as infraestruturas económicas (estradas, linhas-férreas, fábricas) com prioridade para a rede comercial para reativar as atividades diretamente produtivas e recuperar o tráfego ferroviário e portuário; e iv) mobilizar novos recursos externos e afetá-los aos setores prioritários da economia (ASSEMBLEIA POPULAR, 1987).

O PRE assentava em, basicamente, dois pilares: i) o económico, que tratava da reativação da produção e; ii) o financeiro, que se concentrava nas medidas com vista a redução dos desequilíbrios financeiros. A sua preocupação central era de resolver os problemas de natureza económica e financeira em quatro anos (ASSEMBLEIA POPULAR, 1990, p. 12), de modo a lograr: i) a redução progressiva do controle administrativo centralizado e criação de espaço para uma maior intervenção do setor privado na economia; ii) a instauração de novos procedimentos que privilegiassem as leis de mercado no processo de afetação de recursos; iii)

o estabelecimento de vínculos mais diretos entre os rendimentos, o desempenho das unidades econômicas e os indivíduos; e iv) o desenvolvimento e melhoramento do processo de planeamento e preparação de políticas econômicas assegurando que as despesas públicas (incluindo o investimento) se dirigissem para as necessidades prioritárias da economia.

As negociações que antecederam a cooperação com o BM e FMI, cuja implementação dos respectivos programas inicia em 1987, são normalmente descritas como complexas e demoradas, o que se pode explicar na medida em que se pretendia, por um lado, obter financiamentos externos e, por outro, alterar as alianças internacionais para transpor a crise econômica em que o País se encontrava mergulhado e alcançar a paz. De qualquer forma, as medidas para operacionalizar o PRE eram típicas dos Programas de Ajustamento Estrutural defendidas pelas instituições de Bretton Woods nomeadamente: i) assegurar o controle monetário; ii) melhorar o desempenho financeiro e econômico das empresas chave; iii) estabelecer taxas de câmbio realistas; iv) aliviar o peso do serviço da dívida; v) assegurar a redução do custo administrativo dos preços; vi) restaurar a disciplina fiscal; e vii) ajustar o crédito e a expansão monetária e atualizar as taxas de juro bancárias (MOSCA, 2005).

Ainda no contexto das complexas negociações, já em 1990, viu-se a necessidade de se adicionar a componente “social” passando o PRE também a ser designado PRES³² (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; BURR; BALOI, 2009), para atender quatro objetivos centrais: i) parar a diminuição de produção; ii) assegurar à população das zonas rurais receitas mínimas e um nível de consumo mínimo; iii) reinstalar o balanço macroeconómico através de diminuição do défict orçamentário; e iv) reforçar a balança de transações correntes e a balança de pagamentos. Neste sentido, para a concretização dos objetivos acima mencionados era necessário a tomada de um conjunto de medidas de saneamento financeiro, para resolver certos problemas pontuais: i) o lançamento do programa de privatização das empresas estatais; ii) liberalização do comércio e sistema de preços fixos; iii) redução de gastos do Estado e; iv) desvalorização da moeda nacional para estimular as exportações e controlar as importações (ABRAHAMSSON; NILSON, 1994).

O PRES procurou assim incorporar as ações já iniciadas com o PRE e deu uma ênfase especial às questões de fomento da produção, emergência e alívio da pobreza, considerando-as integrantes de um único programa, priorizando os seguintes aspectos: i) continuar a dar atenção especial à produção agrária, alimentando um ambiente que disponibilize incentivos apropriados aos produtores agrários em geral e aos produtores do setor familiar em particular; ii) restaurar

³² Apesar desta diferenciação, neste trabalho usaremos a designação PRE por ser a mais conhecida e adotada em documentos oficiais.

infraestruturas econômicas e sociais e em especial as de apoio à recuperação da produção agrícola, dando prioridade à utilização de métodos e tecnologias de trabalho intensivo; iii) estabelecer a previsão de serviços de extensão e desenvolvimento rural; iv) aprofundar o Programa dos Distritos Prioritários³³ já iniciado, que nas condições de guerra então existentes, concentravam os recursos em Programas integrados que incluíam a reabilitação da rede de estradas rurais, regadios de pequena escala, sistemas de abastecimento de água rural, cuidados educacionais e sanitários numa base de envolvimento da população na definição de prioridades e execução das atividades; v) providenciar serviços sanitários para todos os grupos populacionais, através do alargamento do sistema de cuidados primários de saúde; vi) melhorar a qualidade do sistema educacional e aumentar a população com educação básica; e vii) expandir a assistência a empresas de pequena escala que utilizam métodos de trabalho intensivo (ASSEMBLEIA POPULAR, 1990).

Analisando as implicações do PRE, Siteo (2006) argumenta que o período de 1983-87 testemunhou as primeiras reformas críticas e generalizadas do setor público no Moçambique independente, sobretudo como consequência de constrangimentos conjunturais do sistema internacional, na implantação do modelo socialista de desenvolvimento. Na reconceptualização e redefinição do posicionamento estratégico de Moçambique, a liderança da FRELIMO – na altura único partido político e o único no poder – adotou seguintes medidas: i) quando se constatou que a planificação central e burocrática da economia não seria capaz de reverter o declínio de Moçambique, a FRELIMO decidiu que as forças do mercado deveriam ser autorizadas a operar na economia³⁴; ii) Moçambique e a África do Sul assinaram o Acordo de Nkomati no dia 16 de Março de 1984, o tratado que foi oficialmente designado de ‘Acordo de não-agressão e boa vizinhança entre o Governo da República da África do Sul e a República Popular de Moçambique’; iii) Moçambique negociou um acordo com o FMI e o BM; iv) Moçambique integrou-se efetivamente no mundo Ocidental, enquanto simultaneamente deu passos graduais para se desvincular do bloco socialista liderado pela União Soviética; v) A FRELIMO abandonou o Marxismo-Leninismo como a ideologia oficial do partido e do país; vi) Moçambique adotou um programa de ajustamento estrutural composto por uma grande variedade de reformas sociais e económicas e; vii) o Governo aceitou que qualquer definição

³³ No Programa de Distritos prioritários, materializa-se o combate à pobreza, pela eliminação em muitos casos da situação de emergência, pela restauração das bases produtivas e da vida normal da população. Aqui procedia-se à transformação dos programas de emergência em programas de reabilitação económica e vice-versa.

³⁴ Embora esta mudança política tenha sido cristalizada no Quarto Congresso da Frelimo, realizado em 1983, é importante notar que o Presidente Samora Machel já a tinha delineado, tendo sido por isso afluída num discurso em Maputo, em Julho de 1979, intitulado ‘Organizar os Nossos Recursos para Resolver os Problemas das Pessoas’.

da estratégia do país para o desenvolvimento socioeconómico e político tinha que tomar em consideração o seu contexto regional (SITOE, 2006, p. 19-20).

De acordo com Hanlon (2002) *apud* Torvinen (2015), no início dos anos 90, a pressão do FMI sobre política fiscal foi tão aguda que doadores bilaterais emitiram uma declaração pública impondo tetos da despesa pública. A assistência foi fornecida sob a forma de apoio à balança de pagamentos para a implementação do PRE, sendo que, entre 1989 e 1996, o apoio à importação, ajuda alimentar, alívio da dívida e o apoio do setor representou mais de 20% da ajuda total, atingindo o nível de mais de 50% em 1992 (BATLEY; BJORNESTAD; CUMBI, 2006 *apud* TORVINEN, 2015).

Apesar destas transformações radicais no modelo de desenvolvimento do País e desembolso de altas somas monetárias em forma de ajuda oficial ao desenvolvimento, os seus resultados não foram de todo satisfatórios. É assim que se explica que Hanlon (1996) afirma que a transição da economia centralmente planificada para a de mercado implicou uma série de reformas que, em grande medida, não produziram os melhores resultados, particularmente na área social. O padrão de acumulação, anteriormente centrado no Estado, passou para o capital privado. A desvalorização da moeda nacional, a redução de salário real e os cortes nas alocações orçamentais para saúde, educação e alimentação foram medidas que tiveram repercussões negativas nas camadas mais vulneráveis. Por outro lado, a privatização em massa das empresas estatais, por exemplo, lançou milhares de trabalhadores literalmente para o desemprego, elevando os índices de pobreza urbana nas principais cidades do País. A par disso, Hanlon (1996) refere a existência de greves de trabalhadores que eclodiram em escala nacional, em que uma tentativa de sublevação de professores secundários na capital, em Maputo, foi fortemente reprimida pelas autoridades policiais. Concomitantemente, agudizaram-se as reclamações do setor privado emergente em torno da pouca disponibilidade de acesso ao crédito.

Como resposta à esta conjuntura crítica, o Governo em articulação com as instituições de Breton Woods introduziu algumas medidas para atenuar os efeitos do Programa de Reabilitação Económica (PRE). Por conseguinte, o salário real recuperou-se depois do “choque” de 1987, o abastecimento alimentar dirigido foi reforçado e o volume do crédito da economia aumentou. A introdução dessas medidas levou, segundo Mosca (2005) à expansão parcial da cobertura sanitária e educacional e os doadores concordaram em financiar projetos de desenvolvimento social.

Não obstante os efeitos negativos gerados pela introdução do PRE, algumas medidas introduzidas permitiram inverter a tendência de declínio da economia. O aumento significativo da ajuda alimentar e da cooperação, a negociação da dívida no Clube de Paris e Londres, e

a acessibilidade ao financiamento externo, proporcionaram ao mercado nacional bens para comercializar. No domínio político, conjugado com ações diplomáticas, estes factores contribuíram para abrir caminhos para por termo a guerra civil e para o alcance da paz (MARSHALL, 1990).

O empenho e a consistência do governo moçambicano, na aplicação das reformas impostas pelas instituições económicas internacionais, e o seu esforço em manter-se elegível para se beneficiar da ajuda, permitiram-no granjear uma forte simpatia com o Ocidente. Por conseguinte, o País, passou a ser considerado um dos poucos exemplos de sucesso em África, no domínio económico e na área da boa governação, tornando-se “*menino bonito*” das agências internacionais para o desenvolvimento, quer as multilaterais, bem como as bilaterais.

Como se pode depreender, a ajuda externa aos programas de governação em Moçambique remonta da sua própria constituição como Estado, em que numa primeira fase a ajuda provinha dos países do Leste da Europa, através do ex-bloco socialista e da China, com a Rússia a cabeça e, mais tarde do Ocidente, através do FMI, BM e agências a si afiliadas, com os Estados Unidos na dianteira. Podemos, então, inspirados em De Renzio e Hanlon (2007), recordar que, nos primeiros dez anos do período pós-independência que marcaram a vigência do regime de Partido único, Moçambique recebia assistência externa principalmente dos países socialistas do Leste da Europa assim como dos Nórdicos e da Itália, tendo mais tarde se juntado a Holanda, Suíça e o Canadá. Entretanto, vale destacar que, durante esta primeira década de cooperação, a relação entre Moçambique e seus doadores era caracterizada por uma forte liderança governamental, na medida em que a ajuda era providenciada na linha das estratégias de desenvolvimento da época, centralmente definidas.

Em 1992, tendo sido assinado o Acordo Geral de Roma (AGP), pondo termo ao conflito armado em Moçambique (envolvendo as Forças do Governo e a RENAMO) e realizadas as primeiras eleições multipartidárias de 1994, inaugurou-se o regime democrático multipartidário no país³⁵. Com o fim do conflito armado, renasceram nos moçambicanos a esperança e o entusiasmo de reconstrução de uma vida melhor. Esse entusiasmo confirmava aquilo que tendencialmente acontece em muitos países em desenvolvimento – a associação da democracia à esperança de melhoria das suas condições de vida - embora isso raramente se efetive. Nesse

³⁵ Desde a inauguração da democracia multipartidária em Moçambique, realizaram-se até ao momento seis pleitos (1994, 1999, 2004, 2009, 2014 e 2019) para a eleição do Presidente da República e do Parlamento, todos eles ganhos pela Frelimo e seus candidatos, entretanto todas contestadas pela oposição, o que tem originado sistematicamente crises pós-eleitorais, incluindo confrontos armados. Em 2019, realizaram-se as 6as Eleições Gerais, aonde pela primeira vez passou-se a eleger indiretamente Governadores Provinciais, a luz de um novo pacote legislativo sobre a descentralização, resultante de um Acordo político entre o PR (o que é PR?) e o falecido líder da RENAMO, sem qualquer envolvimento da sociedade civil.

novo quadro, entre 1997-1998, o BM e o FMI reformularam as suas estratégias, definindo a luta contra a pobreza como o seu principal objetivo, em virtude de terem constatado que os países pobres e recipiendários da ajuda estavam mais pobres que antes e que o hiato entre ricos e pobres tinha aumentado drasticamente. Nisto, houve necessidade de desagregar a análise, e os países que queriam ver as suas dívidas totalmente perdoadas foram condicionados a adoção do *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), no quadro da iniciativa do Banco Mundial designada *Highly Indebted Poor Countries*³⁶ (HIPC).

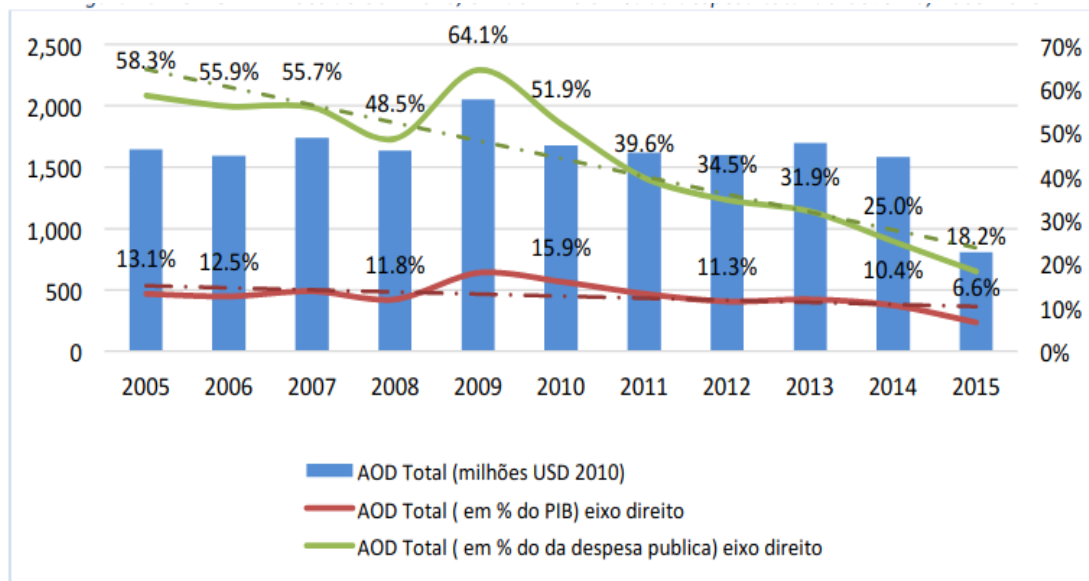
Devido aos altos índices de endividamento que registou durante a implementação do PRE, em simultâneo à guerra civil, bem como os esforços de reconstrução nacional, depois da assinatura dos Acordos de Paz (AGP, 1992), Moçambique não tinha como não se tornar elegível para beneficiar-se do HIPC. Para tanto, foi condicionado a elaboração de uma política nacional de combate a pobreza - o Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARPA)³⁷ - assente em seis prioridades: i) educação; ii) saúde, iii) agricultura e desenvolvimento rural; iv) infraestruturas básicas; v) boa governação e; vi) gestão macroeconómica e financeira (PARPA I). Este instrumento foi baseado nas *Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta* (1999), contou com duas edições. Entretanto, o PARPA II distingue-se do anterior por ter incluído nas suas prioridades uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade.

De acordo com o Relatório da Avaliação sobre o Financiamento do Desenvolvimento (AFD, 2005-2015), durante o período em análise houve uma redução significativa do volume da AOD que entrou ao País, tendo passado de 1.64 bilhões de USD, em 2005, para 1.58 bilhões de USD em 2015, representando uma queda de cerca de 800 milhões de USD. Em termos relativos, pode-se observar que o peso da AOD em relação ao PIB decresceu de 18.1%, em 2005, para 6.8% em 2015. A incidência deste fluxo na despesa total do governo (a verde), permite observar uma redução similar já que a participação da AOD passou de 58.3% da despesa, em 2005, para 18.2%, em 2015. A evolução do aumento de receitas (alinhada com o crescimento do PIB) permitiu a diminuição gradual da participação dos recursos de AOD no financiamento do orçamento do Estado.

³⁶ Significa, iniciativa de perdão da dívida de países altamente endividados.

³⁷ Para aprofundar, ver Relatório da *Avaliação do Processo dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza* (PERP) e dos Acordos no Âmbito do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) (2004).

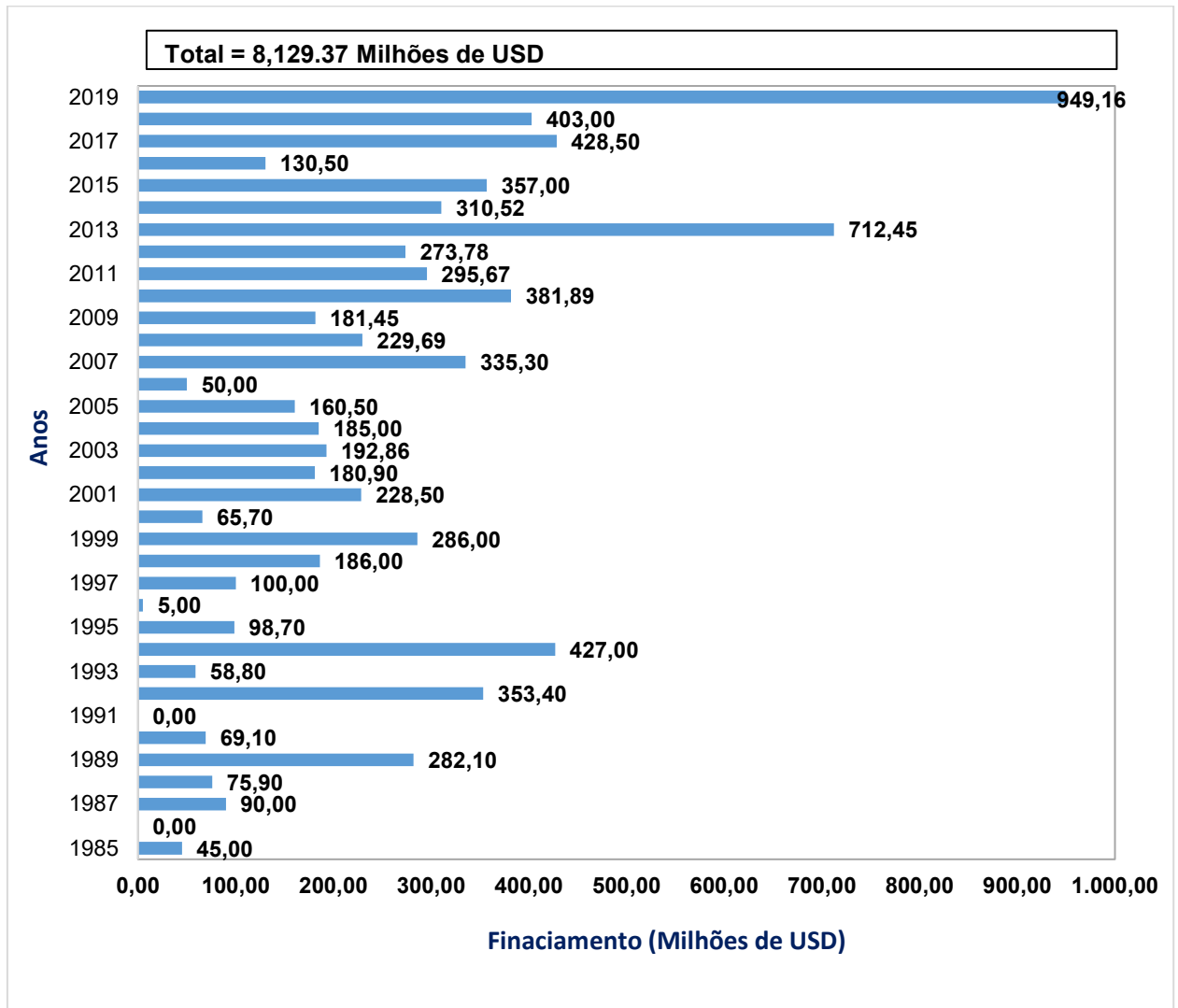
Gráfico 1 - AOD em milhões de USD (2010) em PIB e em % da despesa total do Governo (2005-2015)



Fonte: Moçambique: Avaliação sobre o Financiamento do Desenvolvimento .AFD, 2005-2015.

Contrariamente ao cenário que se atesta no gráfico abaixo, que demonstra uma redução significativa da AOD sobre o PIB, os fluxos do BM sempre se mantiveram crescentes, tendo como incidência as áreas consideradas prioritárias nos principais instrumentos de combate à pobreza do Governo. Esta situação leva-nos a questionar a real finalidade da AOD, considerando um aparente excelente desempenho do PIB, o que deveria impactar na redução dos fluxos solicitados a ajuda internacional. De salientar que esta tendência crescente de fluxos de ajuda é testemunha não apenas no intervalo que vai de 2005 a 2015, mas sim de todo período que coincide com a presença do BM em Moçambique.

Gráfico 2 - Montante Financiado pelo BM em Moçambique (1985-2019) em milhões de USD



Fonte: The World Bank³⁸

Analisando a estrutura dos financiamentos acima expostos, apesar da sua omnipresença em toda a extensão dos setores governamentais, constata-se que mais do que a metade do valor investido, cerca de 4.115, 59 USD foi aplicado nas áreas de infraestruturas (44%), educação, ciência e tecnologia (16%), saúde (9%), energia e mudanças climáticas (21%), coincidindo com os pilares estruturantes dos PARPAS, o que denota coerência entre o discurso e as ações empreendidas no âmbito de combate à pobreza.

Apesar de sua omnipresença na cooperação com Moçambique, o Banco Mundial focalizou o desenvolvimento em nível distrital, seguindo os preceitos de que, assim agindo,

³⁸ Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/projects-list?lang=pt&searchTerm=&countrycode_exact=MZ>. Acesso em 17 de março de 2021.

poderia proporcionar um ambiente favorável ao crescimento do setor produtivo nacional, a melhoria do sistema financeiro, ao surgimento das pequenas e médias empresas enquadradas no setor formal, para melhorar os sistemas de arrecadação de receitas internas e de alocação dos recursos orçamentais. Trata-se da narrativa própria do BM que se constrói em torno da construção de um “ambiente propício” ao desenvolvimento, com foco nos mercados e no empreendedorismo nacional. A mesma receita foi aplicada a vários países do continente africano, mas também em outras regiões do mundo ao longo dos anos 1990.

No entanto, olhando para as metas dos diferentes programas de combate a pobreza, vale destacar que o PARPA I definiu a redução da pobreza absoluta estimada em 70% em 1997 para menos de 60% em 2005 e para menos de 50% até final de 2010. Em tese, o seu conceito de pobreza foi dado como a incapacidade de os indivíduos assegurarem para si e seus dependentes um conjunto de condições básicas mínimas para sua subsistência e bem-estar segundo as normas da sociedade. Por seu turno o PARPA II que tinha como objetivo a diminuição da incidência da pobreza de 54% em 2003, para 45% em 2009 e, definia a pobreza como a impossibilidade por incapacidade, ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de ter acesso a condições segundo as normas básicas da sociedade. Tanto um quanto o outro focalizam nos chamados programas de redução da pobreza, retirando do debate sobre o desenvolvimento nacional as questões relativas à desigualdade interna e às assimetrias da integração de Moçambique no cenário produtivo e comercial regional e global.

Para a sua efetivação, segundo os objetivos traçados pelo Banco e pelo governo moçambicano, o PARPA II definiu objetivos adicionais de melhorar a monitoria do desenvolvimento econômico, exercer um papel mais ativo de regulação da atividade privada e dos mecanismos de concorrência e, continuar a dar espaço a parcerias com o setor privado na criação de um ambiente propício para negócios. Objetivamente, através das ligações macro e microeconômicas, o Estado tentou estabelecer facilidades de modo a que o setor privado cumprisse a sua função de dinamizar o setor financeiro e da economia, não só das grandes empresas, mas principalmente das pequenas e médias unidades produtivas agrícolas, rurais, agroindustriais e de outros setores econômicos.

Um outro aspecto importante no quadro das inovações do PARPA II ligava-se à necessidade de o Estado aumentar gradualmente as suas receitas fiscais em proporção do PIB até 2009, atingindo 15%. Esse objetivo não deveria ser necessariamente alcançado mediante o agravamento da carga fiscal ao setor formal, mas sim pelo alargamento da base tributária, e redução dos níveis de evasão e isenções fiscais.

As instituições da sociedade civil foram, na sequência, consideradas parceiras importantes e, igualmente, a ajuda externa e cooperação com os doadores, tidas como importantes para a redução da pobreza absoluta em Moçambique, através da sua articulação com o Governo. Nisto, a estratégia de promoção do crescimento económico e a redução da pobreza estava organizada em dois pilares: i) governação e; ii) capital humano e desenvolvimento económico, integrando os assuntos transversais.

Nestes termos pode-se considerar que o PARPA resumia a estratégia do governo e do país face ao combate à pobreza, constituindo, por conseguinte, um instrumento que ocupava lugar primordial no sistema de planificação de políticas públicas em Moçambique, pondo em interação o governo, doadores e sociedade civil, para a elaboração e implementação de planos estratégicos setoriais. O parlamento estava praticamente ausente dessa articulação, assim como as organizações da sociedade civil de natureza mais autónoma e combativa, vinculadas a uma agenda de direitos e de desenvolvimento nacional. O PARPA II foi um importante instrumento de orientação estratégica de governação em Moçambique, se tomarmos em linha de conta o debate existente sobre a eficácia da ajuda externa.

Considerando os avanços registados entre o PARPA I e II, e em sua substituição o nascimento Plano de Ação para Redução da Pobreza³⁹ (PARP, 2011-2014), é mister considerar que o mesmo deu continuidade ao PARPA II, cuja implementação cobriu o horizonte temporal de 2006 a 2009, tendo sido estendido até 2010, cuja meta principal era reduzir o índice de incidência da pobreza alimentar de 54.7% em 2008/09 para 42% em 2014.

Este instrumento de médio prazo, enquadrava-se no Sistema Nacional de Planificação (SNP), alinhando-se à visão da Agenda 2025⁴⁰, da Agenda da UA⁴¹ (2050) contribuindo para o alcance do Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs), sendo o Cenário Fiscal de Médio Prazo 2012-2014 (CFMP) o instrumento que refletiria a alocação orçamental dos objetivos do PARP, que seriam operacionalizados, anualmente, através do Plano Económico Social e Orçamento do Estado.

³⁹ O PARP diferencia-se do PARPA pelo fato de não conter o “A” referente ao termo “absoluta”. O Novo conceito é que a pobreza deve ser alvo de combate, sem qualquer tipo de categorização.

⁴⁰ Na parte referente a visão da Agenda 2025, indica-se ser um farol para iluminar Moçambique no sentido de uma efectiva reconciliação nacional, fortalecimento da unidade e coesão do país para assegurar a prosperidade para todos os moçambicanos. Portanto, faz-se igualmente à necessidade da mudança de mentalidade, à necessidade de firmeza, determinação, persistência e tolerância com as quais os moçambicanos têm que se munir para vencerem o combate à pobreza e assegurarem a satisfação crescente das suas necessidades (para aprofundar, ver Agenda 2025).

⁴¹ A visão global da Estratégia-AIM 2050 é de promover o aumento da criação riqueza a partir dos oceanos e mares da África através do desenvolvimento sustentado de uma economia azul próspera de uma maneira segura e ambientalmente sustentável (para mais detalhes, ver Estratégia Marítima de Africa Integrada, 2050).

Sumarizando, o PARP definia como meta principal reduzir a incidência de pobreza de 54,7%, em 2009 para 42%, em 2014 ciente que as intervenções da ação governativa favoreciam, em primeiro lugar as camadas mais pobres (o que se chamou de crescimento “pró-pobre”). Neste contexto, este crescimento com “base ampla” seria possível com um investimento na agricultura que permitisse aumentar a produtividade do setor familiar, diversificação da economia, criando emprego e ligações entre os investimentos estrangeiros e a económica local, apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPME’s), desenvolvimento humano e social. Em simultâneo este crescimento económico reduziria a insegurança alimentar e a desnutrição crónica infantil, fortalecendo os mecanismos de defesa a doenças endémicas, como o HIV-SIDA, tuberculose e malária.

Analisando a descontinuidade do PPI (1981-1990), no período socialista e de cooperação com o Leste, e a adoção das diferentes edições de Planos de combate a pobreza, entre os anos de 2001 e 2014, enquadrados no período do capitalismo neoliberal, assentes na cooperação com o Ocidente, é inegável a crença de que por esta última via lograr-se-ia mais facilmente o desenvolvimento, conforme promessas do próprio capitalismo. Entretanto, depois do PARP, nunca mais houve uma estratégia coerente de combate a pobreza, pese embora os fluxos de ajuda ao País tenham continuado, não só na área da educação superior - nosso caso empírico de estudo - como noutras áreas de atividade governamental. Em sua substituição, elaborou-se então a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035), cuja fundamentação indica que este instrumento:

[...] surge da necessidade de se resolver a problemática da proliferação de várias abordagens estratégicas e a limitação na articulação entre os instrumentos de gestão económica e social. Para tal, espera-se que o País tenha i) uma visão global agregada, integrada, onde os setores estabelecem entre si uma linguagem de comunicação, articulação, interligação e de complementaridade; e ii) melhoria do alinhamento entre os instrumentos de médio prazo, designadamente o Programa Quinquenal do Governo (PQG), o Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP), o Programa Integrado de Investimentos (PII), as estratégias setoriais, territoriais - documentos que no atual cenário não apresentam um alinhamento apropriado entre si, em termos de metas e prioridades, dificultando a sua articulação na planificação anual. A Estratégia Nacional de Desenvolvimento é um instrumento de orientação estratégica do governo que visa orientar o desenvolvimento económico e social do País a longo prazo, cabendo aos setores traduzir a as linhas prioritárias em ações específicas (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015, p. 3).

Como se pode depreender, quer no contexto do PPI (Cooperação Leste-Sul), assim como dos Planos de combate a pobreza e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento

(Cooperação Norte-Sul), dois aspectos parecem salientes: i) a interferência sempre esteve presente, na medida em que são atores de fora que acabam concebendo e financiando as agendas de desenvolvimento e; ii) ambas as perspectivas colocam acento tónico no papel dos setores governamentais para a sua capacidade de traduzirem as linhas prioritárias em ações específicas – de novo a mesma capacidade é buscada na CID. Portanto, fica evidente que, ao longo da trajetória histórica, política, econômica e social de Moçambique, em momento algum, o país deixou de ter interferência externa na sua administração, o que leva a sugerir que o princípio da autodeterminação dos povos jamais foi posto em prática na história moçambicana.

De salientar que, reparando para a história de Moçambique, constata-se que a luta de libertação nacional, iniciada em 25 de Setembro de 1964, nasceu da frustração e agitação entre os moçambicanos, contra a forma de administração estrangeira, que defendia os interesses económicos portugueses na região. Por conseguinte, muitos moçambicanos ressentidos das políticas portuguesas em relação aos nativos e influenciados pelos movimentos de autodeterminação africanos do pós-guerra, tornaram-se, progressivamente, nacionalistas e, de forma crescente, frustrados pelo contínuo servilismo da sua nação às regras exteriores. Por outro lado, aqueles moçambicanos mais eruditos, e integrados no sistema social português implementado em Moçambique, em particular os que viviam em centros urbanos, reagiram negativamente à vontade, cada vez maior, de independência. Assim, os portugueses estabelecidos no território, que incluíam a maior parte das autoridades, responderam com um incremento da presença militar e com um aumento de projetos de desenvolvimento (MONDLANE, 1976; ISAACMAN; ISAACMAN, 1983; NGOENHA, 1992; CABAÇO, 2007). Ainda assim, durante o período pré-colonial e colonial, os moçambicanos sempre se rebelaram em face das interferências externas no seu território, reivindicando autonomia e soberania, bem como exigindo a retirada dos ocupantes estrangeiros.

Entretanto, quer no período pós-independência, que deu origem à primeira República, bem como da primeira experiência democrática multipartidária, que concebe a segunda República, o padrão de intensas relações de dependência externa sempre se manteve. O período pós-independência é marcado por forte presença externa, consubstanciada a alianças ou acordos estabelecidos pelos governos de Moçambique para responder aos desafios de desenvolvimento⁴² a que a nova nação teve de se submeter, visando responder aos anseios da população. Por isso, partindo daí, na sua interessante Tese de Doutorado, intitulada *Implicações*

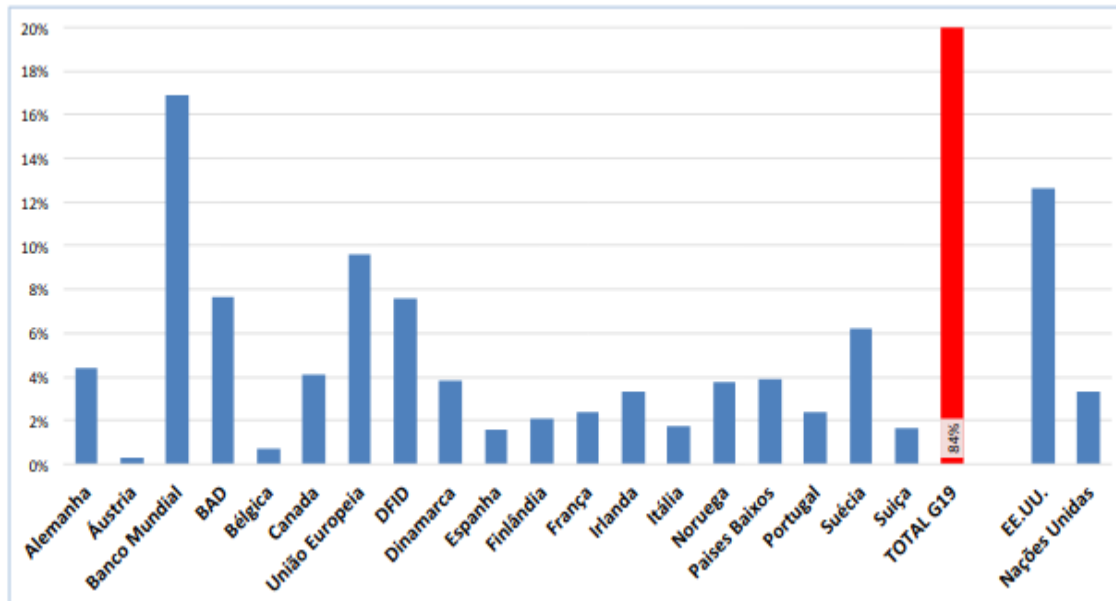
⁴² Aqui a cooperação com os Países do leste, do ex-bloco da URSS, afigurava-se fundamental para se lograr o tão almejado “escangalhamento” da máquina da administração pública, tendo se adotado para o efeito uma perspectiva socialista.

Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique: Da Solidariedade Socialista à Trajetória Tradicional do Norte e à Experiência Emergente do Sul, Francisco da Conceição (2015) examina este fenómeno em três momentos distintos: i) o período referente à solidariedade socialista; ii) o contexto da cooperação tradicional Norte-Sul e; iii) a experiência (re) emergente da Cooperação Sul-Sul.

Nesta Tese, Francisco da Conceição (2015) recorda que a principal motivação na luta pela independência de Moçambique era a busca pela soberania e a autodeterminação da nação - *slogan* propalado pelos líderes moçambicanos. Subjacente ao *slogan* estava o princípio de que, finalmente, e apenas com a independência, o povo poderia autogovernar-se. Apenas com a independência, poder-se-ia realizar o reconhecimento da identidade moçambicana, a autonomia e a democracia. De fato, os momentos que se seguiram à independência foram caracterizados por um ambiente de muito otimismo, mas o mesmo foi substituído pela frustração e pela aceitação passiva do auxílio estrangeiro, *que basicamente esvaziou todo e qualquer sentido de autonomia*.

Portanto, é inegável que a enorme injeção de grandes fluxos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foi determinante, quer em um primeiro momento, com os países do Leste (embora esta fosse mais de natureza técnica), seguidamente com os chamados países do Norte, e mais recentemente com a emergência dos novos atores do Sul dentro da lógica da Cooperação Sul-Sul, por intermédio do grupo de países designado BRICS, com grande relevância para a China, mas que também não estão isentos de chacota no tocante a eficácia da sua atuação. Assim, as evidências mostram-nos que as características de Moçambique e o padrão de governação adotados em face da presença estrangeira e ao auxílio externo em diversos contextos desempenham um papel crucial na economia, bem como na reprodução e manutenção das elites políticas.

Gráfico 3 - Principais doadores de Moçambique (2005-2015)



Fonte: Moçambique: Avaliação sobre o Financiamento do Desenvolvimento. AFD, 2005-2015.

O gráfico demonstra que desde 2004 um grupo considerável de doadores utilizava preferencialmente a modalidade de ajuda designada Apoio ao Orçamento Geral (AGO), o que formou uma comunidade de Parceiros de Ajuda Programática (PAPs), também denominada G19. Na figura acima, pode-se visualizar o peso relativo dos doadores, em termos percentuais. Olhando para o fato de o gráfico estar dividido em duas áreas, o grupo dos PAPs nas barras a esquerda, e, a direita, os maiores doadores que não pertencem a este grupo (os Estados Unidos e as Nações Unidas). A barra em vermelho (fora da escala do gráfico) representa o total da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento canalizada pelos PAPs, que constituiu 84% do total da ajuda ao desenvolvimento. Importa aqui destacar que dentre estes, o BM foi a instituição que mais contribuiu com cerca de 17% do total da ajuda canalizada ao orçamento geral do estado (OGE), seguindo-se a União Europeia e o DFID. Entretanto, do outro lado, a reparar para os que não faziam parte do G19, os Estados Unidos foram o segundo maior doador, do País com cerca de 13% da AOD.

Parece-nos, então que a estratégia de atuação das elites do poder político no Estado, passa necessariamente por acomodar interesses externos como via de legitimar os seus próprios objetivos, o que Bertand Badie (2011) chamaria de *Diplomatie de Connivence*, ou seja, quando a diplomacia é acionada para benefícios alheios à sociedade, em prol de um grupo reduzido de beneficiários ligados a elites políticas ocupando funções centrais no aparelho do Estado ⁴³.

⁴³ Para aprofundar ver Badie, B. (2011, p. 128); Carmody, P (2011).

2.6. BRICS: a relevância da China

A experiência de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique começa com os países do Leste, seguidamente com os chamados países e as agências multilaterais do Norte, como aflorado nas secções anteriores. Mais recentemente, com a emergência dos novos atores dentro da lógica da Cooperação Sul-Sul (CSS), principalmente por intermédio do grupo de países designado BRICS, abriu-se uma nova página da cooperação internacional em solo moçambicano. De salientar que esta perspectiva de se reparar para os BRICS e, particularmente a China como alternativa à cooperação com o Norte, não foi exclusiva para Moçambique, mas para o conjunto dos países em vias de desenvolvimento, conforme atestado pela literatura especializada (ABDENUR, 2013; NONFODJI, 2013; COOPER, 2016; CARTER, 2017). Nesse contexto, a China ocupa um lugar de destaque em termos materiais, embora isso não signifique ausência de problemas na execução dos programas e de críticas quanto a sua efetividade para o desenvolvimento nacional de Moçambique.

O nosso objetivo neste item do capítulo é, partindo de uma breve análise inicial do grupo dos BRICS, compreender a relevância da CSS (em particular da China) para Moçambique. Adicionalmente, interessa-nos analisar como a China atua em Moçambique, considerando que se trata não só da segunda maior economia mundial, e “líder natural” dos BRICS, dada a sua pujança. Finalmente, com base nas dinâmicas dos BRICS, e para se justificar a diferença que de si se espera, pretendemos enquadrar a relevância do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) como uma alternativa ao *status quo* global.

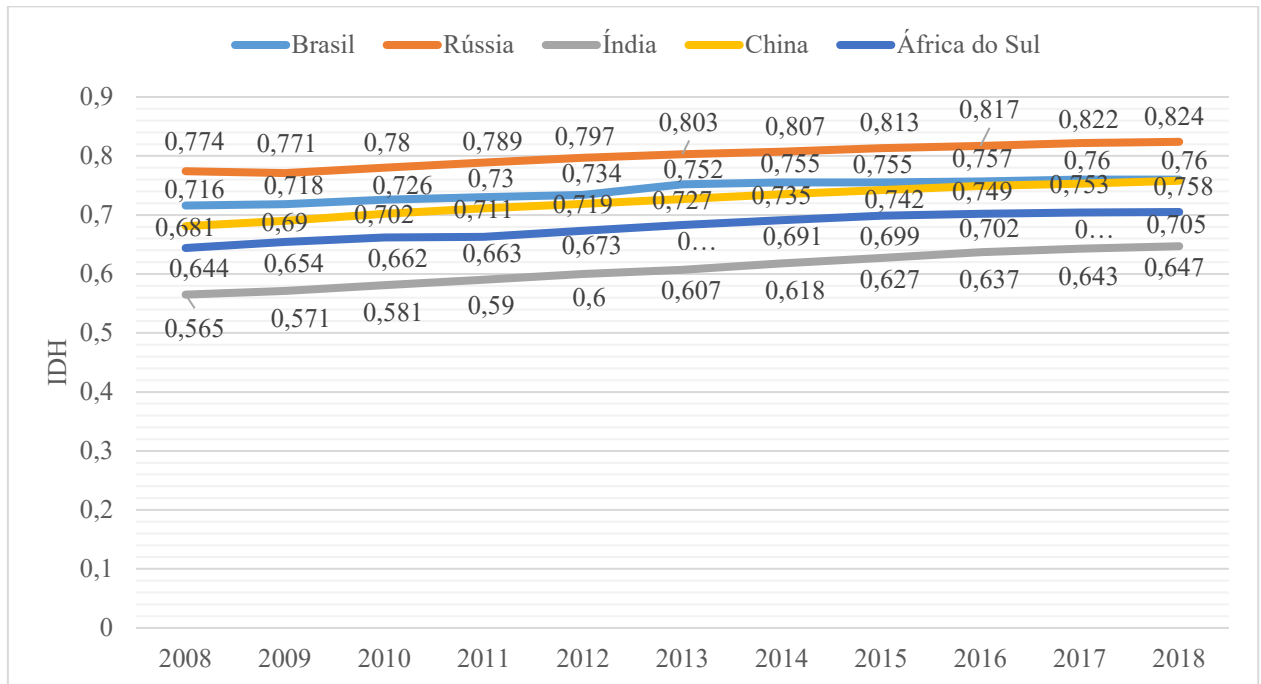
BRICS é um acrónimo usado para se referir ao Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, cunhado por Jim O’Neill em 2001 e, cinco anos depois os chanceleres dos países se reuniram para debater em profundidade sobre o seu funcionamento. Em 2009, um ano depois do estopim da crise financeira global, os chefes de Estado de Brasil, Rússia, Índia e China iniciaram uma série de reuniões com carácter mais formal a fim de definir uma agenda comum e harmonizar seus discursos a fim de obter mais poder de barganha em fóruns internacionais. Importa sublinhar que parte da sua legitimidade deriva do desempenho de suas economias, na medida em que se trata de um grupo de países não-ocidentais e com grandes desafios em matéria de desenvolvimento e inclusão social, que se uniram devido a sua dimensão sistêmica e geopolítica.

Vale destacar, como bem assinalado no Relatório da Unesco intitulado *BRICS: Building Education for the Future – Priorities for National Development and International Cooperation* (2014), que a cooperação para o desenvolvimento dos BRICS tem como base um histórico de

CSS que vem desde os anos 1950. Brasil, China e Índia iniciaram a cooperação técnica com outros países em desenvolvimento já nos anos 1950 e suas experiências têm sido fundamentais para moldar o conceito e a prática da cooperação Sul-Sul, de forma diferente da assistência oficial para o desenvolvimento de doadores do Hemisfério Norte. Desde 2000, os três países, especialmente a China, também se tornaram provedores de recursos financeiros para o desenvolvimento, e vêm ganhando cada vez mais importância. A África do Sul, depois do isolamento devido ao regime do *apartheid*, passou a envolver-se na CSS na década de 1990, especialmente com outros países africanos. Ainda que a participação da Rússia no processo dos BRICS tenha produzido maior comprometimento em relação à cooperação Sul-Sul, sua prática na área da cooperação para o desenvolvimento alinha-se de maneira mais próxima às práticas dos doadores dos países do Norte, com o legado particular da ajuda soviética aos países socialistas.

Como se pode notar, o BRICS é um grupo de países não-ocidentais e com grandes desafios domésticos em matéria de desenvolvimento e inclusão social, mas que se uniram devido a sua dimensão sistêmica e geopolítica. Entretanto, estes países apresentam experiências heterogêneas, em termos históricos, políticos e econômicos, conforme pode-se aferir a partir de alguns indicadores na tabela apresentada a seguir, que se manteve forte, na perspectiva brasileira, sobretudo durante os ciclos do Partido dos Trabalhadores (PT) no poder no Brasil. A partir dos governos Temer e Bolsonaro, embora diferentemente, o grupo do BRICS perde relevância estratégica para o Brasil, passando a China e a Rússia a assumirem (mas principalmente a China) a condução das suas prioridades. No Gráfico a seguir apresentamos alguns indicadores que atestam o seu caráter heterogêneo:

Gráfico 4 - IDH dos BRICS



Fonte: Human Development Data Center⁴⁴; Índice de Desenvolvimento Humano⁴⁵; Lista de países por Índice de Desenvolvimento Humano⁴⁶.

Analisando brevemente o desempenho económico deste grupo de países e o seu compromisso com questões sociais, avaliando particularmente pelo índice de desenvolvimento humano (IDH), fica saliente que dos BRICS, a Rússia e o Brasil apresentam as taxas mais altas. Por seu turno, apesar da China ser hoje a segunda maior economia mundial, o seu IDH não reflete necessariamente esta realidade, superando apenas a Índia e a África do Sul. As taxas de crescimento destes Países indicam: Brasil (82,84%), China (327.17%), Índia (95.78%), Rússia (9.88%) e África do Sul (24.80%). Isto significa que apesar da China liderar os BRICS em termos de pujança da sua economia, no que tange a atenção que dedica a área social ainda não se destaca, como se demonstra na tabela abaixo, o que acentua a pertinência de se aprofundar sobre o seu perfil para melhor ajuizar o que esperar da sua cooperação.

Enquanto os objetivos estratégicos dos BRICS tendem a ser menos relevantes na perspectiva nacional de seus membros (pelo menos nos casos de Brasil e Índia), já não se pode dizer o mesmo da expansão dos interesses e da internacionalização da China, que tem ganhado

⁴⁴ Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/data>

⁴⁵ Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/idh>

⁴⁶ Disponível em:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_pa%C3%ADses_por_%C3%8Dndice_de_Developmento_Humano

uma expressão inquestionável. Nossa hipótese para explicar este desempenho da China vai na linha de Carletti (2013), advogando que a cooperação da China com os países em vias de desenvolvimento está enraizada em relações políticas e históricas já consolidadas que justificam a percepção positiva da maioria dos países em desenvolvimento acerca da cooperação que Beijing oferece, tanto na sua dimensão material (volumes importantes e alternativos ao que oferecem os países e as agências da CNS), quanto na dimensão imaterial (graças às normas menos pautadas pela ingerência ou pela defesa da democracia e dos direitos humanos). Carletti (2013) argumenta que, na composição dos BRICS, a China está ocupando cada vez mais um lugar de destaque, além de já ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Seu rápido crescimento econômico obrigou-a a redesenhar sua posição no âmbito mundial. Esta busca de relações privilegiadas com países em desenvolvimento tem despertado preocupações nas democracias ocidentais que a acusam de usar o discurso de cooperação com os países em desenvolvimento para explorar os seus recursos naturais e garantir acesso aos mercados emergentes no continente africano e em outras regiões do mundo⁴⁷.

Apesar das muitas contradições e das críticas aos programas chineses de cooperação, em sua maioria os países em desenvolvimento estão respondendo de forma positiva às ofertas de cooperação chinesa. O interesse da China em construir um relacionamento privilegiado com tais países não é algo recente, pois, já nos seus primeiros anos de vida, a República Popular da China aproximou-se desses países, o que se explica com o fato de ter alinhado oficialmente a sua trajetória com a dos países em desenvolvimento, sobretudo na base das experiências históricas de exploração imperialista, comuns aos países da Ásia, África e América Latina, a partir da Conferência de Bandung, em 1955.

Importa referir que no período maoísta, a abordagem da China com o mundo em desenvolvimento era, de fato, prioritariamente ideológica e militar, embora tenha havido participação de Pequim na construção de ferrovias no continente africano. Entretanto, após a morte de Mao Zedong, a política de portas abertas inaugurada por Deng Xiaoping, na primeira década de 1980, priorizou as relações com os países desenvolvidos, o que resultou no distanciamento em relação aos países em desenvolvimento.

Cooper (2016) destaca que a quantidade de assistência estrangeira que a China prometeu ou forneceu aos países africanos durante o primeiro período de seus programas de cooperação foi consideravelmente menor do que as quantias doadas por um número de países ocidentais e

⁴⁷ Este ponto pode também ser aprofundado em Carmody (2011).

pela União Soviética, daí entender-se a irrelevância estratégica dessa agenda naquela conjuntura para a inserção chinesa na ordem internacional. Entretanto, nos anos recentes, as autoridades de Pequim retomaram o discurso de aproximação com o mundo em desenvolvimento, dessa vez por razões pragmáticas, sobretudo em busca de novos mercados e dos recursos naturais vitais para a crescente indústria chinesa (CARLLETI, 2013). A cooperação com estes países continua fundamentada nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica⁴⁸, pilares tradicionais da política externa chinesa e no discurso da Cooperação Sul-Sul, discurso este adotado há tempo também pelos integrantes do BRICS. De acordo com Carlleti (2013), é dentro desta abordagem que se explica que o Conselho do Estado da República Popular da China sublinha que ao prestar assistência externa, a China adere aos princípios de não impor quaisquer condições políticas, não interferir nos assuntos internos dos países beneficiários e respeitar plenamente o seu direito de escolher independentemente seus próprios caminhos e modelos de desenvolvimento.

Todavia, uma das grandes fragilidades da CSS é a falta de uma institucionalidade da ajuda externa prestada, o que seria viabilizado pelo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, cuja ideia ocorreu em 2012, na Índia. Em 2013, na África do Sul, os membros do grupo sinalizaram positivamente e afirmaram que a ideia do banco seria levada em diante. Com efeito, em 2014, no Brasil, foi assinado o Acordo Constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), cuja efetivação ainda está em falta.

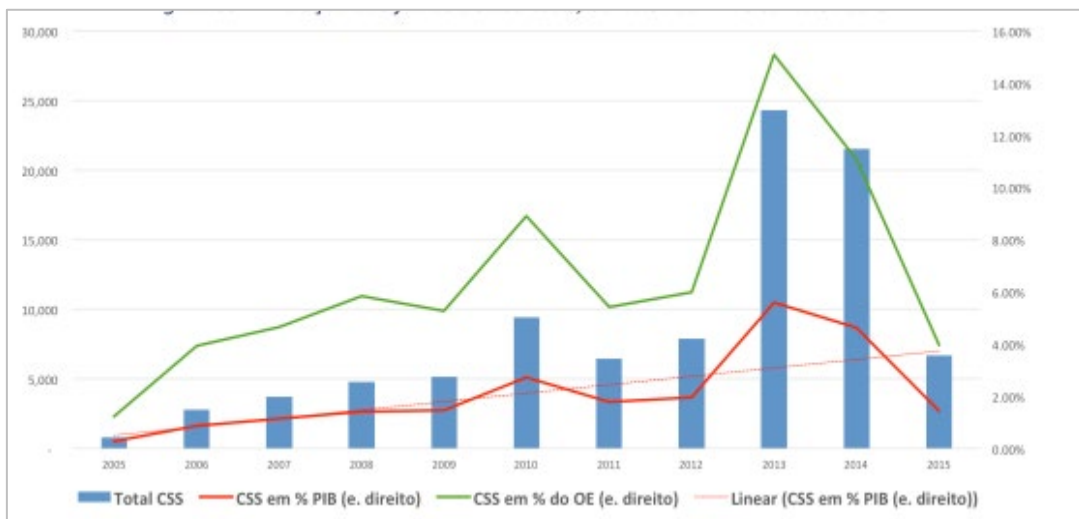
Abdenur (2013) argumenta que os interesses da China em apoiar o projeto do banco são principalmente políticos. Além de oferecer uma oportunidade concreta para legitimar a estratégia de multilateralismo da China – projetando a sua imagem como um *player* global responsável, mas pró-reforma –, o projeto do banco também permite que a China influencie as normas internacionais de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o projeto também coloca desafios para a China, especialmente em termos de promover o alívio da pobreza sem recorrer a suposições sobre uma abordagem focada em infraestrutura para o desenvolvimento.

Nesta linha Nonfodji (2013) argumenta que investimentos chineses apoiados pela retórica do seu governo sobre a Cooperação Sul-Sul, não podem levar a um desenvolvimento económico significativo na África como aconteceu na China nos anos 80. Em lugar disso, e na maioria dos investimentos chineses em África mostram alguns efeitos “trickle-down” caracterizados pelo desenvolvimento económico muito limitado. Esta realidade pode ser explicada por Cooper (2013), ao defender que apesar do maior salto da cooperação entre China

⁴⁸ Os princípios de coexistência pacífica resumem-se em: i) respeito mútuo pela soberania e integridade nacional; ii) não-agressão; iii) não intervenção nos assuntos internos de um país por parte de outro; iv) igualdade e benefícios recíprocos e; v) coexistência pacífica entre Estados com sistemas sociais e ideológicos diferentes.

e África se dar no início da década de 1980, os seus motivos eram diferentes em relação à outras regiões do mundo. A solidariedade do bloco não era uma preocupação real; em lugar disso, a China procurou mais frequentemente laços diplomáticos e apoio para suas opiniões sobre socialismo, colonialismo e imperialismo, o que Abdenur (2013) chama de “motivos essencialmente políticos”. Os países africanos geralmente apreciavam a ajuda externa da China, sendo que esta ofereceu uma alternativa à ajuda ocidental, dominada pelas gémeas de Bretton Woods. A grande vantagem que a China levava era não ter registro de colonialismo no continente, além de que se distinguia do Ocidente, pelo fato de anexar condições à sua ajuda, enquanto os termos da China para dar ajuda externa eram mínimos.

Gráfico 5 - Evolução dos fluxos de CSS total, como % do PIB e como % do OE

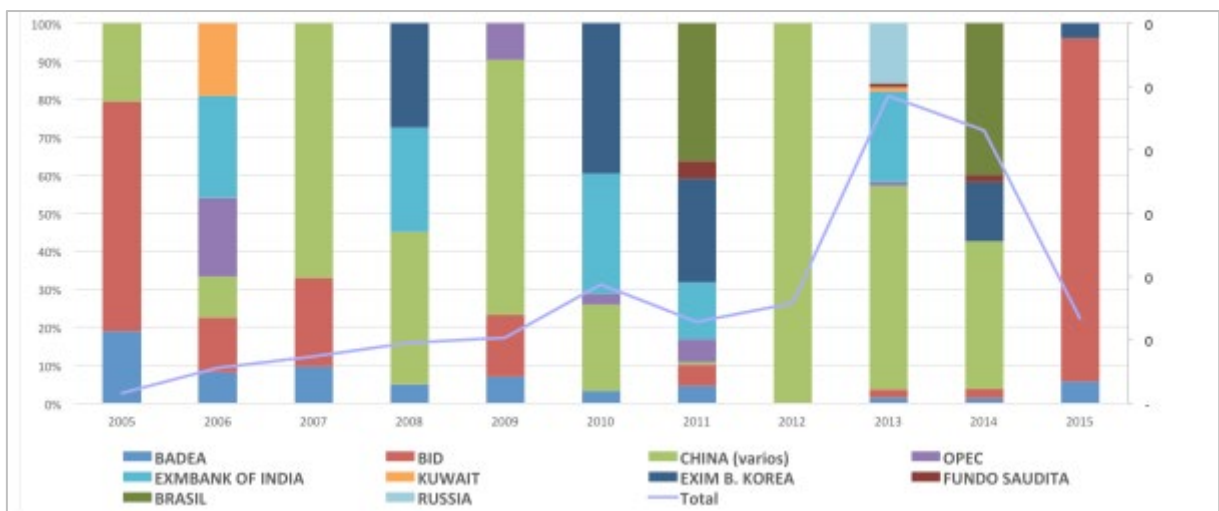


Fonte: Moçambique: Avaliação sobre o Financiamento do Desenvolvimento. AFD, 2005-2015, acessado em 07 de Junho de 2020.

A figura acima apresenta o valor total por ano (a preços constantes de 2010) dos contratos subscritos pelo Governo de Moçambique entre os anos de 2005 e 2015, relativo e o peso relativo potencial das dívidas então contraídas através desta modalidade de cooperação. A Linha de tendência mostra que o peso destes contratos na economia moçambicana cresceu ao longo do tempo, passando de menos do 1% do PIB, em 2005, até chegar a mais de 4%, em 2014, o que indica claramente um aumento do peso deste instrumento e do potencial deste tipo de fluxo. A linha da tendência indica claramente o alcance de um pico em 2013 e um declínio acentuado entre 2014 e 2015. A possível razão avançada pelo Relatório da AFD, 2017, citando o FMI, é que o país teria atingido o seu limite máximo de endividamento externo para a sustentabilidade da dívida, tendo a China se posicionado como o maior doador no contexto da Cooperação Sul-Sul.

De acordo com o Relatório de Avaliação sobre o Financiamento Direto (AFD, 2017) os dados dispostos no gráfico acima, mostram que a China se consolidou como o parceiro que mais fundos disponibilizou diretamente, assim como através do *Exim Bank of China*, totalizando mais de 39,5 bilhões de meticais, através de 14 contratos de financiamento. As maiores participações são as seguintes: i) *Exim Bank of India*, com 11,7 bilhões de meticais e 11 projetos de várias infraestruturas, ii) o Brasil, que garantiu crédito em mais de 10.788 milhões de meticais para dois projetos de infraestruturas; iii) *Exim Bank da Korea*, com cerca de 10 milhões de meticais e dez contratos de créditos e; iv) Banco Islâmico de Desenvolvimento (BID), que financiou 12 projetos de infraestruturas sociais e de transporte, de transmissão e distribuição de energia elétrica, em valor complexo de 9.408 milhões de meticais. Os outros financiadores são o Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico de África (BADEA), a Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEC), o Governo Saudita, o Kuwait. Finalmente, os Governos da Romênia, Sérvia e Rússia, reescalaram as dívidas, em 2007, 2011 e 2013, respectivamente.

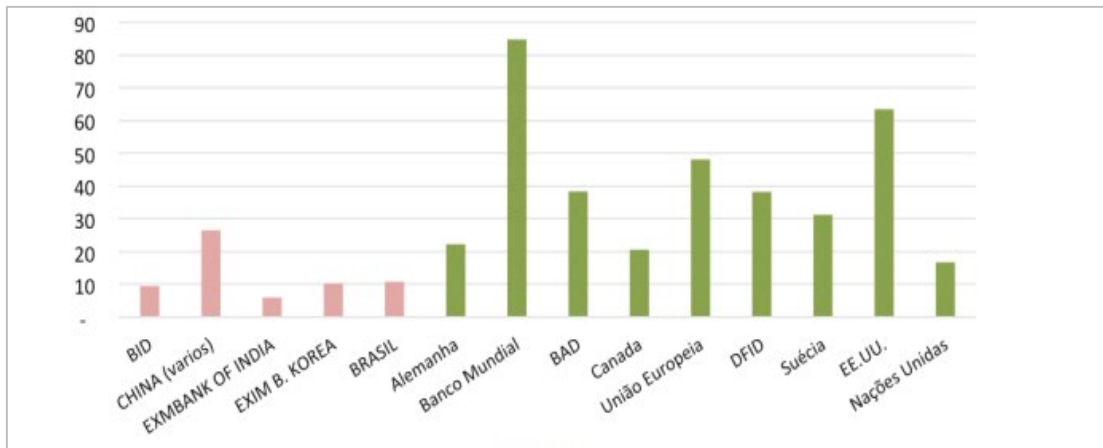
Gráfico 6 - Peso relativo das fontes da CSS no total do crédito por ano



Fonte: Moçambique: Avaliação sobre o Financiamento do Desenvolvimento. AFD, 2005-2015.

Quando se repara para as principais fontes de CSS e de AOD, observamos a complementaridade e a importância relativas das fontes de financiamento para países selecionados da OECD e outros. Para o período 2005 a 2015, a China disponibilizou volumes de fundos comparáveis com os desembolsados no mesmo período por alguns parceiros OECD de alto perfil (como o DFID ou a Suécia). O Banco Islâmico de Desenvolvimento (BID) está prestes a atingir níveis de cooperação equivalentes ao total disponibilizado pelas Nações Unidas, conforme se atesta abaixo.

Gráfico 7 - Comparação de fundos disponibilizados de AOD e CSS (bilhões de MZN a preços constantes 2010)



Fonte: Moçambique: Avaliação sobre o Financiamento do Desenvolvimento. AFD, 2005-2015.

No caso Moçambique, entretanto, apesar de existência de uma certa controvérsia sobre a relevância alternativa da China para o País, vale a pena recordar Mabucanhane (2015), quando sublinha que não existe nada de errado na presença da China em África em geral, e em Moçambique em particular, que supere as desumanidades das potências centrais de colonização e neocolonização, apenas uma atitude anti-chinesa dessas potências porque passam a ter um adversário a disputar nos recursos africanos. Mabucanhane (2015) sublinha, no entanto, que não se deve tomar China como “salvador” de África e muito menos isentá-la de várias práticas contraproducentes, mas sim, mostrar que infelizmente África em geral e Moçambique em particular é terreno fértil de disputas das grandes potências desde a Conferência de Berlim – 1884/5. Tomando por empréstimo o argumento do historiador moçambicano Adam (2001) “Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo”, advoga que África em geral e Moçambique em particular, estão procurando formas de se livrar da perene colonização e neocolonização, só que isso os leva a cair num outro dilema de exploração desenfreada de recursos naturais, no caso liderado pela China. Neste quadro, nosso entendimento para evitar uma situação de falta de alternativas (ou miserabilismo como classificado por Olivier de Sardan, que melhor trataremos no próximo capítulo) seria de avaliar o menor mal que se pode gerar com a cooperação internacional e, no caso, explorar as sinergias que podem emprestar uma maior dinâmica ao estímulo do desenvolvimento económico nacional.

2.7. Considerações finais do capítulo

A proclamação da independência nacional, em 1975, marcou a primeira fase da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique. Por razões de antecedentes históricos ligados aos apoios que a FRELIMO recebera durante a luta de libertação nacional, uma vez proclamada a independência, definiu-se o marxismo-leninismo como a linha de orientação política do Governo e sacramentou-se que o país enveredaria por uma via socialista de desenvolvimento e, na sequência, foi delineada a estratégia de desenvolvimento económico-social, definindo a agricultura como a base do crescimento económico, a indústria como fator dinamizador e, especialmente, a indústria pesada como condição para se lograr a independência económica.

A par das razões de ordem histórica, o fato de a estratégia de desenvolvimento definida ser “não-capitalista”, levou a que o País contasse com o apoio dos parceiros socialistas do Leste da Europa e a República Popular da China, liderados pela Rússia, tendo nos primeiros anos da independência granjeado muito apoio da sociedade recém-independente. Porém, gradualmente essa adesão foi-se deteriorando, especialmente no meio rural, à medida que as esperanças de uma vida melhor iam se desfazendo.

Paralelamente e, agravando os fatores retro mencionados, o recrudescimento da guerra civil no início dos anos 80, que se prolongou até 1992, forçou a que os desafios da FRELIMO, na sua qualidade de força dirigente do país, se agigantassem e saíssem do seu controle, começando deste modo a gerar efeitos perversos à visão desenvolvimentista da época. Por conseguinte, com o colapso dos projetos económicos ensaiados, os efeitos de desestabilização da ação governativa protagonizada pela guerra, a ocorrência de calamidades naturais, criando fome generalizada e agravada pelo grande número de refugiados, impôs-se a revisão profunda e radical do modelo político-estratégico de desenvolvimento do país. É aqui onde se dá a mudança de paradigma, de uma economia centralmente planificada para uma economia liberal e de mercado, pressionada pela aderência às diretrizes económicas do FMI e do BM, entre 1984 e 1987. Como se pode depreender, durante a fase inicial da CID em Moçambique, as IFI's, nomeadamente o BM e FMI, bem como a Comissão Europeia e os EUA jogaram um papel bastante limitado.

A segunda fase da CID é marcada pelo abandono do socialismo e adoção de uma economia de mercado, de onde surge o PRE, cujos propósitos centrais eram a reativação da produção e a redução gradual dos desequilíbrios financeiros, baseando-se puramente nos programas de ajustamento estrutural, fundamentadas nas instituições de Bretton Woods.

Dentro do contexto das *milagrosas* soluções de Bretton Woods, com um grande protagonismo obviamente do BM, dá-se a terceira fase, que coincide com a aprovação de uma nova Constituição da República, em 1990. Entretanto, devido aos altos índices de endividamento que o país registrou, quer durante a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), em simultâneo a guerra civil, quer nos esforços de reconstrução nacional, depois da assinatura do acordo Geral de Paz (AGP), em 1992, tornou-se elegível para beneficiar da iniciativa do BM designada *High Indebted Poor Country* (HIPC), em 1997, condicionado a apropriação de um instrumento de política do Banco, o *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). O objetivo central foi o perdão da dívida dos países pobres e beneficiários de empréstimos. Em Moçambique, a mesma corporizou-se através do Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARPA), que contou com três edições (2001-2005; 2006-2009; 2010-2014) centrado, basicamente, em seis prioridades nomeadamente: i) educação; ii) saúde, iii) agricultura e desenvolvimento rural; iv) infraestruturas básicas; v) boa governação e; vi) gestão macroeconómica e financeira.

É importante destacar que o empenho e a consistência do governo moçambicano, na aplicação das reformas impostas pelas IFI's, e o seu esforço em manter-se elegível para beneficiar da ajuda, permitiram-no granjear uma forte simpatia para com o Ocidente, passando assim a ser considerado um dos poucos exemplos de sucesso em África. Assim, quer no domínio econômico, bem como na área da boa governação, Moçambique tornou-se "*menino bonito*" das agências multilaterais e bilaterais.

No entanto, há que destacar a descontinuidade do PPI (1981-1990), no período socialista, e a adoção das diferentes edições de estratégias de combate a pobreza, entre 2001 e 2014, enquadrados no período do capitalismo neoliberal, ancoravam-se na crença de que por esta última via lograr-se-ia mais facilmente o desenvolvimento, conforme promessas do próprio capitalismo. Paradoxalmente, quando se olha para trás, constata-se que: i) os PARPA's iniciaram quando o País tinha uma incidência de pobreza que rondava os 70%; ii) o PARP, por sua vez (instrumento que substitui os PARPAS) tinha como meta, reduzir a pobreza de 54.7% para 42% em 2014; iii) a END parte curiosamente da base de incidência de pobreza em 54%, para estimar sua redução entre 20-30% até 2035.

Portanto, como se pode aferir, houve estagnação nos últimos dez anos, o que lança sobre qualquer olhar atento um grande ceticismo em relação as metas da Estrategia Nacional de Desenvolvimento (END). Ainda assim, nunca mais houve uma estratégia coerente de combate a pobreza, pese embora os fluxos de ajuda ao país tenham continuado, não só na área da

educação superior – nosso caso empírico de estudo – como noutras áreas de atividade governamental.

Com base neste historial, fica evidente que, ao longo da trajetória histórica, política, econômica e social de Moçambique, em momento algum, o país deixou de ter interferência externa na sua administração, contrapondo-se ao princípio da autodeterminação dos povos, que inspirou as gerações da gesta epopeica e libertária do 25 de Setembro de 1964. Na verdade, a CID, através de programas de ajuda externa a governação em Moçambique remonta da sua própria constituição enquanto Estado, numa primeira fase provinda do Leste da Europa (através do ex-bloco socialista e da China), e mais tarde do Ocidente, através do FMI, BM e agências a si afiliadas. Portanto, nos primeiros dez anos do período pós independência, que na verdade marcou a vigência do regime de Partido único, Moçambique recebia assistência externa principalmente dos países socialistas do Leste da Europa assim como dos Nórdicos e da Itália, tendo mais tarde se juntado a Holanda, Suíça e o Canada. Entretanto, vale destacar que durante esta primeira década de cooperação, a relação entre Moçambique e seus doadores era caracterizada por uma forte liderança governamental, na medida em que a ajuda era providenciada na linha das estratégias de desenvolvimento da época, centralmente definidas. Mais tarde, com a sua adesão a *Bretton Woods*, o país passou a receber ajuda do Ocidente, através do FMI, BM e instituições similares. No entanto, como tentativa de se “escapar as amarras” da cooperação com o Norte, mais recentemente com a emergência dos novos atores do Sul dentro da lógica da Cooperação Sul-Sul, o país acorreu ao BRICS. Aqui a China ocupa um lugar de destaque, mas ao mesmo tempo não escapa a crítica de se estar a configurar numa nova potência de exploração de Africa, em que a perspectiva “win-win” parece desproporcional, a reparar para exploração desastrosa do gigante asiático aos recursos de Africa em geral e, Moçambique em particular. Nisto importa acrescentar que urge avançar na institucionalização dos mecanismos de cooperação dos BRICS, pois pelos dados disponíveis, as questões sociais não têm sido fortemente assumidas pela China. Desde logo, isto sugere questionar o perfil desta cooperação e possíveis resultados.

Considerando que os fundos da CSS são adquiridos a crédito, o que gerará fluxos futuros para repagar dívidas e juros, a sua relação custo/oportunidade ou seja a rentabilidade económica e social dos projetos financiados tem que ser devidamente avaliada. A razão liga-se ao fato de que além dos casos mais questionados da dívida contraída por empresas públicas, existem muitos outros exemplos de empreendimentos de duvidosa oportunidade financiados com fundos da CSS. Outrossim, em muitos casos, a disponibilização dos créditos da CSS é

condicionada à contratação de empresas do país de origem, em que, por regra geral, não permite fazer processos competitivos de adjudicação dos contratos.

Este quadro que sugere pensar criticamente a cooperação com o norte, assim como com o sul, agrava-se quando se repara para o nível de endividamento público cada vez crescente, aliado ao confinamento do processo entre o executivo e os doadores. O quadro fica mais atual ainda, quando constatamos que apesar de se falar da CSS como alternativa, a CNS ainda decide as regras do jogo, tendo optado pela suspensão, em 2016, da ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) do País, fundamentado num endividamento ilegal do Governo à credores internacionais da Suíça e da Rússia, em pouco mais de 2 bilhões de dólares americanos, sem o necessário aval da Assembleia da República, bem como sem o conhecimento da Procuradoria Geral da República.

Paradoxalmente mas interessantemente, ao mesmo tempo que o País vinha sendo considerado um “menino bonito”, por ser exímio cumpridor das imposições das instituições doadoras, a prática desta “indisciplina financeira”, levou a que as mesmas suspendessem o AOD do Estado, embora continuem a apoiar os setores diretamente. Analisando o assunto em termos de economia política do setor público, esta opção mais uma vez parece-nos representar uma potencial fragilidade, em termos de economia de escala, pois torna-se cada vez mais difícil visualizar os resultados da ajuda, para além de que esta abordagem representa um retrocesso em termos da eficácia dos seus mecanismos, que se vinha tentando construir, como consequência da Agenda da Paris, desde 2005. Consequentemente, o país encontra-se confrontado com a necessidade de, apenas com recursos internos, continuar a financiar a despesa pública, sem uma prévia preparação, o que constrange em grande medida a eficácia governamental e o crescimento da economia como um todo, sobretudo num contexto de globalização, em que o alcance de várias metas de governação dependem de parceiros internacionais, no quadro de compromissos internacionais assumidos.

Com base nas evidências acima expostas, argumentamos a existência de uma correlação direta entre as dinâmicas da CID e a inconsistência do País na implementação de uma perspetiva de governação, que reconheça nos atores nacionais autonomia para o estabelecimento do modelo de sociedade e de Estado que melhor responda aos anseios domésticos. Tal explica-se com o fato de, apesar da importância da CID para a ação governativa, os processos envolvidos na planificação, implementação e sobretudo nos mecanismos de monitoria e avaliação de políticas públicas (que recomendam os respectivos ajustamentos) continuarem a agir de modo prejudicial, reduzindo o campo de manobra das instituições e atores domésticos. Aqui vale destacar que das variadíssimas tentativas engendradas para o alinhamento e coordenação da

eficácia da ajuda, de onde o próprio BM fazia parte, constava a revisão anual conjunta (incluindo também a avaliação do desempenho dos doadores), contando com envolvimento de atores da sociedade civil, situados entre os doadores e o governo, de quem se esperava uma atuação “terapêutica”, mais do que “folclórica”, como tem sido.

Portanto, reconhecendo a constituição de diferentes arenas do processo político, e os seus resultados, nem sempre satisfatórios, conforme acima descritos, no próximo capítulo vamos nos deter a discussão sobre os principais fundamentos da teoria de arenas, associando-os com a abordagem da análise de redes de atores. Assim, inspirados na teoria de campos de Bourdieu (1989; 2012), buscaremos aprofundar as lógicas e os jogos que caracterizam as dinâmicas das arenas, para explicar a formulação e implementação de políticas públicas (PP). Com esta base entendemos estar em melhores condições de explicar as implicações políticas da cooperação do BM na área da Educação Superior em Moçambique nos últimos vinte e cinco anos e responder a nossa questão central da pesquisa: *Como as agendas de ES do Banco Mundial e do Estado moçambicano coabitam ou conflituam?* Para tanto, algumas questões deverão ser abordadas, notadamente: i) como a luta que os atores travam, entre o momento de entrada de questões na pauta de políticas, é continuada ao longo do processo de implementação, mesmo que estas tenham ganho espaço na agenda ou atingido o que os próprios atores possam ter percebido como uma vitória no momento do “agenda-setting”? ii) como é que as matérias ganham espaço na agenda? iii) de que capitais os atores se fazem valer para fazer passar as matérias para a agenda?

3. IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: UMA INTERPRETAÇÃO BASEADA NA TEORIA DE ARENAS E NA REDE DE ATORES

3.1. Introdução

Existem várias interpretações teóricas sobre as motivações dos Estados e das agências internacionais na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). No que diz respeito aos Estados em específico, a literatura especializada refere-se amiúde, no nível micro, às implicações daí provenientes para os países doadores e para os beneficiários (MILANI, 2018; PANKAJ, 2005). Esta considera que a cooperação promove o crescimento e o desenvolvimento dos países beneficiários (visão liberal em sua vertente mais idealista). Nessa base, os países mais ricos têm o dever moral e humanitário de ajudar os menos desenvolvidos (visão liberal idealista), mas ao mesmo tempo, a cooperação bilateral deve ser vista como uma expressão dos interesses da política externa do país doador (realismo político). A crítica existente, entretanto, aponta para o entendimento de que o crescimento e o desenvolvimento resultam de esforços endógenos, a partir das capacidades, recursos e atores que podem ser encontrados nos próprios contextos locais de cada nação (teoria da dependência, desenvolvimentismo). Por isso, a CID é aqui concebida como geradora de modelos de um desenvolvimento dependente e neocolonial (estudos pós-coloniais).

Do ponto de vista macro, quando se repara para o debate sobre suas implicações para a política internacional, alguns defendem que a CID promove a integração (comercial e econômica), paz e prosperidade nas relações entre países doadores e beneficiários (liberalismo institucionalista), contribuindo para a construção e difusão de valores e normas (direitos humanos, proteção ambiental, democracia, equidade de gênero, etc.) e a socialização dos Estados nesse âmbito (construtivismo social). Por seu turno, quatro níveis de críticas têm sido apresentadas: i) CID como política estratégica de dominação, construção de alinhamentos e de *soft power* no âmbito de um sistema internacional anárquico (realismo político); ii) CID como interferência dos Estados e governos no mundo dos mercados, dos investimentos, do comércio, que seriam os fundamentos reais do desenvolvimento das nações (visão ultraliberal); iii) CID como expressão mais ou menos sutil das desigualdades do sistema interestatal capitalista e do imperialismo, sustentando relações assimétricas e neocoloniais entre países mais e outros menos desenvolvidos (visão marxista, teoria de sistema-mundo) e; iv) CID como vetor de

difusão e imposição de modelos ocidentais e etnocêntricos de cultura, civilização, modernidade e progresso (estudos pós-coloniais, estudos culturais, sociologia crítica).

A presente tese, por sua vez, busca trazer contribuições para este debate, concebendo, por um lado, a CID como política estratégica de dominação, construção de alinhamentos e de *soft power* no âmbito de um sistema internacional hierárquico e assimétrico, por outro, como vetor de difusão e imposição de modelos ocidentais e etnocêntricos de cultura, civilização, modernidade e progresso. Com efeito, para aprofundar a compreensão sobre como se dá o fenômeno na esfera doméstica, procuramos analisar o fenômeno, olhando para as dinâmicas das arenas do processo político (incluindo atores, regras do jogo e disputas) no setor da educação superior. Mais especificamente, procuramos olhar para os efeitos da atuação política do BM neste setor e a sua coabitação, complementaridade e conflitos com a visão do Estado moçambicano.

Pelas razões acima expostas, neste capítulo repara-se para os fundamentos da teoria de arenas⁴⁹, associando-a com a abordagem de redes de atores. Esta opção fundamenta-se no entendimento de que para melhor captar as implicações da atuação política do BM em Moçambique, precisamos ter em conta a existência de uma complexidade de relações e uma capilarizada malha de agentes envolvidos na construção e difusão de uma visão de mundo que perpassa todos os âmbitos institucionais, tornando-a potencialmente hegemônica. Esse arcabouço teórico também nos permite evidenciar como os atores locais participam do processo de integração de Moçambique nos modelos importados de desenvolvimento. Ou seja, o arcabouço deve permitir-nos analisar graus diferenciados de agência dos atores locais nas suas mais diversas articulações com os operadores externos da CID, mormente o BM no setor da educação superior.

Por isso, inspirados na teoria de campos de Bourdieu (2012), buscamos a interpretação de arenas de Oliver de Sardan (2005) e a teoria de jogos de Tsebelis (1998), por nos informarem sobre as dinâmicas que caracterizam o funcionamento de campos e arenas, os jogos ali existentes e como a sua compreensão teórica nos ajuda a explicar as dinâmicas empíricas de formulação e implementação de políticas públicas (PP). Por campo, Bourdieu (2012) o define como um espaço de disputas, relativamente amplo e necessariamente político, marcado por um jogo que se faz segundo regularidades que são suas regras, podendo também os agentes buscar transformá-las, dependendo da distribuição dos recursos de poder (que Bourdieu chama de

⁴⁹ Os conceitos de arenas e campos nesta pesquisa serão tratados como “similares” e não necessariamente como sinónimos, razão pela qual mais adiante procederemos à formulação de uma distinção entre os mesmos, focalizando nossa atenção nas dinâmicas existentes nas arenas.

capital) e das lógicas de conhecimento e reconhecimento das diferentes formas de capital (simbólico, material ou económico, cultural e social) dentro do próprio campo. Por seu turno, em Olivier de Sardan (2005) as arenas são igualmente espaços de disputa, mas em nível mais específico, onde as dinâmicas de disputa e conflitualidade acontecem. Por essas razões, inspirados por esses dois autores franceses, construímos o nosso modelo de análise a partir da Teoria de Arenas e Abordagem de Redes.

Com vista a dar corpo aos objetivos deste capítulo, para além desta introdução, os seus itens giram em torno do debate sobre dinâmicas de arenas, campos e jogos do processo político; políticas públicas, configuração de agenda e implementação de políticas públicas; teoria de arenas e análise de redes no contexto da aplicação de programas e orientações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em políticas públicas domésticas (com foco em Moçambique).

3.2. Debatendo sobre Dinâmicas de Arenas, Campos e Jogos do Processo Político

A compreensão do funcionamento das mais diversas arenas para analisar o processo político que informa as opções de políticas públicas é uma preocupação central nas Ciências Sociais. Com vista a aprofundar a compreensão sobre as dinâmicas de funcionamento que caracterizam a atuação dos atores inseridos nas arenas domésticas e internacionais da CID em Moçambique, selecionamos três teóricos que se debruçam sobre esta temática, cujas interpretações nos parecem adequadas ao propósito desta tese, tendo em conta a realidade moçambicana, notadamente: Pierre Bourdieu e Jean-Pierre Oliver de Sardan (para discutirmos os conceitos de “campo” e “arena”) e George Tsebelis (para entender os “jogos dentro dos campos e das arenas”).

Para Bourdieu (2012) compreender as dinâmicas dos diferentes “campos” é fundamental para explicar as relações de poder e as lógicas de dominação existentes nas estruturas sociais. A constituição progressiva de um conjunto de campos - jurídico, administrativo, intelectual, educacional, parlamentar - representam espaços de lutas específicas, em que os agentes competem uns com os outros. Ao longo da história, foi-se assim constituindo um poderoso “metacampo”, como um conjunto de campos políticos articulados, consolidado no Estado moderno. É próprio do campo produzir pressões, censuras objetivas e incorporadas, e os agentes nem sequer sentem as censuras às quais se submetem ao entrarem no campo e dele participarem (BOURDIEU, 2012, p. 183).

Para melhor explicar a sua categoria de campo, primeiro Bourdieu situa-lhe conceitualmente entre campo e jogo e, busca de alguma forma inspiração concomitante em Weber e Marx, citando uma interessante frase sua segundo a qual “quem não se dobra às regras do cosmos capitalista, se é patrão vai à falência, e se é trabalhador é mandado para fora do jogo” (BOURDIEU, 2012, p. 189). Sendo assim, as regras imanentes são lembradas por sanções, mas podem permanecer implícitas. Em segundo lugar, a ordem ordinária do cosmos econômico ou burocrático é tal que, ali, não se luta apenas a propósito das regras do jogo, mas pode haver uma luta para mudá-las, que consiste em trapacear no jogo e em instaurar uma regularidade tácita que se tornará a nova regra, *que melhor responderá aos interesses pretendidos* (BOURDIEU, 2012).

Pensando no caso que analisaremos nos capítulos seguintes, a explicação acima tem um bom enquadramento na realidade do processo político moçambicano de formulação e implementação de PP. Os doadores multiplicam-se pelos diferentes campos (jurídico, administrativo, intelectual, educacional e parlamentar), como os principais financiadores, disputando protagonismo uns com os outros, mas também com os atores da burocracia estatal. Importa realçar que estes últimos, recorrentemente imbuídos pelo interesse em manter suas redes de clientelismo, acabam tendo uma fraca capacidade de barganhar, negligenciando deste modo seu potencial capital social, cultural e simbólico que de alguma forma serviria para interagir com o capital econômico, político e sobretudo intelectual, que são fortemente constitutivos dos atores da CID, em particular dos doadores, presentes em Moçambique. Ou seja, a omnipresença da CID em toda extensão da máquina da administração do Estado, financiando suas principais reformas estruturais e PP, confinado num processo entre si e a burocracia estatal, indica-nos que se trata de um jogo em que as regras fazem parte dos elementos a termos em conta para análise, mais do que a sua razão, ou melhor os seus resultados.

As regras são regularidades implícitas, percebidas, conhecidas e reconhecidas quase o tempo todo pelos jogadores presentes no campo. As regras são mantidas sem que os agentes sejam capazes de levá-las à explicitação, pois intuí-las e reconhecer sua legitimidade faz parte do jogo dentro do campo. Elas não são eternamente estáveis e não são exteriores ao jogo, na medida em que as pressões segundo as quais o jogo ocorre são, por sua vez, o produto do jogo. É por isso que Bourdieu considera que uma análise estrutural implica uma análise da história do jogo, do devir que conduziu a um determinado estado do mesmo, do processo pelo qual este gera e mantém as suas pressões e regularidades; quer dizer, o jogo não tem em si mesmo toda a sua verdade. Nestes termos, o campo é um universo social particular, cujo jogo se realiza

segundo regularidades que são suas regras, mas com cujas regras ou regularidades também se pode jogar para transformá-lo (BOURDIEU, 2012, p. 189-190).

A questão-chave levantada por Bourdieu em torno de “campos e regras do jogo” liga-se às propriedades desses agentes que estão na interseção de todos os campos (dispondo de capitais diferentes e com escalas diferenciadas de poder) dentro dos quais se constroem as políticas, justificando-se assim a existência de uma lógica específica do campo burocrático, enquanto espaço no qual se geram implicações e interesses totalmente específicos. Os agentes mais poderosos no campo são os que possuem capitais (que equivalem a recursos na teoria da Bourdieu) mais eficientes, ou seja, os agentes mais poderosos combinam distintas formas de capital (económico, social, cultural e simbólico) reconhecidas como sendo de relevância pelos agentes mais poderosos e pelos menos poderosos dentro do campo, segundo as regras do jogo ali vigentes.

Embora Bourdieu não tenha dedicado atenção em suas pesquisas para compreender as dinâmicas que ocorrem nas relações internacionais (RI), dado o advento da globalização, a sua contribuição teórica, sobretudo da sociologia política, tem sido mais recentemente utilizada para questionar uma série de suposições deste campo do conhecimento, entre elas a atuação dos atores, suas narrativas, relações de poder e lógicas de dominação (ADLER-NISSEN, 2013). No caso desta pesquisa, interessa-nos trazer estas *nuances*, pois nosso foco é analisar criticamente as dinâmicas da cooperação internacional em Moçambique e as reações dos agentes locais, frequentemente articulados com os operadores da CID. Na verdade, Bourdieu pode ser usado para analisar tanto a continuação, como a reconfiguração do poder do Estado, considerando, assim, as forças internas que o constituem, ou seja, aquilo que na Análise de Política Externa (APE) se convencionou chamar a “política doméstica” dos estados. Sendo assim, Bourdieu ajuda os pesquisadores de RI a se afastarem da defesa de uma separação entre o doméstico e o internacional, e derelatos descritivos de instituições e organizações internacionais em prol de uma análise mais sociologicamente informada.

Portanto, se por um lado, inspirados na teoria de campos de Bourdieu, começamos por assumir que o campo é um espaço de disputas, relativamente amplo e necessariamente político, marcado por um jogo segundo regularidades que são suas regras, podendo também se jogar para transforma-las, por outro, destacámos que uma questão-chave levantada pelo autor, em torno dos “campos e regras do jogo” liga-se às capacidades dos atores que estão em interseção em todos os campos dentro dos quais se constroem as políticas. No caso de Moçambique, as políticas públicas são basicamente produto de um laboratório dominado por agentes do governo e pelos doadores, deixando de parte recorrentemente outros atores da

sociedade, entre eles pesquisadores, organizações da sociedade civil, partidos políticos, assim excluindo principalmente o próprio Parlamento nacional, que também funciona como caixa-de-ressonância atrelada ao executivo. As prestações de contas de políticas públicas financiadas pelos operadores da CID, inclusive pelo Banco Mundial, são raramente objeto de debate no seio do Parlamento nacional. Nesse sentido, o raciocínio desenvolvido por Bourdieu em torno do conceito de “campo” é emprestável às relações internacionais, podendo assim ajudar a explicar as dinâmicas de relações existentes entre os atores permanentemente em interação.

Olivier de Sardan (2005), por seu turno, ao dialogar com Bourdieu, focaliza-se mais em arenas (por ele consideradas como espaços relativamente mais limitados) e situa este debate mais especificamente no campo do desenvolvimento, que define como o lócus de conflito político, mas não no usual sentido da palavra “política”. Com efeito, Olivier de Sardan não se refere à política nacional nem à política internacional, mas a um conjunto de esferas nas quais políticos e altos servidores públicos circulam, em que o “desenvolvimento” é um termo de retórica ou uma participação político-econômica. Olivier de Sardan trabalha em outro nível, pautado por pesquisas empíricas e um conhecimento de terreno, procurando, assim, explicar como as dinâmicas de disputa e a conflitualidade acontecem no interior dessas esferas, que ele conceitua como “arenas”. O autor analisa as disputas e a conflitualidade a partir de projetos de desenvolvimento que, *per se*, são por ele considerados “arenas”. Para tal, metodologicamente, coloca acento tônico nas operações de desenvolvimento (projetos, programas setoriais, missões de avaliação, etc.), que por sua vez apresentam uma série de atores de variadas categorias (entre eles nacionais e internacionais) que se relacionam direta ou indiretamente uns com os outros, nas arenas instituídas. Vale clarificar que todos esses atores desenvolvem estratégias profissionais, implantadas de acordo com vários critérios, a fim de maximizarem os seus benefícios, a partir das normas instituídas e dinâmicas dos processos.

No caso de nosso objeto empírico, a atuação do BM em Moçambique é realizada através de projetos e consiste não só no financiamento de reformas e algumas atividades constantes dos planos do setor da educação superior, como também no estabelecimento de unidades de coordenação dos respectivos projetos, implicando uma composição de técnicos em número igual ou superior a unidade beneficiária do financiamento. Estes técnicos, dada a sua *expertise*, acabam tendo um enorme poder de agência no âmbito das redes locais de Moçambique, na medida em que não apenas são os executores “de fato” dos orçamentos disponibilizados pelo Banco, como também fazem parte da máquina de gestão, em toda a sua extensão, tendo assim capacidade de influenciar um novo sentido na fase de implementação de políticas e programas.

Olivier de Sardan (2005) afirma que os projetos de desenvolvimento acabam se constituindo num jogo em que todos atores envolvidos usam diferentes perfis e jogam de acordo com as regras instituídas. Isto pode também ser visto como um sistema de recursos e oportunidades que cada um tenta se apropriar em linha de suas próprias perspectivas. Citando Crozier e Friedberg (1977), Olivier de Sardan (2005) afirma que a execução de projetos de desenvolvimento pode ser considerada como uma confrontação entre várias estruturas de ação coletiva ou de ação organizada. Nesse sentido, o ‘projeto’ em si como uma ‘organização’ é uma estrutura específica de ação coletiva sobre a qual as outras estruturas têm que disputar. Isto visto a partir da sociologia das organizações, diríamos que um sistema de ação coletiva é um sistema de poder porque (CROZIER;FRIEDBERG, 1977, p. 27 *apud* SARDAN, 2005, p. 1995) “o poder é um ingrediente fundamental e inescapável de todas as relações sociais”. Assim, as estruturas de coordenação dos projetos do BM acabam estando em posição de disputar relações de poder e dominação, na medida em que apesar do acordo de crédito firmado entre o Governo e o Banco, este último controla milimetricamente o seu uso, para além da prerrogativa de “ditar” a ordem de prioridades, o que “amarra” o executivo às prescrições impositivas daquele, sob risco de não obter a aprovação e, por consequência, a liberação dos fundos.

Com base neste tipo de constrangimentos, a tese que Olivier de Sardan defende é a de que um sistema de relações de poder pressupõe a existência de atores dotados de uma relativa autonomia com poderes desiguais ou recursos desequilibrados, mas que nunca, ou raramente, são totalmente desprovidos de poder. Esta perspectiva⁵⁰ pressupõe que mesmo os mais empobrecidos ainda têm pelo menos a capacidade (em realidade e não apenas em teoria) de recusar-se a fazer o que se espera deles ou fazer de outra maneira (FRIEDBERG, 1993, p. 251 *apud* SARDAN, 2005, p. 186). Nessa matriz, essencialmente eclética, Olivier de Sardan procura combinar essa definição relacional de poder com outra interpretação mais simbólica e mais restritiva, clarificando que existe também outro tipo de poder, o chamado “poder instituído”. Para Olivier de Sardan o “poder instituído” que é concentrado em vez de difuso, pode ser convertido em outras formas de “capital” (social ou económico), de acordo com a perspectiva de Bourdieu, para a qual a África poderia fornecer uma miríade de ilustrações empíricas.

⁵⁰ O oposto dessa abordagem seria o que Olivier de Sardan (1995: 106-107) classifica como “miserabilismo”, que consistiria em negar qualquer capacidade aos despossuídos de reagirem face aos mecanismos de dominação, tomando como referência a crítica de Jean-Claude Passeron a algumas análises de Pierre Bourdieu (CARNEIRO, 2012, p. 149).

Vale realçar que o autor clarifica que o conceito de “arena” envolve duas definições de poder. Em uma arena, grupos estratégicos heterogêneos confrontam-se, impulsionados por interesses mais ou menos compatíveis (materiais ou simbólicos), sendo os atores dotados de um nível maior ou menor de influência ou poder. Mas também existem arenas em centros do poder local instituído, aonde se inclui autoridades do poder público e tradicionais, todos com poderes específicos, ligados às suas funções e reconhecidos como tal.

As intervenções externas são, portanto, confrontadas com esses dois tipos de poder (o poder que todo mundo tem e o poder que apenas algumas pessoas têm) e cuja combinação resulta no que poderíamos chamar de arena local. Consequentemente, o subproduto dessa “confrontação” relativamente branda, ou dessa “negociação” relativamente informal (ARCE, 1993; MONGBO, 1994 *apud* SARDAN, 2005) é o que acontece com uma operação de desenvolvimento na prática: um fenômeno imprevisível.

Existe uma inevitável “discrepância” entre uma operação de desenvolvimento no papel e uma operação de desenvolvimento na prática, justificando-se tal resultado com as diferentes maneiras pelas quais os atores “se apropriam” da operação em questão. Em outras palavras, certos indivíduos ou grupos sociais têm a capacidade de distorcer o projeto para seus próprios fins, direta ou indiretamente, conforme argumentado pela teoria de escolha racional (cuja operacionalização é bem explicada na parte final deste subcapítulo, por Tsebelis), por um lado. Por outro, a distorção pode ser igualmente explicada pela teoria dos burocratas de rua (cuja fundamentação veremos adiante, no debate sobre configuração de agendas e a implementação de políticas públicas, ainda neste capítulo).

Sumarizando, todos os atores têm graus variados de “recursos” que lhes permitem influenciar a execução de um projeto, mas essas desigualdades obviamente não têm uma única face. Apesar de existirem agentes que têm múltiplas desvantagens, é raro encontrar um grupo de chamados beneficiários de um projeto cujos membros não têm espaço para qualquer manobra. Resistência passiva ao projeto ou recusa de participar, participação forjada para agradar o operador da ajuda externa, concordâncias superficiais, enfim existe uma miríade de estratégias ou formas de ação - que são mais ou menos “invisíveis” - que estão disponíveis mesmo para aqueles que têm muito pouca influência (OLIVER DE SARDAN, 2005, p. 187). Este argumento é absolutamente exequível na nossa realidade da cooperação internacional, pois desde que o BM atua em Moçambique (1986/7), já houve um número considerável de projetos de desenvolvimento envolvendo beneficiários locais moçambicanos.

Como se pode depreender, é próprio de processos políticos ocorrerem em campos e arenas marcados por disputas entre os atores que atuam racionalmente, estabelecendo-se desse

modo lógicas de relações de poder, nem sempre compreensíveis, quando se analisa apenas uma parte do fenômeno. Trata-se, de fato, de lógicas de jogos. Na verdade, atores políticos normalmente podem jogar simultaneamente em várias arenas, em função dos interesses a defender, o que faz com que um observador externo (que não tenha sensibilidade para o contexto e os contornos visíveis e invisibilizados do jogo social), possa avaliar como subótima uma escolha estratégica, como afirmaria Tsebelis (1998), cuja contribuição científica ajuda a explicar as dinâmicas de jogos, dentro das arenas-campos.

A perspectiva de Tsebelis assenta-se num viés de racionalidade dos agentes/atores e complementa o conceito de Bourdieu, na medida em que sendo arena-campos espaços de disputa, os integrantes que deles fazem parte, agem de forma consciente, com vista a sua própria afirmação e para obter vantagens da sua participação, a partir dos capitais por si dispostos. Em outras palavras, podemos referir que estas perspectivas são compatíveis a partir do momento em que Bourdieu nos permite analisar a estrutura e a atuação dos agentes dentro do campo. É justamente por isso que se considera que somente o estudo de toda a rede de jogos em que os atores-agentes estão envolvidos revelará as suas motivações e explicará os seus comportamentos.

Baseando-se na teoria de jogos, Tsebelis sustenta que os jogadores enfrentam uma série de opções estratégicas, pelo que quando cada um escolhe uma estratégia, eles determinam juntos o resultado do jogo, recebendo *payoffs* (recompensas) associadas a esse resultado. Nesse sentido, para encontrar a solução de um problema, esta teoria sustenta que as regras que determinam as estratégias disponíveis e *payoffs* dos atores são fixos. Assim, uma vez fixadas as regras e os *payoffs*, os atores escolhem estratégias ótimas para si mesmos; cada um escolhe uma estratégia que maximize o seu *payoff*, levando em conta o que os outros atores fazem. Esta exposição específica que a teoria dos jogos apresenta, não deixa espaço para uma ação subótima, dada a racionalidade que caracteriza os processos.

Analisando a posição do ator e do observador (que eventualmente julgue uma ação de subótima), a resposta que se encontraria em Tsebelis (1998) é que o ator político está normalmente envolvido em diversas arenas, mas o observador fixa a sua atenção na arena principal (dos resultados). Contudo, quando são examinadas as implicações em outras arenas, a escolha do ator é ótima - jogos ocultos que ocorrem em *múltiplas arenas*. Em alguns casos, a opção do ator, em lugar de erro ou escolha subótima, a mesma visa inovar ou tomar medidas para aumentar o número de opções disponíveis, de modo a melhorar as suas escolhas. Na verdade, aumentar as opções disponíveis significa modificar as regras de jogo que definem as opções de que cada jogador dispõe - jogos ocultos de um *projeto institucional*.

O raciocínio acima descrito pressupõe que ambos tipos de jogos ocultos (múltiplas arenas e projeto institucional) podem levar a escolhas aparentemente subótimas, se não vejamos: i) no caso de jogos em múltiplas arenas, o observador analisa o jogo apenas na arena principal, sem levar em conta os fatores contextuais, enquanto que o ator político percebe que o jogo está oculto num jogo maior, quando as próprias regras são variáveis; ii) nesse jogo, o conjunto de opções disponíveis é consideravelmente maior do que no original, o que torna o ator apto a escolher a partir de um novo conjunto de regras, um combinado de estratégias que são até melhores do que as suas opções ótimas na situação inicial.

Para o propósito de analisar os efeitos da atuação política do BM na educação superior em Moçambique, entendemos ser fundamental considerar aspectos teórico-metodológicas sobre jogos e interação entre os atores e recursos inseridos em campos-arenas do processo político, sem perder de vista o contexto em que os mesmos se dão, traduzidos nas dinâmicas de formulação e implementação de políticas públicas. Por essa razão, para melhor entender como a luta que os atores travam entre o momento de entrada de questões na pauta de políticas é continuada ao longo do processo de implementação, mesmo depois de as mesmas ganharem espaço na agenda, na secção seguinte, debateremos a fundo os fundamentos do debate teórico sobre o conceito de políticas públicas. Com esta discussão, nosso propósito é construir nosso raciocínio a partir do papel dos atores, práticas, recursos, inseridos em arenas do processo político de formulação e implementação de políticas públicas no setor da educação superior em Moçambique, em que o Banco Mundial desempenha papel central.

3.3 Políticas Públicas

A análise das políticas públicas tem sido um dos mais campos mais produtivos a se desenvolver nas ciências sociais nas últimas décadas. Em sua origem, emergiu como campo de estudos para avaliar e entender mais sistematicamente o processo de formulação de políticas e apoiar decisores políticos com conhecimento de lições relevantes sobre problemas económicos e sociais urgentes (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007). Citando Dunn (1981), Fisher, Miller & Sidney (2007) consideram a análise das políticas públicas como “uma disciplina de ciências sociais aplicada que usa múltiplos métodos de investigação e argumentos para produzir e transformar informações relevantes para a política que possam ser utilizadas com configurações para resolver problemas de políticas”. Os seus estudos pioneiros são normalmente reconhecidos a Lawell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959) e Easton (1965).

Laswell (1936) foi pioneiro a empregar a expressão *policy analysis*, nos anos de 1930, visando a conciliação entre o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, por um lado. por outro, visava estabelecer o dialogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo. isto significa que as ciências sociais encontravam-se igualmente pressionadas para produzir evidencias empíricas de sua contribuição para o processo de formulação de politicas, sobretudo nos EUA. Como se pode depreender, esta aproximação é que serviria para justificar os financiamentos governamentais à estas áreas.

Simon (1957), por seu turno, introduziu um conceito central neste campo: racionalidade limitada dos decisores públicos, mas sublinhou que a referida limitação da racionalidade poderia ser minimizada através do conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é normalmente limitada por vários problemas, como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, entre outros. No entanto, a racionalidade pode ser maximizada até um ponto considerado satisfatório, através da criação de estruturas, entendidas como conjunto de regras e incentivos, que concorra para enquadrar e modelar o comportamento dos atores visando resultados pretendidos e, por conseguinte, minimizando possibilidades de maximização de interesses próprios e/ou alheios.

Com base nas contribuições de Laswell (1936) e Simon (1957), Lindblom (1959) problematizou a ênfase no racionalismo, argumentando a necessidade de se incorporar outras variáveis igualmente relevantes para o debate sobre formulação e análise de políticas publicas. Assim, sugeriu realce em questões como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, que não implicaria necessariamente um princípio ou um fim, olhando para a necessidade de as politicas incorporarem outros elemntos à sua formulação e análise, além da racionalidade. Nessa base, sublinhou a relevância de fatores como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Finalmente, Easton (1965) refinou e melhorou o conceito, definindo políticas públicas como um sistema, isto é, combinando a formulação, os resultados e o ambiente. Em suma, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que trabalham para influenciar os seus resultados e respetivos efeitos gerados da sua implementação.

A partir destas quatro contribuições fundacionais, parece haver boa convergência na teoria especializada sobre a existência de duas perspetivas explicativas sobre como se dá o processo de formulação e implementação de políticas públicas na perspetiva de que o Estado seria um ator racional e com capacidade de organização de seus processos decisórios – a perspetiva canónica de ciclo e de estágios. No caso desta pesquisa, constatamos que as perspetivas clássicas sequenciais de estudo de políticas públicas, apesar da sua relevância

teórica, apresentam-nos uma leitura que não capta determinadas especificidades, conflitos, jogos de poder entre atores domésticos e internacionais, entre outros aspectos. Nem sempre as etapas do ciclo do processo político são seguidas de forma sequenciada – há conflitualidades, há disputas e há descontinuidades. Por isso, escolhemos analisar dinâmicas de políticas públicas numa perspectiva de análise de estágios (que nos conduz para a teoria das arenas) por oferecer melhores ferramentas para descortinar as interações dos múltiplos atores, seus interesses e representações concernentes ao nosso campo de estudo.

Apesar desta conflitualidade marcada por disputas que caracterizam o processo político (levando as políticas públicas não sigirem sequencialmente etapas canonizadas pela perspectiva clássica), continua não existindo uma só forma de construir o conceito. Todavia, podemos, ainda assim, com segurança concebê-las como o estado e o governo em ação, na medida em que correspondem à materialização das intenções do estado para atingir objetivos coletivos formulados pela coalizão de forças no poder, através de programas governamentais, tais como combate à pobreza, a criação de novos impostos, acesso a serviços de saúde e educação de qualidade, entre outros. E é assim que tendo em conta as intenções governamentais, Lowi (1964) sublinha a existência do caráter coercivo na sua definição de políticas públicas, concebendo-as como regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou negativas.

Fisher, Miller e Sidney (2007) conectam as políticas públicas às decisões políticas, que por sua vez combinam conhecimento técnico sofisticado com complexas realidades sociais e políticas, mas reconhecem as dificuldades de formulação teórica deste campo de conhecimento. Por isso, na mesma linha de Dye (1995), associa-se aos estudiosos que simplesmente entendem as políticas públicas como o que os governos decidem (ou não) fazer. Fisher e colaboradores, adicionalmente salientam que também se pode conceber políticas públicas como uma intenção oficialmente expressa apoiada por uma sanção, que pode ser uma punição. Como um curso de ação (ou inação), uma política pública pode tomar a forma de uma lei, uma regra, um estatuto, um decreto, um regulamento ou uma ordem.

Em outros termos, podemos dizer que as políticas públicas referem-se ao conjunto de orientações e ações de um governo com vista ao alcance de um determinado objetivo; ou seja é a ação intencional do estado junto à sociedade e, por ser voltada à sociedade e envolver recursos sociais, ela deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista da sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas. Todavia, importa diferenciar uma política pública de uma

decisão política, visto que a política envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Entre outras contribuições relevantes neste campo, constam Lynn e Gould (1980), que concebe as políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos ao nível da sociedade, ao que se associa à Peters (1986) que a define como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Contudo, a definição de Laswell (1936), continua uma das mais completas, estabelecendo que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Como se pode ver, nesta conceituação, há espaço não apenas para avaliar se os governos decidem e como decidem, mas acima de tudo aferir a qualidade do processo decisório.

É justamente nesta linha que Souza (2006) refere que outras definições enfatizam o papel das políticas públicas na solução de problemas, em que críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais, argumentam que elas ignoram a essência da política, ou seja o embate em torno de ideias e interesses. Nestes termos, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos, sobretudo os que se encontram em fracas condições de autofinanciar as suas despesas, decorrendo daí a necessidade de ajuda externa. O ponto acima mencionado fica melhor esclarecido quando Souza (2006) acrescenta que se deixam também de fora as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Vale sublinhar que mesmo as definições minimalistas de políticas públicas guiam o nosso olhar para um campo onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem. Assim, apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam eventualmente diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Por conseguinte, do ponto de vista teórico-conceitual, as políticas públicas têm um carácter multidisciplinar, e seu foco está nas explicações sobre a sua natureza e seus processos, daí que a sua teorização geral adequada implicaria sintetizar contribuições construídas no campo da Sociologia, da Ciência Política, Economia, Antropologia, Geografia, Planeamento, Gestão e Ciências Sociais aplicadas.

Sumarizando, a análise das políticas públicas enquadra-se num campo de conhecimento multidisciplinar que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa

ação e, quando necessário, propor mudanças no seu rumo, sem perder de vista a necessidade de controlo, acompanhamento e avaliação para se assegurar a sua efetividade, reconhecendo a existência de atores dotados de interesses, preferências e ideias nem sempre convergentes. É justamente por isso que, ao contrário da perspectiva canônica e sequencial, escolhemos analisar dinâmicas de políticas públicas na linha da análise de estágios (que nos conduz para a teoria das arenas) por oferecer melhores ferramentas para descortinar as interações dos múltiplos atores, seus interesses e representações concernentes ao nosso campo de estudo. Entretanto, devido ao entrosamento que fazemos nesta pesquisa entre a políticas públicas e a cooperação internacional, para melhor apreender as dinâmicas por detrás do fenómeno em estudo, na secção abaixo procuramos brevemente descrever a compreensão teórica de alguns estudiosos nesta matéria, com que nos identificamos, explorando sobretudo as lógicas de estabelecimento de agenda e implementação de políticas públicas. Portanto, tendo apresentado esse debate conceitual, precisamos esclarecer como se dá a configuração de agendas e a implementação de políticas públicas.

3.4. Configuração das Agendas e Implementação de Políticas Públicas

Partimos das contribuições de Pierre Bourdieu (1989), George Tsebelis (1998) e Olivier de Sardan (2005) para, neste item, discutir a configuração de agendas políticas e o processo de implementação de políticas públicas. Nos itens anteriores, nosso propósito era explicar dinâmicas por de trás de processos políticos, tendo como denominador comum o entendimento de que a sua natureza encerra em si disputas entre os atores que atuam racionalmente, em diversas arenas/campos políticos, visando a maximizar os ganhos da sua participação e controle de recursos (normalmente escassos). Afigura-se agora fundamental explicar teoricamente a sua materialização, através da configuração da agenda⁵¹ (*agenda-setting*) e da implementação de PP.

Nesse sentido, vale ter em consideração que, para melhor entender o processo político, existem normalmente duas linhas de abordagem bem conceituadas, sendo que uma – puramente racional – recomenda análises que: i) se concentrem nos líderes de algumas instituições críticas

⁵¹ Apesar de se usar este termo para diversas finalidades e em campos distintos de atividade, nossa conceção inspira-se em Kingdom (1984): “The *agenda* is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time” (KINGDOM, 1984, p. 3).

com autoridade de tomada de decisão formal; ii) assumam que esses atores estão buscando seu autointeresse (por exemplo, renda, poder, segurança); e, iii) agrupem atores em algumas categorias institucionais, por exemplo, legislaturas, agências administrativas e grupos de interesse (SHEPSLE 1989; SCHARPF, 1997 *apud* HILL; HUPE, 2009). A outra, em contraste, para Sabatier e Jenkins-Smith (1994) – assente no quadro de coalizão de advocacia (“advocacy coalitions”) – recomenda ao analista considerar que: i) os sistemas de crença são mais importantes do que a afiliação institucional; ii) os atores podem perseguir uma grande variedade de objetivos, que devem ser medidos empiricamente e; iii) é preciso adicionar pesquisadores e jornalistas ao conjunto de atores políticos potencialmente importantes. Assim, os analistas dessas duas perspectivas consideram a mesma situação através de lentes bastante diferentes e apontam que são suscetíveis de uma análise empírica mais diversa e plural (HILL; HUPE, 2009).

É por isso que, dada esta complexidade para discutir sobre as dinâmicas de configuração de agenda e implementação de políticas públicas, recorreremos a Kingdom (1984), para quem as discussões sobre esta matéria têm sido normalmente compreendidas de forma incompleta. O seu argumento é de que os padrões de políticas públicas são determinados não apenas por decisões finais como votos em legislaturas e vetos pelos presidentes, mas também pelo fato de que algumas questões e propostas podem surgir em primeiro lugar e outras nunca serem seriamente consideradas e, consequentemente, nunca sequer entrarem para a pauta política. Por conseguinte, Kingdom sublinha que a formulação de políticas públicas contempla pelo menos quatro etapas: i) a definição da agenda; ii) a especificação de alternativas a partir das quais uma escolha deve ser feita; iii) uma escolha entre as alternativas especificadas, como em uma votação legislativa ou decisão presidencial; e iv) a implementação da decisão. No entanto, a passagem de um nível não implica necessariamente sucesso nas etapas seguintes. Uma questão pode ganhar destaque na agenda (*agenda-setting*), por exemplo, e não obter a subsequente aprovação de legislação; em outras palavras, a passagem de um nível a outro não garante necessariamente a implementação de acordo com a intenção original dos agentes. Por isso Kingdom considera importante compreender por que algumas questões se tornam proeminentes na agenda política e outras não, e por que algumas alternativas para a escolha são seriamente consideradas enquanto outras são negligenciadas.

Nesse quesito, embora Kingdom considere importante realçar o papel dos vários jogadores e agentes presentes nas arenas decisórias, salienta a necessidade de se saber sobre o jogo em si. Conhecer o jogo, saber de sua existência e de suas regras são questões fundamentais. Assim, além dos participantes e dos atores, é de fundamental importância reparar para os

processos pelos quais as agendas são configuradas e as alternativas são especificadas, com critérios de inclusão e de exclusão. Para este efeito, o autor recorre a três tipos de processos: *problems, policies e politics* (problemas, políticas e conflitualidade política).

Primeiro, a influência nas agendas pode se dar pela inexorável marcha das questões pressionando o sistema, pois uma crise ou evento proeminente pode sinalizar o surgimento de problemas (por exemplo, na área da saúde, educação, transportes, necessidade de adequação de um dado indicador amplamente respeitado), aplicação de uma determinada tecnologia, o que coloca à prova a capacidade do governo para lidar com a situação. Segundo, um outro tipo de fator para as agendas e alternativas governamentais pode ser originado por um processo de acumulação gradual de conhecimento e perspectivas entre os especialistas numa dada área de política e implicar a concepção de propostas de políticas pelos mesmos. A título exemplificativo, argumentos de académicos de que a regulamentação económica numa determinada área produz apenas ineficiências, ou estudos que sugerem aumento de uma maior oferta de médicos, o desenvolvimento de uma nova tecnologia, etc. podem criar uma pressão de mudança considerável de política. Todavia, independentemente da ciência ou do conhecimento, as ideias podem também tomar comunidades políticas em forma de modismos, ou ser construídas gradualmente através de um processo de discussão, discursos, audiências e apresentações de contas. Terceiro, os processos políticos podem afetar a agenda. Fatores combinados como estado geral da nação, opinião pública, resultados eleitorais, mudanças de administração e rotatividade no Congresso, entre outros, podem gerar efeitos poderosos de mudança de políticas.

Portanto, cada um dos três processos acima pode servir tanto como ímpeto quanto restrição. Como ímpeto, as questões são promovidas para maior destaque da agenda, como quando uma nova administração possibilita o surgimento de um novo conjunto de propostas. Como uma restrição, as questões são impedidas de entrar na agenda, como quando um orçamento restritivo funciona para descartar o surgimento de questões que são percebidas como sendo muito caras. Algumas questões podem não aparecer na agenda por causa da situação de custos financeiros, a falta de aceitação pelo público, a oposição de interesses poderosos, ou simplesmente porque eles são menos prementes do que outras questões na competição por atenção.

Para o nosso caso, com vista a usar esta literatura para analisar o papel dos agentes da CID nos mecanismos pelos quais se dá o processo decisório de configuração de agenda e implementação de políticas da educação superior em Moçambique, dentro dos fundamentos de lógicas de arenas e redes de atores (lentes metodológicas da presente tese), focaremos a nossa

atenção na primeira abordagem e centrar-nos-emos em atores (líderes) e instituições. Com efeito, vale desde logo esclarecer que estabelecimento ou configuração de agenda, conforme Fischer, Miller e Sidney (2007), é o processo pelo qual os problemas e as soluções alternativas ganham ou perdem atenção de elites públicas. Isso não significa que outros atores sociais, redes de ativismo e movimentos não incidam sobre a agenda pública de Moçambique, apenas não são o nosso foco no modelo de análise aqui utilizado.

A competição entre grupos de interesse para definir a agenda é intensa porque nenhuma sociedade ou instituições políticas tem a capacidade de abordar todas as alternativas possíveis a todos os problemas que surjam em diferentes momentos (HILGARTNER; BOSK, 1988 *apud* FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007). Os grupos de interesse devem, portanto, lutar para ganhar espaço para que as suas questões entrem todas para compartilhar o espaço limitado de incorporação de assuntos na agenda ou para se preparar para o momento em que uma crise torna a questão mais propensa a ocupar um espaço mais prominente. Por isso, mesmo quando um problema ganha atenção, os grupos devem se esforçar para garantir que sua representação da questão permaneça na vanguarda e que suas abordagens preferidas para o problema sejam mais ativamente consideradas. As razões desta abordagem ligam-se com o facto de o grupo que descreve com sucesso um problema também definir as soluções para ele, prevalecendo assim no debate político. Igualmente, os grupos lutam para manter certas questões fora da agenda; de fato, essa ação de bloqueio é tão importante quanto ações afirmativas de tentar ganhar atenção e espaço na agenda (COBB; ROSS, 1997 *apud* FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007).

De acordo com Hill e Hupe (2009), implementação significa realizar, cumprir, preencher, completar, o que pressupõe *a priori* que devem existir metas e o significado do seu alcance. Nesse sentido, advertem que não podemos trabalhar com uma definição de política que exclui qualquer implementação nem uma que inclua toda a implementação. Deve haver um ponto de partida. Por isso, justifica-se que se nenhuma ação for iniciada, a implementação não pode ocorrer, pois deve haver também um ponto final a ser atingido. Logo, a implementação não pode ser bem-sucedida ou falhar sem um objetivo contra o qual julgar seus alcances.

O fundamento do argumento acima assenta na questão de lógica, na medida em que na sua forma mais geral, o ato de “implementação” pressupõe um ato prévio, particularmente o “ato cognitivo” de formular o que precisa ser feito e tomar uma decisão sobre a matéria. Entretanto, mais dois grupos de perguntas seguem daquele básico, acima exposto: o que fazer e para que fazer? O primeiro é quem é o formulador, quem é o tomador de decisão e quem é o implementador. Se eles não estão integrados como um único ator, é necessário identificar a variedade de atores envolvidos. O segundo grupo de perguntas é sobre se o formulador ou o

decisor tem mais poder, ou um papel que é mais legitimado do que o implementador. Assim, o primeiro grupo de perguntas é empírico, enquanto o último é do tipo normativo.

Hogwood e Gunn (1984) *apud* Hill e Hupe (2009) identificam neste contexto alguns elementos específicos no uso do termo ‘políticas públicas’, e sublinham que embora a política seja distinta da “decisão”, é menos facilmente distinguível da “administração”. A política envolve comportamento bem como intenções, inércia e ação. As políticas têm resultados de impacto que podem ou não ter sido previstos. Para os autores, apesar da política se referir a um plano proposital de ações, isso não exclui a possibilidade de que os seus fins possam ser definidos retrospectivamente. A política surge de um processo ao longo do tempo, que pode envolver relações intra e interorganizacionais. A PP é definida subjetivamente e envolve um papel-chave, mas não exclusivo, para as agências públicas.

De acordo com Anderson *apud* Hill e Hupe (2009), política corresponde à um curso de ação proposital seguido por um ator ou conjunto de atores para lidar com um problema ou questão de preocupação. As políticas públicas são desenvolvidas pelo governo, seus corpos e funcionários. Apesar das diferentes formas de abordar políticas públicas (conforme explanado na secção inicial deste capítulo), elas apresentam sempre um caráter intencional e a forma como devem estar relacionadas aos problemas da sociedade. Sendo assim, para melhor entender a implementação é importante conceber que ela está sempre conectada às políticas como respostas específicas a problemas específicos na sociedade.

No tocante ao ciclo de PP, embora se tenha tornado habitual falar de um modelo de “fases” ou “estágios” do processo político, quando ampliamos o nosso alcance e analisamos esse processo em sentido estrito, de fato, podemos observar variedades analíticas de distinção entre de “estágios” no processo, do pensamento à ação (DROR, 1989 *apud* HILL; HUPE, 2009; SIMON, 1957; LASSWELL, 1956; MACK, 1971; ROSE, 1973; JENKINS, 1978; HOGWOOD; GUNN, 1984;). Normalmente, estes modelos adotam processos sobre como as questões começam na agenda, seguem para iniciação (Jenkins) ou decisão (Hogwood e Gunn), e de seguida ocorre a montagem do conjunto de informações para uma formulação mais precisa. Depois disto, os modelos incluem aplicação e implementação. Finalmente, pode haver *feedback* e avaliação, e no final, toma-se as decisões sobre “manutenção de políticas, sucessão ou sua rescisão” (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 4). Possivelmente o modelo mais diferenciado é apresentado por Dror (1989, p. 163-4), na medida em que distingue entre os principais estágios de meta-política, elaboração de política e pós-formulação de políticas. Assim, como cada uma destas etapas tem sub-estágios, Lasswel *apud* Hill e Hupe (2009) considera que existem

diversos (sub) estágios, pelo que “executar a política” é dos últimos no ciclo, quer dizer, ocorre muito para o fim de todo o processo.

Para atender a este complexo, Lipsky (1980) propõe a teoria da burocracia da rua, em que os “burocratas de nível de rua” são os trabalhadores de linha de frente ou implementadores de políticas nas agências do governo, como serviços de saúde, educação ou serviço policial. No caso, enfermeiros, médicos, polícias e professores são típicos burocratas de nível da rua. Como um grupo, eles são caracterizados na base de: i) interação regular e direta com os cidadãos, ou com os destinatários dos serviços governamentais e; ii) poder de exercer um certo grau de discricionariedade sobre os serviços, benefícios e sanções recebidas por esses destinatários.

Uma disputa chave da teoria da burocracia de nível da rua é que as decisões e ações de burocratas, na verdade “se tornam”, ou representam, as políticas das agências do governo para as quais trabalham. Isso ocorre porque um cidadão mais frequente e diretamente experimenta política como a decisão que o burocrata de nível de rua faz sobre seu caso particular. É justamente dentro deste contexto que advogamos que a implementação não é necessariamente o produto do que tem acontecido nos estágios iniciais do processo político, considerando que o conteúdo da política e seu impacto sobre os afetados, pode ser substancialmente modificado, reelaborado ou mesmo negado durante a fase de implementação. Por isso, Hill e Hupe (2009) consideram que uma das definições de implementação mais influentes é formulada por Mazmanian e Sabatier, segundo a qual, corresponde a realização de uma decisão política básica, geralmente incorporada em um estatuto, mas que também pode assumir a forma de decisões de ordens judiciais ou do executivo. Idealmente, essa decisão identifica o (s) problema (s) a abordar, estipula o (s) objetivo (s) a ser (em) perseguido (s) e de várias maneiras. O processo normalmente é executado em uma série de etapas que começam com a passagem do estatuto básico, seguido dos resultados das políticas (decisões) das agências de implementação, o comprometimento dos grupos-alvo com essas decisões, os impactos reais – ambos intencionais e não intencionais – os impactos percebidos das decisões da agência, e, finalmente, revisões importantes (ou tentativas de revisão) no estatuto básico.

Sumarizando, podemos considerar que os estágios de configuração da agenda e da implementação de PP estão sempre em interação, pelo que é necessário atentar para o que funciona e não funciona, e o que afeta e não afeta a implementação, o que normalmente permite fornecer *inputs* aos decisores, por um lado. Uma outra dimensão importante a ter conta são os “burocratas de nível de rua” que desempenham papel importante para a implementação da política pois estão na ponta do processo, podendo *ressignificar* as intenções iniciais e até mesmo enviar, na eventualidade de se sentirem prejudicados, não se identificarem com as opções ou

não se reverem nos resultados esperados, por outro. Concluindo, não obstante o governo tenha o monopólio da agenda, como parece haver consenso entre os estudiosos de PP, nem sempre as suas intenções produzem resultados previstos devido a fatores aqui tratados, notadamente: atores, ideias que vão surgindo durante a discussão ou implementação da política, tempo político e conveniência entre formuladores e implementadores. É dentro deste contexto que se afigura pertinente, a partir dos fatores retro mencionados, fazer o enquadramento teórico-metodológico fundamentado na teoria de arenas e na abordagem da rede de atores, por se cruzarem e complementarem na interpretação das dinâmicas de PP no setor da educação superior em Moçambique.

3.5. Teoria das Arenas e Análise de Redes: o desafio da sua aplicação em Políticas Públicas

Nesta secção procuramos explorar os fundamentos da Teoria de Arenas e abordagem da análise de redes de atores a fim de podermos interpretar o comportamento político no contexto de nosso estudo de caso. Começando pela Teoria das Arenas de Theodore Lowi (1964), a política pública (*policy*) é a variável central, capaz de mobilizar reações de vários atores, baseadas numa avaliação antecipada sobre como aquela política afetaria os seus respectivos interesses. A lógica desta teoria é diametralmente oposta à abordagem sistêmica, na medida em que sustenta que a política Pública é a variável causal, logo, a que vai definir a dinâmica da política (*politics*). Sendo assim, podemos validamente considerar que enquanto a abordagem sistêmica concebe as PP's como *outputs*, sem diferenciá-las, a abordagem de arenas permite tipificá-las conforme o padrão de interações dos atores políticos: alianças, competição, conflito, confronto, etc. Em outros termos, podemos dizer que a Teoria de Arenas desafia a concepção sistêmica, inaugurando uma importante polémica quanto às relações de causalidade nas PP. Nesta senda, Moran (2006) e seus colaboradores salientam que, desde importantes trabalhos, entre eles, o de Lowi (1964) que conectaram o conteúdo da *policy* com os padrões da *politics*, uma substancial literatura desenvolveu-se traçando as consequências de *policies* para a *politics* e para a democracia.

Neste contexto, o que define a arena (sendo um espaço de disputas) é a estimativa feita por cada ator, das possíveis consequências que aquela política poderá trazer para os seus próprios interesses. É justamente por isso que Rua e Romanini (2013), destacam que um aspecto a ser destacado na Teoria das Arenas, é a coerção. Tal como sentenciou Olivier de Sardan

(2005), o conceito de arena envolve duas definições de poder: i) grupos estratégicos heterogêneos que se confrontam, impulsionados por mais ou menos interesses compatíveis (materiais ou simbólicos), sendo os atores dotados de um nível maior ou menor de influência ou poder e; ii) centros do poder local instituídos. Por aqui pode entender-se que o ponto ressaltado como mais significativo para Lowi é que os governos coagem, sendo assim, diferentes tipos de coerção fornecem também diferentes conjuntos de parâmetros, dentro dos contextos nos quais as *policies* acontecem. O argumento apresentado por Rua e Romanini faz todo sentido, quando se aponta em Lowi (1985), que define política pública como regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou negativas.

Em função destes pressupostos, entendemos que os tipos de coerção seriam o critério mais relevante para analisar as relações entre *politics* e *policies*, estabelecendo dois padrões: tanto nas políticas distributivas – cujas sanções se aplicam a comportamentos individuais, caso a caso – quanto nas políticas constitutivas – que se aplicam a contextos de tomada de decisão – as sanções são leves e remotas e o conflito é reduzido. Nos outros dois tipos – políticas regulatórias e redistributivas – o conflito é intenso, porque a coerção é mais imediatamente presente, as normas são imperativas e os recursos são transferidos de uma parte da sociedade para a outra. Nas políticas regulatórias há regras gerais para todo o contexto sob regulação – meio ambiente, publicidade, trânsito – mas elas só são aplicadas a condutas individuais e o são direta e imediatamente. Nas políticas redistributivas, por sua vez, as regras não incidem diretamente sobre os comportamentos individuais, mas se impõem imediatamente ao ambiente ou contexto da conduta (RUA; ROMANINI, 2013).

Dentro deste complexo, vários estudiosos das arenas (LOWI, 1969; HECLLO; KING, 1978; SABATIER; PELKEY, 1990; SARDAN, 2005), consideram que a evolução da política geralmente envolve múltiplos ciclos de interação. Estes ciclos são geralmente iniciados por atores em diferentes níveis de governo, uma vez que várias formulações de problemas e soluções são concebidas, parcialmente testadas e reformuladas, por uma série de elites de políticas concorrentes num contexto de mudança em eventos exógenos e políticas relacionadas com as áreas de problema.

Long (1992) *apud* Olivier de Sardan (2005), para fazer frente à esta realidade, sustenta que as práticas locais incluem macro-representações e são moldadas por arenas espaço-temporais. Assim, ao invés de ver a intervenção como implementação de um plano de ação, ele deve ser visualizado como um processo de transformação em que diferentes interesses e lutas

dos atores estão localizados. Trata-se, portanto, de desenvolver métodos teoricamente fundamentados de pesquisa social que permitem a elucidação das interpretações e estratégias dos atores e como estes se interligam através de processos de negociação e acomodação de interesses nas arenas.

Por seu turno, a abordagem de redes, que completa a explicação das dinâmicas que se dão nas arenas, originando PP e modelos de gestão pública, é fortemente influenciada pela teoria interorganizacional, assentando na ideia de que os atores são interdependentes porque precisam dos recursos uns dos outros para alcançarem os seus objetivos (ADAM; KRIESI, 2014). Para Rhodes (2008), a abordagem de redes de políticas é um conjunto de conceitos que focaliza as ligações do governo com outros atores estatais e sociais no processo de políticas, que introduz um novo paradigma de governação. Aqui o termo governação equivale a *governance* que, para Rhodes *apud* Kjaer (2004) refere-se a própria organização, interorganização das redes caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras de jogo, e significativa autonomia do Estado. Isto implica falar de um novo modelo de organização política que coloca as chamadas *redes da sociedade*, englobando o setor privado e organizações sem fins lucrativos, no centro do processo político, alterando deste modo a ideia do Estado-providência.

A explicação desta articulação entre atores estatais e da sociedade, acima referida pode ser melhor sistematizada por Zurbriguen (2003):

A complexidade que adquire a tomada de decisão pública tem conduzido a vários investigadores a encontrar no conceito “rede de políticas” muitas das características subjacentes do processo contemporâneo de fazer política. A ideia de rede surge da maneira pela qual, burocratas, políticos, especialistas e representantes de grupos de interesse situados em organizações públicas e privadas que governam um setor da política, tal como saúde, educação, indústria, agricultura, se conectam uns com os outros. Os atores em rede discutem problemas públicos e geralmente idealizam instrumentos para sua solução. Em um certo prazo, estas interações podem criar laços parcialmente institucionalizados. As conexões próximas entre o aparato do Estado e as diversas organizações da sociedade civil, apagam os limites entre o Estado e a sociedade, e é na rede que se funde o público e o privado (JOHN 1999 *apud* ZURBRIGUEN, 2003, p. 1, tradução nossa)⁵².

⁵² “La complejidad que adquiere la toma de decisión pública ha conducido a numerosos investigadores a encontrar en el concepto “policy networks” muchas de las características subyacentes del proceso contemporáneo de la hechura política. La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política, tal como salud, educación, industria, agricultura, se conectan unos con otros. Los actores en la red discuten problemas públicos e idean generalmente los instrumentos para su solución. En un cierto plazo estas interacciones pueden crear lazos parcialmente institucionalizados. Las conexiones cercanas entre el aparato del Estado y las diversas organizaciones de la sociedad civil, borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que funden a lo público y lo privado” (*ibidem. op. cit.*).”

Por essa razão, Mendizabal (2006) considera que as redes têm maior probabilidade de influenciar políticas do que os indivíduos, mas precisam ter em conta os recursos, capacidades e habilidades que podem oferecer, assim como o contexto onde são criadas e atuam e os interesses dos seus membros. Por conseguinte, a existência de redes no processo de PP coloca desafios de governação tanto ao Estado – que deve ter a capacidade de articular múltiplos atores com interesses diversos – como às próprias redes, muitas vezes compostas por atores com capacidades, interesses e representações diferentes, gerando consequentemente possibilidades desiguais de influenciar as decisões nas PP em geral. Disto decorre que nem sempre as redes e as formas de participação nas PP para essas mesmas redes garantem a democraticidade das relações entre os diversos atores (BOGASON; MUSSO, 2006; KLIJN; KOPPENJAN, 2000).

No entanto, no que diz respeito aos desafios que as redes colocam ao Estado, nos termos acima descritos – implicando relação entre redes e poder – Castells (1994) classifica-as como fonte de drástica reorganização das relações de poder. O argumento é que as conexões que ligam as redes representam os instrumentos privilegiados do poder, implicando que os conectores se tornem detentores do poder. Esta realidade, marcada pela multiplicidade de redes de interesses e morfologias nem sempre convergentes, códigos interoperacionais e as suas conexões tornam-se fontes fundamentais da formação, orientação e desorientação das sociedades.

Na base da leitura da teoria de arenas e abordagem de redes, podemos assinalar que se concebe que a interação destes atores se efetiva dentro de fóruns específicos com suas regras, protocolos e procedimentos próprios. Assim, o conflito e a coordenação que caracterizam as redes, estruturam (e reestruturam) as ações dos atores que a constituem. Por essa razão, inspirado pela teoria bourdieusiana, esta pesquisa parte da ideia de que existe um campo⁵³, que contém as suas regras e princípios que legitimam a posição de poder entre os atores conflituais, justificadas no fato do Estado, como detentor de um metacapital, constituindo-se assim um campo dentro do qual os agentes lutam para possuir um capital que dê poder sobre os outros campos (BOURDIEU, 2012, p. 362). O campo político é, assim, o lugar por excelência de exercício do capital simbólico: é um lugar em que existir e ser, é ser percebido (BOURDIEU, 2012, p. 353), por isso a relação, entre o campo do poder e o Estado explica-se através de um dos princípios unificadores do campo do poder, segundo o qual as pessoas que dele fazem parte lutam pelo poder sobre o Estado.

⁵³ Existem diversos campos: jurídico, administrativo, intelectual e político. Cada um desses campos é lugar de lutas e disputas [específicas] em busca de interesses também bastante diversificados (BOURDIEU, 2012, p. 556). Para aprofundar ver Pierre Bourdieu (2012)

Neste contexto, parece-nos que a grande contribuição de Bourdieu é que a verdade da interação nunca está totalmente expressa na maneira como ela se apresenta imediatamente. Há elementos visíveis e muitos outros invisibilizados. Por isso, uma das mais importantes questões em sua obra se centraliza na análise de como os agentes incorporam a estrutura social, ao mesmo tempo que a produzem, legitimam e reproduzem. Neste sentido pode-se afirmar que Bourdieu dialoga tanto com o Estruturalismo, ao mesmo tempo que pensa no tipo de autonomia que os agentes detêm. Por conseguinte, podemos considerar que Bourdieu se propõe a superar, tanto o objetivismo estruturalista, quanto o subjetivismo interacionista.

No caso desta pesquisa, para melhor apreendermos as lutas travadas em arenas do processo político, com vista a descortinar os efeitos da ação política do BM na educação superior em Moçambique, precisamos reparar para a estrutura (as regras de jogo e suas práticas em respectivas arenas, a distribuição assimétrica de recursos técnicos e financeiros), bem como a atuação dos agentes, entre eles nacionais e internacionais, estatais e não estatais. Para tanto, a teoria de arenas e a abordagem de redes oferecerem-nos melhores ferramentas para apreender as dinâmicas das interações entre os múltiplos atores, o jogo de seus interesses e a expressão de suas representações sobre o desenvolvimento em geral e, em particular, sobre o projeto político do Estado moçambicano para educação superior vs o projeto político do Banco Mundial, no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Entretanto, apesar deste forte poder teórico-interpretativo, a teoria de arenas e de campos, tem as suas lacunas, o que tem levado muitos estudiosos a construírem críticas e contribuições.

Carneiro (2012), baseando-se nas lentes da socioantropologia do desenvolvimento, destaca que uma arena se caracteriza como um espaço de confronto entre grupos (atores) estratégicos heterogêneos movidos por interesses (materiais e simbólicos), que estão dotados de “poderes relacionais distribuídos de forma desigual” (OLIVIER DE SARDAN, 1995, p. 174). Assinala também que arena é uma noção de natureza interacionista, que toma um espaço social em um sentido mais imediato no qual os atores possuem algum tipo de consciência das disputas que se desenrolam em seu interior. O conceito de arena evoca, simultaneamente, uma escala mais restrita e uma consciência mais clara dos enfrentamentos por parte dos atores. Isto gera confrontações concretas de atores sociais em interação acerca de questões comuns, por isso ela se refere a um espaço com contexto próprio. Sendo assim, um projeto de desenvolvimento é uma arena, logo ela possui conteúdos descritivos mais fortes que o de campo, de Bourdieu (OLIVIER DE SARDAN, 1995, p. 178-179).

Como se pode depreender, apesar de próximos, os conceitos de arena e de campo não são intercambiáveis pois, enquanto a arena é de natureza micro, o campo é mais macro.

Contudo, apesar dessa diferença e sua preferência pelo conceito de arena, Sardan (2001, p. 731) defende a possibilidade da utilização da análise do desenvolvimento em termos da teoria dos campos, com o detalhe de que o seu uso exigiria uma descrição mais pronunciada do sistema de força e das posições estatutárias ocupadas pelos agentes da arena e do campo em questão. Trabalhando nessa perspectiva, Carneiro (2012) cita o argumento de Lavigne-Delville (1999) sobre o uso da teoria dos campos, que seria um complemento indispensável à análise microsociológica do jogo de atores em configurações desenvolvimentistas concretas, pois:

[...] uma análise bourdieusiana em termos de campo, de sistema de posições e de disposições seria, sem nenhuma dúvida, frutífera para pôr em evidência as lógicas estruturais e os mecanismos de reprodução do sistema de ajuda, sua hegemonia crescente e sua capacidade de neutralizar as análises críticas produzidas com regularidade no interior e fora do sistema de ajuda ao desenvolvimento (LAVIGNE-DELVILLE, 1999 *apud* CARNEIRO, 2012, p. 143).

Aqui aparece uma vez mais o “ecletismo impenitente” (CARNEIRO, 2012, p. 144) dos autores da socioantropologia do desenvolvimento, ao proporem o uso de conceitos oriundos de abordagens teóricas opostas para o estudo de situações de desenvolvimento. Todavia, é possível questionar a pertinência da complementaridade entre uma análise micro (arena) e macro (campo), na medida em que o estudo de situações sociais em termos da teoria de campos implica considerar os agentes (com suas disposições e *habitus*) de uma forma bastante diferente da que normalmente é utilizada numa abordagem que pensa os atores em interação (arena) com uma forte capacidade de agência, de manipulação dos recursos e da própria situação. A esse respeito, Carneiro (2012) cita a crítica de Bourdieu ao interacionismo (metodológico) da abordagem dos fenômenos econômicos em termos de redes sociais, solução que, segundo o autor, tem por consequência “fazer desaparecer todos os efeitos da estrutura social e todas as relações objetivas de poder”, representando uma falsa alternativa ao debate entre holismo e individualismo metodológico (BOURDIEU, 2000, p. 242 *apud* CARNEIRO, 2012, p. 144).

Uma outra dificuldade em conciliar estudos sobre processos de desenvolvimento com a teoria de campos diz respeito ao tipo de investimento investigativo que essa teoria exige, com a análise do tipo de capital específico do campo em questão, das disposições e do posicionamento dos agentes, das relações estabelecidas com outros campos (campo político, campo intelectual), o que faz com que, na maior parte das vezes, a menção à esta teoria realizada por estudiosos do desenvolvimento, seja de natureza apenas metafórica.

Carneiro (2012) destaca ainda que de forma semelhante, mas em sentido contrário, outros utilizadores do conceito de arena na socioantropologia francesa, como Daniel Céfai (1996), procuram sublinhar as diferenças desse conceito em relação ao de campo, recusando a

ideia de que os atores se orientem na arena buscando acumular diferentes espécies de capitais e que a publicidade (que marca o conceito de arena pública) seja uma espécie de *illusio* que caberia à análise sociológica desconstruir. Por algum outro motivo (pouco afluído na literatura) as posições mais recentes dos defensores da socioantropologia do desenvolvimento (SARDAN, 2005; 2007) são marcadas pelo privilégio de uma abordagem centrada na interação e pela utilização do conceito de arena, deixando de lado os componentes mais estruturais (ou “dominocêntricos”) que normalmente estão associados à abordagem de Bourdieu (CARNEIRO, 2012, p. 144).

Tudo isto colocado, a nossa trilha procura considerar elementos teóricos de campos e de arenas (reconhecendo que não são necessariamente intercambiáveis). Por isso, para a sua operacionalização, entendemos que cruzar este debate com a abordagem de redes, permite um tratamento aprofundado das arenas, na medida em que concebemos que os atores interagem de forma horizontal (a partir de diferentes campos) cooperando ou conflituando para a produção da ação coletiva, em comunidades epistémicas. Aqui a produção dessa ação coletiva é feita dentro de uma teia de relações fechadas entre os respectivos atores, assumindo que as PP se constituem como tal, assim que uma constelação de interesses, representação e recursos dos atores se fazem e desfazem num resultado comum. Por isso, para captar a essência da contribuição das duas perspectivas, adotamos nesta pesquisa o conceito arena-campo.

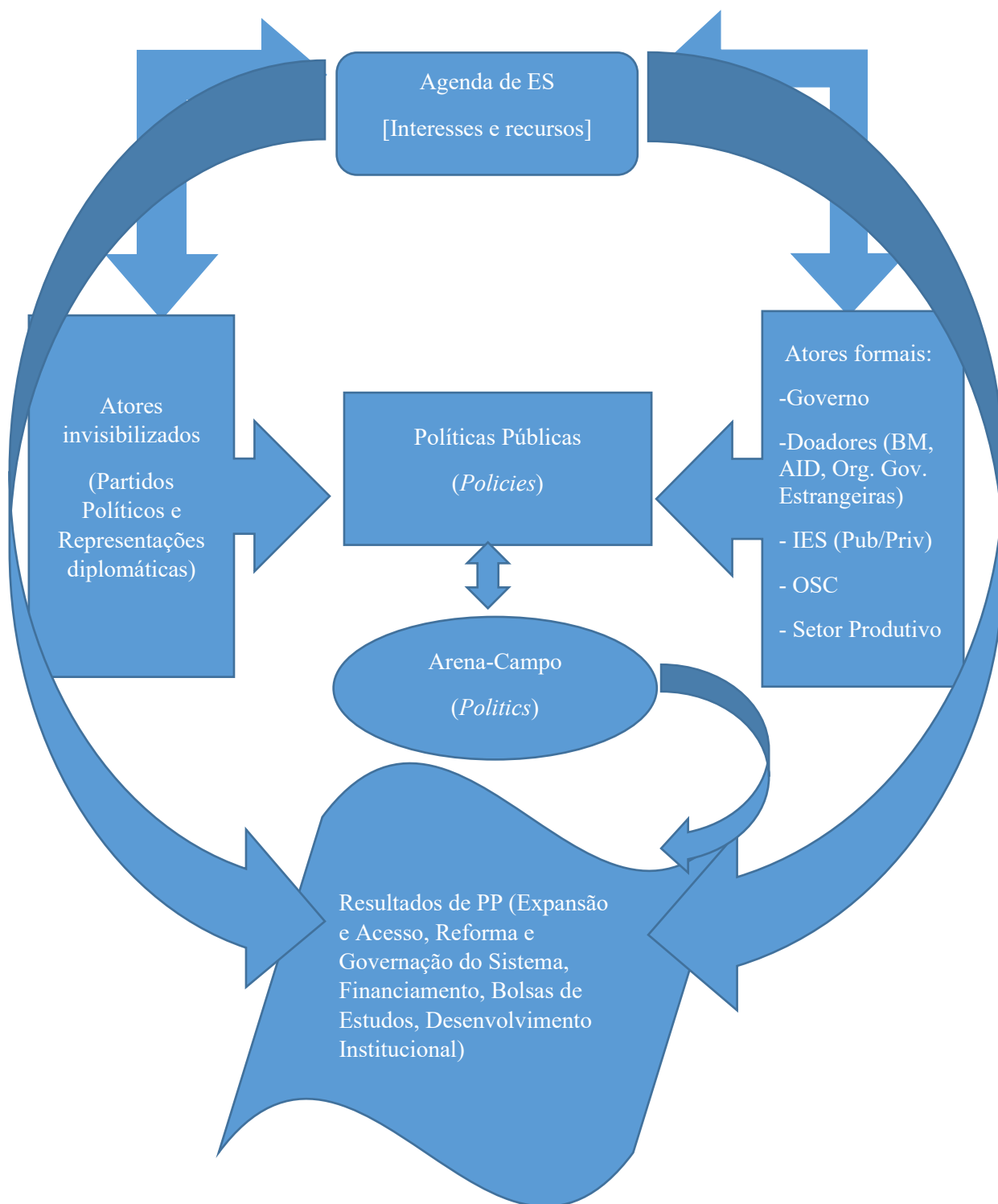
Tomando em conta este tipo de leitura, assumimos que, apesar da grande incidência dos doadores, no contexto da CID, não podemos deixar de parte a disputa dos diferentes atores domésticos envolvidos, em diferentes arenas do processo de PP cujos interesses nem sempre são convergentes, podendo originar subprodutos da política. Com efeito, no caso de Moçambique, devido as suas especificidades, que apresentam curiosidades sobre o comportamento de atores que participam em diferentes arenas, mas também a hegemonia detida pelo Partido Frelimo (TORVINEN, 2012; MACUANE, 2013; REIS, 2010; GUAMBE; ROSÁRIO, 2015), afigura-se pertinente aprofundar a compreensão sobre este fenômeno, a partir de lentes teóricas acima mencionadas com vista a interligar arenas e campos, interesses, representações e agentes. Em outras palavras, tendo em consideração os pressupostos da teoria de campos e da teoria de arenas, esta última cruzada com a análise de redes, entendemos ser possível aprofundar a compreensão dos efeitos da cooperação Norte-Sul, particularmente na atuação do Banco Mundial, dada a sua grande incidência nas principais reformas de ajustamento estrutural. Vale salientar que a implementação destas reformas tem sido materializada por

sucessivos programas de combate a pobreza, mas que os seus resultados não são satisfatórios, conforme a literatura especializada constata⁵⁴.

Todavia, ao mesmo tempo que consideramos o protagonismo da Frelimo nas diferentes arenas do processo político de política pública, o nosso desafio central é analisar como estas dinâmicas ocorrem no setor da educação superior em Moçambique. Para tal, analisaremos a evolução e as transformações do projeto político da educação superior, para eventualmente trazer outras interpretações a partir da análise empírica. Por conseguinte, com base nos fundamentos teóricos afluídos neste capítulo, construímos nosso próprio modelo de análise, conforme sistematizado no fluxograma a seguir:

⁵⁴ Para aprofundar, ver Cunguara e Hanlon (2010); Hanlon e Smart (2008); Macuane (2013).

Figura 2 - Fluxograma do modelo de análise



Fonte: O autor, 2020.

Como se pode depreender, existe uma agenda nacional de ES suportada por um conjunto de recursos e interesses, que por sua vez são alimentados por atores invisibilizados, por um lado

e formais, do outro. No conjunto dos invisibilizados, temos os Partidos políticos⁵⁵ nacionais e as representações diplomáticas. Se por um lado os Partidos procuram passar as suas ideias sobre a governação no seu todo e, a ES em particular em sessões plenárias da Assembleia da Republica (AR) e não só, por outro, as representações diplomáticas tentam passar a sua visão aos titulares de cargos públicos ao nível do setor, através de reuniões de trabalho, normalmente por si solicitados. No tocante aos atores formais, temos o governo moçambicano, doadores (BM, AID, Organizações governamentais estrangeiras, que realizam programas específicos de apoio a ES), IES públicas e privadas, organizações da sociedade civil (OSC)⁵⁶ e setor produtivo (SP)⁵⁷. Estes dois conjuntos de atores baseados numa avaliação antecipada sobre como determinada política afetaria os seus respetivos interesses, incidem suas ações a esse nível (*policies*). Esta perspetiva implica que a PP é a variável causal, logo, a que vai definir a dinâmica da política (*politics*), o contrário do que se assistiria com o modelo canónico. Seguidamente, temos a possibilidade de compreender as suas consequências substanciais para o projeto político de ES, traduzido no caso, por prioridades como i) expansão e acesso; ii) reforma e governação do sistema, iii) financiamento, iv) bolsas de estudos e v) desenvolvimento institucional.

3.6. Considerações finais do capítulo

Partindo da premissa de que a CID é um campo de disputas, refletindo uma política estratégica de dominação, construção de alinhamentos e de *soft power* no âmbito de um sistema internacional hierárquico e assimétrico, por um lado, e um vetor de difusão e imposição de modelos ocidentais e etnocêntricos de cultura, civilização, modernidade e progresso, por outro, nosso foco pautou-se neste capítulo por sistematizar conceitos da teoria de arenas e da abordagem de redes de atores a fim de construirmos um modelo de análise para a tese. A operacionalização dos conceitos foi sustentada pela perspetiva *bourdieusiana* de campo, procurando, deste modo, dialogar tanto com a estrutura quanto com a agência detida pelos atores envolvidos no processo político de negociação de projetos e de definição de prioridades em matéria de cooperação para o desenvolvimento no setor da educação superior em Moçambique. Com efeito, pretendendo aprofundar a compreensão sobre como se dá o

⁵⁵ Apesar da existência de um parlamento multipartidário, este é dominado basicamente por duas forças políticas: a Frelimo e Renamo, sendo o MDM, uma força cosmética.

⁵⁶ Centro de Estudos para Desenvolvimento da Juventude (CEDEJU) e Associação Mulher, Lei e Desenvolvimento (AMULEIDE).

⁵⁷ MOZAL e HCB.

fenómeno na esfera doméstica, procuramos analisá-lo por meio da dinâmica das arenas do processo político (incluindo atores com escalas de poder diferenciados, regras do jogo estabelecidas e disputas entre grupos de interesse). Mais especificamente, procuramos pensar num modelo teórico capaz de permitir-nos olhar para os efeitos da atuação política do BM no nível setorial da educação superior no Estado moçambicano.

A nossa inquietação ganhou corpo com a perspectiva de desestatização da educação superior e uma grande incidência contraditória sobre o projeto político da educação superior no País, encampada pelo BM, como veremos nos próximos capítulos desta tese. De salientar que uma das principais prioridades do Estado moçambicano, proclamada a independência nacional em 1975, foi a democratização da educação, que outrora, durante o período colonial, era marcada por um caráter eminentemente elitista, isto é destinada à uma minoria de raça branca e os não brancos, desde que considerados assimilados. Por isso, a política do Governo, no campo da educação superior, assenta na expansão e acesso, permitindo assim a sua democratização e possibilidade a cidadãos de baixa posse beneficiarem deste importante serviço público.

Esta perspetiva teórica, na verdade, permite-nos vislumbrar um futuro para a rede pública de universidades, porém mais ajustada à visão advogada pelo Banco. Isto agrava-se com o fato de a natureza de arenas do processo político no País contar com uma débil participação da sociedade nacional, o que compromete a domesticação das opções provindas da CID em geral e do BM em particular. Por essa razão, nossa hipótese de trabalho é de que existem potenciais efeitos políticos contraditórios da ação política, intelectual, financeira e ideológica do BM em Moçambique no setor da educação superior.

Em função das dinâmicas das arenas instituídas, ficam algumas questões que tentaremos responder ao longo do trabalho, servindo de fio condutor à nossa reflexão notadamente: i) como os projetos de educação superior do Banco Mundial (BM) e do Estado moçambicano coabitam, complementam-se ou conflituam? Como se articulam as dimensões financeira, intelectual, política e ideológica da cooperação do BM na educação superior em Moçambique? Quais são os atores relevantes em Moçambique no campo da educação superior e como se inserem em arenas do processo político? Como a sociedade moçambicana percebe e analisa os interesses privados que o BM representa no nível nacional e como se constrói a relação entre a sociedade e o Estado? Que modelo de educação superior se pode construir em situações de alta dependência externa? Em suma, por meio do modelo de análise vamos procurar descortinar as disputas existentes entre atores pertencentes a diferentes arenas-campos do processo político de PP e procurar responder a tais questionamentos. Este modelo visa permitir-nos lograr a complementaridade entre uma análise micro (arena) e uma perspetiva macro (campo), na

medida em que o estudo de situações sociais em termos da teoria dos campos implica considerar os agentes (com suas disposições e *habitus*) de uma forma bastante diferente da que normalmente é utilizada numa abordagem que pensa os atores em interação (arena).

4. ARENAS DO PROCESSO POLÍTICO, INSTRUMENTOS DE PLANIFICAÇÃO GOVERNAMENTAL E PERCEPÇÕES DOS AGENTES NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO SETOR DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

4.1. Introdução

Como explanado no capítulo anterior, o nosso modelo de análise parte do cruzamento entre a Teoria de Arenas e a Abordagem de Redes. Assim, com o propósito de analisar a evolução e as transformações do projeto político da educação superior (ES) em Moçambique, sublinhamos a relevância dos atores, interesses e recursos inseridos em diferentes arenas do processo político. Por isso, neste capítulo procuramos apresentar dados empíricos a partir do olhar sobre o funcionamento das diferentes arenas do processo político em Moçambique, bem como os mecanismos de articulação dos principais instrumentos da ação estratégica de governação, no contexto da cooperação internacional com o Banco Mundial.

O capítulo procura, igualmente, aflorar questões ligadas à participação de atores domésticos e internacionais nas referidas arenas, com vista a entender como se dão as suas relações de poder, de diálogo e conflito. Vale recordar que entre os atores domésticos e internacionais existe um grande nível de diferenciação e de assimetria de poder e de influência. No caso do BM, o principal financiador das grandes reformas da Educação Superior em Moçambique, essa realidade aplica-se não apenas pela sua condição de financiador, como também e sobretudo de ator político, intelectual e ideológico. Isto significa que o Banco atua com base em diferentes mecanismos visando difundir o seu paradigma global da educação no seio das instituições internacionais e nacionais. Este novo paradigma implica um novo tipo de Estado, que entre outros aspetos implica mais mercado, por um lado; mas por outro, desafia a autonomia dos Estados para a construção de sistemas nacionais dentro de um contexto de alguns poucos grupos privados transnacionais, o que tem um grande potencial de fragmentar mais ainda as aspirações políticas dos chamados países em desenvolvimento, aonde Moçambique se insere.

Neste capítulo apresentamos nossa análise com base em documentos oficiais e literatura especializada, mas igualmente o resultado empírico de entrevistas conduzidas junto à atores-chave do processo de implementação de políticas públicas no Ensino Superior. No geral, as entrevistas foram fundamentais para revelar que o BM se constitui no principal financiador das grandes reformas para a montagem de um sistema de governo da ES, tentando conduzir o país

a uma matriz que reflita mais a visão do Banco e menos da sociedade moçambicana. As entrevistas foram realizadas junto aos seguintes atores: i) Vice Ministra do setor que superintende o ensino superior; ii) Diretora Nacional do Ensino Superior; iii) antigo Vice Ministro responsável pelo Ensino Superior e um dos coautores do desenho da nova abordagem da cooperação do BM nesta área; iv) antigo Reitor da Universidade Eduardo Mondlane, por ter sido o principal líder das transformações dos pressupostos da transição da cooperação com o ex-bloco soviético para o Ocidente; v) atual reitor da Universidade Eduardo Mondlane; vi) Reitor da Universidade Joaquim Chissano; vii) Reitor da Universidade Pedagógica; viii) Dois oficiais do Banco Mundial. No apêndice desta tese apresentamos a lista completa das entrevistas realizadas (datas, nomes, funções) e o roteiro utilizado para a condução das entrevistas semiestruturadas.

Em adição aos dados colhidos pelas entrevistas, e com vista a explorar em profundidade, os efeitos dos mecanismos instituídos na cooperação com o BM e, ao mesmo tempo visando a aferir o impacto dos seus resultados para potencial transformação social, centramos a nossa atenção nas principais áreas de atuação de cada ator entrevistado. Para tanto, seguindo os pressupostos apresentados anteriormente, este capítulo também apresenta os principais resultados obtidos do inquérito respondido por vinte e um (21) indivíduos representantes de um universo de cinquenta e três (53) instituições do ensino superior (IES) em funcionamento em Moçambique no momento da redação desta tese. A representatividade das instituições das três regiões do país foi garantida pela seleção aleatória nos seguintes extratos: região do país (Norte, Centro e Sul), tipo da IES (Pública ou Privada), Classe⁵⁸ (A, B ou C).

O inquérito foi desenhado com vista a obter opiniões dos gestores e/ou atores das IES sobre o seu envolvimento nas diferentes atividades levadas a cabo por instituições nacionais, guiadas por políticas internacionais de apoio à educação em Moçambique, com atenção particular no Banco Mundial.

Importa sublinhar que aqui tomamos também em conta a necessidade de compreender a forma como se manifesta a presença do Estado, e uma das formas de fazer este exercício é analisar o assunto em termos de financiamento e monitoria dos resultados do seu projeto político na área da ES. Deste modo, este capítulo está estruturado da seguinte maneira: breves considerações sobre a cooperação do Banco Mundial na área da Educação Superior, partindo da abordagem internacional, para, em seguida, descer para o nível nacional em Moçambique; o

⁵⁸ As IES em Moçambique estão categorizadas em Classes A, B, C, D e E. As de Classe A correspondem as Universidades e Academias, Classe B, Institutos Superiores, Classe C, Institutos Superiores Politécnicos, Classe D, Escolas Superiores e E, outras formas de organização do ES.

aprofundamento do entendimento sobre como os atores domésticos e internacionais se articulam e participam em diferentes arenas do processo político da educação superior e; a articulação dos instrumentos de planificação governamental e prioridades do Banco Mundial. Finalmente, apresentamos a percepção dos gestores de IES sobre os resultados das principais áreas de cooperação do Banco Mundial na Educação Superior e a presença do Estado, com base nos seguintes elementos: i) Governança do Sistema; ii) Fundo Nacional de Investigação; iii) Fundo de Desenvolvimento Institucional e; iv) Bolsas de Estudo.

4.2. Cooperação do Banco Mundial na área da Educação Superior: História, abordagens e perspectivas

A melhor forma de compreender a atuação do Banco Mundial no campo da educação é rebuscar os fundamentos e o contexto da nova gestão pública (NGP). Verger e Normand (2015) destacam que embora, ao longo do século XX, tenha havido diferentes ondas de reformas na gestão do setor público, muitos autores acreditam que a NGP começou a penetrar em países industrializados ocidentais na década de 1980. Entre os países precursores do NGP estão os Estados Unidos, o Reino Unido e o Canadá, todos governados por partidos conservadores nesse período. Os Governos conservadores justificaram a implementação de reformas da NGP devido à necessidade de promover maior eficiência no setor público em um período de austeridade econômica e fiscal. O outro incentivo para a promoção da NGP foi o enfraquecimento do poder dos sindicatos e outros grupos de pressão por meio da fragmentação dos serviços públicos.

Posteriormente, instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional encabeçaram programas estratégicos ligados à NGP em países em desenvolvimento. Foi assim que na década de 1990, a NGP tornou-se um componente-chave dos programas de ajuste estrutural promovidos por essas organizações que consideraram que, para que as medidas de estabilidade macroeconômica que prescreveram aos países sejam eficazes, elas deveriam ser combinadas com uma escolha pública e abordagem gerencial da reforma do setor público (VERGER; NORMAND, 2015).

Nestes termos, fica claro que a NGP é uma constelação de teorias, marcos e ferramentas de gestão, regulamentos e normas para a reforma do setor público produzidos por redes transnacionais de especialistas, fazedores de políticas, organizações internacionais, *think tanks* e fundações, agências internacionais e grupos de consultoria. Os discursos e instrumentos de operacionalização da NGP circulam globalmente, mas são reformulados e traduzidos em

contextos nacionais e locais de tal forma que as políticas finalmente retidas possam ter abordagens bem diferenciadas. Assim, ao adotar a NGP, alguns países dão mais ênfase ao mercado e às privatizações, enquanto outros estão mais preocupados com a descentralização e a prestação de contas. A penetração da ideologia de gestão como mecanismo de garantia da qualidade varia de um contexto nacional para outro. Também tem consequências na profissão docente. Quando as normas da NGP são institucionalizadas na formação, qualificação e seleção de docentes, a profissão é segmentada com base em diferentes demandas e opções de carreira. No entanto, quando a tradição sindical e ativista de um país é forte, a capacidade de resistir a certos preceitos do NGP aumenta (VERGER; NORMAND, 2015).

É nesta base que podemos entender que o paradigma da educação global desenvolvido pelo BM caminha lado-a-lado com diferentes organizações ocidentais e internacionais (casos da UNESCO e OCDE), porém o seu empenho particular através de equipes de consultoria técnica, tem um grande significado para a incorporação da sua filosofia em processos políticos. No caso da perspectiva política-estratégica do BM, esta é orientada fundamentalmente, por três documentos: primeiro, o *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995); segundo, o *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms* (1998) e; finalmente, o *Higher Education in Development Countries: Peril and Promise* (2000).

De acordo com a lógica estratégica de intervenção do BM, fica assente que a ênfase em reformas no âmbito da ES, apontando para quatro orientações: i) diferenciação institucional; ii) diversificação de fontes de financiamento; iv) redefinição do papel do Estado e as questões referentes à autonomia e à responsabilidade institucional e; v) políticas voltadas para equidade e qualidade.

Sguissardi (2000) salienta que cada uma dessas “orientações” supõe concepções teórico-políticas explícitas ou implícitas em torno da educação superior e de suas relações com o Estado e a sociedade civil. No caso da primeira, argumenta-se que o modelo tradicional das universidades europeias de pesquisa (modelo Humboldt⁵⁹), com estrutura de programas em um único nível, seriam custosas e pouco adequadas às necessidades dos países em

⁵⁹ A Universidade moderna encerra uma combinação de funções de ensino e pesquisa, uma inovação atribuída ao filósofo educacional da Prússia, Wilhelm von Humboldt, que em 1810, tornou-se o fundador da universidade de Berlim, cujas ideias viriam a tornar-se modelo na Europa e nos Estados Unidos. O principal desafio de Humboldt teria sido a transformação de Universidade que formara nos últimos 600 anos poucos campos como direito, medicina e outros campos profissionais, para um modelo de instituição que transpassa os limites disciplinares para contribuir com a ciência para a sociedade e para o desenvolvimento económico. Para aprofundar, ver Yusuf e Nabeshima (2006).

desenvolvimento, pelo que a solução passaria pela *diferenciação institucional*, através da criação de instituições não-universitárias de diversos tipos: colégios politécnicos, institutos profissionais e técnicos de ciclos curtos, *community colleges* (com dois anos de ensino acadêmico ou profissional), além de ensino à distância. Este novo modelo deveria ser composto por instituições privadas, pois estas poupariam os recursos públicos e seriam mais sensíveis às necessidades mutantes do mercado de trabalho e ampliariam as oportunidades educacionais com pouco ou nenhum custo adicional para o Estado. A crença nas virtudes do mercado evidencia-se ao desaconselhar-se o desincentivo à iniciativa privada na educação superior por mecanismos como o controle do valor das matrículas.

A segunda orientação – *diversificação das fontes de financiamento das instituições estatais* – defende a extinção da gratuidade dos estudos em IES públicas, em particular para os que possam auferir rendas consideravelmente maiores durante a vida como resultado de terem feito um curso superior; o financiamento do ensino superior pelos ex-alunos, por ajuda externa e organismos de crédito; e as atividades que gerem recursos, tais como, cursos de curta duração, pesquisa contratada pela indústria e serviços de consultoria. Nesse quesito, uma meta poderia ser a de que as instituições estatais obtivessem recursos que cobrissem 30% dos gastos ordinários à custa dessas fontes não-governamentais. Aqui salienta-se que vários países, na América Latina e na Ásia, já têm atingido esta porcentagem apenas com a cobrança de matrícula. Deste modo, o financiamento público deveria destinar-se indistintamente para instituições públicas e privadas, segundo o critério da qualidade das propostas.

A terceira orientação – *redefinição da função do governo no ensino superior* – sugere profundas mudanças na relação do governo com as IES, que deve contar com a maior participação da iniciativa privada. O Banco considera que a participação do governo na educação superior tem sido excessiva e ineficiente na maioria dos países, pelo que o Estado deveria criar políticas favoráveis ao desenvolvimento de IES públicas e privadas em um “mercado” competitivo. Em suma, o ponto central do Banco é de que o governo empregue o efeito multiplicador dos recursos públicos, garantindo uma maior autonomia das IES públicas, desobstruindo o caminho para o pleno desenvolvimento de iniciativas privadas, nacionais e transnacionais, nesse setor. Neste caso, em princípio ficaria reservado ao governo mais o poder de controle, via fiscalização e avaliação, do que o suporte financeiro. No caso da busca de recursos privados pelas IES estatais, os governos deveriam criar incentivos positivos outorgando fundos de contrapartida vinculados aos obtidos de fontes externas. Trata-se de uma abordagem que resgata alguns elementos estruturantes da segunda abordagem, que conduzem a uma perspectiva de reduzir o peso do Estado sobre as IES no campo da educação superior.

A quarta e última orientação – *prioridade aos objetivos da qualidade e da equidade* – reserva para o governo o credenciamento, a fiscalização e a avaliação das IES, além da distribuição dos recursos estatais, sob critérios de desempenho.

Em resumo, as necessidades do ajuste econômico e fiscal dos países em desenvolvimento, as premissas da análise econômica do tipo custo/benefício norteiam as principais diretrizes do Banco para a reforma dos sistemas de educação superior nesses países. Em breves palavras, fica saliente que as orientações do BM, apesar de assentarem numa narrativa de se priorizar os objetivos da qualidade e da equidade, os fundamentos apresentados para a sua materialização, através da diferenciação institucional, diversificação das fontes de financiamento das instituições estatais, bem como a redefinição da função do governo na educação superior, evidenciam a predileção do BM pelos sinais do mercado e o saber como bem privado e passível de comercialização, o que se afigura como um paradigma norteador das chamadas sociedades do conhecimento.

Laus (2012) participa deste debate e sustenta que as organizações internacionais, tais como a Unesco, o FMI, a OMC, a ONU, a OEA, o Banco Mundial e a OCDE, entre outros, bem como os organismos bilaterais, utilizam-se de suas diretrizes políticas para influenciar também as agendas e as políticas nacionais no campo da educação superior nos países em desenvolvimento. Tendo por base realidades exógenas, dos países avançados, associam-se aos governos nacionais para a implantação de políticas e estratégias para a área. Para tal fim, essas organizações, por meio de suas políticas institucionais, utilizam-se de mecanismos de entrelaçamentos e relacionamentos em rede em nível global. Isto implica no estabelecimento de agendas nacionais em nível global, a construção de instituições, visando a elaboração e prescrição de políticas e tipos específicos de instituições nacionais. Pelo facto destes mecanismos não levarem em conta as diferenças, as especificidades do potencial e das carências também específicas de cada país e suas histórias, culturas e políticas, são alvos de questionamento, principalmente pela comunidade acadêmica. Os referidos mecanismos podem ser ilustrados pela difusão de conceitos, como o da chamada sociedade do conhecimento e pela produção de documentos específicos como os da Unesco, principalmente o gerado pela Conferência Mundial de Educação Superior de 1998, que defende o reforço do papel do Estado no processo de transformar a educação superior em estratégia fundamental para o desenvolvimento e a modernização da sociedade bem como reafirma a importância da aplicação de normas regionais e internacionais para o reconhecimento de estudos e diplomas. Nesse sentido, Maciel (2005, p. 39) alerta que a “ideologia do 'conhecimento' homogeneamente distribuído e acessível tende a escamotear a questão central de estruturas e relações de poder

em que a desigualdade tende a se exacerbar”. Deste modo, a hipótese de Laus (2012) é a de que a ação destas organizações não é neutra e é com esta perspectiva que recomenda analisar a trajetória dos países.

Verger; Brent e Altinyelkenc (2014), por sua vez, no seu estudo intitulado *Learning from all? The World Bank, aid agencies and the construction of hegemony in education for development*, realizado junto das agências com que o Banco trabalha, reconhecem o seu esforço significativo para promover a inclusão e a transparência do processo participativo, mas concluem que as condições para promover a participação da qualidade e a mudança de políticas substantivas não estão dadas. Além disso, a forma como as agências internacionais de ajuda produzem e utilizam o conhecimento limita seu papel e influência no contexto das consultas do Banco. Assim, ao não contestar substancialmente as ideias políticas do Banco, as agências contribuem inadvertidamente para reproduzir a predominância do Banco na área de educação para o desenvolvimento. Em suma, a inclusão e a transparência são necessárias, mas não são suficientes para uma governança mais democrática e participativa (global). A empatia e a vontade de se engajar com ideias alternativas também seriam necessárias – não apenas no nível de prioridades e procedimentos, mas também no nível de políticas e reformas de paradigmas. Uma pré-condição para que isso aconteça seria a equipe do Banco reconhecer os participantes como iguais ou, pelo menos, como atores que possam contribuir com conhecimentos valiosos nas deliberações. Embora os dados empíricos da pesquisa não permitam avaliar conclusivamente se o reconhecimento funciona dessa forma, descobriu-se que um desafio adicional está relacionado à autoimagem do participante. Ou seja, as agências com que o Banco trabalha e provavelmente os demais participantes, tendem a se perceber como atores subordinados do conhecimento ao se engajarem em políticas de reforma educacional com o Banco.

Neste contexto, mesmo reconhecendo a existência de um isomorfismo mimético de arranjos institucionais apologizados pelo BM, importa analisar criticamente estes pressupostos e suas implicações na governação em Moçambique. Por isso buscaremos a seguir aprofundar a nossa compreensão sobre a abordagem do BM na educação superior em Moçambique, numa perspectiva da sociologia política⁶⁰, evitando deste modo contar a história pela história, mas

⁶⁰ De acordo com Scherer-Warren (2015), citando Perissinotto (2004), a preservação do recorte teórico-interpretativo da sociologia política, apoiando-se em Sartori (1969), para o qual a sociologia política é um “híbrido inter-disciplinar” que conjuga os ensinamentos da sociologia e da ciência política, o pesquisador influenciado por essa disciplina deve se orientar contra os reducionismos e deve conjugar em suas análises as variáveis típicas da Sociologia (as estruturas sociais) com as variáveis típicas da Ciência Política (as estruturas políticas) (Sartori, 1969, p. 109). A Sociologia Política é, portanto, uma aceitação do fato óbvio, mas atualmente relegado ao

explicando a interdependência entre diferentes atores políticos e estruturas sociais existentes que, por sua vez, dão origem ao facto histórico.

4.2.1 A Abordagem do Estado Moçambicano sobre a Educação Superior

Muito resumidamente, a abordagem do estado moçambicano em relação a educação superior enquadra-se três fases históricas fundamentais: i) colonial (1962-1975), ii) pós-colonial/independência nacional (1975-1986) e, iii) o momento da abertura do País para a economia do mercado (1986), com uma sub etapa que vai do ano de 2000, à esta parte. A primeira fase é marcada pelo período colonial, com a criação dos Estudos Gerais Universitários (EGUM), fundado em 1962, que mais tarde (1967) veio a ser transformado em Universidade de Lourenço Marques e, a seguir, em Universidade Eduardo Mondlane (UEM), após a proclamação da independência nacional, em homenagem ao primeiro presidente da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO).

Na segunda fase, com a proclamação da independência nacional, o Governo da República Popular de Moçambique estabeleceu como prioridade a democratização da educação e a sua generalização a todo povo, para se contrapor ao que se considerava ser objetivo central do sistema colonial: “despersonalizar o moçambicano, desliga-lo do seu país e da sua origem, levando-o assim a negar, a desprezar, a envergonhar-se do seu povo e da sua classe, a perder a iniciativa criadora e só reconhecer como válidos os valores do colonizador” (GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 1977, p. 8).

A visão da Frelimo neste período, em face da sua opção ideológica, era de que a Universidade colonial pertencia predominantemente aos grandes monopólios económicos que a financiavam e controlavam os centros de pesquisa científica, que por sua vez orientavam os seus trabalhos e investigações em função das suas necessidades. Isto fazia com que a Universidade fosse vista como templo elevado de ciência e catedral dos bem-dotados. A burguesia consagrava este carácter sagrado da universidade, concedendo-lhe o estatuto de autonomia que é apanágio das instituições que se pretendem acima da vida social. É assim que se enquadrava a fala de Samora Machel, para quem “uma Universidade autónoma é uma universidade divorciada da realidade revolucionária. Uma universidade separada do povo é um

esquecimento, de que os sistemas social, económico e político são interdependentes (SCHERER-WARREN, 2015, p. 47).

bastião da ideologia burguesia e contrarrevolucionária” (GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 1977, p. 17).

Em contrapartida, a visão da nova universidade devia “descer” para o povo, à realidade revolucionária em que a educação superior se encontrava inserida. Aqui havia ainda o reconhecimento de que a Universidade tradicional representava uma franja de privilegiados, aonde não se fazia sentir a presença da classe operária e camponesa, em que os filhos do povo não a frequentavam, bem como os próprios operários e os próprios camponeses. Em síntese: era preciso construir uma universidade nova, do povo.

A nova Universidade, a do povo, deveria mergulhar as suas raízes na realidade nacional, procedendo de forma sistemática e organizada à investigação e recolha do património histórico nacional, cultural, artístico, científico e técnico. Para o efeito, era necessário ligar a universidade à fábrica e à aldeia comunal. O argumento de peso aqui era que a distância entre a universidade e o povo, tornava-a um instrumento de penetração imperialista. Assim, na visão da FRELIMO, a introdução de tecnologias de ponta numa economia nacional subdesenvolvida, cujos domínios estavam fora do alcance das capacidades produtivas nacionais, podia transparecer grandes conquistas econômicas, mas na verdade eram meios para se perpetuar a dependência do País em relação ao exterior.

Para sinalizar o compromisso do estado com a educação superior, instituiu-se um fundo de bolsas de estudo no valor de 3.000 contos⁶¹ anuais destinado a financiar os estudos de filhos de pobres, de militantes, operários, camponeses e combatentes das forças populares de libertação de Moçambique. Esta abordagem socialista, que podemos caracterizar como a segunda etapa da história da educação superior, tal como os outros setores de atividade, veio a sofrer uma profunda alteração em termos de filosofia e sua prática, quando o País se abriu para a economia de mercado, entre 1986/87, permitindo deste modo a participação de atores não-governamentais nesta área e não só.

De uma ideia e instituição concebida como réplica mimética de universidade portuguesa colonial, para formar filhos e filhas de colonos residentes na outrora colonial, mais tarde província ultramarina de Moçambique (MARIO *et. al.*, 2003; BEVERWIJK; GOEDEGEBUURE; HUISMAN, 2008; LANGA, 2006 *apud* LANGA, 2012), o ensino superior em Moçambique passou por sucessivas fases de transformação. Este processo de mudanças implicou a reinvenção dos seus fundamentos filosóficos, consubstanciada na expansão do acesso (para fazer o contraponto à perspetiva excludente portuguesa), conferindo

⁶¹ Moeda utilizada em Moçambique durante o período colonial, tendo vigorado de 1914 a 1980.

desta feita um acento tónico na diferenciação e diversificação de instituições, para assegurar um maior estabelecimento de uma abordagem politécnica.

A terceira fase vai de 1990 até ao presente e inicia-se com a descontinuidade do projeto da constituição de uma sociedade socialista. Em 1990, Moçambique adota uma nova Constituição da República que abre espaço para a introdução da democracia multipartidária e para a liberalização da economia, inaugurando um novo rumo para o fim da guerra civil que durou dezesseis anos. Na área de educação superior, em particular, esta fase foi caracterizada pelo surgimento de provedores privados, por um lado, mas também pela contínua expansão de instituições públicas a escala nacional (LANGA, 2012).

A partir dessa altura, o Estado começou a incentivar a participação do privado – uma intenção que veio materializar-se a partir de 1995, com o surgimento das primeiras IES privadas, notadamente o Instituto Superior Politécnico (ISPU, mais tarde transformado em Universidade Politécnica), Instituto Superior de Ciências e Tecnologias de Moçambique (ISCTEM) e Universidade Católica (UCM).

Nesta altura, Moçambique registrava um dos mais altos crescimentos em toda a região subsaariana, mas ainda assim, havia o reconhecimento de falta de recursos humanos qualificados para responder às demandas da sociedade e do mercado. É assim que se justifica que especialistas nesta área (MÁRIO *et al.*, 2003). sublinharam que o crescimento económico sustentável era criticamente importante para o desenvolvimento social e redução de altos níveis de pobreza. E mais, assinalaram que Moçambique sofria ainda de escassez de profissionais qualificados com competências fundamentais para a execução adequada de políticas públicas, para liderança efetiva na sociedade e o treinamento de sucessivas gerações de profissionais e educadores. Sublinharam igualmente que o país sofria de uma aguda disparidade em riquezas, desenvolvimento e recursos humanos qualificados, conduzindo todos os governos provinciais e líderes cívicos exigindo IES em suas regiões. Foi assim que esta combinação de fatores levou o governo a conferir grande importância a educação superior, inaugurando o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia (MESCT). Este novo Ministério tinha a tarefa basicamente de elaborar um plano para a educação superior em Moçambique, decidindo sobre o papel relativo a instituições governamentais e não-governamentais e a utilização mais apropriada de financiamentos públicos (MÁRIO *et al.*, 2003, p. 2).

O MESCT foi criado em 2000, tendo como propósito o desenvolvimento de um marco regulatório e de mecanismos legais para assegurar a implementação efetiva de políticas nacionais para a educação superior e pesquisa. Assim, respeitando a autonomia das IES, o governo estava comprometido com:

- i) Revisão das leis existentes sobre a educação superior, estatutos e regulamentos a luz de circunstâncias mutáveis;
- ii) Definição de normas para estabelecimento de IES e cursos;
- iii) Definição de um sistema de acreditação para a educação superior;
- iv) Desenvolvimento de uma política nacional na área de ciência e tecnologia, incluindo pesquisa científica;
- v) Assegurar que os estatutos e regulamentos são consistentes com políticas nacionais de autonomia institucional e prestação de contas, financiamento e garantia de qualidade;
- vi) Obrigar a todas IES a submeter regularmente planos estratégicos e relatórios ao MESCT;
- vii) Encorajar a coordenação entre IES's e instituições de pesquisa;
- viii) Rever os salários para assegurar que profissionais com habilidades vocacionais relevantes sejam consideradas juntamente com qualificações acadêmicas;
- ix) Definir política e legislação para funcionários da educação superior, para assegurar estabilidade do emprego e competitividade do mercado;
- x) Adotar política de benefício fiscal, com isenção ou redução de obrigações fiscais para as IES's privadas com vista a promoção da expansão (MÁRIO *et al.*, 2003, p. 93).

Os autores citados anteriormente argumentam ainda que o Governo estava igualmente comprometido com a promoção e facilitação da integração regional e multilateral e cooperação internacional na esfera da educação superior. Nesse sentido, o MESCT começou a promover intercâmbios de programas científicos e acadêmicos ao nível regional e internacional. Na sequência, foram também iniciadas ações para a facilitação entre IES's e doadores, investidores e companhias com o propósito de estabelecer parcerias. Entretanto, apesar das IES's privadas começarem a contribuir para atender a demanda pela educação superior, manteve-se a expectativa das IES's públicas numa maior capacidade de tomar a liderança do sistema através da combinação das tarefas de ensino e pesquisa. Os autores salientam, no entanto, que a pesquisa realizada pelas IES's públicas era percebida como crítica para a produção fundamental do conhecimento aplicado e que o Governo estava empenhado em ver a expansão e a consolidação do sistema através da abertura de programas de pós-graduação em IES's públicas (MÁRIO *et al.*, 2003).

A concretização do conjunto de ideias retro apresentadas, nesta terceira fase, assentou-se na institucionalização de arenas do processo político, que se situam em pelo menos três níveis (Parlamento, Executivo e setorial), contando com a participação de atores internacionais domésticos, cujas dinâmicas são fundamentais para compreender como se dão as relações de poder e legitimação, tanto da parte do GM, assim como do BM. Portanto, como se fez referência ao longo desta secção, apesar do Estado ter definido uma abordagem inicial sobre a ES, pela

falta de recursos e dada a conjuntura internacional, viu-se obrigado a voltar-se para instituições financeiras internacionais, como é o caso do BM, através de sistemáticos projetos, como se pode ver na secção seguinte.

Vale destacar que nesta terceira fase, ocorreu principalmente na primeira década de 2000 e se intensificou na década passada, uma verdadeira massificação do ensino superior, promovida pelo presidente Guebuza. Essa massificação não pode ser confundida com a entrada de agentes privados no sector, na medida em que também incluiu a rede pública, com a criação de universidades nas diferentes regiões de Maputo e o fim do monopólio desta na oferta do ensino superior. No sector público, a massificação do ensino levou até a necessidade de fragmentação da maior IES em termos de população estudantil – a Universidade Pedagógica – em três universidades regionais, notadamente a UniSave, a UniLicungo e a UniRovuma. O outro elemento que surge com a massificação do ES é a perda de qualidade do mesmo e o debate em torno disso, com alguns defendendo que essa perda de qualidade seria superada posteriormente. Uma das consequências dessa baixa qualidade do ensino é a crescente existência de analfabetos funcionais, mas também é importante notar que o aumento ao acesso está a criar uma massa crítica, que parece estar a participar e a enriquecer a qualidade do debate público. Ainda assim, é interessante notar que apesar desta crescente qualidade do debate publico, o mesmo continua relativamente periférico, no contexto de arenas do campo político, o que de certa forma pode explicar como e porquê as dinâmicas dentro dos actores da ES se desenvolveram e o rumo tomado. Olhando para este aparente paradoxo, sobretudo considerando o carácter emancipatório da educação, e tendo em conta que o Banco Mundial é o principal financiador das grandes reformas deste setor, parece haver aqui questões importantes a ter em conta como o seu papel neste processo e como o mesmo se articula com as dinâmicas internas políticas, de acumulação e de legitimação de um discurso de modernização e combate à pobreza, principalmente defendido pelo Presidente Guebuza e que se reflectiu na expansão deste serviço público para todo o país.

4.2.2. A abordagem do Banco Mundial sobre a Educação Superior em Moçambique

A intervenção do BM em Moçambique, especificamente na educação superior, remonta de negociações iniciadas em 1985/6, numa altura em que o país se preparava para fazer a sua transição de um regime unipartidário para o multipartidário, legitimada pela aprovação de uma nova Constituição da República, a de 1990. A intervenção do BM, desde essa altura, tem sido

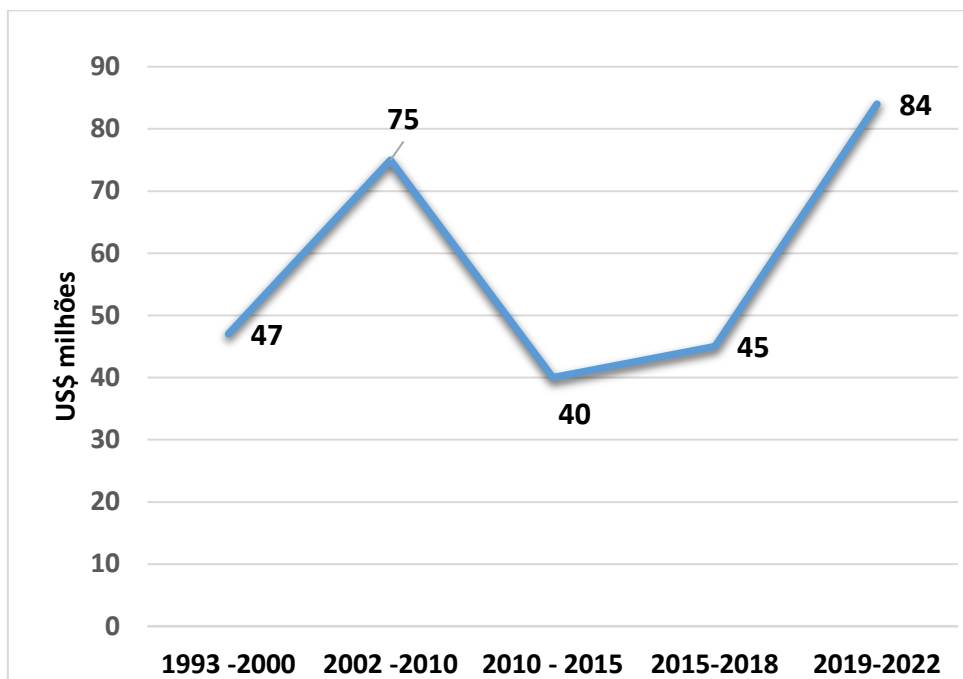
materializada através de projetos que ao longo dos tempos são transfigurados, sem prejuízo do seu *locus genético*⁶². Do ponto de vista cronológico, podemos assinalar que o primeiro projeto do BM na área da educação vigorou de 1993 a 1999, tendo sido negociado diretamente pela Universidade Eduardo Mondlane⁶³ (UEM). A razão desta opção ligava-se ao fato de ser a única IES no nível nacional e por isso mesmo não existia um sistema governamental montado para pensar sobre estas matérias.

A motivação de entrada do BM enquadrava-se num contexto em que o país experimentou um rápido crescimento económico, que esteve associado aos acordos de paz em 1992 e a liberalização da economia, o que permitiu que o crescimento anual girasse em torno de 10%, no período de 1994 a 1996, tendo atingido o pico de 12,4% em 1997 (WORLD BANK, 1999). As perspetivas para esta tendência de crescimento eram consideradas boas, uma vez que o país tinha áreas ainda não exploradas, como agricultura, energia e turismo - que na verdade continuam elencadas como prioritárias para o desenvolvimento nacional - e que deviam merecer atenção e intervenção, deduzindo-se deste modo que se enquadravam no projeto político do governo moçambicano sobre a educação superior. De lá a esta parte (1993-2019), o BM desembolsou para a área da Educação Superior, em forma de projetos um total de US\$ 291 milhões, conforme ilustrado no gráfico abaixo.

⁶² Aqui referimo-nos à filosofia do BM, que apesar de mudança de designações dos seus projetos, existe um certo mimetismo isomórfico que se mantém.

⁶³ Esta é a mais antiga instituição do ensino superior que o País possui, tendo sido fundada em 1962, ainda durante o período colonial, como Estudos Gerais de Moçambique e mais tarde Universidade de Lourenço Marques. Com a proclamação da independência nacional, a FRELIMO (Partido-Estado) decidiu atribuir à Universidade, o nome do seu fundador.

Gráfico 8 - Evolução orçamental dos Projetos Financiados pelo BM (1993-2019)



Fonte: O autor, a partir de documentos oficiais do BM, 2019-2022.

O primeiro Projeto do BM - *Capacity Building (1993-2000)* - teve um financiamento de SDR 34 milhões, o equivalente a US\$ 47 milhões (WORLD BANK, 1993), para atender os objetivos de i) melhorar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem; ii) melhorar as condições de acomodação para docentes e pessoal administrativo; iii) melhorar as qualificações académicas do pessoal docente; iv) melhorar as condições de acomodação dos estudantes; v) reabilitar parcialmente a planta física da UEM; vi) dar início ao reforço do sistema de gestão financeira; e vii) acesso a internet (CHILUNDO, 2003). Na sua generalidade, seis anos após a sua implementação, estes objetivos foram considerados satisfatoriamente alcançados⁶⁴.

O segundo projeto - *Higher Education Project (HEP, 2002-2010)* – enquadrava-se num contexto em que o país acabava de sair de uma sangrenta guerra civil⁶⁵ que durou dezesseis anos, tendo implicado numa grande estagnação económica e social. Este foi ainda marcado por uma mudança de paradigma, na medida em que o BM deixou de financiar diretamente a UEM

⁶⁴ Cf. Neave, Huisman e Goedegebuure (2005); Mário *et al.* (2003) Chilundo (2002) Banco Mundial em Moçambique. Maputo (2002).

⁶⁵ Esta guerra foi movida pelo então movimento rebelde Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), tendo contado com apoio dos regimes do Apartheid na África do Sul e de Ian Smith na então Rodésia do Sul, atual Zimbabwe. Com a aprovação da Lei 7/91, de 23 de Janeiro, Lei dos Partidos Políticos em Moçambique, transformou-se em Partido Político, sendo atualmente o maior Partido da oposição e com assento parlamentar.

e passou a financiar a agenda de construção de um sistema como um todo, com um orçamento de SDR⁶⁶ 47,1 milhões (o equivalente a US\$ 60 milhões).

Os objetivos anunciados pelo BM deste segundo projeto eram: i) melhorar a eficiência interna e expandir os resultados de graduados; ii) melhorar o acesso equitativo e iii) melhorar a qualidade do ensino e aprendizagem assim como a do currículo (WB, HEP, 2002). Entretanto as dinâmicas da implementação ditaram o adiamento do término, em cerca de 9 meses, implicando um orçamento adicional de SDR 9,9 milhões, equivalente a US\$ 15 milhões (BANCO MUNDIAL, 2007).

Os objetivos dos fundos adicionais do Projeto eram: i) aumentar o número de estudantes universitários e graduados da licenciatura e expandir a sua qualidade; e ii) reforçar a capacidade de pesquisa para produzir resultados de investigação relevantes para a estratégia do País no respeitante aos setores económicos. Isto significa que se deveria assegurar o impacto do HEP original e atividades relacionadas com o projeto do ensino técnico, introduzindo elementos de inovação no estreitamento de colaboração entre o setor público e privado no desenvolvimento de habilidades em Moçambique.

O terceiro projeto, designou-se *Higher Education, Science and Technology* (HEST, 2010-2015) com um financiamento de SDR 24.9 milhões (US\$ 40 milhões), tendo encerrado em Dezembro de 2015 (BM, PROPOSTA DE CRÉDITO FINANCEIRO ADICIONAL AO HEP, 2015). Com efeito, voltou-se a negociar um financiamento de SDR 32 milhões, o equivalente a US\$ 45 milhões, para o período 2015-2018, tendo-se incorporado uma nova componente⁶⁷ no Projeto: *Technical and Vocational Education and Training* (TVET). Este acordo foi estabelecido com vista a manter os objetivos iniciais do HEST e também refletir as atividades a serem realizadas para o reforço institucional das ferramentas do TVET (WORLD BANK, 2015)⁶⁸.

Com este financiamento adicional, o alcance do seu impacto implicava: i) aumento de escala de realização de atividades importantes como a avaliação externa da qualidade dos programas de educação, melhoria do processo de ensino-aprendizagem através do uso de tecnologias de informação e comunicação numa perspectiva competitiva e bolsas de estudo; ii)

⁶⁶ SDR é a designação da moeda de uso do Banco Mundial, posteriormente cambiada em dólares.

⁶⁷ Curiosamente, com o acréscimo desta componente referente ao ensino técnico-profissional, a designação e o âmbito do Projeto *Higher Education, Science & Technology*, passou a coincidir com a designação do Ministério responsável pela sua implementação – o Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-Profissional, criado em 2015, o que pode sugerir que este pelouro foi concebido a medida das expectativas do BM.

⁶⁸ É interessante, entretanto, notar que este financiamento adicional seja superior que o orçamento inicial aprovado para o Projeto, e se tenha optado por uma doação, representando uma subida do valor inicial, acima de 100%, o que pode denotar que a orçamentação inicial não era realística ou que tal foi deliberadamente proposta, para “amarrar” cada vez mais ao Estado.

institucionalização de suporte de políticas e programas através de fundos competitivos para o ensino superior, por meio do Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI), e Autoridade Nacional da Educação Profissional (ANEP); iii) continuação de financiamento do desenho e pilotagem de novas políticas como bolsa-empréstimo ao estudante; iv) promoção de uma melhor articulação do ensino superior e o sistema do ensino técnico profissional (TVET) através do desenvolvimento de qualificações para priorizar setores econômicos e formação de professores para o ensino técnico profissional; v) melhorar a qualidade e a relevância da provisão do ensino técnico; e vi) criar o impacto através de uma forte colaboração com as empresas, na educação e pesquisas, e através projetos melhorados de monitoria e avaliação. Ademais, este acordo incluía US\$ 2.75 milhões para financiar a participação de Moçambique no Projeto de Centros Regionais de Excelência do Ensino Superior (ACE), que se considera estar totalmente alinhado com os desafios da parceria com vista a contribuir com o fornecimento de competências para cadeias de valor em setores prioritários.

Com o fecho do HEST, o País encontra-se desde então em processo de negociação de um quarto Projeto designado Mozambique Skills (BANCO MUNDIAL, 2019), orçado em US\$ 84 milhões, norteado basicamente por cinco principais indicadores de resultados: i) aumento do número de alunos inscritos em programas de ensino superior acreditados; ii) ingresso de alunos em institutos de referência em matéria de educação profissional (TVET); iii) número de alunos do nível superior em programas de formação de professores beneficiando de docentes qualificados; iv) aumento do número de qualificações em TVET demandados pelo setor privado e; v) aumento do número de qualificações do ensino superior demandado pelo setor privado/associações ou ordens profissionais.

O grande problema, uma vez mais, é que apesar de arenas instituídas, o confinamento da negociação entre o executivo e o Banco Mundial não permite a construção de uma visão estrutural e integrada, envolvendo todos atores relevantes do sistema, na medida em que a discussão do projeto não passa nem no âmbito do Conselho do Ensino Superior (CES), assim como do Conselho Nacional do Ensino Superior (CNES), muito menos do Conselho de Ministros ou Parlamento. Na verdade, a discussão esgota-se ao nível do setor e o que sai para interação com os implementadores (IES) é apenas para efeitos de socialização das informações e é levado a cabo pela própria unidade de coordenação do projeto, isto é o BM. Diferentemente desta abordagem, o que se esperaria é que esta atividade fosse realizada pelas unidades orgânicas centrais do setor, assegurando assim a existência de uma visão político-estratégica, para a qual os diferentes fundos de projetos (Banco Mundial incluso) serviriam apenas de recursos.

4.3. Arenas do processo político da Educação Superior: como atores domésticos e internacionais participam?

Existem pelo menos três níveis de arenas formais de processos políticos em Moçambique, designadamente: parlamentar, governamental (Conselho de Ministros) e, institucional/sectorial, que são formalmente dominados por atores domésticos. Apesar disso, dadas as características das relações de Moçambique com a CID, tal como explicamos nos capítulos anteriores, a participação de atores internacionais reproduz-se em todas essas arenas, especialmente no contexto de financiamento de atividades ou de cooperação técnica. De salientar que ao nível das arenas da sociedade civil, na área específica da educação, existe um fórum de organizações que trabalha nesta temática e é coordenadas pelo Movimento Educação para Todos (MEPT⁶⁹), que tem como foco a educação básica, não entrando deste modo na educação superior. Em outras palavras a sociedade civil está ausente de todo o processo político ligado à educação superior em Moçambique.

Voltando às arenas instituídas, importa anotar que no primeiro nível, está a Assembleia da República que, sendo o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique, compete-lhe determinar as normas que regem o funcionamento do Estado e da vida económica e social, através de leis e deliberações de carácter genérico, nos termos da Constituição da República. É no âmbito das suas competências de aprovar as leis constitucionais que, sob proposta do Governo⁷⁰ (no âmbito do exercício da iniciativa de lei, constitucionalmente consagrada, que a Assembleia da República aprova as leis que regem o funcionamento da educação de uma maneira geral, e a superior, em particular.

À arena parlamentar compete ainda o trabalho de supervisão do executivo, bem como o debate e aprovação apenas dos documentos que lhe são apresentados, notadamente o programa quinquenal do governo (PQG), o orçamento do estado (OE), o plano anual económico e social (PES) e os relatórios de progresso sobre a implementação do plano anual. Entretanto, o Parlamento não aprova outros documentos importantes para a governação do País, tais como o cenário fiscal de médio prazo (CFMP), a estratégia nacional de combate a pobreza (PARPA), as estratégias sectoriais, ou os acordos entre o governo e os doadores. Entretanto, a AOD é

⁶⁹ O MEPT é uma rede/ coligação de Organizações Não Governamentais, Associações, Organizações Comunitárias de Base e Pessoas Singulares que trabalham e/ou que se interessam pela melhoria da qualidade de educação em Moçambique. Foi estabelecido em 1999 com o objetivo de capacitar as Organizações da Sociedade Civil para o seu pleno envolvimento nas questões de educação e de advocacia em prol de Educação Básica de Qualidade Para Todos, pelo que apesar de participar nas áreas do sistema político instituídas, o seu âmbito não abrange a educação superior – nosso objeto de análise nesta tese.

⁷⁰ Para aprofundar, ver Macuane, 2000; Batley, R; Bjornested, L; Cumbi, A, 2006; Weimer, B; Carrilho, J, 2017.

canalizada para financiar as estratégias nacionais de combate a pobreza, bem como as setoriais, que são parte dos instrumentos que não passam do parlamento. Vale salientar que historicamente o parlamento moçambicano é marcado pelo domínio de uma única força partidária – a Frelimo. Ou seja, desde a inauguração da democracia multipartidária em Moçambique, em 1990, o Parlamento tem vindo a legislar basicamente na base de propostas do executivo⁷¹. Isto tem originado a uma certa crítica da sociedade e de pesquisadores, considerando que este anda basicamente a reboque do executivo. Assim, só com os seus votos, é possível fazer passar o Programa Quinquenal do Governo, planos anuais do governo, e diferentes leis ordinárias. Deste modo, se por um lado esta realidade concorre para a estabilidade da governação, no sentido em que o Partido no poder não precisa de grandes negociações com a oposição para materializar as suas agendas, por outro, importa notar que este baixo nível de pluralidade influencia negativamente na lógica de interação dos atores. Devido a esta realidade, regista-se um certo livre arbítrio do Governo nesta área pois o arranjo institucional existente não possui força suficiente para garantir a isenção, imparcialidade e *accountability* que eram de se esperar no sector da educação superior.

Estes fatos eliminam qualquer possibilidade de obrigar o governo ou outros agentes da despesa pública a prestar contas, sobre a globalidade de gastos públicos. Por isso, parte considerável da despesa não é submetida ao escrutínio parlamentar, e a forma como os fundos são utilizados e justificados, continua confinada entre o governo e os doadores. Entretanto, como já se disse antes, as organizações da sociedade civil, em face desta realidade, ainda não possuem uma institucionalidade que lhes permita influenciar o curso dos processos. É dentro deste contexto que Ngoenha (2019) defende que no fundo, governantes e membros da sociedade civil pertencem a uma mesma classe de elite, frequentam os mesmos lugares, têm os mesmos benefícios e simplesmente se apresentam com posturas diferentes. Sendo assim, se aquilo que fazem têm que prestar contas ao FMI ou ao Banco Mundial, significa que a autonomia ou a independência de Moçambique, parece hipotecada por esses processos, o que é problemático e, de certa maneira, grave.

A segunda arena – Conselho de Ministros - que nos termos da CR, é o Governo da República de Moçambique, órgão da administração do País com a responsabilidade de garantir a integridade territorial, velar pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico, implementar a ação social do Estado, desenvolver e

⁷¹ O Parlamento moçambicano é unicameral e possui 250 assentos. Na presente legislatura (2020-2024), a Frelimo tem 184 deputados (73,6 %), a Renamo tem 60 (24 %), e o MDM possui 6 deputados (2,4 %).

consolidar a legalidade e realizar a política externa do País. Na área da educação superior, cabe ao Governo preparar propostas de lei e submeter à Assembleia da República e, aprovar decretos-leis. É no exercício desta última competência, que o CM aprova os projetos de criação de IES e respectivos estatutos. Tal como na arena anterior, esta é formalmente dominada por atores domésticos, mas a participação de atores internacionais tem enquadramento em matéria de cooperação técnica e financiamento de atividades, no contexto da CID. A forma como se dá a participação dos atores internacionais, entre eles ocidentais e dos BRICS, consiste no financiamento a planos estratégicos setoriais, cursos de capacitação de técnicos (dentro e fora dopaís) e fornecimento de equipamentos, mediante assinatura prévia de memorandos de entendimento, aonde se sumariza as balizas da cooperação. Esta é uma modalidade que existe em Moçambique desde o início da cooperação com o FMI e BM, sendo que a sua vigência varia entre cinco e dez anos, fazendo-se muitas vezes coincidir com o início de novos ciclos de governo, para facilitar a inclusão das atividades nos planos setoriais.

Em terceiro lugar, está o próprio setor, no caso o Ministério de Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (MCTESTP) - o órgão central do Aparelho do Estado cuja lógica de participação de atores (domésticos e internacionais) mantém-se. O Ministério, de acordo com os princípios, objetivos, políticas e planos definidos pelo Governo, dirige, planifica, coordena as atividades neste campo e no âmbito da coordenação das suas atividades este setor conta com cinco braços:

1. Direção Nacional do Ensino Superior (DNES), que funciona como o órgão central do MCTESTP, e tem como domínio de atuação o acompanhamento, a coordenação de processos de estabelecimento e funcionamento das IES e a planificação do desenvolvimento do setor. De entre várias competências, pode se destacar, a coordenação das atividades do subsistema do ensino superior, definir normas de criação, extinção, organização e direção das IES. Dentro da DNES existem ainda sub-arenas, de onde a unidade de coordenação do Projeto financiado pelo BM faz parte, cobrindo os fundos de institucional (FDI), de investigação (FNI) e bolsas de estudos. Uma outra componente adicional, também financiada pelo BM, fora desta estrutura de coordenação é o projeto Mozambique Research Network (Morenet), que faz parte do nível de governação do sistema.

2. Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior (CNAQ), é o órgão implementador do Sistema Nacional de Avaliação e Qualidade do Ensino Superior (SINAQES), para velar pela avaliação e acreditação de cursos, programas e IES, na defesa do interesse público. O CNAQ assegura assim a harmonia, a coesão e a credibilidade do sistema

de avaliação, acreditação e acompanhamento da qualidade no ensino superior, através da realização de avaliações externas às IES e respetiva acreditação.

3. Inspeção Geral (IG): exerce a ação de controlo do funcionamento das IES, privadas e públicas, guiando-se pelo princípio de ética, legalidade, isenção, igualdade e não-discriminação. As atividades de inspeção ao ensino superior são realizadas em observância do Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das IES.

4. Conselho Nacional do Ensino Superior (CNES): é um órgão consultivo do Conselho de Ministros, de caráter representativo, que exerce a função de articulação e planificação integrada do ensino superior, que funciona no Ministério que superintende esta área. É de destacar a sua competência de pronunciar-se sobre as políticas e demais instrumentos normativos ligados ao setor.

5. Conselho do Ensino Superior (CES): é um órgão de consulta e assessoria ao Ministro que superintende o setor, que congrega todos os dirigentes das IES, tendo como função de coordenar e articular o subsistema do ensino superior. Das suas competências, é de destacar a análise periódica dos constrangimentos e oportunidades do sector.

Tanto o CNES, assim como CES, reúnem-se duas vezes ao ano, ordinariamente, e, extraordinariamente, sempre que se mostrar necessário, convocados pelo Ministro do setor. Conforme referimos logo desde o início desta subsecção, estas diferentes arenas são dominadas formalmente por atores domésticos, sendo que a intervenção dos atores internacionais, através do G19⁷² justifica-se mediante solicitação de intervenção do executivo, quer para efeitos de ajuda financeira ou ainda em espécie, no âmbito da cooperação técnica. A incidência destes atores justifica-se com a insuficiência de recursos por parte do governo moçambicano em realizar as suas despesas públicas sem intervenção externa, quer de forma direta no orçamento (AOD) ou sectorialmente através de projetos específicos, o que acaba propiciando a omnipresença da cooperação internacional em toda extensão da máquina administrativa do Estado⁷³. No caso da cooperação com o BM, é habitual que a cooperação técnica prestada implique a constituição de uma unidade de coordenação do projeto (UCP), normalmente dominada por especialistas das diferentes áreas, muitos deles, se não todos, funcionários do estado, que acabam se desvinculando do governo para trabalhar para o Banco. Estes funcionários são instrumentais para a operacionalização do paradigma do Banco, bem como

⁷² Os atores internacionais que operam em Moçambique são basicamente compostos pelo G19: Alemanha, Áustria, Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, Bélgica, Canada, União Europeia, DFID, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia e Suíça. Adicionalmente, existe também a presença dos Emirados Árabes Unidos e das Nações Unidas.

⁷³ Aqui inclui-se tanto as instituições do executivo, do judiciário, bem como o Parlamento.

para fiscalizar permanentemente as atividades realizadas pelo executivo, assegurando que não se fuja da “linha” estabelecida.

A realidade acima descrita constitui-se num desafio institucional devido à capacidade de que o País não dispõe para manter um corpus administrativo de gestão do Estado que seja coerente e estável, em relação a articulação dos principais instrumentos programáticos da ação estratégica de governação, em todas arenas do processo político, mas que em todas elas está presente a cooperação internacional, e o BM, em particular. Por essa razão, o aprofundamento do entrosamento dos principais instrumentos de governação (que nem todos são escrutináveis em arenas instituídas) e as prioridades do Banco Mundial, que obviamente nem sempre são coincidentes, como se vai demonstrar nas secções subsequentes.

4.4. Articulação entre instrumentos de Planificação do Governo e Prioridades do Banco Mundial

A Planificação do Governo em Moçambique é feita pelo cruzamento de três instrumentos essenciais de nível macro: o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), o Programa Quinquenal do Governo (PQG) e os Planos Económicos e Sociais (PES) setoriais. Adicionalmente, consideram-se os Planos Estratégicos Setoriais, cuja vigência vai normalmente para além dos cinco anos, que por seu turno coincidem com a vigência de um mandato que conforme a Constituição da República, é de cinco anos. O CFMP é um instrumento fundamental no processo de preparação do PES e do Orçamento do Estado (OE), apresentando-se com uma visão de médio prazo, o que permite garantir a previsibilidade de recursos para a continuidade da despesa dos exercícios anteriores e em função do envelope de recursos (definidos no Quadro Macro) definir novas despesas públicas, através das quais se estabelecem os limites para o OE.

Entre as principais características do CFMP, destaca-se i) a sua natureza rolante, com um horizonte temporal de três (3) anos, em que o primeiro ano de programação resulta no OE; ii) durante o processo da elaboração do CFMP são analisadas e ajustadas as opções estratégicas definidas e as despesas correspondentes, permitindo assim que o resultado das escolhas das ações e as correspondentes implicações financeiras, sejam refletidas no PES e no OE do ano seguinte; iii) o Processo de elaboração do CFMP abrange todos os órgãos e/ou instituições do Estado à nível central e local (provincial e distrital) e é coordenado pelo Ministério de Economia e Finanças (MEF).

O atual quadro do Sistema Nacional de Planificação em Moçambique (SNP) é composto por instrumentos que se enquadram em três categorias: i) *Política* - apresenta um conjunto de diretrizes aprovadas e implementadas pelo Governo, com vista a orientar a intervenção da ação pública e privada (ex. o PQG, a Política de Educação, Habitação, entre outras); ii) *Estratégica* - apresenta as diretrizes aprovadas pelo Governo, com vista a orientar a ação pública e privada para atingir determinados objetivos a médio e longo prazo (ex. a Estratégia de Redução da Pobreza, Plano Diretorio de Energia, entre outros); iii) *Operacional* - com a finalidade de operacionalizar a implementação das diretrizes do Governo através da planificação de curto prazo. O Governo define as ações a serem desenvolvidas anualmente para se atingir os resultados esperados (objetivos e metas) através do PES e o OE.

Ainda no contexto da planificação e implementação dos programas governamentais, existe a Monitoria e a Avaliação (M&A). A monitoria é um instrumento de gestão cujo objetivo é acompanhar as ações e o cumprimento das metas propostas e dos avanços alcançados pelo programa/projeto, num determinado período, de modo sistematizado, contínuo e permanente. Faz-se através do recolhimento e análise de informações visando melhorar a eficiência e a eficácia, comparando-se o real impacto ao projetado. Por seu turno, a avaliação é um processo de análise de informações sobre as atividades, as características e os resultados de um programa/projeto, respondendo à uma ou mais perguntas avaliativas, determinando deste modo o seu mérito, através da explicação da relação causal.

Estes instrumentos são considerados importantes no processo de tomada de decisões em tempo oportuno, pois asseguraram o cumprimento das metas, prazos e objetivos estabelecidos. Por exemplo, o Balanço do PES, Relatório de Execução Orçamental (REO), Balanço do Plano Quinquenal do Governo (BPQG) e Relatório de Avaliação de Impacto (RAI). Nestes termos, enquanto o CFMP é o instrumento de ligação entre a planificação estratégica e a operacional, a M&A é importante no CFMP na medida em que a planificação e ajustamento na implementação das prioridades é feita tendo em conta a informação sobre o desempenho e resultados previamente observados.

A elaboração do CFMP inicia em Novembro do ano N-2 e termina em Abril do ano N-1, porém, este exercício por especificidades, começa em Fevereiro do ano N-1, e toma como base os limites do OE deste mesmo ano. Neste processo, são determinados os pressupostos macroeconómicos que condicionam o envelope de recursos e o nível de despesas do Estado para o PES e OE do ano seguinte. Após a aprovação do CFMP, tendo em conta os limites indicativos segue-se o processo de elaboração do PES e OE. Neste estágio faz-se o ajustamento de metas e de necessidades de recursos, consoante a conjuntura macroeconómica do momento.

Esta fase termina a 31 de Julho, de cada ano, com a submissão das propostas do PES ao MEF e encerramento do Módulo de Elaboração Orçamental (MEO).

Do lado do BM, em termos de prioridades, podemos basicamente alistar o seu grande interesse em estabelecer um sistema de governação da educação superior que se ajuste a sua agenda de diferenciação institucional, diversificação das fontes de financiamento das instituições estatais, bem como a redefinição da função do governo. Esta abordagem vem a confirmar que o BM, na área da educação superior, é por uma perspectiva de menos governo e mais mercado, na linha do novo gerencialismo público.

Neste contexto, a articulação entre instrumentos de Planificação do Governo e Prioridades do Banco Mundial é crítica. Por um lado, na medida em que na eventualidade de alistamento de uma atividade que não vá na linha do Banco, e que não obtenha autorização para a sua execução, não recebe fundos para a execução, apesar do acordo previamente firmado entre as partes e da soberania das instituições do Governo, na tomada das suas decisões. Por outro lado, a natureza dos instrumentos financiados pelo BM (estratégias nacionais de combate a pobreza e estratégias setoriais, por exemplo) não passam pela apreciação nem aprovação do parlamento, esvaziando-se assim uma intervenção importante deste órgão no que tange ao acompanhamento e fiscalização das ações do executivo.

Apesar destes aspectos potencialmente críticos, a cooperação com o BM gerou resultados concretos dignos de realce, sobretudo na área de infraestruturas e bolsas de estudo, para além de financiar atividades no quadro da construção de um sistema de gestão da educação superior. Ainda assim, parece-nos importante compreender as percepções dos gestores de topo ao nível setorial, bem como dos gestores das IES, no que tange aos resultados da cooperação com o BM.

4.5. Principais áreas de cooperação do Banco Mundial na Educação Superior e a presença do Estado: Resultados e percepções dos gestores de topo ao nível setorial e das IES

Na parte inicial deste capítulo, procuramos fazer breves considerações sobre os objetivos da cooperação do BM na área da Educação Superior, partindo da sua abordagem internacional, para seguidamente entrar no caso de Moçambique. Com vista a aprofundar o entendimento sobre como e por que os atores domésticos e internacionais se articulam e participam em diferentes arenas do processo político da educação superior, trouxemos o essencial sobre a articulação dos instrumentos de planificação governamental e prioridades do

Banco Mundial, tentando identificar o seu nível de entrosamento. Aqui, apresentamos os principais resultados obtidos tanto na entrevista semiestruturada aplicada a atores-chave do processo político de políticas públicas na área da educação superior, bem como no inquérito respondido pelas IES.

O objetivo deste exercício é o de explorar a compreensão política destes atores sobre a medida em que sendo o BM o principal financiador das grandes reformas para montagem de um sistema de governação do ensino superior, acaba-se conduzindo (ou não) o país a uma matriz que reflita mais a visão do Banco e menos a da sociedade moçambicana. Este exercício foi construído com base nas percepções dos atores que participam ou participaram do nível estratégico em matéria de ES, para concepção do modelo de cooperação, para além dos gestores do nível das IES. Começaremos por estes últimos no próximo item.

4.5.1. Resultados das áreas de cooperação do Banco Mundial: percepções dos gestores das IES

Com vista a explorar em profundidade, os efeitos dos mecanismos instituídos na cooperação com o BM e, ao mesmo tempo visando aferir o impacto dos seus resultados para potencial transformação no campo da educação superior, centramos a nossa atenção nas principais áreas de sua atuação, aplicamos inquéritos *on-line* que foram respondidos por vinte e um (21) indivíduos representantes de um universo de cinquenta e três (53) IES de Moçambique. A representatividade das instituições das três regiões do país foi garantida pela seleção aleatória destas nos seguintes extratos: região do país (Norte, Centro e Sul), tipo da IES (Pública ou Privada), Classe (A, B ou C).

A análise de dados foi feita guiada pelos seguintes aspectos:

1) Identificação de níveis de opiniões dos inqueridos: Esta ação foi feita através de indicadores percentuais de cada categoria da escala usada para cada questão na dimensão. Buscou-se com isto identificar os aspectos que concorrem para um nível de satisfação ou insatisfação dos intervenientes da IES sobre o assunto em análise.

2) Determinação de escores globais: refere-se ao indicador numérico calculado a partir das questões apresentadas numa dimensão para representar a opinião geral (ou global) de cada indivíduo inquerido naquela dimensão. Portanto, determinou-se em cada dimensão, uma nova variável (que chamamos por PG na tabela 1) como média das pontuações das questões nessa dimensão.

3) Comparação de níveis de satisfação dos inqueridos em diferentes aspectos avaliados. As pontuações globais (PG) determinadas em (2) ajudaram-nos a obter indicadores gerais de satisfação de cada dimensão, com o qual foi possível compreender sobre que aspectos os inqueridos estão mais preocupados.

4) Comparação das opiniões sob diferentes extratos considerados:

O inquérito foi desenhado para colher dados de IES públicas e privadas, das regiões Norte, Centro e Sul de Moçambique. Torna-se relevante comparar as opiniões dos diferentes atores da IES dos diferentes extratos com vista a verificar se há diferenças significativas entre elas.

5) Finalmente, fez-se um cruzamento entre o nível de satisfação dos representantes das diferentes instituições do ensino superior e o peso orçamental, que representa o indicador direto do apoio das diferentes organizações às IES, com vista a medir o impacto da intervenção destas no desenvolvimento das IES.

Sobre as opiniões acerca das atividades desenvolvidas pela Direção Nacional do Ensino Superior (DNES), a tabela 1 mostra indicadores percentuais altos de concordância em relação ao envolvimento das IES na conceção de políticas e demais instrumentos de gestão do ES (47.8%), na contribuição dos fóruns de gestão do ES (CES, CNES) para uma articulação efetiva entre os atores do sistema (52.8%), na contribuição das ações conjuntas de inspeção (DNES e Inspeção Geral Sectorial) para a melhoria do funcionamento das IES (66.7%) e, a ligação entre o novo Regulamento de licenciamento e funcionamento das IES nos desafios atuais do sistema (47.6%). No entanto, os inqueridos apresentaram-se indiferentes (não concordam, nem discordam) aos aspectos sobre capacidade técnica da DNES para lidar com assuntos do ES (42.9%) e o acompanhamento efetivo da DNES na capacitação psicopedagógica para docentes das IES (52.4%), que por sinal é um indicador do Programa Quinquenal do Governo (2014-2019).

Portanto, esta dimensão pode ser avaliada com indicadores médio-alto, ou seja, com predominância de indivíduos satisfeitos com os assuntos colocados, apesar de apresentar uma parte significativa de indivíduos indiferentes em alguns aspectos. Este resultado é reforçado pelo valor da pontuação global (PG=3.5) que pode ser classificada como media-alta, tomando como referência a escala de likert usada (1- Discordo Totalmente, 2-Discordo, 3- Não discordo, nem concordo, 4- Concordo e 5- Concordo Totalmente). Por outro lado, o desvio padrão de PG (SD=0.5) mostra haver uma dispersão média das opiniões de 0.5 em torno de PG=3.5, mostrando que não houve uma dispersão significativa de opiniões dos inqueridos para não

poder afirmar que a maior parte dos inqueridos está satisfeita com as atividades desenvolvidas pela Direção Nacional do Ensino Superior (DNES).

No que diz respeito à avaliação das opiniões acerca das atividades do Conselho Nacional de Avaliação e Qualidade (CNAQ), verifica-se a partir da tabela 1, que as maiores percentagens das questões apresentadas para esta dimensão encontram-se todas na categoria CONCORDO, indicando que, de um modo geral, os inqueridos não apresentam insatisfações significativas sobre a funcionalidade do CNAQ. A questão com maior índice de concordância das opiniões apresentadas pelos inqueridos diz respeito ao envolvimento das IES na conceção de reformas em curso no CNAQ (52.4%), seguida pela questão da adequação da metodologia da avaliação e acreditação de cursos (47.6%). A mais baixa deste grupo corresponde a questão relativa a capacidade técnica do CNAQ para lidar com assuntos do Ensino Superior (38.1%). A pontuação global para esta dimensão é igual a 3.3, com um desvio padrão de 0.5, o suficiente para afirmar que, do modo geral, os inqueridos não se mostram insatisfeitos com as atividades do CNAQ.

Diferentemente das dimensões anteriores, as opiniões dos inqueridos acerca das atividades da Rede de Instituições de Ensino Superior e de Investigação de Moçambique (MoReNet) apresentam tendências negativas. Este fato justifica-se pelas percentagens apresentadas na tabela 1 referente a esta dimensão que, as máximas, para todas as questões, estão na categoria INDIFERENTE (não concordo, nem discordo), com percentagens significativas nas categorias inferiores (Discordo Totalmente e Discordo) e sem opiniões para a categoria mais alta (Concordo Totalmente). Uma das questões de maior insatisfação aos inqueridos é sobre a sustentabilidade do modelo de negócios da Rede de Instituições de Ensino Superior e de Investigação de Moçambique (MoReNet) para as IES e o envolvimento das IES na definição de prioridades da MoReNet com uma percentagem dos que discordam totalmente de 14.5% e 9.5%, respectivamente. Sendo que as outras questões desta dimensão apresentam 4.8% nesta categoria. A pontuação global para esta dimensão reforça a análise anterior ao apresentar um valor de 2.8, abaixo de 3 (indiferentes), com um desvio padrão de 0.5. isto significa que, de modo geral, os inqueridos se manifestaram insatisfeitos aos aspectos ligados a atividades da Rede de Instituições de Ensino Superior e de Investigação de Moçambique (MoReNet).

Do mesmo modo que o caso anterior, níveis baixos de opiniões são verificados para as atividades do Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI), com uma pontuação global de 2.8. Porém, com um desvio padrão de 0.8 (relativamente superior que o caso anterior), mostrando que, apesar de considerar-se na generalidade uma insatisfação na funcionalidade do FDI, há aspectos que podem ser considerados positivos nesta dimensão, como: no impacto

positivo do FDI no desenvolvimento das IES beneficiárias e a contribuição da monitoria dos projetos financiados para a sua efetiva implementação, com 47.6% e 42.9%, respectivamente, na categoria CONCORDO.

Sobre as opiniões acerca das atividades do Fundo Nacional de Investigação (FNI), apesar de apresentar uma pontuação global acima das duas dimensões anteriores (PG=2.9, com o desvio padrão de 0.5), as questões sobre a satisfação da demanda pelos recursos financeiros disponibilizados e a contribuição dos projetos financiados pelo FNI na sua efetiva implementação apresentam suas maiores percentagens de 47.6% e 42.9%, respectivamente, na categoria DISCORDO, mostrando um índice de insatisfação significativo nestes aspectos.

Finalmente, a avaliação feita sobre as opiniões acerca das atividades de concessão e gestão das Bolsas de Estudos pelo Instituto de Bolsas (IBE) mostram, de modo geral, indicadores de satisfação por parte dos inqueridos com uma pontuação global de 3.2, com um desvio padrão de 0.4. As questões com índices mais altos nesta dimensão correspondem ao aumento do acesso ao IES por parte dos estudantes, o impacto do programa de IBE para professores na qualificação do corpo docente e a contribuição na monitoria dos estudantes bolsistas para conclusão dos cursos em tempo previsto, com 47.6%, 47.6 e 42.9%, respectivamente, na categoria CONCORDO, uma indicação de que os representantes das IES estão mais satisfeitos com estes aspectos nesta dimensão.

Tabela 1 - Opinião dos Inqueridos acerca das actividades desenvolvidas pelas Instituições (Continua)

Dimensão	Questão	T (1)	D (2)	CNC(3)	N (4)	T (5)	C (SD)	M
Opinião acerca das actividades desenvolvidas pela Direcção Nacional do Ensino Superior (DNES)	As IES são envolvidas na concepção de políticas e demais instrumentos de gestão do ES	.5%	.8%	0%	19.4%	7.8%	9.0%	1
	A DNES possui capacidade técnica para lidar com assuntos do ES	.0%	4.3%	9%	42.1%	8.1%	.8%	4
	Os fóruns de gestão do ES (CES, CNES) contribuem para uma articulação efectiva entre os actores do sistema	.0%	.8%	3%	33.3%	2.8%	.5%	9
	As acções conjuntas de inspecção (DNES e Inspecção Geral Sectorial) contribuem para a melhoria do funcionamento das IES	.0%	.8%	0%	19.4%	6.7%	.5%	9
	A DNES faz acompanhamento efectivo da capacitação psicopedagógica para docentes	.5%	4.3%	4%	52.6%	4.3%	.5%	9
	O novo Regulamento de licenciamento e funcionamento das IES reflecte os desafios actuais do sistema	.0%	9.0%	3%	14.3%	7.6%	9.0%	1
PG							.5(0.6)	3
Opinião acerca das actividades do Conselho Nacional de Avaliação e Qualidade	As IES têm sido envolvidas na concepção de reformas em curso no CNAQ	.5%	9.0%	0%	9.5%	2.4%	.8%	4
	O CNAQ possui capacidade técnica para lidar com assuntos do Ensino Superior	.8%	4.3%	3%	33.3%	8.1%	.8%	4

	A metodologia da avaliação e acreditação de cursos e programas é adequada	0	23.	0	
		.0%	3.8%	8%	7.6%
	A classificação de IES em função do desempenho contribui para a sua internacionalização	4	28.	9	
		.8%	.5%	6%	2.9%
	O Regulamento de avaliação e acreditação de cursos e programas é adequado aos desafios actuais do sistema	0	38.	4	
		.0%	.5%	1%	2.95
	PG				3
					,3(0.5)
Opinião acerca das actividades da Rede de Instituições de Ensino Superior e de Investigação de Moçambique (MoReNet):	As IES são envolvidas na definição de prioridades da MoRenet	9	38.	0	
		.5%	3.8%	1%	3.8%
	A qualidade da conectividade e acesso a internet é adequada para pesquisa	4	33.	0	
		.8%	8.6%	3%	8.6%
	A assistência técnica e comunicação entre a equipa da MoRenet e as IES é adequada	4	38.	0	
		.8%	3.8%	1%	8.1%
	A equipa da MoReNet oferece regularmente oportunidades de formação às IES	4	42.	0	
		.8%	9.0%	9%	8.6%
	O modelo de negócios da MoRNet é sustentável para as IES	1	42.	0	
		4.3%	3.8%	9%	4.3%
	PG				2
					.8(0.5)
Opinião acerca das actividades do Fundo	As IES são envolvidas na definição de prioridades de financiamento do FDI	2	42.	0	
		3.8%	4.3%	9%	4.3%

	Os mecanismos para aprovação dos projetos são transparentes	1	4	52.	4	4.3%	.5%	4%	4.3%	.8%
	O volume dos recursos financeiros disponibilizados pelo FDI responde à demanda	2	4	28.	4	8.6%	8.6%	6%	.8%	.8%
	O desembolso dos fundos para os projectos tem sido atempado	9	4	47.	4	.5%	9.0%	6%	4.3%	.8%
	A monitoria dos projectos financiados contribui para a sua efetiva implementação	4	4	38.	4	.8%	.8%	1%	2.9%	.8%
	O FDI tem um impacto positivo no desenvolvimento das IES beneficiarias	4	4	23.	9	.8%	.8%	8%	7.6%	.5%
PG					2					.8(0.8)
Opinião acerca das actividades do Fundo Nacional de Investigação (FNI)	As IES são envolvidas definição de prioridades de financiamento do FNI	1	4	38.	0	4.3%	8.6%	1%	4.3%	.0%
	Os mecanismos para aprovação dos projectos do FNI são transparentes	9	4	47.	0	.5%	4.3%	6%	3.8%	.0%
	O volume dos recursos financeiros disponibilizados pelo FNI corresponde à demanda	1	4	19.	0	9.0%	7.6%	0%	.5%	.0%
	O desembolso dos fundos do FNI para os projectos é atempado	9	4	66.	0	.5%	.5%	7%	.5%	.0%
	A monitoria dos projectos financiados pelo FNI contribui para a sua efetiva implementação	4	4	33.	0	.8%	2.9%	3%	4.3%	.0%

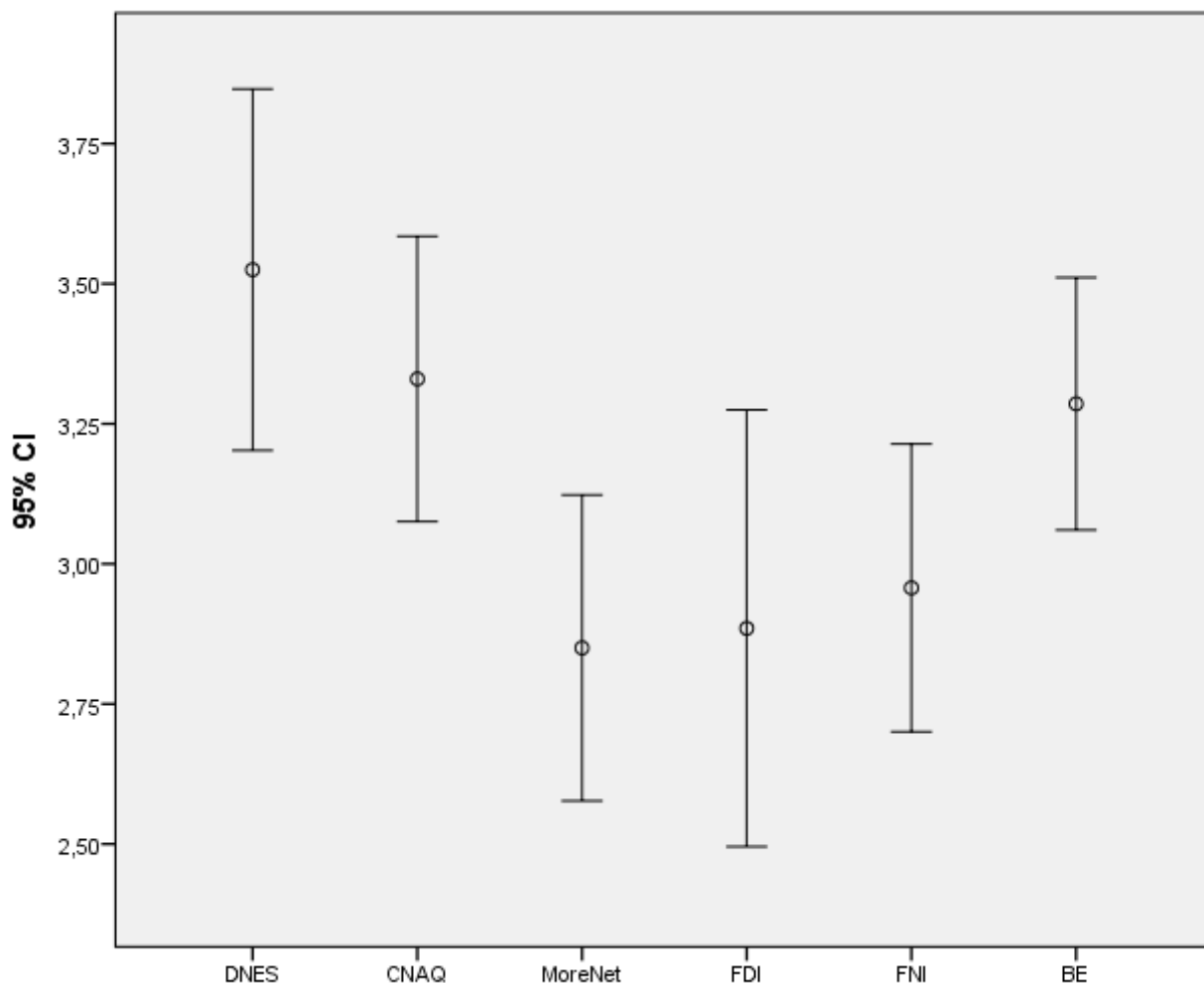
Opinião acerca das actividades de concessão e gestão das bolsas de Estudos pelo Instituto de Bolsas (IBE)	A disseminação dos resultados de projectos de investigação financiados pelo FNI tem sido regulares	4	42.	0	.8%	9.0%	9%	3.8%	.0%	
	Os projectos de investigação científica do FNI têm impacto positivo nas IES e comunidades	4	23.	9	.8%	.8%	8%	2.4%	.5%	
										2
										.9(0.5)
	As IES têm sido envolvidas na definição de áreas prioritárias para Bolsas de Estudo (BE)	2	28.	0	8.6%	9.0%	6%	9.0%	.0%	
	A divulgação de informação sobre oportunidades de BE às IES tem sido atempada	1	33.	9	4.3%	.5%	3%	8.6%	.5%	
	As BE (pós-graduação) concedidas anualmente aos professores privilegiam a área de ciências exactas (STEM)	4	57.	9	.8%	.8%	1%	9.0%	.5%	
	As BE concedidas anualmente aos estudantes privilegiam a área de ciências exactas (STEM)	0	52.	1	.0%	.0%	4%	8.6%	4.3%	
	A monitoria dos estudantes bolseiros contribui para conclusão dos cursos em tempo previsto	0	38.	4	.0%	.5%	1%	2.9%	.8%	
	O programa de IBE para professores do ES acelera a qualificação do corpo docente	4	28.	9	.8%	.8%	6%	7.6%	.5%	
O programa de IBE para estudantes aumenta o acesso ao IES	0	33.	9	.0%	.8%	3%	7.6%	.5%		
									3	
									.2(0.4)	

a) Comparação das opiniões globais dos gestores das IES

A análise anterior foi feita com base nas técnicas descritivas de dados (indicadores percentuais e medidas estatísticas), com as quais podemos demonstrar níveis de satisfação de cada dimensão consideradas neste estudo, a diversificação de opiniões sobre estas e, uma comparação entre o nível de satisfação das dimensões. Aqui pretendemos destacar as diferenças significativas do nível de satisfação dos intervenientes nas diferentes dimensões. A diferença desta análise e a anterior é que aqui se aplica a inferência estatística, ou seja, extrapolamos os resultados anteriores (coletados nas entrevistas com os 21 indivíduos) para as 53 IES; por isso, o uso dos termos nível de confiança e significativamente.

Pode-se compreender que com as porcentagens apresentadas na tabela 1 já se pode destacar sobre que aspectos os inqueridos estão mais (ou menos) satisfeitos, e é sobre isso que se assenta a análise anterior. Todavia, tendo em vista que o estudo foi feito com base em dados de uma amostra de 21 indivíduos, representantes de um universo de 53 IES de Moçambique, é recomendável-aplicar técnicas inferenciais de modo a generalizar as constatações observadas nos dados amostrais ao grupo alvo em estudo. Para o efeito, considerou-se os intervalos de confiança, os testes t de student e ANOVA, conforme se ilustra abaixo:

Figura 3 - Comparação das opiniões dos Gestores das IES sobre diferentes dimensões colocadas



Fonte: O autor, 2020.

A figura mostra os intervalos de confiança, a um nível de 95%, representados pelos gráficos de erros (error-bar) das pontuações globais determinadas para cada uma das dimensões. Cada barra na figura indica o intervalo sobre o qual a pontuação global de opiniões dos intervenientes das IES pode variar. Neste caso, pode-se observar que a dimensão DNES apresenta-se com maior nível de opiniões (o gráfico está mais acima e, portanto, apresenta maiores escores), a dimensão MoreNet a que tem menor nível de opiniões, e a dimensão FDI com a barra mais extensa, indicando maior dispersão de opiniões dentro desta dimensão.

Este resultado sugere que consideremos que as diferentes IES não estão desapontadas com as atividades desenvolvidas pela Direção Nacional do Ensino Superior (DNES), nem pelo CNAQ e IBE. No entanto, observa-se uma insatisfação significativa acerca das atividades da Rede de Instituições de Ensino Superior e de Investigação de Moçambique (MoReNet), do Fundo Nacional de Investigação (FNI) e do Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI),

apesar desta última apresentar opiniões mais diversificadas. Isto pode significar que apesar de, em termos globais, haver elementos relevantes dos quais se faça uma avaliação positiva, há necessidade de repensar o modelo de avaliação de impacto do programa.

Importa assinalar que a cultura política moçambicana é caracterizada por relativa apatia da sociedade em relação aos resultados da governação - o que pode ser explicado com a história do próprio País, que passou por um regime monopartidário (1975-1990) e só mais tarde, com a aprovação da Constituição de 1990, deu-se a abertura para a participação política de partidos políticos e outros atores da sociedade. Ainda assim, as IES sempre foram espaços de um grande nível de abertura e participação cívica, o que se pode atestar com alguns exemplos: i) encerramento da Faculdade de Direito da UEM, em 1983, pelo Presidente Samora Machel⁷⁴, por razões político-ideológicas, tendo sido reaberta em 1987; ii) greve geral de estudantes da UEM e paralisação das aulas em todas as faculdades devido à mudança do regulamento da bolsa de estudos, em 2005; iii) paralisação da Faculdade de Medicina e convocação de uma greve geral envolvendo os profissionais do sistema nacional de saúde, em 2013; iv) convocação de uma greve por tempo indeterminado dos estudantes da Universidade Rovuma⁷⁵, devido a uma revisão curricular sem envolvimento da comunidade estudantil, a qual se achava prejudicada, em 2019. Outros exemplos que seguem as dinâmicas das IES têm relação com o fato de a Constituição da República de Moçambique estabelecer que a nomeação de Reitores das Universidades Públicas deve ser uma prerrogativa do Presidente da República, a partir de uma proposta submetida pelo Conselho Universitário correspondente. A prática, no entanto, em Moçambique é que o Presidente da República quase nunca considera as propostas eleitas e submetidas pelos Conselhos Universitários, o que tem merecido debates abertos de contestação por atores ligados à academia, que essencialmente reivindicam uma maior democratização das decisões que incidem sobre os interesses do ensino superior.

Portanto, tendo em consideração que faz parte da cultura política das IES manifestarem abertamente as suas percepções enunciando respectivos posicionamentos e, por vezes, opor-se ao *establishment*, como evidenciado acima, julgamos haver aqui elementos bastantes para

⁷⁴ Embora dentro de um regime de partido único, a Universidade sempre foi um espaço de debate aberto e em certas ocasiões de contestação do *establishment*. Por exemplo, o encerramento da Faculdade de Direito da UEM não foi precedido de nenhuma manifestação grevista, apenas emissão de um e outro posicionamento que se achavam inoportunos e poderiam pôr em causa a materialização dos princípios da revolução. De salientar que nesta altura praticava-se actos que mexeriam com a consciência jurídica, porque contrários à Carta de Direitos Humanos, entre eles, chicotadas e fuzilamentos. A Faculdade era vista como foco de contestação, sobretudo pelo perfil dos estudantes que frequentavam a universidade na altura, e que muitos deles mais tarde foram abertamente contestatários do regime.

⁷⁵ Esta Universidade resulta da extinção da Universidade Pedagógica de Moçambique, que deu origem a cinco novas Universidades: Universidade Pedagógica de Maputo; Universidade Save; Universidade Púngue; Universidade Licungo e Universidade Rovuma.

tecermos algumas considerações importantes sobre a necessidade de se repensar o modelo de gestão universitária, cujas reformas em curso não parecem estar a criar os incentivos necessários para um melhor desempenho das instituições ao serviço de desenvolvimento do País.

b) Comparação das opiniões sobre as dimensões dos gestores das IES nos diferentes extratos considerados.

A análise das diferentes dimensões feitas anteriormente, envolve as opiniões de todos os inqueridos das IES sem discriminálos pelo tipo de instituição a que representam, nem pela região do país a que tais instituições se encontram. Pode ser relevante compreender se as constatações obtidas anteriormente são por unanimidade aos indivíduos dos extratos mencionados, ou se tais opiniões podem variar entre os grupos. Para aferir este fato, procedemos a aplicação de testes *t* de student e análise de variância (ANOVA) para testar se existem diferenças significativas das opiniões dos indivíduos das IES públicas ou privadas e das do sul, centro e norte, respectivamente.

A tabela 2 apresenta os resultados do *teste t de student* aplicado as três dimensões, para comparar, como dissemos anteriormente, as opiniões dos indivíduos das IES públicas e privadas sobre estas dimensões. Os valores da diferença entre as pontuações dos dois grupos (IES públicas e privadas) são muito baixos para todas as dimensões, consequentemente, os valores da estatística *t* também são muito baixos, de modo que os *p*-valores correspondentes a todas as dimensões são inferiores a 5%, algo que nos leva a afirmar, a um nível de confiança de 95%, que não há evidências para rejeitar a hipótese de que as opiniões dos representantes das instituições de ensino superior públicas e privadas, sobre todas as dimensões, são similares. Ou seja, fica provado que o nível de satisfação destacado anteriormente pelas opiniões apresentadas pelos inqueridos, em todas as dimensões em análise, é homogênea para os representantes, tanto das IES públicas, como das privadas.

Tabela 2- Comparação das opiniões dos gestores das IES públicas e privadas sobre as dimensões consideradas.

	Diferenças das PG entre grupos	Estatística t	p-valor
DNES	-0.097	-0.262	0.797
CNAQ	-0.100	-0.354	0.728
MoreNet	-0.050	-0.158	0.876
FDI	0.438	-1.007	0.329
FNI	-0.119	-0.411	0.687
IBE	-0.297	-1.248	0.230

Fonte: O autor, 2020.

De modo análogo, testou-se a hipótese de igualdade de opiniões para os representantes das diferentes IES distribuídas nas zonas sul, centro e norte de Moçambique. Neste caso, partiu-se do pressuposto de que as oportunidades ou a acessibilidade das atividades dos diferentes órgãos de apoio as IES poderiam actuar de formas diferentes nas diferentes regiões do país. Os p-valores apresentados na tabela 3 são todos superiores que 5%, indicando que, com uma confiança de 95%, não se pode rejeitar que estes seis órgãos: DNES, CNAQ, MoreNet, FDI, FNI e IBE têm o mesmo impacto nas IES das três regiões do país.

Tabela 3- Comparação das opiniões dos gestores das IES das diferentes regiões de Moçambique (Norte, Centro e Sul) sobre as dimensões consideradas

	F de Fisher	p-valor
DNES	2.13	0.149
CNAQ	0.748	0.489
MoreNet	1,217	0.322
FDI	0.061	0.941
FNI	0.323	0.729
IBE	1.986	0.170

Fonte: O autor, 2020.

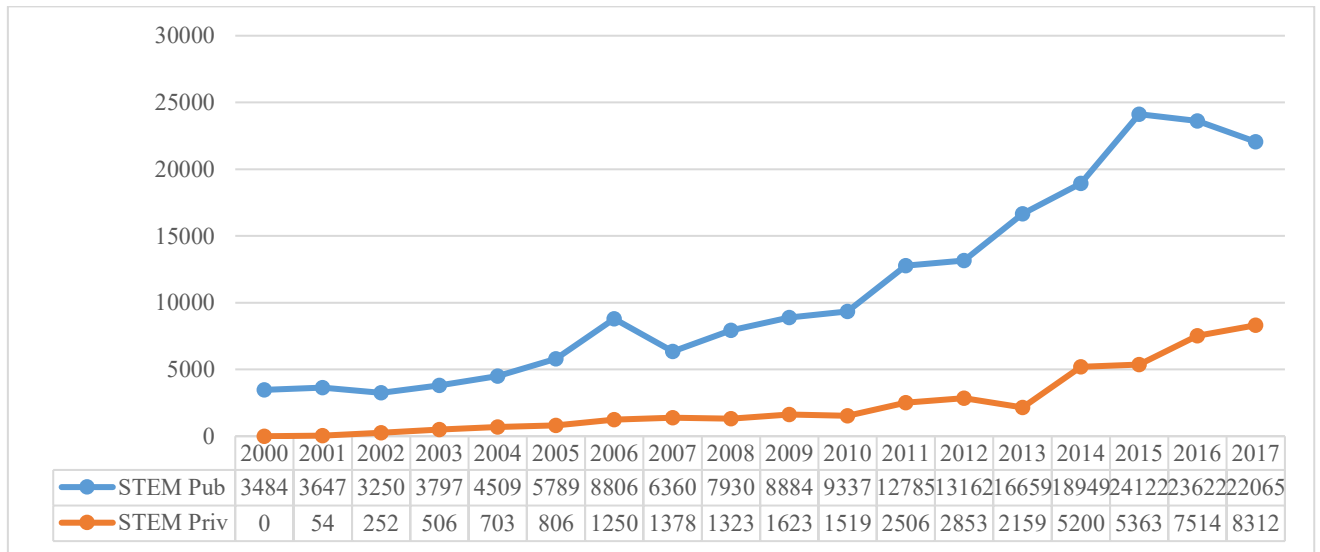
c) Análise do impacto do financiamento do BM no funcionamento das IES

Os resultados apresentados na secção anterior dizem respeito ao nível de satisfação dos representantes das IES com as atividades das diferentes instituições nacionais e internacionais de apoio ao ensino superior em Moçambique. O Banco Mundial é a instituição de maior intervenção neste processo. Portanto, o foco deste trabalho é de analisar o impacto das atividades desenvolvidas pelo Banco Mundial no fortalecimento do ensino superior em Moçambique. Para o efeito, foram apresentados dados sobre a intervenção do Banco Mundial (BM) e do Governo Moçambicano nas suas ações de apoio direto às IES. O objetivo desta análise é de medir o impacto dessa intervenção nos ganhos obtidos pelas IES.

A figura 1 mostra que do orçamento global para as Bolsas de Estudos no período 2012-2019, o Banco Mundial teve uma participação de apenas 31% através do projeto HEST/WB, em relação ao governo moçambicano. Mostrou-se na secção anterior (através do resultado apresentado na tabela 1) que de um modo geral, as IES não apresentam níveis significativos de insatisfação em relação a administração das Bolsas de Estudo. Pelo que, pode-se entender que apesar do orçamento global para as Bolsas de Estudos provir de maioritariamente do estado Moçambicano (quase 70%), na opinião das IES as atividades do IBE decorre de forma satisfatória.

A priorização do financiamento dos cursos da área das ciências, designado *Science Technology Engineering and Mathematics* (STEM) está no centro da filosofia de financiamento do Banco Mundial nas IES, guiado pela política de que estas áreas são as que oferecem maior empregabilidade e desenvolvimento e a sua aposta implicaria melhor explorar as potencialidades que o País oferece (CAS, 1995, 1997, 2000, 2012, 2017). Sendo assim, de acordo com o Plano Estratégico do Ensino Superior (2012-2020), as metas do STEM eram de atingir níveis de ingresso de 40% de alunos aos cursos desta área até 2020 – uma cifra ainda longe da realidade. Paradoxalmente, dos cerca de 30.000 alunos no STEM, somente cerca de 2000 são bolseiros, portanto menos de 10%, o que de certa forma nos leva a olhar com cepticismo à seriedade que este assunto está a merecer. O gráfico abaixo mostra como foi a evolução registrada nesta área.

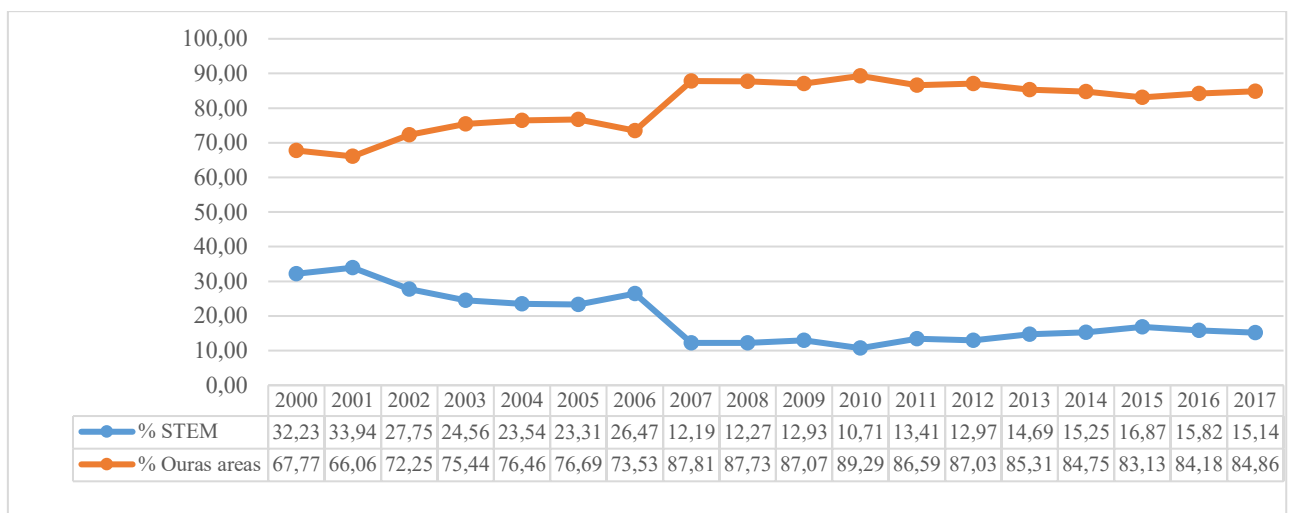
Gráfico 9 - Evolução de matriculados na área de STEM de 2000 a 2017



Fonte: O autor, 2020, a partir dos dados da DNES.

Apesar do crescimento, em termos absolutos, no tocante aos estudantes em STEM, mostrado no gráfico 9, houve ainda assim uma redução em termos relativos, quando reparamos para a percentagem de alunos matriculados nestas áreas, isto é uma descida de 32,23% para 15%, como se pode atestar no gráfico 10. Portanto os efeitos gerados mostram-nos resultados contrários aos propósitos anunciados pelo Governo e a motivação da cooperação com o BM nesta componente.

Gráfico 10: Evolução de matriculados na área de STEM comparado com outras áreas em agregado

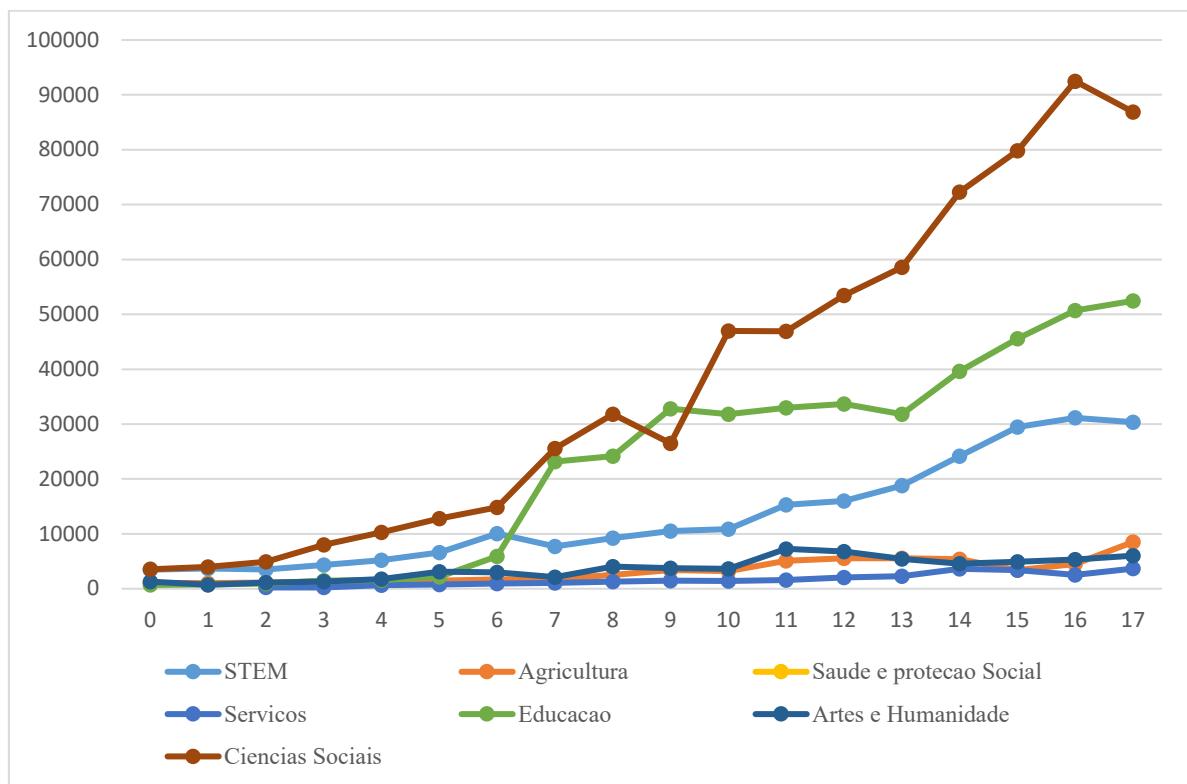


Fonte: O autor, 2020, a partir dos dados da DNES

Em termos comparativos do impacto de crescimento da rede do STEM na rede pública e privada, o gráfico 9 mostra que apesar da rede privada apresentar números baixos de inscritos em relação a rede pública, a diferença da evolução não é significativa, pelo que se entende que este programa teve o mesmo impacto na rede pública e privada das IES em Moçambique.

Ainda dentro do STEM, uma análise comparativa foi feita entre a aderência dos alunos nestas e noutras áreas do saber. O gráfico 11 mostra que as áreas de ciências sociais e a educação tiveram melhor evolução que o STEM, mostrando que o impacto da intervenção do BM não foi significativo para inverter este cenário. Isto explica-se pelo facto de, por um lado, a política de formação na área do STEM não estar entrosada com o nível secundário. Ou seja o nível secundário continua a formar cidadãos nas mais diversas áreas, sem uma orientação direccionada ao STEM, para criar maior demanda. Por outro, já no nível superior, a alocação de recursos na componente de bolsas de estudo, não faz uma canalização estrategicamente orientada de recursos, combinando orçamento do Estado, componente interna e da componente da ajuda externa, o que teria algum potencial de alterar o *status quo*.

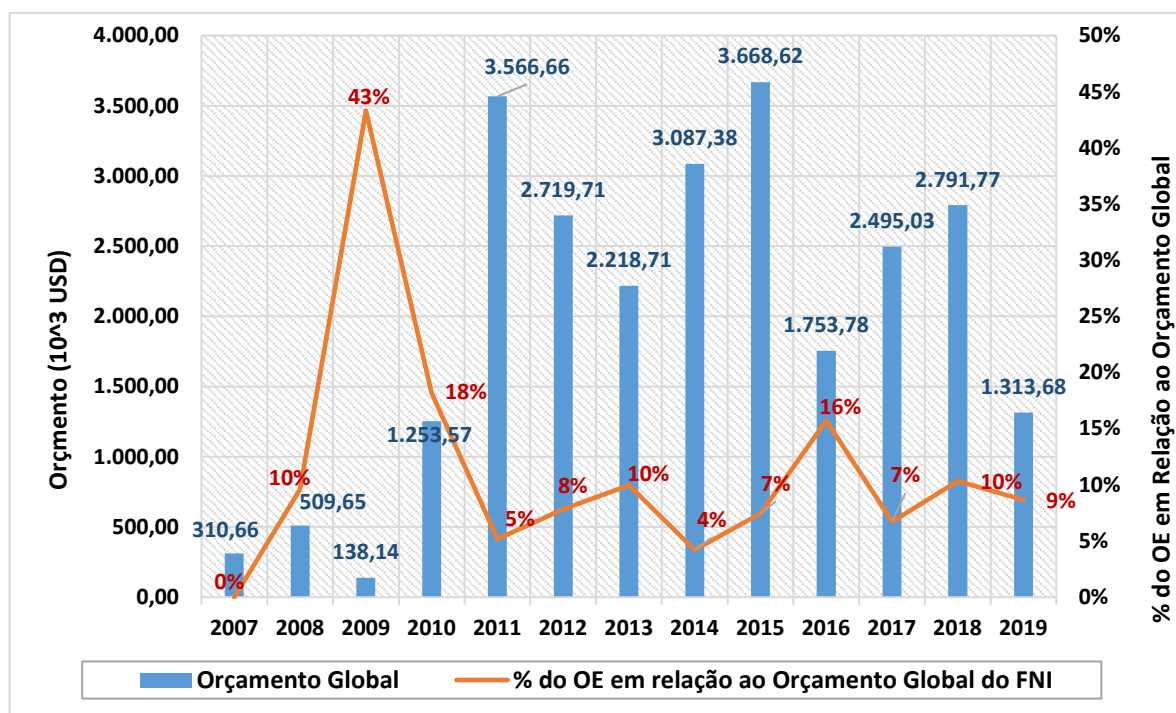
Gráfico 11 - Evolução dos matriculados na área de STEM comparado com outras áreas



Fonte: O autor, 2020, a partir dos dados da DNES

O gráfico a seguir mostra de forma global que o FNI teve de 2007 a 2019 o maior financiamento do BM do que do Estado Moçambicano. Sendo que o pior dos casos, registou-se em 2009, com uma percentagem de apoio de 57%, mas já chegou a financiar a 100% em 2007, 96% em 2014 e 94% em 2011. De acordo com a análise feita na secção anterior, o nível de satisfação das IES em relação às atividades do FNI é negativo, mostrando que apesar do investimento feito não se alcançou o resultado desejado.

Gráfico 12 - Evolução da % do OE em relação ao Orçamento Global do FNI



Fonte: Fundo Nacional de Investigação (FNI), 2019.

O Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI) e a MoRENet são outras dimensões em que os intervenientes das IES mostram-se insatisfeitos. No entanto, os dados indicam que, quanto ao FDI, no período 2010-2018, do total de USD 10.787.408, 310 foram financiados em seis ciclos, USD 5.014.236, 580 foram financiados de 2011 a 2015 em 04 ciclos e USD 5.772.016,3687 em 02 ciclos, de 2015 a 2018, provenientes exclusivamente do BM, sem nenhuma intervenção do Estado.

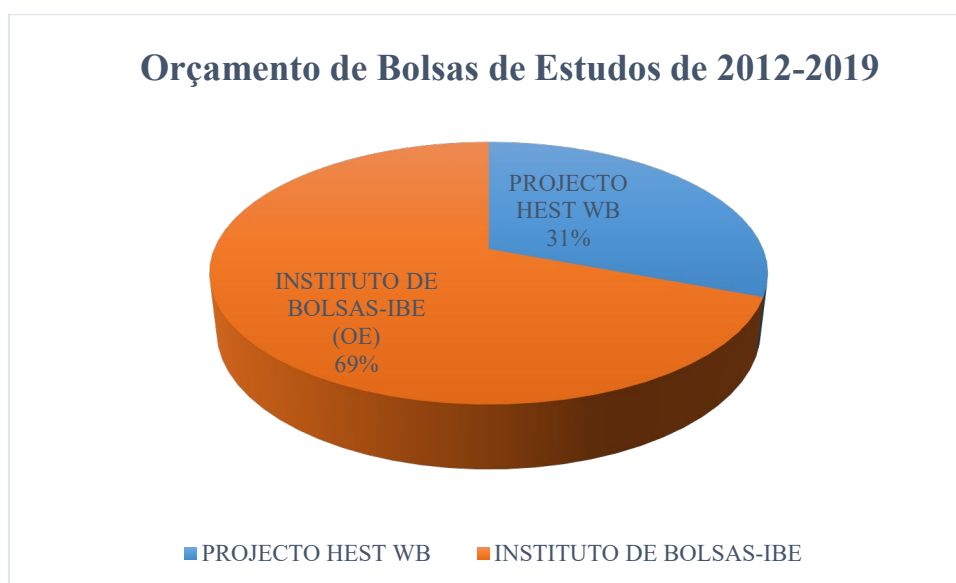
Desde o início das operações em 2011 a MoRENet beneficiou de investimentos do BM num montante de USD 8.490.000,00 aplicado na compra de infraestrutura de TI, na contratação de serviços de conectividade nacional e internacional, na contratação de consultores para a

prestação de serviços, em custos operacionais, ações de formação, seminários, conferências (Plano Estratégico da morenet (2018-2025)).

Com o investimento acima descrito não foi possível cobrir todos os custos de operação da MoRENet para esta rede funcionar de forma sustentável. É neste contexto que se coloca o desafio de identificar e propor opções estratégicas para a mobilização de recursos financeiros que assegurem o funcionamento sustentável da MoRENet. De salientar que de acordo com a análise feita na secção anterior, o nível de satisfação das instituições de ensino superior em relação às atividades da MoRENet é também negativo, mostrando que apesar do investimento feito não se alcançou o resultado desejado.

No caso do financiamento às bolsas de estudo, considerando que as dimensões em análise são basicamente financiadas pelo Banco Mundial, o IBE é uma excepção, em que o orçamento do estado anda em torno de 70% e o BM em 30%, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 13 - Estrutura do Orçamento de Bolsas de Estudos



Fonte: O autor, a partir de dados do IBE, 2012-2019.

Analisando estes elementos de forma combinada, de acordo com o nível de satisfação dos representantes das IES destacado na secção anterior, pode-se compreender que:

- i) As IES mostram-se menos satisfeitas com as instituições que mais beneficiam do financiamento do Banco Mundial (FDI, FNI e MoRENet);
- ii) Os resultados mostram que o programa STEM, apesar de beneficiar os financiamentos do Banco Mundial, não apresenta resultados significativos de

melhoria desejada e que não cumprirá com a meta estabelecida no PEES (2012-2020) de 40% de ingresso de estudantes do ES nestas áreas.

Estes dois pontos levam-nos a concluir que a percepção sobre o impacto da intervenção do Banco Mundial às IES em Moçambique **não é positiva** e isto pode estar associado à ausência de esforços conjugados entre o OE, com participação interna, e a componente da cooperação internacional. Ou seja, nos casos que estamos aqui a analisar, fica clara a redução da intervenção do Estado em relação aos assuntos de governação da Educação Superior, o que de alguma maneira pode denotar, por um lado, a perspetiva de menos Estado e mais mercado, apregoada pelo BM (ou seja, um êxito na perspectiva do próprio Banco). Por outro, e consequentemente, regista-se uma certa falta de clareza sobre o projeto político do Estado nesta área, o que faz com que independentemente dos vários apoios no contexto da CID, os mesmos não concorram claramente para um fim previamente conhecido, se não que as dinâmicas de implementação dos diferentes programas, proporcionam significados transitórios aos eventos, muitas vezes para responder às exigências da cooperação.

4.5.2. Resultados das áreas de cooperação do Banco Mundial: percepções dos atores de nível de gestão estratégica do Projeto Político sobre Educação Superior em Moçambique

Nosso propósito nesta parte do trabalho é, na linha dos elementos apresentados na subseção anterior, explorar a compreensão filosófica dos atores-chave do processo de construção da agenda do setor da Educação Superior em Moçambique. Por isso, selecionamos nove (09) atores-chave do processo de políticas públicas nesta área, atentos ao facto de o BM ser o principal financiador das grandes reformas para montagem de um sistema de governação da educação superior. Por isso, entre os entrevistados constam gestores de nível de topo no Governo, do Ministério responsável pelo pelouro do Ensino Superior, gestores de IES e oficiais do Banco Mundial, que participam dos projetos e, por isso mesmo possuem conhecimento sobre o processo de construção da agenda. Todavia, por uma questão de preservar as fontes, bem como garantir isenção na análise, as mesmas serão tratadas de forma codificada nos seguintes termos: Atores do nível do Ministério (AM), Atores de nível das IES (AIES) e Atores do Banco (ABM). Aqui interessa-nos aferir se se estará ou não a conduzir o país por uma matriz que reflita mais a visão do Banco e menos da sociedade moçambicana. No caso do Banco, a abordagem é mais mercado e menos Estado, no pressuposto que as IES devem procurar fontes alternativas de financiamento. Contudo, a visão do Governo traduz-se pela ideia de um ES em

expansão, com equilíbrio e qualidade, sob uma governação eficiente e respeitadora da autonomia das instituições que, guiando-se, pelo princípio da democratização, desenvolvam atividades produtoras de conhecimento e que sejam objeto de reconhecimento nacional e internacional. Neste sentido, a missão proposta é promover a participação e o acesso equitativos, ao ES, e responder às necessidades do país, de uma forma dinâmica, desenvolvendo o ensino, investigação e extensão para o fortalecimento da capacidade intelectual, científica, tecnológica e cultural, num contexto de uma sociedade em crescimento.

De acordo com os nossos entrevistados, atores do nível estratégico de gestão setorial, há opiniões divergentes sobre imposições da cooperação internacional, que são também demarcadas por gerações claramente distintas. Para os pioneiros da cooperação com o BM, ao nível das IES e do Governo, esta foi fundamental para os avanços registados na área da educação superior e as suas áreas de intervenção correspondiam as principais preocupações do País. A título de exemplo, pode-se anotar a ampliação do campus da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), incluindo a construção e apetrechamento da Biblioteca Central Brazão Mazula, ampliação do campus da Universidade Pedagógica (UP) e do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI). No entanto, estes mesmos AIES e AM, recusam-se a aceitar que o País possa estar a enveredar por um caminho assente na matriz do BM, salientando que já desde a abertura de Moçambique para a economia do mercado, o BM não era o único ator com quem o País cooperava. Nisto destacam a cooperação holandesa e da Itália, que continua até hoje, na área do ensino técnico, agricultura, ações de melhoria de qualidade, Programa de Ciências Básicas da UEM (BUSCEP), modelo de avaliação do Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do ES (CNAQ), apoio a pesquisa, da Suécia e da Noruega, formação de moçambicanos nos EUA, Cuba e Europa. Igualmente, destacam o importante papel da República Democrática da Alemanha (RDA) e da SIDA SAREC no financiamento de construção de residências universitárias da UEM.

Entretanto, existe um entendimento consensual de que o protagonismo do BM se acentuou com o estabelecimento do Ministério de Ensino Superior, Ciência e Tecnologia (MESCT), cujos fundos para a sua construção foram especialmente do Banco. Ainda assim, para AIES1, “[...] a nossa capacidade de diálogo é fundamental, sem descurar que os doadores trazem suas políticas e ideologias [...] o grande problema é atualmente não existe um pensamento sistémico do Governo sobre o ES”.

Esse ponto é corroborado por AIES2, quando sublinha que, sendo a formação de capital humano, expansão e internacionalização, parte das principais bandeiras recorrentes da governação, era suposto existir uma abordagem específica sobre: i) a formação de docentes; ii)

programa para incentivar as IES a fazer publicações; iii) o estabelecimento de ferramentas estruturantes para o funcionamento, como é o caso do programa anti plágio e de gestão do sistema.

Na mesma linha, AIES3 considera inexistir uma linha estratégica de abordagem clara. Isto significaria um sistema de ES estruturante, no sentido da mudança de facto. Ou seja, um sistema de atores, envolvendo o Banco Mundial e outros parceiros de cooperação, o Governo, as autoridades gestoras das Universidades e as comunidades universitárias inseridas nos respetivos espaços sociais, económicos e políticos. Este sistema ilustraria uma perspetiva de rede de atores, articulação de redes, sobre um problema identificado como um problema público: o ensino, a qualidade do ensino, o investimento, infraestruturas, formação do corpo docente, equipamentos em material didático. Todavia, contrariamente ao inicialmente previsto, o processo experimentou algumas discontinuidades, o que comprometeu a coerência e sistematicidade do processo.

As discontinuidades apontadas por AIES3, podem explicar-se na perspetiva de percepções e filosofias diferentes entre os intervenientes do processo, por um lado. Por outro, podem explicar-se com a mudança de governos que, dado o facto de as políticas serem desenhadas para cobrir horizontes quinquenais, e as mesmas não serem forçosamente construídas com um amplo conhecimento dos vários atores do sistema, implicar pouca ou nenhuma garantia de sua continuidade, no caso de mudança das lideranças do setor.

Um outro aspeto que é também secundado por AIES3 liga-se a formação de capital humano. Para este ator, o governo deveria direcionar recursos para formação de RH para o desenvolvimento do país em áreas consideradas estratégicas. Nisso, a sua atuação deveria estar virada à mobilização de recursos da CID para esta agenda nacional, que implica pensar um projeto de educação de qualidade.

AIES3 refere ainda que

[...] a qualidade tem custos, não há este medo, temos que ter infraestruturas de acordo com a demanda; veja o ISRI, se não investir nos próximos dois anos, voltamos a situação de ter que estar em baixo da mangueira. Esta infraestrutura não comporta aquilo que é a grande demanda que se encontra, e depois a formação de professores; felizmente, graças as nossas iniciativas, conseguimos formar um bom número de Mestres, e já estamos a formar Doutores, fazendo parceiras com uma Universidade de fora. Fazer vir os professores, ministrar os cursos de Doutoramentos aqui, e outros tantos, à quem damos bolsa para estudar, e nesse exercício todo, gostaríamos de ver uma iniciativa de género, ao nível governamental. [...] Temos um discurso, mas o mesmo carece de elementos para a sua sustentação. Mas atenção isso não é uma realidade só de Moçambique. Os Estados da África Negra, a exceção provavelmente da África do Sul, investem muito pouco na educação, não porque seja opção, pelas limitações da sua economia [...]

AM1⁷⁶, no mesmo diapasão, sublinha que normalmente:

[...] nós pedimos a disponibilização de fundos e ficamos satisfeitos, mas nunca olhamos para o estilo de disponibilização dos mesmos; nunca levamos para órgãos internos, para socializar os termos de disponibilização dos fundos; só falamos que temos 60 milhões. Mas 60 milhões para quem? Destes 60 milhões, só 10 é que serão usados em coisas específicas; o resto são para coisas dispensáveis, desnecessárias e muitas vezes inatingíveis. [...] penso que isto não me parece estar a ser feito deliberadamente, mas é verdade que algumas coisas dependem da nossa maturidade, como País, como pessoas. Algumas vezes, mesmo quando somos maduros se nós temos coragem o suficiente para dizer o seguinte: eu quero que aconteça isto na minha escola, no meu País, no meu Ministério, independentemente se eu entro e saio de mãos vazias ou com o nome queimado. As vezes temos estas fragilidades porque depois arranjam uma viagem que vão dar ao Ministro ou ao Vice-Ministro e também informam que há previsão que no processo de seminário em Genebra, a Primeira-Ministra participe [...] então são estas coisinhas. Falamos de corrupção, mas as vezes como não sabemos olhar para coisas técnicas [...] transparência. A transparência de que tratamos é só numérica: 4 + 4 + 2 tem que dar 10. Isso toda a gente sabe, mas transparência nos processos de decisão, no processo de priorização de atividades, da monitoria, e acho que tem uma experiência recente, em que estivemos, com equipas do BM a dizer que estava tudo bem, os projetos foram implementados em 100% e logo na sessão seguinte ficamos a saber que projeto X não avançou, Y também não iniciou [...], mas em termos de relatório ficou registado que estava tudo bem, batemos palmas, etc. Então, são estas coisas que nós não conseguimos tratar bem, eu não sei, mas este é o meu comentário.

A ideia da falta de um modelo coerente e estruturado, desde o nível primário ao superior traduzido por um pensamento estratégico em relação ao desenvolvimento do País, pensado a partir da educação superior é o grande calcanhar de Aquiles.

Esta interpelação de AIES1, AIES2, AIES3 e AM1, casa-se bem com a de Sobhan (1996) quando adverte que os efeitos das condicionalidades da ajuda externa são similares ao “estado da mente”, onde os recetores desta ajuda perdem as suas capacidades de pensar por si próprios e desse modo perdem o controlo sobre a gestão de suas políticas públicas. Olhando a mesma matéria e o seu impacto na máquina governamental, Brautigam (2000:6), descreve como uma “situação na qual o país não pode realizar muitas das funções centrais do governo, tais como operações e manutenção ou provisão de serviços públicos, sem a assistência técnica e financeira estrangeira, criando deste modo um impacto de extrema dependência”. Este argumento é corroborado por Riddell (1996) ao sublinhar que, de fato, o fluxo contínuo de ajuda externa parece não estar a dar nenhuma contribuição significativa em prol dum desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, confirma a tese de Banya e Elu (2001) que, analisando a problemática do financiamento no campo da ES na África Subsaariana, sublinham

⁷⁶ Entrevista no dia 04 de Julho de 2019

que no futuro, propostas do Banco Mundial e de outras agências, bem como conselheiros externos devem ser criticamente examinadas pelos Estados africanos antes da implementação do programa e do projeto. O seu argumento é que a disponibilidade de dinheiro não é uma justificativa válida para adotar uma política, pois o interesse natural, incluindo a preservação do patrimônio cultural, deve ser primordial nessa tomada de decisão.

Entretanto, um outro aspeto que se depreende da análise empírica das dinâmicas da implementação da cooperação, liga-se com o (des) conhecimento em profundidade da sua finalidade. Se por um lado, ao nível macro, entende-se que havia clareza e a transparência das visões e intenções, quando se descia para o micro, as experiências de cooperação mostram que:

[...] perdia-se o fio por falta do conjunto de instrumentos da cooperação; não havia ninguém para controlar, bastava um espertinho ali pelo meio e prontos ele desviava tudo para a maneira que ele achava que podia ser e quanto mais favorecia as vindas da equipa do BM, para inspecionar. As equipas vinham, comiam camarão e depois voltavam com a parte do financiamento que devia ser usado para atividades mais estruturantes. [...] Nós só dizíamos que queríamos um empréstimo, que já temos um empréstimo, mas nunca tínhamos o empréstimo na mão; enfim, são coisas muito complicadas (AM1).

A falta de conhecimento profundo da cooperação para a área da ES por todos os atores que intervêm no processo acaba deste modo comprometendo os seus resultados, quer pelos motivos acima ilustrados, bem como pela fraca capacidade do governo de previsão e avaliação final dos projetos do BM, em termos de principais impactos (pontos fortes e fracos), mas acima de tudo as lições apreendidas. Esta realidade pode ser atestada com o depoimento de AM2⁷⁷, ao considerar que:

[...] os projetos de apoio do BM terminam sem se fazer uma avaliação das mudanças havidas ao nível do sistema e ao nível das IES [...] fora disso, nalguns casos, o Projeto do BM e do Estado colidem. Por exemplo, depois das vistorias realizadas as IES, o governo entende haver necessidade de definir plantas ideal-tipo, mas o BM se recusa a financiar. [...] há razões para eu estar insatisfeita com a cooperação do BM: Não esta a criar *capacity building* no setor, para além de que me apercebi que eles podem não apoiar atividades prioritárias do governo. Vejo por exemplo que agora estão a cortar bolsas de estudo e pesquisa.

Entretanto, há visões contrárias à esta. Ou seja, para alguns atores chave do processo⁷⁸, não há espaço para conflito. De acordo com esta visão, o BM age, simplesmente, como uma entidade de suporte, não determina as prioridades. O BM presta o seu apoio dentro das áreas estratégicas que configuram o seu âmbito de apoio, sem que isso implique imposição deste parceiro em relação ao sector da ES em Moçambique. Portanto, parece ficar claro pelos

⁷⁷ Entrevista no dia 12 de Julho de 2019

⁷⁸ AM3 e AM4 em entrevista no dia 11 de Julho de 2019 e ABM1, em entrevista no dia 11 de Janeiro de 2019

depoimentos que mesmo entre os atores do nível de topo, não existe um entendimento comum sobre a cooperação do BM e seus resultados, que se assenta entre outros aspetos na falta de um projeto nacional claro e de domínio de todos atores do sistema. Fora os desfasamentos apontados acima, há questões ligadas à visão de governação, a ter conta, que AM3 chama atenção, ligados especialmente com o financiamento:

[...] houve um problema na forma como nós estruturamos a nossa governação cá dentro. De repente começamos a não dar prioridade ao ES como tal; era marginal em termos da nossa cooperação com o BM, não obstante ter havido em termos de política interna do Governo, decisão sobre expansão [...]. Houve investimentos mas em termos de reformas como tal, o Governo não se organizou tanto para reformas nesse período e o BM foi marcando passos. Os projetos estavam latentes. Havia por exemplo uma preocupação do Banco, que é a reforma do financiamento do ES, porque para torna-lo sustentável, é necessário que haja políticas muito bem claras de financiamento. Aí por exemplo também nós ficamos para trás pois durante muito tempo avançou-se em propostas mas o Governo depois não as aprovou para o seguimento; eu acredito que até aqui isso deve ser um ponto de discórdia pelo que pode haver alguma crispação com o BM, caso esse assunto não seja bem conduzido. (...) Para não ser elitista, tínhamos elaborado uma proposta de financiamento que contemplaria todas as camadas sociais, em que os mais pobres não eram deixados de fora; mas isso nunca foi percebido; repetiu-se tantas vezes, fiz um apelo pelo País inteiro, mas depois no Governo.

Dos argumentos de AM3, pode reter-se que a nova estratégia de financiamento visava resolver um problema concreto do país, evidenciando assim o entrosamento entre a visão do Banco e do Estado. A agenda do setor da ES, foi inicialmente voltada para a massificação, o que permitiu a partir de uma certa altura, a abertura de institutos privados, como também o próprio estado abriu universidades fora da capital do País, para aumentar a taxa de participação de moçambicanos neste nível, isso por um lado. Por outro, aliado à massificação, entra aqui a estratégia de financiamento, justamente, para garantir a sua sustentabilidade, para que não só fosse o estado a arcar com todos os custos para o funcionamento deste setor, o que implicaria um enorme encargo ao seu orçamento.

AM4, na mesma linha de AM3, considera que:

Tudo está nas nossas mãos, como Governo. O Banco não impõe. A nossa experiência é que o Banco apoia exatamente naquelas coisas que solicitamos e foi graças a isso que conseguimos construir os resultados em termos de produção de instrumentos de governação do sistema, sem os quais, a nossa ação seria ainda invisível.

De resto, fica assente nesta abordagem, que a cooperação com o BM poderia ser mais profícua se houvesse algum traquejo dos atores domésticos que participam em diferentes arenas do processo político. O traquejo aqui referenciado já foi saliente na cooperação entre o Governo e o BM, traduzido pela relevância da capacidade negocial, e pode ser aferido nalguns trechos

da fala de AM3, embora demonstre que apesar desse mérito de Moçambique, o BM conseguiu, de forma sutil, introduzir a sua matriz:

O BM já vinha apoiando o ES desde 1992 através de projetos específicos que tínhamos na UEM. Enquanto o BM em vários países da periferia apoiava o ensino primário, em Moçambique para além de apoiar este nível, também apoiou o ES, o que se deveu em grande medida à diplomacia de Moçambique. Isso fez com que o Banco aceitasse financiar reformas do ES. Recordo-me que em finais de 1998 o Governo de Moçambique foi confrontado com uma situação, proveniente da Universidade Eduardo Mondlane, em que ela tinha um plano estratégico elaborado e o mesmo estava a ser transformado num novo projeto a ser financiado pelo BM. Nessa altura, o Banco disse: calma aí; o ES não é só a UEM; existem outras instituições públicas e privadas; há uma necessidade de se refletir num sistema ou subsistema do ES de uma forma integrada, para vermos que reformas são necessárias para que efetivamente haja coerência em todo este edifício. (...) O Governo criou uma comissão para a elaboração do plano estratégico do Ensino Superior como um todo, que não só cobria a UEM, e eu tive a sorte de dirigir essa comissão, que trabalhou e produziu o primeiro plano estratégico (2000-2010), que apresenta com uma clareza muito grande sobre que tipo de ES que queremos construir em Moçambique. Quando se fala do ensino superior politécnico, que tipo de abordagem o estado moçambicano podia ter em relação ao Ensino Superior privado e, naturalmente também as reformas que eram necessárias para que todo o subsistema do ensino superior pudesse ter uma coerência interna e também pudesse garantir a qualidade e a relevância que tanto desejamos (AM3).

ABM1 também vai na linha de coabitação entre a visão do BM e do Governo de Moçambique:

Não existe conflito nenhum, na minha opinião. Há complementaridade. Primeiro na educação em geral, existia um fórum que albergava os doadores – o FASE. A única condição colocada era a existência de uma política nacional através de um plano estratégico para se fazer seguimento da sua implementação. Quando o BM entra para apoiar o ES, houve necessidade de se conceber um Plano Estratégico, com base no argumento de que as sociedades que melhor avançaram, investiram no STEM. Assim, os planos do setor (PEES, 2000-2010 e PEES, 2012-2020) serviram de suporte para o financiamento do BM. Agora, com o plano estratégico expirado, as metas estão claramente ultrapassadas e não se tem nenhuma base para suportar o financiamento. Apesar destes avanços, do ponto de vista de número de instituições e estudantes, eles se restringem às ciências sociais e humanidades. Na área do STEM, estamos muito aquém. Normalmente é o Governo que se deve ocupar destas áreas que exigem volumes de financiamentos altos. O Banco está para apoiar.

ABM2, vai na mesma linha e vê complementaridade:

[...] eu vejo complementaridade na atuação do BM em relação a agenda do governo. O Banco procura alinhar-se com as prioridades do Governo. Naturalmente não financia tudo, mas elege áreas de intervenção. Quando chega aqui, parece-me que aprendendo das falhas do passado, procura alinhamento para assegurar o sucesso das suas intervenções. [...] nos mecanismos de governação dos projetos, o Ministro é o respetivo chefe máximo e dá as respetivas orientações mas o Banco sempre se reserva ao direito de dar o *no objection* para a realização de despesas.

Ainda para argumentar a existência de coabitação e complementaridade de visões, incluindo mecanismos de diálogo, entre o Banco e o Governo, ABM1 e ABM2 são coincidentes

com a linha de que existem atores outros com quem o Banco dialoga, para além do Governo. Segundo ABM1:

O Banco dialoga geralmente com o Governo, pelo menos na fase inicial até chegar à um entendimento sobre as linhas prioritárias. Mais tarde, quando o BM dá o seu *no objection*, há novos atores que entram. Antes disso, não é frequente a entrada de outros atores, tirando as universidades. Quando o Banco inicia uma linha de atividade para qual ainda não existe certeza sobre a sua implementação, o BM entra em contacto com as universidades. Por exemplo, pelo facto de o Banco entender haver necessidade de reforçar a formação de professores para o ESG na área do STEM, tomou a liberdade de contactar a UP para a formação de professores. Esta iniciativa foi do Banco. Do debate inicial, é que se viu que para além da UP, devia se incluir a UEM, a UCM e outras entidades que eventualmente tivessem capacidade e experiência nesta área.

Por seu turno, ABM2 acrescenta outros grupos, no caso as ordens profissionais mas salienta que tal diálogo está sempre alinhado com as prioridades previamente definidas pelo Governo. Igualmente, quanto a eficácia do atual modelo de cooperação, ABM1, considera que:

O modelo de cooperação direta com as instituições tem a vantagem de as coisas acontecerem no terreno e a avaliação também ser direta. A proximidade da ação dos atores do projeto é mais fácil de assegurar. As desvantagens têm há ver com o número de IES. Os custos de gestão seriam extremamente altos. O país tem 21 IES públicas e 32 privadas. Pensemos por exemplo no programa Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI). Como seria a sua gestão. Os custos de gestão seriam extremamente elevados, mas com o modelo atual, é possível com duas ou três pessoas assegurar a monitoria do processo para a totalidade das instituições.

Em contrapartida, AIES3 considera, em relação a atual modalidade de cooperação, que:

A participação das IES foi mais diminuta no modelo de cooperação direta com o Ministério, através dos Projetos HEP e HEST. Esta forma não foi a mais correta. Não foi só foi ao Ministério o BM, mas também foi a Sida SAREC e NPT. No fundo o Ministério precisava de dinheiro. Penso que foi se adotando esta forma para mostrar a relevância do governo e reforçar a sua legitimidade, mas também porque se precisava de mais recursos no Ministério, para suas eventuais despesas. Os dirigentes políticos achavam que uma forma de ter mais poder era ter consigo os fundos e redistribuir pelas IES mas penso que a avaliação dos próprios doadores não é tão positiva. Uma relação mais direta permite se dar seguimento aos programas iniciados, o que não sucede com a modalidade atualmente adotada.

No tocante a definição de prioridades, acrescenta que:

A ligação entre a Universidade é o HEST não é estreita. As prioridades do HEST não são necessariamente as da Universidade. Na verdade, dita-se a agenda que a Universidade terá que seguir se quiser beneficiar dos financiamentos, caso não, fica de fora, por isso o modelo anterior era melhor.

Assim, para a visão que excluiu conflito e sugere complementaridade nas abordagens do BM e as prioridades do governo moçambicano, AM1, reforça, por exemplo:

[...] penso que temos muito potencial para crescermos mais rapidamente com o apoio do Banco Mundial; só que ponho sempre aquela questão: é preciso rever -se as estruturas que montamos e eventualmente a alocação dos fundos nestes países ou nas instituições. Por exemplo, nós temos projeto de centro de excelências de petróleo e gás, localizado em Moçambique (financiado pelo BM). A validação desta intenção pelo Governo foi neste Ministério, e alguns de nós demos a cara mas no momento da implementação eu só sei dizer que está na faculdade de engenharia da UEM; nem se quer é uma unidade orgânica sob tutela direta do reitor da UEM; a tal estrutura é o processo de implementação, e daí para frente, todo aquele que deu as garantias do Estado não sabe o que lá acontece e não tem como saber, ainda que saiba também não tem como agir, então são estas questões que penso que é possível melhorar.

O entendimento de AM1, sugere que, se por um lado, há espaço de conflito, consequentemente, comprometendo a complementaridade; por outro, a transposição da visão de nível macro para micro, experimenta vieses resultantes da falta de informação sobre a finalidade de determinadas ações, prejudicando deste modo os resultados finais dos projetos.

AM4, apesar de reconhecer a relevância da colaboração do BM na componente de bolsas de estudo e infraestruturas, por exemplo, refere que:

Meu sentimento pessoal é que mesmo nesta dimensão, os resultados da cooperação com o BM não são de todo positivos porque por um lado continuamos hoje a reivindicar falta de competência e de qualidade dos nossos graduados, a todos os níveis principalmente no Ensino Superior. Se calhar ai o problema fosse o que é que levou ao não alcance desse objetivo, porque eu digo que, temos o problema de qualidade dos graduados e temos ainda problema de falta de infraestruturas de biblioteca, laboratórios. Se estamos a falar que a cooperação era para potenciar as áreas técnicas e estamos ainda hoje sem técnicos nessas áreas ou se os temos mas sem competências que se esperava e não usam o equipamento, então se calhar aqui a razão do porque não se alcançar os objetivos, passe por verificar se esses assuntos foram conduzidos da maneira mais correcta.

No tocante as condicionalidades, AM4 considera que o seu nível técnico-operacional é complexo.

[...] é difícil compreender como se manifestam imposições do BM, porque os assuntos são normalmente discutidos ao nível mais alto: Ministro e Vice-Ministro. Quando chegam a implementação, depois de assinar um memorando qualquer, não é discutido ao nível técnico. O que é verdade é que sim, o BM tem capacidade de bloquear algumas atividades daí a necessidade de tudo passa por “No objection” do Banco; só assim é que pode ser financiado.

[...] Se me perguntar a racionalidade, naturalmente que não vejo, uma vez assinado o projeto, significa implementar o que está assinado mas o que na verdade foi sempre realidade é que toda a atividade mesmo que inscrita no Programa Quinquenal do Governo, na hora da execução carecia sim, desse “no objection”, e era possível sim naquele momento não se financiar determinada atividade.

Complementando o ponto acima, a fala de AM4 mostra que dentro das arenas instituídas, existem jogos ocultos reproduzidos em múltiplas arenas, quando por exemplo refere que:

[...] por se discutir a nível mais alto, o próprio acordo terá a dificuldade de encontrar um técnico que o conheça e que saiba que na verdade se acordou isto no dia X, assinado nestes ou naqueles termos e a cópia está aqui. Teremos sempre dificuldades em encontrar estas evidências, porque provavelmente terá sido a exigência do próprio Banco desde o início. Entretanto, o banco sempre está representado nos diferentes momentos, mesmo que seja com elementos de escalões diferentes. O certo é que o Banco está sempre presente com a direção do Ministério. Posso assegurar que mesmo agora nem todos técnicos conhecem na verdade o que foi acordado, sabem apenas que há atividade que aparecem e têm que ser implementadas.

No que diz respeito aos ciclos continuados dos projetos, AM4 entende que:

[...] na verdade é uma planificação intencional, para assegurar essa consolidação; essa existência, é que na verdade se eu lhe dou tempo para fazer o que eu quero que faça e não faz, então tenho mais espaço para a minha existência porque estou interessado na minha existência. Vamos chamar isto de falta de capacidade técnica, mas não pode ser porque afinal tem o processo de monitoria anual, trimestralmente, então há espaço para mostrar que aqui estamos em défice vamos procurar um consultor; mas vamos até ao fim e temos o atraso para podermos prolongar; então é sobrevivência.

Olhando para as falas acima, fica o entendimento, de facto, nos termos de Tsebelis (1998) da existência de jogos em múltiplas arenas, que descrevem a situação em que um ator está envolvido ao mesmo tempo em dois ou mais jogos ou, o que é equivalente, situações com fatores externos. Os eventos ou as ações de um terceiro jogador numa arena influenciam os *payoffs* dos jogadores na arena principal, e a magnitude dos *payoffs* determina as estratégias dos jogadores. No caso, para melhor contribuir neste debate, importar recordar Lancaster (2007) ao sustentar que a interação da ajuda externa com uma série de fatores de desenvolvimento tais como fluxos de capitais privados, fatores políticos, interesses económicos, relações sociais e institucionais, dentre outros, explicam a dificuldade de se chegar a conclusões definitivas acerca do impacto da ajuda nos países recetores, *e o seu carácter interminável* (LANCASTER, 2007, p. 231, o grifos nossos). É exatamente por aí que Huntington (1970) adverte que, excetuando aqueles que se opõem a todas as formas de “ajuda externa”, não importa qual seja o propósito a que serve, existe pouca razão para falar sobre a ajuda externa como um fim em si mesmo. A discussão da política deve ser em termos de primeiro, a conveniência e a importância dos objetivos que podem ser servidos pela ajuda externa e, em seguida, a eficácia relativa da ajuda em relação a outros meios para alcançar esses objetivos. Para tal, é fundamental que os diferentes intervenientes do processo conheçam os objetivos a alcançar, mais do que os mecanismos da ajuda.

Um outro aspeto importante sobre os efeitos da cooperação liga-se com o facto de o BM possuir seu próprio filtro, daquilo que vai ou não apoiar, independentemente das solicitações do Governo. Um exemplo disso é confirmado pela fala de AM3, em relação a política de expansão de uma rede de ensino superior politécnica, em que salienta que:

Diretamente dos dinheiros do BM, nós não tivemos muito apoio, sobretudo apoio para a construção para estabelecimento das instituições, se não para estudos. Para estudos houve apoio, estudos iniciais, aquela parte de consultoria, mas o estabelecimento dessas instituições nós tínhamos que procurar dinheiro noutros parceiros daí que eu era responsável dessa área; fomos entrar em contacto com BADEA e o fundo de KOWEIT para nos ajudar no financiamento do Politécnico de Gaza, Manica e Tete.

Todavia, na dimensão de participação, vale a pena retomar AM3 ao esclarecer que:

No meu tempo não havia nada que se aprovasse que não fosse referendado; sempre descíamos por regiões ou por províncias onde discutíamos os planos estratégicos do que queremos para ouvir não só de académicos que estavam lá, mas a sociedade civil; sempre foi assim, mesmo quando houvesse um regulamento, a revisão da lei, também descia-se e procurávamos sempre o envolvimento da sociedade para saber o que é que a sociedade diz, nunca foi uma coisa de ser feita só no gabinete [...] sempre foram políticas participativas.

Quanto à manutenção de uma unidade de coordenação do projeto (UCP) do BM, AM3 não tem dúvidas de que está em causa a segurança de que o dinheiro do Banco seja usado para fins apropriados e acordados. Isto fica claro quando refere:

[...] eles preferem sempre ter a sua mão lá para poderem fazer o controlo para ver se os recursos que eles colocam vão exatamente responder aquilo que são as políticas do Banco Mundial da forma como eles querem que sejam efetivadas; podia acontecer que esse dinheiro todo fosse diluído para outra coisa e eles não querem, eles mantêm essas unidades para manter a idoneidade deles.

Por seu turno, quanto a UCP, ABM2 não entra propriamente pela razão acima indicada pelo AM3, mas sim entende ser uma das condições do financiamento do Banco, o que lhe permite a implementação dos seus projetos, mas quem na verdade dirige os programas é o Governo.

Por sua vez, ABM1 faz um depoimento que contraria o argumento de AM3 e considera haver confiança na articulação entre os doadores, incluindo o Banco Mundial, com o Governo. Para tal, considera que:

Entre os Projetos HEP e o HEST, as principais lições que ficaram ligam-se à dinâmica do relacionamento entre o Banco e a UEM, que era profícua. Havia muita confiança. Outros doadores também estavam lá, como o SIDA SAREC, NPT, ASDI, Noruega. Nessa altura, no fim de cada ano, existia uma reunião consultiva com os doadores aonde se apresentava os planos para o ano seguinte, mas como digo era um contexto de duas universidades apenas. Foi o resultado desta boa experiência que motivou os doadores a darem dinheiro ao MESCT, pois a então Ministra tinha sido Vice-reitora da UEM e havia confiança nela. A grande lição que fica, portanto, é que uma boa gestão, transparência e diálogo permanente com os doadores, são fatores determinantes para continuidade de uma boa cooperação.

Na perspetiva de ABM1, embora reconheça que há aspetos que devem melhorar na cooperação, recorda que:

Apesar de vários parceiros de peso (Finlândia, Holanda, Itália entre outros) terem recuado, o BM prevaleceu. Se não fosse o BM a situação seria caótica. Uma das coisas mais importantes deste projeto embora não estivesse previsto foi a capacitação de professores e capacitação institucional. A componente de bolsas, embora importante penso que podia se usar para abranger à muito mais gente, mas foi bom que as mesmas chegassem até às Províncias. O único reparo ao modelo atual de BE é que o mesmo continua a privilegiar cidadãos (sobretudo no nível de graduação) que tem outras formas de financiar seus estudos. Resumindo: valeu e vale a pena contar com os fundos do BM, mas cabe ao país estudar as melhores formas de aproveitá-los. [...] a melhor forma está na formação do capital humano. Não adianta ter equipamentos de ponta sem recursos humanos. Esta é a abordagem a seguir e nisso, uma atenção especial devia se dar à área do ETP, como a grande prioridade. Portanto, o País tem que trabalhar para atrair cada vez mais financiadores de ES, dentro da lógica de que os apoios devem melhorar a capacidade dos moçambicanos. Se for necessário mandar dois mil ou três mil moçambicanos para se formar lá fora, que seja [...] podíamos dizer que até 2030 já teríamos parte dos nossos problemas resolvidos.

Dos depoimentos de AM3, ABM1 e ABM2, parece ficar claro como referido na literatura especializada (MENDIZABAL, 2006; FISCHER, MILLER E SIDNEY, 2007), que mesmo quando um problema ganha atenção, os grupos se esforçam para garantir que sua representação da questão permaneça na vanguarda e que suas abordagens preferidas para o problema sejam mais ativamente consideradas. Por outro, traz-nos à memória a tese de Pereira (2010), para quem, nas suas relações de cooperação, o BM age não só como ator financeiro, mas principalmente como ator político e intelectual. Na mesma linha, parece confirmar o argumento de Domingues, para quem: (...) Mozambique se encuentra sin defensa de hecho ante el poder del FMI y del Banco Mundial, así como ante los países que le brindan donaciones masivas, que por otra parte apenas logran evitar un desastre humanitário todavía más grande (DOMINGUES, 2012: 27).

Portanto, as entrevistas mostram-nos que foi a partir de um conjunto de preocupações do Governo moçambicano que o BM ganhou um lugar de centralidade, tendo passado a influenciar as principais reformas para a montagem do tão almejado sistema da ES. Todavia, a montagem deste sistema acaba indo na linha da abordagem do BM na área da ES, conforme demonstrado anteriormente.

Evidentemente, a materialização da cooperação do BM assenta num conjunto de mecanismos que, apesar da sua aparente inflexibilidade, não podemos perder de vista que as mesmas servem fundamentalmente como arenas privilegiadas para a manutenção do alinhamento da interação entre o BM e o Estado beneficiário dos recursos financeiros e técnicos, assim como para reduzir as possibilidades de desvio de aplicação dos recursos.

Podemos mesmo dizer que se acredita que os mecanismos de operacionalização da cooperação que se traduzem pelas unidades de coordenação dos projetos têm o potencial de minimizar o risco de uma fraca execução dos planos e atividades previstas.

4.6. Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, procuramos apresentar dados empíricos que evidenciam a forma e alguns dos efeitos da atuação da cooperação internacional na esfera da governação em Moçambique, tendo se concentrado especial atenção no caso do Banco Mundial na área da educação superior. Tendo em conta a matriz de análise que combina teoria de arenas e abordagem de redes, interessou-nos fazer o mapeamento das arenas e dos atores envolvidos no processo político. Nisto, constatamos existirem pelo menos três níveis de arenas: parlamentar, governamental (Conselho de Ministros) e institucional/sectorial, que são basicamente dominados por atores domésticos, sendo que a participação de atores internacionais tem enquadramento, especialmente no contexto de financiamento de atividades, mediante solicitação de ajuda por parte do Executivo, que é exatamente onde entra o BM.

O funcionamento das arenas é materializado pela articulação de instrumentos de Planificação do Governo e Prioridades do Banco Mundial, embora se possa argumentar sobre a necessidade de manutenção do alinhamento da interação entre o Banco e o Estado beneficiário do apoio. Igualmente, esta opção tem o potencial de reduzir as possibilidades de desvio de aplicação dos recursos e/ou, minimizar o risco de uma significativa fraca execução dos planos e atividades previstas.

Ainda assim, esta opção parece-nos problematizável, por um lado, na medida em que, na eventualidade de alistamento de uma atividade que não vá na linha do Banco e que não obtenha autorização para a sua execução, não recebe fundos para a execução, apesar do acordo previamente firmado entre as partes e da soberania das instituições do Governo, quanto à tomada das suas decisões. Por outro lado, a natureza dos instrumentos financiados pelo BM (estratégias nacionais de combate à pobreza e estratégias setoriais, por exemplo) não passam pela apreciação nem aprovação do parlamento, esvaziando-se assim uma intervenção importante deste órgão no que tange ao acompanhamento e fiscalização das ações do executivo.

Saindo do nível macro para o micro ou setorial, constatamos que a visão do BM sobre as reformas no âmbito da ES aponta para quatro orientações anunciadas pelo próprio Banco: i) diferenciação institucional; ii) diversificação de fontes de financiamento; iii) redefinição do papel do Estado e as questões referentes à autonomia e à responsabilidade institucional e; iv)

políticas voltadas para equidade e qualidade. Apesar de esta visão assentar numa narrativa de priorização dos objetivos da qualidade e da equidade, os fundamentos apresentados para a sua materialização, através da diferenciação institucional, diversificação das fontes de financiamento das instituições estatais, bem como a redefinição da função do governo, evidenciam uma predileção pelos sinais do mercado em que o saber é assumido como bem privado e passível de comercialização, o que se afigura como um paradigma norteador das chamadas sociedades do conhecimento.

Este novo paradigma implica menos Estado e mais mercado, por um lado, mas por outro, desafia a autonomia dos Estados para a construção de sistemas nacionais dentro de um contexto de sistemas transnacionais, o que tem um grande potencial de fragmentar mais ainda as aspirações políticas dos chamados países em desenvolvimento, aonde Moçambique se insere. Vale recordar que a abordagem do Estado moçambicano em relação à educação superior atravessou três períodos históricos: o colonial, a pós-independência nacional, perspectiva socialista, e o da abertura do país para a economia do mercado. Estas transições implicaram uma profunda alteração do papel do estado na economia e, conseqüentemente, na forma como poder público se articula com a sociedade e vice-versa. Ainda que esta seja uma questão compreensível, não deixa de ser pertinente compreender a qualidade de serviços públicos que se passa a prestar aos cidadãos e as implicações dos modelos de escolha adotados, numa altura em que apesar da abertura do país para a economia do mercado, há um conjunto de atividades que são obrigação do estado providenciar, o que implica capacidade, e que sempre que esta faltar, é buscada na cooperação internacional. Uma questão-chave aqui presente diz respeito à eficácia desta cooperação, através da avaliação da relevância dos seus resultados. Ou seja, reparando para os resultados das principais áreas de cooperação do BM, tanto no nível dos gestores de topo do processo de políticas públicas, bem como dos gestores de IES, não se pode dizer que haja consensos a respeito.

No que diz respeito, especialmente, às principais áreas financiadas pelo BM, os nossos resultados de campo mostram que as diferentes IES não estão desapontadas com as atividades desenvolvidas pela Direção Nacional do Ensino Superior (DNES), nem pelas atividades desenvolvidas pelo CNAQ e IBE. No entanto, observa-se uma insatisfação significativa acerca das atividades da Rede de Instituições de Ensino Superior e de Investigação de Moçambique (MoReNet), atividades do Fundo Nacional de Investigação (FNI) e do Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI), apesar desta última apresentar opiniões mais diversificadas. Isto pode significar que, apesar de, em termos globais, haver elementos

relevantes dos quais se faça uma avaliação positiva, há necessidade de repensar o modelo de avaliação de impacto do programa, ou talvez partes do conteúdo do próprio programa.

Portanto, de forma combinada, de acordo com o nível de satisfação dos representantes das IES, pode-se compreender que: i) as IES mostram-se menos satisfeitas com as instituições que mais beneficiam do financiamento do Banco Mundial (FDI, FNI e MoRENet) e; ii) os resultados mostram que o programa STEM, apesar de beneficiar de financiamentos do BM, não apresenta resultados significativos de melhoria desejada nas áreas consideradas prioritárias de apoio.

5. IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DA AÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

5.1. Introdução

No capítulo anterior destacamos a visão do BM sobre a educação superior que, entre outros aspectos, salienta a diversificação de fontes de financiamento, a abertura ao “mercado” da educação e a redefinição do papel do Estado nas questões referentes à autonomia e à responsabilidade institucional. Por essa razão, a nosso ver, afigura-se fundamental analisar criteriosamente as implicações da adoção dessas orientações no financiamento privado e na redefinição do papel do Estado, a fim de melhor aferir se e como chegam a afetar (complementar, coabitar ou colidir) a visão do Estado moçambicano no campo da educação superior.

A análise das implicações políticas inspira-se no argumento de Conceição (2015), para quem, devido ao seu nível de heteronomia, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tem tido em Moçambique (como em vários países africanos) efeitos perturbadores no desenho e no exercício da governança e do desenvolvimento nacional. Sendo assim, entendemos ser necessário analisar em profundidade as implicações políticas das orientações do Banco Mundial (com foco nas duas acima indicadas) e sobretudo pensar em eventuais caminhos alternativos para a sustentabilidade de uma nova abordagem de financiamento à educação superior (ES), acautelando o risco da demolição de um direito e a sua transformação em mercadoria. Dito de outro modo, interessa-nos precaver que não se transforme um direito num privilégio de alguns, sob o preço (para usar os termos do mercado) de exclusão da maioria dos cidadãos nacionais.

Com base nos pressupostos acima, consideramos pertinente problematizar como as dinâmicas da política doméstica de um país pobre e dependente é afetada pela CID. Por conseguinte, interessa-nos verificar se e como a atuação do BM esvazia a dimensão endógena do processo de construção de desenvolvimento em Moçambique na área da educação superior. Foi frente a esses entendimentos no que tange à CID que formulámos o problema que orienta o tema de nossa pesquisa, sempre na perspectiva de aprofundar as implicações políticas da cooperação do BM na área da educação superior em Moçambique. De salientar que, por se tratar de uma abordagem que combina elementos estruturantes e dinâmicas das arenas institucionais, interessa-nos analisar se e como as implicações políticas também são potencialmente conducentes a uma perspectiva de redução do papel do Estado no campo da ES.

É neste contexto que, por um lado, este capítulo leva em consideração o paradigma do BM na área da educação superior. Por outro, toma como base as evidências apresentadas no capítulo anterior, mormente vertidas sobre potenciais efeitos da CID, vistos a partir da atuação dos atores dos processos políticos, bem como das lógicas de financiamento à educação superior em Moçambique. Sendo assim, trabalhamos o assunto a partir de um olhar crítico às lógicas da economia política da educação superior em Moçambique. Para tanto, entendemos ser fundamental compreender a forma como se manifesta a presença do Estado, em termos de financiamento e monitoria dos resultados do seu próprio projeto político nesta área. Vale recordar que, no caso desta tese, ao referirmo-nos ao termo “implicações políticas” enfatizamos o caráter *decisional* do termo, isto é, a dimensão eminentemente política, sem descurar dos aspectos técnicos ou administrativos que dão corpo às políticas públicas. Este recorte conceitual possibilita uma melhor compreensão do esvaziamento (ou não) das instituições em Moçambique, sobretudo pela existência de uma excessiva intervenção de atores externos e a sua forma de influenciar, desenhar e implementar a agenda interna do país.

A organização deste capítulo, para além desta introdução, debruça-se sobre: i) Breve Contextualização sobre implicações da atuação do Banco Mundial em Sistemas de Educação Superior em África; ii) Atuação do Banco Mundial nos Sistemas de Educação Superior em África; iii) Dinâmicas da construção do projeto político da Educação Superior em Moçambique: que componentes informam o processo? iv) Reformas do Sistema Político e do Modelo de Financiamento da Educação Superior em Moçambique: efeitos da visão do BM no sistema financeiro nacional; v) Desafios da construção de um projeto político-estratégico nacional de educação superior para o desenvolvimento; vi) Dinâmicas das redes de atores e arenas do processo político na educação superior e; vii) considerações finais do capítulo.

5.2. Contextualização sobre implicações da atuação do Banco Mundial em Sistemas de Educação Superior em África

Nesta secção, procuramos fazer a contextualização sobre o perfil do sistema de educação superior no continente africano, destacando o protagonismo que as agências internacionais apresentam, particularmente o Banco Mundial. Para o efeito, selecionamos alguns países da África Subsaariana, para ser justo com o perfil das suas economias, o que significa que na prática, de uma maneira geral, apresentam estruturalmente problemas semelhantes, com raríssimas exceções. Nisto, Jowi *et al* (2017) recordam que as universidades

em África sempre foram pensadas em termos de seu papel no desenvolvimento. A ideia de “universidades de desenvolvimento” (CLOETE *et al.*, 2011) ressaltou o papel das universidades para atender às necessidades de recursos humanos da economia local e na formação de quadros para a gestão pública. Jowi *et al* (2017), citando Varghese (2013), sustentam que as instituições públicas foram centrais para a estratégia de desenvolvimento dos países recém-independentes da África.

Foi exatamente dentro deste contexto que, durante as décadas de 1960 e 1970, os países africanos optaram por universidades públicas simbolizando orgulho nacional, autorrespeito e autoconfiança (COLEMAN; COURT, 1993). Deste modo, a expansão do ensino superior serviu tanto às aspirações políticas quanto econômicas dos governos recém-independentes. Assim, os governos estavam dispostos a alocar recursos e investir no ensino superior.

No entanto, como destaca Beverwijk, Goedegebuure e Huisman (2008), durante a década de 1980, as ideologias e crenças de muitos doadores mudaram e passaram a acreditar que o ensino superior era para as elites, pelo que a sua prioridade deveria ser dada ao ensino fundamental e médio e, foi nessa base que passaram a agir. A redução do financiamento do ensino superior foi em grande parte devido à crise econômica durante a década de 1980 e às mudanças das prioridades de muitos doadores. Todavia, a demanda pelo ensino superior continuou a crescer, tendo as matrículas aumentado mais rápido do que os diferentes cenários planejados, bem como da capacidade de as acomodar. As restrições financeiras tiveram um impacto negativo sobre os recursos físicos e humanos no ensino superior, com as bibliotecas ficando desatualizadas e os edifícios se deteriorando. Adicionava-se à estes fatores a desmotivação dos funcionários devido a recompensas baixas e condições de trabalho, que muitas vezes levavam ao abandono. Em suma, a diminuição do financiamento teve efeitos devastadores sobre as condições de ensino, aprendizagem e pesquisa (BEVERWIJK; GOEDEGEBUURE; HUISMAN, 2008).

Apesar do enfraquecimento do setor na década de 1980 como resultado dos programas de ajuste estrutural sendo implementados e, por consequência, da necessidade de redirecionamento de recursos das universidades para o ensino fundamental, o setor universitário conseguiu recuperar seu papel central no desenvolvimento no início do século XXI. Desde então, o setor tem se expandido tremendamente nos últimos anos, em termos de número e diversidade de instituições, efetivos universitários, surgimento de novos atores e participação das dinâmicas globais (debates sobre o desenvolvimento, arranjos de cooperação com universidades privadas, etc.). Nos últimos anos, o setor de ensino superior na África tem atraído a atenção dos investidores internos e externos, muitas vezes devido a esse reconhecimento do

seu papel na transformação do continente (BLOOM; CANNING; CHAN, 2006). No entanto, em África, o setor ainda enfrenta inúmeros desafios, notadamente em termos de financiamento, acesso, qualidade, capacidades institucionais, fraca base de pesquisa e governança. É justamente nesses âmbitos que o BM e as demais agências financeiras internacionais entram e ganham uma grande capilaridade de reengendrar a agenda da educação superior dos países africanos, através do financiamento das suas reformas, usando para o efeito as suas próprias lógicas, prioridades e condicionalidades, que nem sempre coincidem com as realidades e prioridades domésticas dos países hospedeiros.

Considerando que uma das principais questões enfrentadas por este setor é a sua capacidade de pesquisa e inovação para a transformação do continente, Jowi et al (2017) destacam vários esforços importantes que foram feitos ao nível continental, aonde o Plano de Ação da Segunda Década da União Africana priorizou-o como área para o desenvolvimento da África. Sendo assim, foi dada ênfase à geração de conhecimento através de centros de excelência, garantia da qualidade, harmonização, integração regional e mobilização de recursos (UA, 2008). Em suma, a Comissão da União Africana (AUC), tendo na integração regional um passo fundamental e intermediário para a inclusão dos países africanos na economia global, decidiu conceber um instrumento específico a partir da educação superior. Este esforço concorre igualmente para a convergência do sistema de ensino superior da África, que é diversificadamente estruturado ao longo de linhas geográficas, coloniais, linguísticas e estruturais. Dentro deste contexto a implementação da Universidade Pan-Africana (PAU) constitui um passo fundamental para a implementação da Convenção de Arusha⁷⁹, adotada em 5 de Dezembro de 1981 que visa a harmonização de programas académicos além das fronteiras para alcançar colaborações aprimoradas, garantia de qualidade, convergência estrutural, compatibilidade, reconhecimento e transferência de diplomas para facilitar a mobilidade (JOWI *et al.*, 2017).

Entretanto, ao mesmo tempo em que existe o reconhecimento de que a produção da pesquisa e de conhecimento é vital para o desenvolvimento socioeconômico sustentável da África, as universidades africanas ressentem-se de fragilidades estruturais. É justamente por aqui que a cooperação com agências internacionais como o BM afigura-se indispensável para fazer face ao fraco investimento na pesquisa, na inovação e na formação de recursos humanos, incluindo uma melhor qualidade das suas ofertas formativas, com vista a tornar os seus graduados relevantes no nível nacional e competitivos regional e internacionalmente.

⁷⁹ Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education in the African States.

Importa, no entanto, referir que apesar de estruturalmente similares, os países da África Subsaariana não são homogêneos. Cada país tem seu próprio contexto específico e todos têm uma ampla diversidade de etnias, culturas, religiões e herança. Além disso, a África Subsaariana possui uma complexa variedade de legados decorrentes da colonização por vários países europeus, como Bélgica, Grã-Bretanha, França e Portugal. Essas diferenças históricas moldaram os sistemas específicos de ensino superior e, portanto, é difícil generalizá-los de todo. No entanto, existem elementos comuns que confrontam esses países africanos e que afetaram a construção do sistema do ensino superior no continente. Isto explica-se na medida em que as instituições de ensino superior na África foram desenvolvidas desde o início com apoio externo de várias fontes diferentes; inicialmente de organizações religiosas como igrejas, organizações filantrópicas e, posteriormente, de governos coloniais. Desde a independência, o número de organizações ou países que apoiam o ensino superior na África Subsaariana se expandiu. Também foi obtido um grande apoio de agências nacionais e instituições de ensino superior de países sem ex colônias como os Estados Unidos, a antiga União Soviética, Europa Oriental, China, Canadá, Cuba e os países escandinavos. Na mesma linha, agências internacionais como a UNESCO e agências de empréstimos como o Banco Mundial também tornaram-se grandes atores na política de ensino superior. Igualmente, Fundações privadas, incluindo Rockefeller, Ford, Mellon e a Carnegie Corporation expandiram seus programas na África Subsaariana. Esse apoio externo apresentou-se de formas variadas (apoio direto para despesas de capital, desenvolvimento de pessoal, apoio à bibliotecas, pesquisa, bolsas de estudos e assistência técnica ou apoio indireto por meio do desenvolvimento de parcerias) muitas vezes seguindo tendências políticas, regionais e socioeconômicas globais, regionais e nacionais. Além disso, várias faculdades privadas (com fins lucrativos e sem fins lucrativos) na Europa e na Índia estabeleceram suas próprias instituições na África Subsaariana (SAMOFF; CARROLL, 2002 *apud* BEVERWIJK; GOEDEGEBUURE; HUISMAN, 2008).

Portanto, os legados coloniais provavelmente só se aplicam nos casos da África do Sul⁸⁰ (que continua tendo claramente as melhores universidades do continente) e da Nigéria que, aquando das suas independências já tinham sistemas de ensino superior estabelecidos. No restante dos países africanos tinha-se uma e outra Universidade e não sistemas como tal. Sendo assim, há mais herança no sistema de ES de muitos países da África Subsaariana, incluindo Moçambique, provinda de agências como o Banco Mundial que do colonialismo. No caso de Moçambique, por exemplo, até a proclamação da independência, em 1975, o País só contava

⁸⁰ A África do Sul e a Nigéria continuam sendo as maiores potências econômicas de África com um PIB anual de 300 a 400 bilhões de dólares americanos.

com uma Universidade (a Universidade de Lourenço Marques) e o sistema só foi construído nos finais da década de 1990, com suporte do Banco Mundial. Assim, se considerarmos que a referida Universidade vigorou durante os últimos 15 anos do período colonial e 45 do Estado independente, com uma grande incidência do Banco, durante mais de 30 anos, isto é, de 1986 à esta parte, é justo considerar que o maior legado do sistema de ensino superior é do Banco Mundial e não colonial.

5.3. Atuação do Banco Mundial nos Sistemas de Educação Superior em África

Existe um relativo consenso na literatura especializada em educação superior e desenvolvimento de que os governos africanos estão cada vez mais cômnicos da necessidade de se investir a sério para gerar resultados pretendidos voltados à promoção do desenvolvimento e ao combate contra a pobreza. Entretanto, um breve olhar sobre a realidade de alguns países africanos permite verificar a ainda prevalecente situação gritante do financiamento público na área da educação superior, o que tem garantido um grande espaço para o protagonismo de agências internacionais, como o BM, que defendem mudanças no sector e tentam condicionar as suas prioridades de intervenção à adoção de políticas de redução do papel no Estado na ES. Assim, ao mesmo tempo que é verdade que os governos têm colocado em prática planos e mecanismos para incentivar a pesquisa e a inovação nas Universidades africanas, é também verdade que os desafios centrais ainda persistem.

Esta situação agrava-se dado que as prioridades de investimento das principais agências internacionais para o desenvolvimento, incluindo o BM, em África dão primazia à educação básica, sem, no entanto, fazerem um esforço de correspondência com os níveis subsequentes. Isso tem produzido efeitos mais lesivos na educação superior, aonde se esperaria produção de conhecimento e pesquisa ao serviço do desenvolvimento das comunidades e sociedades africanas. Em Uganda, de acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento (Governo de Uganda, 2010), o foco inadequado em pesquisa e desenvolvimento, financiamento desajustado, fuga de cérebros, insuficiente pessoal de pesquisa e desenvolvimento e uma frágil colaboração entre pesquisadores e planejadores econômicos, bem como entre instituições, indústria e academia são alguns dos desafios que levam ao fraco desempenho em pesquisa, ciência e inovação tecnológica. No que diz respeito à colaboração, por exemplo, há pouca coordenação entre os formuladores de políticas no ensino superior e os do planejamento econômico.

Esta realidade verifica-se também em Nigéria, aonde o BM financiou cerca de 60 projetos entre 1958 e 2018, sendo que apenas 16 afetaram o setor educacional e, destes, apenas 2 destinavam-se ao campo da educação superior (OLADELE; FUNMI; RUTH, 2019). Ainda assim, Oladele, Funmi e Ruth (2019) constatam surpreendentemente que o BM parece ser a única organização internacional a executar projetos de desenvolvimento no sistema da educação superior e indica serem raros os estudos sobre o impacto da atuação do Banco e de outras organizações internacionais neste campo. Deste modo, o BM desempenha um papel, embora dominante, pouco expressivo em termos financeiros. Considerando que este setor tem sido atormentado pela baixa qualidade das instalações e da infraestrutura, dificuldades associadas à precariedade da aprendizagem e do ambiente organizacional, Oladele, Funmi e Ruth (2019) recomendam que o BM seja mais focado em prestar assistência a países como a Nigéria a fim de enfrentar desafios críticos e, assim, ajudar a criar instalações e condições gerais de aprendizagem. Por exemplo, em vez de apenas o Fundo Fiduciário do Petróleo (PTF), o governo federal da Nigéria deveria estabelecer uma organização que se dedicasse ao financiamento do setor da educação superior; no impulsionamento de instalações de infraestrutura, bolsas de treinamento de pesquisa para o pessoal acadêmico e bolsas de estudos para alunos talentosos e não só (OLADELE; FUNMI; RUTH, 2019).

Tadesse (2017), analisando a influência do BM no sistema de educação queniano, destaca que, apesar de existirem vários estudos, poucos examinaram a educação superior do Quênia em relação ao Banco. O argumento de Tadesse (2017) é o de que este sistema é um produto das relações de poder que existem entre vários atores políticos, principalmente o governo queniano e o BM. A relação entre o governo queniano e o BM tem sido em grande parte baseada na dependência de recursos oriundos ou facilitados pelo BM ao Quênia. O BM acaba, pois, por exercer grande influência sobre o sistema de ensino superior. A conclusão de Tadesse (2017) é de que: i) o governo do Quênia precisa de recursos críticos (por exemplo, finanças) para apoiar o setor do ensino superior; ii) o BM tem sido o principal controlador e provedor dos recursos críticos necessários pelo governo do Quênia e; iii) o governo respondeu às condições do BM principalmente fazendo concessões. Em suma, segundo o autor, o BM e sua ideologia neoliberal moldaram significativamente o sistema de ensino superior do Quênia, influenciando os principais objetivos políticos do país. E as relações futuras de poder entre os dois dependem em grande parte da presença ou ausência de fortes fontes alternativas de recursos para o sistema de ES queniano.

No caso da Etiópia, Woldegiyorgis (2014) atesta que o Banco usa diferentes mecanismos e ferramentas para influenciar a direção dos países em desenvolvimento no que

diz respeito ao papel da ES no desenvolvimento – desde prescrições políticas e condições coercitivas até negociações, publicações e serviços de consultoria. O Banco guiou a agenda global do setor em uma magnitude notável, pelo que não só trabalha com outras organizações bilaterais e multilaterais, mas também influencia fortemente suas direções. Por outro lado, ao longo dos anos, o BM tem sido duramente criticado, pela sua orientação ideológica tendenciosa para o campo neoliberal, sua suposta tendência a servir o interesse das superpotências do mundo (particularmente dos EUA) do que dos países em desenvolvimento, seu equívoco sobre as realidades no mundo em desenvolvimento e decisões informadas por pressupostos políticos errados são alguns dos pontos de crítica. Assim, desde o início da década de 1990, o Banco tem apoiado uma série de projetos e é, sem dúvida, o mais influente dos parceiros da Etiópia no desenvolvimento da educação superior. Embora exista uma tensão entre a comunidade internacional de doadores e o Banco, que tem assumido liderança na influência do caminho do desenvolvimento educacional na Etiópia, ao final das contas é o BM que coordena a ajuda ao desenvolvimento em nome de todos os doadores e parceiros (MARTIN; OKSANEN; TAKALA, 2000 *apud* WOLDEGIYORGIS, 2014). Da sua pesquisa, Woldegiyorgis (2014) conclui que o resultado final é que o desenvolvimento de programas e reformas do campo da educação superior etíope carece do engajamento dos principais atores nacionais e locais.

Menon (2012), analisando o caso da Zâmbia, demonstra cortes significativos no financiamento do BM no ensino superior, nos finais do século passado. O autor assinala uma reviravolta no início do século XXI, quando se reconheceu que este nível era a chave para o desenvolvimento nacional. O BM passou a defender a importância do ensino superior não só na construção da nação, mas também na coesão social e na participação democrática dos cidadãos.

Menon (2012) destaca que o papel da universidade no desenvolvimento nacional é tema de muita discussão na África hoje, salientando que a história mostra que a maioria das nações africanas estabeleceu pelo menos uma universidade nacional imediatamente após a independência. Nesta época, porque havia muito poucos recursos humanos treinados e qualificados, o principal objetivo para a criação das universidades foi que as instituições desempenhassem um papel pioneiro no enfrentamento de questões de interesse nacional. As instituições de ensino superior ganhavam deste modo o mandato de serem proativas no enfrentamento das questões sociais e isso não requer apenas comprometimento, mas também recursos. Os resultados do ensino superior têm sido muitas vezes fundamentais no início desses esforços através da formação de recursos humanos. Entretanto, a Universidade da Zâmbia, como muitas outras da região, também enfrenta muitos desafios, sendo que um dos principais

é o aumento das matrículas dos alunos. O ponto aqui está na possibilidade de aumentar os acessos incluindo grupos social ou economicamente marginalizados e as oportunidades resultantes dessa emancipação, mantendo ou melhorando os padrões de qualidade da educação. Para isso, seria necessário um investimento substancial em infraestrutura institucional e desenvolvimento profissional do corpo acadêmico e para tal o país tem contado sobretudo com projetos financiados pelo BM.

Mnubi (2013), na Tanzânia, considera que, durante quase três décadas, o BM e o FMI tornaram-se cada vez mais envolvidos no desenvolvimento da educação, incluindo o ensino superior, aconselhando ao País a implementar os Programas de Ajuste Estrutural para melhorar o desenvolvimento socioeconômico. De acordo com Mnubi (2013), para que a educação seja uma ferramenta de emancipação para o desenvolvimento socioeconômico na Tanzânia, o Banco Mundial (2003; 2011) enfatiza que o ensino superior deve fornecer uma massa crítica de pessoas qualificadas e experientes que sejam capazes de pensar de forma independente, sintetizar habilidades e analisar criticamente os conhecimentos produzidos.

Todavia, apesar deste reconhecimento, Mnubi (2013) adverte que os axiomas apregoados pelo Banco exigem que as instituições de ensino superior atuem como um sistema integrado e uniforme entre si, considerem as necessidades de filtro comunitário e as prioridades nacionais, como educação, saúde, transporte, meio ambiente, água e setor agrícola que carecem de conhecimentos qualificados e treinados, particularmente em áreas rurais onde reside a maioria dos tanzanianos. Em suma, o sucesso da educação superior na Tanzânia requer maior comprometimento e vontade política, um corpo docente engenhoso e mobilização de recursos para replicar e implementar políticas e práticas adequadas. Esses achados retratam diversos desafios e oportunidades e levantam novas demandas educacionais no que diz respeito à prestação dos serviços de aprendizagem superior de qualidade como um direito humano básico e a base para o desenvolvimento sustentável como uma pedra angular para o desenvolvimento humano, desenvolvimento econômico, paz e segurança, especialmente em sociedades em rápida mudança e economia global tecnologicamente avançada.

Baptiste (2019), ao olhar para o sistema de educação superior ruandês, salienta a existência de uma universidade pública com seis faculdades em diferentes campus, resultando em um modelo “um para muitos”, ou seja, uma universidade pública e 35 faculdades e universidades privadas (CONSELHO DE ENSINO SUPERIOR, 2017). Importa destacar a forte presença do Banco no Rwanda, que financiou, entre outras atividades, o maior centro de informática. Assim, na linha apregoadada pelo BM, nota-se uma nova tendência no ensino superior de Ruanda, que é maximizar a privatização das instituições de ensino superior para

aliviar a carga sobre o Estado, aumentar a acessibilidade do sistema e melhorar a qualidade das instituições. Isso significa que, nos últimos anos, o ensino superior em Ruanda está na mesma linha de países da Europa Oriental, China e grande parte do mundo de língua inglesa. Seus setores de ensino superior deixaram de tratados pelo governo como um serviço público e passaram a ser considerados um empreendimento privado sujeito às leis de oferta e demanda. Vale salientar que a rede privada ajudou o ensino superior de Ruanda a expandir-se e, além de aumentar a acessibilidade, trouxe fundos e serviços adicionais, sem interferir no controle governamental, nas regulamentações e na fiscalização. Ainda segundo Baptiste (2019), , também aumentou a capacidade de prestação de contas e a autonomia das universidades. No entanto, a crítica que se faz é o fato de que o custo do ensino superior público no Ruanda é maior do que o do ensino superior privado, no qual a qualidade da educação e da pesquisa pode ser frequentemente questionada.

No caso de Angola, Ferreira (2005) refere que a relação entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial era mais uma relação de fachada com o objetivo de angariar fundos e apoios diplomáticos do que uma parceria com vista a reestruturar o sistema educativo do país. Embora a dependência da economia angolana em relação ao Banco Mundial não seja tão importante em termos percentuais como, por exemplo, no caso de Moçambique, a instabilidade da situação política ainda não permite vislumbrar um rumo definido na política educativa e é por aí que se pode entender que o primeiro projeto implementado pelo Banco Mundial nem sequer chegou a cobrir todo o território nacional angolano.

5.4. Dinâmicas da construção do projeto político da Educação Superior em Moçambique: que componentes informam o processo?

O Projeto Político da Educação Superior em Moçambique é materializado pelos sucessivos planos estratégicos sectoriais que, em sua essência, procuram incorporar uma perspectiva de construção de um sistema nacional, entretanto atravessado por lógicas transnacionais. Prévio aos planos estratégicos, existe a Lei do Sistema Nacional da Educação (SNE) que, para o caso do ensino superior, remete a sua regulamentação à legislação específica. Nesta base, a Lei n. 27/2009(Lei do Ensino Superior) define as balizas de funcionamento deste subsistema. Entretanto, para a sua materialização, o Plano Estratégico do Ensino Superior em vigor define como visão:

Um ensino superior em expansão, com qualidade e equilíbrio, sob uma governação eficiente e respeitadora da autonomia das instituições que, guiando-se, pelo princípio da democraticidade, desenvolvam actividades produtoras de conhecimento e que sejam objecto de reconhecimento nacional e internacional (PEES, 2012-2020, p. 9).

A elaboração do Plano Estratégico, por seu turno, combina interesses e recursos domésticos e internacionais que se manifestam em arenas instituídas que enformam o processo político. Estas arenas constituem espaços de disputa, que inspirados em Olivier de Sardan e Bourdieu, nesta tese chamamos de arenas-campos, onde se manifesta a *politics* na formulação das políticas públicas de ES.

O nosso argumento visou a compreender a maneira como se estrutura a arena-campo (*politics*) é fundamental para descortinar as lógicas que informam o tipo de políticas públicas (*policies*) que governam o ensino superior, incluindo as áreas de cooperação para o desenvolvimento. Entre as arenas-campos instituídos, existem as de natureza burocrática (estruturas do pelouro que superintende a área do ensino superior, como DNES, CNAQ e IBE) e as de natureza colegial, compostas por órgãos que aconselham ao Ministro e ao governo (CES e CNES). Importa notar que nas arenas-campos de natureza burocrática, assim como as de natureza colegial, as entidades públicas partilham espaço com a expertise do BM. Em outras palavras, para além de firmar memorandos de entendimento com o governo, o BM participa em todos momentos do processo político, quer através da presença de seus técnicos (caso das arenas-campos da burocracia), bem como por via do financiamento das actividades (caso dos órgãos colegiais).

Neste contexto, existem ainda atores políticos informais e invisibilizados pelas relações de poder majoritariamente definidas pelo Executivo, entre eles partidos políticos nacionais que através de canais partidários, influenciam o debate sobre a área da educação superior nos fóruns da sociedade civil e no Parlamento. Devido às especificidades do sistema político moçambicano, a Frelimo manifesta publicamente, com mais recorrência, a sua visão sobre esta área. Isso ocorre sobretudo através de teses discutidas nos congressos da Frelimo, que são posteriormente transformadas em programa do Partido, por um horizonte de cinco anos. O programa do Partido, por sua vez, fornece as bases para o manifesto eleitoral, que ao fim ao cabo se transforma em Programa Quinquenal do Governo (PQG). A Frelimo praticamente monopoliza a construção de narrativas nacionais sobre a ES, tendo as demais organizações partidárias e da sociedade civil pouca capacidade de incidência sobre as arenas-campos instituídas.

Ao lado dos atores acima descritos estão as organizações estrangeiras (governamentais e não governamentais) que, ao apoiarem esta área, buscam exercer algum tipo de influência no sistema, através das lógicas de condicionalidades engendradas na própria CID. Entre as entidades que se articulam com o governo moçambicano na área da Educação Superior, podemos citar exemplos de Países Baixos, Itália, Alemanha, Suécia, Portugal, Brasil, China, entre outros. Formalmente, no processo de construção do projeto político da Educação Superior, para além dos atores acima descritos, integram os seguintes: o Governo, doadores (BM, Suécia, Itália e Países Baixos), IES públicas e privadas e setor produtivo, representando a sociedade civil. Deste modo, da articulação entre os principais atores, acima descritos, temos como resultado a política do governo para o setor. No caso, esta traduz-se no atual plano estratégico do setor, com contem cinco eixos de intervenção, notadamente: i) Expansão e Acesso; ii) Reforma e Governação do Sistema; iii) Financiamento; iv) Bolsas de Estudos e; v) Desenvolvimento Institucional, que são exatamente os escopos de atuação do Banco Mundial, no quadro da CID.

Para um melhor ajuizamento dos componentes que enformam o processo político da Educação Superior em Moçambique, conforme aqui descrito, voltemos a algumas de nossas questões teóricas em torno da teoria das arenas (LOWI, 1964). Seguindo os trabalhos do autor, sustenta-se a tese de que a política pública (*policy*) é a variável central, capaz de mobilizar reações de vários atores, baseadas numa avaliação antecipada sobre como aquela política afetaria os seus respectivos interesses. O argumento teórico de Lowi é, deste modo, diametralmente oposto à abordagem sistêmica, na medida em que o autor sustenta que a PP é a variável causal, logo, a que vai definir a dinâmica da política, a arena-campo (*politics*). Ou seja, não é a arena-campo que vai determinar as dinâmicas das PP (*policies*), mas sim o contrário. No caso da cooperação do BM, já existe um conjunto de prioridades que fazem parte de sua visão política, pelo que se faz instituir arenas-campos cujos resultados considerem elementos como alianças, competição, conflito, confronto, etc. É pois exatamente por essa conexão entre o conteúdo da *policy* e os padrões da *politics* que Moran (2006) e seus colaboradores salientam, baseados nos trabalhos de Lowi (1964) e Wilson (1986), que uma substancial literatura desenvolveu-se traçando as consequências de *policies* para a *politics* e para a democracia. Para o caso da cooperação com o BM em Moçambique, importa reter que o modelo evoluiu de uma abordagem em que o Banco interagiu diretamente com as IES (1993 a 2000) para uma abordagem mais sistêmica, através do governo (2000 em diante). Esta nova abordagem fica mais saliente em 2014, quando o Governo faz reformas importantes da sua estrutura e na nomenclatura dos pelouros, passando o setor responsável pela educação superior a designar-se

Ministério de Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (MCTESTP), fazendo-se deste modo coincidir as principais áreas de atuação da nova agência ministerial com o projeto do Banco Mundial *Higher Education, Science and Technology* (HEST, 2012).

Neste contexto, tendo em conta que as arenas-campos (espaço de disputas) traduzem a estimativa feita por cada ator, das possíveis consequências que aquela política poderá trazer para os seus próprios interesses, podemos considerar que o arranjo institucional acima indicado visava a viabilizar a visão política do BM sobre a ES em Moçambique. Esta forma de reparar para o fenómeno coincide com Rua e Romanini (2013), inspirados em Sverker Gustavsson (1980) ao destacarem que um aspecto a ser destacado na Teoria das Arenas, é a coerção, uma função exercida pelas instituições por excelência. Na mesma linha, tal como sentenciado por Olivier de Sardan (2005), o conceito de arena envolve duas definições de poder: i) grupos estratégicos heterogêneos que se confrontam, impulsionados por mais ou menos interesses compatíveis (materiais ou simbólicos), sendo os atores dotados de um nível maior ou menor ou influência e poder e; ii) centros do poder local instituídos. Por aqui pode entender-se que o ponto ressaltado como mais significativo para Lowi é que os governos coagem; sendo assim, diferentes tipos de coerção fornecem também diferentes conjuntos de parâmetros, dentro dos contextos nos quais as *policies* acontecem. O argumento apresentado por Rua e Romanini (2013) faz todo sentido, na medida em que Lowi (1985, p. 7), define PP como “regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou negativas”.

Por seu turno, e para complementar, a abordagem de redes, que completa a explicação das dinâmicas que se dão nas arenas-campos, originando PP e modelos de gestão pública, assenta na ideia de que os atores são interdependentes porque precisam dos recursos uns dos outros para alcançarem os seus objetivos (ADAM; KRIESI, 2014). Para Rhodes (2008), a abordagem de redes de políticas é um conjunto de conceitos que focaliza as ligações do governo com outros atores estatais e *sociais* no processo de políticas, que introduz um novo paradigma de governação.

A interdependência que verificamos aqui é que, ao mesmo tempo que o Governo moçambicano se apresenta com dificuldades para financiar a globalidade das suas despesas públicas com recurso a fontes internas, o BM tem interesse em solidificar a sua legitimidade e dominação, não somente, mas sobretudo no nível dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, as arenas-campos instituídas, quer as de natureza burocrática, assim como colegiais, contam com forte presença do BM, mantendo sempre a sua linha político-filosófica sobre o

modelo de ES a ser seguido. Esta linha enquadra-se na verdade num projeto global sobre o modelo de educação superior apregoado em todos os países onde o Banco tem grande incidência, sobretudo os países africanos. Em consequência, parece-nos fundamental compreender os níveis de adequabilidade da visão do Banco, com enfoque no modelo de financiamento.

5.5. Reformas do Sistema Político e do Modelo de Financiamento da Educação Superior em Moçambique: efeitos da visão do BM no sistema nacional de financiamento

Na secção imediatamente anterior, nosso foco foi analisar as dinâmicas da construção do projeto político da Educação Superior em Moçambique, olhando para os atores, os recursos e as componentes desse processo. Por isso, nesta secção, o nosso propósito é partir das principais reformas que o sistema político nacional conheceu e explicar suas repercussões na (in) sustentabilidade do modelo de financiamento da educação superior preconizado pelo BM. Com efeito, dada a grande centralidade do BM no financiamento das reformas em referência, que se resumem na diferenciação institucional e diversificação das fontes de financiamento das instituições estatais, o nosso exercício aqui consistirá em reparar brevemente para a capacidade do sistema financeiro moçambicano acomodar tais reformas e suas implicações.

Para entender a funcionalidade do sistema financeiro moçambicano, precisamos rebuscar na história que a adoção do neoliberalismo na transição dos anos 1980 para os anos 1990 foi antecedida do modelo de uma economia centralmente planificada (com orientação marxista-leninista) que vigorou nos 10 anos que se seguiram a independência nacional (1975-1985). Este implicava que o Estado definia a política económica, bem como a alocação de recursos para o funcionamento da economia, sendo ele próprio ator principal no mercado. Todavia, tendo este modelo se mostrado inviável, procedeu-se à introdução de uma série de reformas de ajustamento estrutural e, no campo da educação superior (nosso objeto de análise), visando a criar um sistema de governação do setor e tornar as IES mais relevantes e ligadas ao sistema produtivo.

As referidas reformas continuam a acontecer, porém num quadro de uma economia altamente dependente, e com um sistema financeiro incipiente, marcado pela ausência de mercados de crédito e de capitais, títulos, entre outros, acentuando o endividamento externo. É

no mercado externo que se buscam recursos para financiar a despesa pública, impondo-se por isso mesmo desafios à inovação em matéria de financiamento nacional.

Nuno Castel-Branco (2015), analisando a estrutura subdesenvolvida e não competitiva do sistema financeiro moçambicano e o impacto da financeirização nas diferentes dimensões do desenvolvimento (inclusive no setor da educação), destaca que os bancos comerciais são responsáveis por 90% do crédito e dos depósitos no sistema financeiro formal. A bolsa de valores corresponde a apenas 6% dos valores transacionados no sistema financeiro, e 80% deste montante são títulos de dívida pública. Além dos bancos, apenas duas empresas (Cervejas de Moçambique e Empresa Nacional de Hidrocarbonetos) estavam cotadas na bolsa até 2013, tendo passado, em 2019, para um total de onze empresas⁸¹.

Esta realidade tende a sofrer ligeiras alterações com a implementação da Estratégia Nacional de Inclusão Financeira (ENIF, 2016-2022). De acordo com a avaliação de medio termo da referida estratégia, em 2018, a percentagem da população com acesso a uma conta bancária registou uma ligeira diminuição (para 33 por cento), mas a expansão das contas de moeda electrónica (51 por cento) compensou o declínio. Em termos de acesso físico, houve também uma melhoria na percentagem de distritos com pelo menos um ponto de acesso a serviços financeiros formais (69 por cento), apesar de um aumento no número total de distritos.

No entanto, de acordo com o Relatório de Inclusão Financeira de 2019, na componente de créditos por exemplo, apesar de se ter registado progressos num novo modelo – o crédito digital, tal como nos moldes tradicionais de empréstimos, as novas tecnologias e os novos canais empregados pelo sistema financeiro para a concessão do crédito digital criam riscos que podem ter impactos negativos nos consumidores e no desenvolvimento de mercados de crédito sustentáveis e competitivos. Esses riscos incluem a apresentação de informações insuficientes sobre preços, condições e prazos; falta de comunicação com os clientes no momento em que o empréstimo é concedido; esforços limitados para avaliar se os produtos oferecidos são acessíveis e adequados para clientes ou segmentos específicos; e incentivos para a adopção de comportamentos que limitam a capacidade dos consumidores de usar seu histórico de crédito e outras fontes de dados, o que pode resultar, entre outras coisas, em carteiras de empréstimos de baixo rendimento, baixo retorno e perda de confiança de clientes, entidades reguladoras e público em geral, fraude e sobre-endividamento.

Por sua vez, o sistema bancário tem características oligopolistas: 17% dos bancos (ou 9% do total das instituições de crédito) detêm 80% dos balcões e são responsáveis por 77% do

⁸¹ Cf. <https://www.bvm.com>

crédito e 79% dos depósitos. Como em muitos países, em Moçambique se repete esse processo de concentração, porquanto os dois maiores bancos, através dos quais o Estado realiza as suas operações financeiras, controlam 62% dos depósitos, 72% das operações de crédito e 53% dos balcões. O poder destes bancos sobre o mercado permite-lhes manter uma estrutura de preços socialmente ineficiente, ao mesmo tempo que a concentração do sistema bancário cria uma procura de crédito quase inelástica, para cada banco, reduzindo o incentivo para baixar as taxas de juro. Os bancos são controlados por acionistas que, por sua vez, são bancos estrangeiros, predominantemente portugueses ou sul-africanos, detendo acima de 70% das ações nos quatro maiores bancos. Estes acionistas estão mais diretamente expostos aos efeitos da crise internacional e às dinâmicas de financeirização, sendo provável que estejam mais interessados em responder às suas estratégias globais de rentabilidade do que às taxas de referência do Banco Central em Moçambique (CASTEL-BRANCO, 2005; AMARCY; MASSINGA, 2011; ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS SETOR FINANCEIRO MOÇAMBICANO, 2013-2022). Foi neste contexto que o Governo aprovou a Estratégia Nacional de Inclusão Financeira⁸² (ENIF, 2016-2022), visando fornecer uma abordagem estruturada para o estabelecimento de políticas e ações prioritárias de mecanismos de monitoria, avaliação e coordenação das ações a serem levadas a cabo pelos diversos intervenientes, com o objetivo de avançar significativamente na construção de uma sociedade financeiramente incluída em Moçambique.

Entrando especificamente no caso da ES, e para melhor entender o motivo da nossa inquietação quanto ao modelo proposto de financiamento da ES, quando reparamos para o sistema financeiro, salta-nos à primeira vista que os arranjos de financiamento contemplam: i) financiamento direto às IES públicas através do OGE (dotações orçamentais diretas às instituições, através da submissão de propostas específicas ao Ministério das Finanças dentro das propostas anuais de Orçamento do Estado/OE); ii) financiamento direto às IES públicas através de outros mecanismos, tais como doações de instituições de cooperação internacional (ex. Fundo Nacional de Investigação – FNI); crédito bancário externo (ex. Banco Mundial incluindo o Fundo de Desenvolvimento Institucional – FDI, BADEA, etc); crédito da banca

⁸² Importa destacar, para uma vez mais demonstrar a centralidade do Banco Mundial, que o BM no âmbito da implementação da ENIF, recebeu de 2015 a 2019 um apoio do Banco Mundial, enquadrado no Programa de Apoio à Inclusão Financeira, para assistência nas seguintes atividades: i) Desenho e implementação da ENIF; ii) Avaliação de médio prazo da ENIF; iii) Revisão do regulamento sobre agentes bancários; iv) Registo de garantias móveis; v) Quadro legal e regulamentar sobre microsseguros; vi) Projeto de digitalização dos pagamentos de benefícios sociais do Governo, cuja previsão de início era Agosto de 2019; e vii) Desenho do projeto “Iniciativas Financeiras para Mulheres Empreendedoras (We-Fi)” para aumentar o acesso ao mercado pelas pequenas e médias empresas detidas por mulheres (Cf. Relatório de médio prazo da ENIF, 2016-2022, Maputo, 2019).

comercial nacional; contribuição dos estudantes (propinas, como são chamadas as taxas de inscrição em Moçambique); iv) financiamento das IES privadas através de várias fontes: contribuição dos estudantes (propinas); crédito bancário nacional; investimento direto estrangeiro e; v) financiamento indireto às IES públicas e privadas, por meio de bolsas de estudo outorgadas pelo Instituto de Bolsas de Estudo e outras fontes de bolsas (PEES, 2012-2020, p. 37).

Em segundo lugar, destacamos no entanto, que a reforma financeira do ES, financiada pelo Banco Mundial (PEES, 2000-2010; PEES 2010-2020), com que se supõe alcance da equidade de acesso, qualidade e alinhamento com os desafios do desenvolvimento socioeconómico do país, é influenciado por um viés de privatização, reservando o Estado ao papel mínimo de regulador, através de aprovação de instrumentos para o seu funcionamento. A implicação direta desta abordagem é que entramos num dilema: como considerar o acesso à educação um direito e incentivar, no atual contexto do desenvolvimento moçambicano, o mercado como mecanismo de sua satisfação?

Importa destacar que o argumento usado para a reforma em referência é que o atual mecanismo é baseado no financiamento direto das IES públicas pelo OE, com apenas uma participação mínima nos custos pelos estudantes, não gerando pressão suficiente para o desempenho da instituição, nem dos alunos. Ademais, nas IES públicas há uma contribuição colateral do exame de admissão para a exclusão do acesso de uma grande parte dos alunos, visto que os melhor preparados no ensino secundário (privado), ocupam as vagas em primeiro lugar e conseqüentemente, estudantes que poderiam contribuir para o ES não pagam e, outros muitos, que deveriam beneficiar do financiamento público, pagam um preço exorbitante no ensino privado (EFES).

Nestes termos, de um modelo de financiamento direto, o Governo pretende passar a outro baseado no desempenho, na prestação de serviços e no alinhamento dos programas com as políticas de desenvolvimento do País. No entanto, reparando para a nova estratégia de financiamento, não fica claro até onde vai a responsabilidade do Estado, se repararmos para a educação como um direito dos cidadãos.

O novo modelo de financiamento estabelece três componentes principais: i) Fundo de Base (recompensa o desempenho da IES); ii) Fundo Institucional (desenvolvimento de infraestruturas e capacitação institucional) e; iii) Fundo do Estudante (comparticipação do aluno na formação). Sendo assim, enquanto os dois primeiros componentes são mecanismos de financiamento direto, o terceiro é indireto às IES. Isto implica um sistema financeiro funcional pois é a partir do mesmo que se poderá lograr financiar, a título de empréstimo aos alunos, o

que a partida tem o potencial de deixar de fora uma grande franja de cidadãos de camadas sociais desfavorecidas.

A funcionalidade referida pressupõe um sistema financeiro mais plural que de fato não existe em solo moçambicano. Ela pressupõe um sistema financeiro que seja atrelado ao processo de desenvolvimento econômico que expande o uso de recursos existentes no processo de desenvolvimento econômico com o mínimo possível de aumento da fragilidade financeira e outros desequilíbrios, que podem deter o processo de crescimento por razões puramente financeiras. Assim, tendo em conta a inexistência de um Banco de Desenvolvimento⁸³ no nível nacional, os supostos endividamentos teriam que ser contraídos em bancos comerciais cujas características dos seus créditos são de curto prazo e taxas de juros altíssimas.

Finalmente, considerando a debilidade do mercado nacional moçambicano, ficam cada vez mais salientes os riscos de elitização do acesso a educação superior. Por isso, entendemos que vale recordar Pronko (2012), ao alertar que o processo de neoliberalização, iniciado na década de 1970, recolocou a economia de livre mercado como o modo dominante de organização da vida política e social em grande parte do mundo. Com efeito, estudos críticos do neoliberalismo se multiplicaram na década de 1990, sistematizando informações sobre seus efeitos socialmente devastadores, apontando suas implicações e questionando seus fundamentos. Na América Latina, por exemplo, a crise da dívida contribuiu, particularmente, para a construção de uma percepção dos organismos financeiros internacionais (BM e FMI), como os grandes vilões do processo. Na mesma linha, Pereira (2010) destaca a férrea imposição de condicionalidades econômicas aos endividados países “em desenvolvimento”, que no seu entender, teriam tido a capacidade de moldar, quase que unilateralmente, novos arranjos institucionais no interior de cada Estado nacional, no sentido de diminuir o papel do Estado e favorecer as instituições de livre mercado.

De acordo com Pronko (2012), trabalhos mais recentes apontam para a atuação ideológica e política dessas organizações, assumindo até um caráter mais importante que sua atuação financeira (PEREIRA, 2010) no processo de difusão e convencimento dos princípios que orientam a adoção de vieses neoliberais em suas políticas públicas (HARVEY, 2007). Sendo assim, na área específica da educação e no caso do BM, alguns autores começam a problematizar a atuação do organismo, situando-o no conjunto de organizações nacionais e internacionais (governamentais, intergovernamentais, filantrópicas e privadas) que dão suporte,

⁸³ Moçambique já teve um Banco Popular de Desenvolvimento, mas que devido às reformas estruturais que assistiu e sob aconselhamento de instituições financeiras como o BM e FMI, teve que extingui-lo, sem com isso pensar nalguma forma de criar um modelo de Banco de Desenvolvimento, compatível com o neoliberalismo.

(re) formulam e disseminam suas orientações de política, mostrando a complexa trama de interesses que informam a sua atuação (PRONKO, 2012). Isto significa que a atuação de instituições como o BM faz-se valer não só com base no capital financeiro (a face visível) para endossar as suas receitas, mas sobretudo a partir do capital simbólico e social (invisibilizados), consolidando a sua legitimidade, através de uma estratégia de homogeneização da atuação ao lado de instituições nacionais e internacionais que trabalham na mesma área.

Nesta base, considerando a inexistência de uma estrutura financeira “ótima” para dar sustentação aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), apesar dos pros e contra em relação tanto ao sistema de mercado de créditos quanto ao de capitais, deve-se considerar as especificidades dos arranjos financeiros existentes em cada contexto nacional: tipos de instituições e mercados existentes, instrumentos financeiros, regulações, etc (PAULA, 2012). Sendo assim, para pensar alternativas ao FES em Moçambique, vale destacar que os arranjos financeiros existentes no País, nas últimas três décadas, para dar conta das principais reformas, foram direcionados principalmente ao Estado, aonde dados oficiais de 2016 indicam que cerca de 70% dos alunos são da rede pública.

Primeiro, esta realidade demonstra uma grande incidência contraditória do BM sobre o Projeto Político da ES no País, podendo se vislumbrar um futuro da rede pública de universidades que reflete a perspectiva do BM e não a do Estado moçambicano, contando com um quase-nulo envolvimento da sociedade nacional, especialmente no respeitante aos mecanismos de financiamento.

Entretanto, alertamos para o risco de uma rede pública que reflita mais a perspectiva do BM, em detrimento do Estado moçambicano, com base nos seguintes fatos: i) apesar de uma diversidade de arranjos, previstos em instrumentos de orientação estratégica, a principal fonte de financiamento (interna) do ES é o OE e os parceiros de cooperação, com destaque para a Suécia, Holanda e especialmente o BM (componente externa); ii) contrariamente a outras realidades, os critérios de alocação de orçamento às IES não são de domínio geral (extremamente discricionários), sendo apenas conhecidos pelo Ministério das Finanças. No entanto, noutras paragens, a mesma não se restringe ao desempenho, pelo contrário é medida através da indexação do PIB ao financiamento do sistema - países da OCDE (1,5%), Estados Unidos (1,5), Brasil (1,5%), Africa do Sul (entre 0.9 e 1%), Cabo Verde (entre 0.7 a 0.9%), entre outros.

No caso de Moçambique, considerando o seu baixo PIB (cerca de 4%), parece-nos razoável que esta indexação fosse feita às receitas dos projetos de exploração de recursos naturais, pelas grandes multinacionais que começarão brevemente a operar na área do petróleo

e gás, bem como as que já estão a operar em áreas como areias pesadas, carvão mineral e alumínio.

Segundo, hoje, mais do que nunca, mais pessoas estão participando de uma ampla gama de programas educacionais oferecidos por um número crescente de provedores. Como resultado, a questão de quem deve apoiar os esforços de um indivíduo para adquirir mais educação - governos ou os próprios indivíduos – está se tornando cada vez mais importante. Na atual conjuntura económica global, vários governos (incluindo os europeus e Estados Unidos) estão em dificuldades de fornecer os recursos necessários para apoiar o aumento da demanda por educação através de fundos públicos. Além disso, alguns formuladores de políticas afirmam que aqueles que se beneficiam mais da educação, devem arcar com pelo menos alguns dos custos (JOHNSTONE; MARCUCCI, 2010).

Enquanto o financiamento público ainda representa uma grande parte do investimento dos países na educação, o papel das fontes privadas está se tornando cada vez mais proeminente em alguns níveis educacionais. As fontes públicas dominam grande parte do financiamento do ensino primário e secundário, que é geralmente obrigatória na maioria dos países. No nível pré-primário e superior, o equilíbrio entre financiamento público e privado varia mais entre os países da OCDE, mas o debate é particularmente intenso sobre o financiamento do nível superior. Alguns *stakeholders* alertam para o risco de o equilíbrio entre o financiamento público e privado, tornar-se potencialmente desencorajador para estudantes que pretendam ingressar na ES. Outros acreditam que os países deveriam aumentar significativamente o apoio público aos estudantes, enquanto outros ainda apoiam os esforços para aumentar o montante do financiamento para a ES por empresas privadas (EDUCATION AT GLANCE, 2017: OECD INDICATORS, p. 190-191).

A realidade moçambicana ainda é marcada de uma economia majoritariamente informal, aonde dados oficiais indicam que comporta cerca de 70% da população e o empresariado nacional é basicamente de serviços. O país não possui uma economia industrializada. Para além disso, dados oficiais do INE indicam que cerca de 54% da população vive em situação de extrema pobreza, o que significa um baixo poder de compra, ficando assim em risco qualquer possibilidade de participação da maioria dos cidadãos na sua formação, sendo por isso mesmo necessária uma intervenção estruturada do Estado.

Terceiro e finalmente, nas últimas décadas tem vindo a assistir-se a mudanças significativas, com os governos a desinvestirem na ES (muitas vezes pelas dificuldades orçamentais em que se encontram, ou mesmo por opção ideológica quanto à intervenção do Estado na Educação) e com mudanças importantes na forma de perspetivar a responsabilidade

dos Estado/Governos – redução da dependência dos fundos públicos; aumento da diversificação das fontes de financiamento; procura de mecanismos de afetação de recursos baseados nos resultados.

Portanto, a agenda de reformas do modelo de financiamento da educação superior impõe desafios não apenas de disponibilidade de recursos, do ponto de vista de aumento ou redução de financiamento, mas sobretudo de uma clara definição de orientação estratégica de longo prazo (e por que não dizer, de visão ideológica do Estado). Nisto, afigura-se pertinente uma análise exaustiva sobre como a cooperação internacional poderia constituir uma alavanca e não um obstáculo, para a par de esforços domésticos, induzir-se o estímulo necessário à ES.

5.6. Dinâmicas das redes de atores e arenas do processo de políticas públicas na educação superior em Moçambique

Nosso trabalho de campo mostrou que os doadores participam das sessões de planificação e avaliação de programas de governação e, concomitantemente, financiam a sua implementação, através do AOD. Também o fazem em relação às organizações da sociedade civil e ao setor empresarial (incluindo aquele que está ligado a educação superior). Para além disso, no caso da ES, tanto as IES públicas assim como privadas podem se candidatar para os fundos disponibilizados pelo Banco Mundial. Estes incluem o fundo de desenvolvimento institucional (infraestruturas físicas, componente de modernização tecnológica e serviços de internet), fundo de investigação científica e bolsas de estudo, aliviando o governo, assim, do principal peso orçamental que teria que suportar, caso não tivesse estes financiamentos. Isto demonstra claramente que os doadores estão presentes em todas as arenas do processo de governação do País em matéria de educação superior.

No caso específico da educação superior as arenas do processo político englobam o Parlamento, o Conselho de Ministros⁸⁴, Ministério que superintende o Ensino Superior, Conselho do Ensino Superior (CES), o Conselho Nacional do Ensino Superior (CNES)⁸⁵, que servem para pensar os melhores caminhos da materialização da política pública de ES. No

⁸⁴ Nos termos da Constituição da República de Moçambique, o Governo da República de Moçambique é o Conselho de Ministros, e no caso é à este órgão que compete tomar decisões sobre as várias iniciativas de combate a pobreza e de desenvolvimento do País.

⁸⁵ Enquanto o CES é o órgão de aconselhamento ao Ministro que superintende a área do Ensino Superior, de onde fazem parte todos os dirigentes de IES, públicas e privadas, o CNES, é representativo com funções de aconselhamento ao Conselho de Ministros, aonde participam alguns dos dirigentes das IES, públicas e privadas. Tanto o CES bem como o CNES, são presididos pelo Ministro do pelouro.

entanto, a realização de atividades em todas essas instâncias não só recebe financiamentos dos doadores, como também têm consultores (estrangeiros ou nacionais) residentes, no quadro da cooperação técnica, na sua máquina de funcionamento, que são financiados pelas agências internacionais de desenvolvimento, inclusive o BM.

Esta engenharia institucional tem o potencial de transformar os sujeitos em objetos, implicando que o sistema político deixa de ser, no seu conjunto, uma categoria ontológica com agendas próprias para se transformar em como objetos da intervenção do BM e do FMI. É justamente por aí que Macamo (2003) adverte que nenhuma análise da condição do continente africano fica completa sem referência ao papel de ambas as instituições de Bretton Woods. No seu entender, embora invariavelmente crítica e negativa, a referência revela a importância que as políticas promovidas por estas instituições têm na constituição da realidade social, econômica e política das sociedades em que estão presentes. Esta importância não se resume apenas às intervenções ao nível estatal que são características de qualquer programa de reajustamento estrutural, pois inclui também níveis mais inferiores, sobretudo o nível do cotidiano, onde os efeitos das intervenções macroeconômicas se fazem sentir. No caso desta tese, isto se comprova quando constatamos que o BM financia não só as instituições governamentais, como também não-governamentais (da sociedade civil e setor privado), conforme indicado no início desta secção.

Entretanto, a intervenção do BM, especificamente na educação superior, é materializada através de projetos que, desde a entrada do BM em Moçambique em 1987, têm focado em temas distintos, mas mantendo o mesmo eixo orientador com foco principal no papel dos mercados e na redução do papel do sector público. É assim que, atualmente, o país está a fechar a negociação de um novo Projeto designado *Mozambique Skills* (MozSkills, 2019-2022), orçado em cerca de US\$ 84 milhões. Este sucedeu o *Higher Education, Science and Technology* (HEST, 2010-2018)⁸⁶, que por sua vez foi antecedido pelo *Higher Education Project* (HEP, 2002-2010) e *Capacity Building* (1993-2000), este último financiado diretamente à Universidade Eduardo Mondlane (UEM).

O início da cooperação com o Banco enquadrou-se num contexto em que o País acabava de sair de uma sangrenta guerra civil⁸⁷ que durou dezasseis anos, tendo implicado destruição da infraestrutura física (principalmente no interior) e grande estagnação económica e social.

⁸⁶ Os orçamentos do HEST, do HEP e do *Capacity Building* serão apresentados detalhadamente mais adiante.

⁸⁷ Esta guerra foi movida pelo então movimento rebelde Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), tendo contado com apoio dos regimes do Apartheid na África do Sul e de Ian Smith na então Rodésia do Sul, atual Zimbábue. Com a aprovação da Lei 7/91, de 23 de Janeiro, Lei dos Partidos Políticos em Moçambique, transformou-se em Partido Político, sendo atualmente o maior Partido da oposição e com assento parlamentar.

Vale destacar que apesar de a primeira forma de cooperação basear-se numa abordagem direta à UEM (na verdade única Universidade do País na altura), desde 2000, o BM passou a financiar a ES através do Governo.

A intervenção do BM apresenta, todavia, curiosidades que vale a pena destacar. Primeiro, o *Capacity Building* teve um financiamento de SDR 34 milhões, o equivalente a US\$ 47 milhões para: i) melhorar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem; ii) melhorar as condições de acomodação para docentes e pessoal administrativo; iii) melhorar as qualificações académicas do pessoal docente; iv) melhorar as condições de acomodação dos estudantes; v) reabilitar parcialmente a planta física da UEM; vi) dar início ao reforço do sistema de gestão financeira; e vii) acesso à Internet (WORLD BANK, 1993).

O HEP, por seu turno, tornou-se efetivo em 2002 com uma alocação total de SDR⁸⁸ 47,1 milhões (o equivalente a US\$ 60 milhões), com objetivos de: i) melhorar a eficiência interna e expandir os resultados de graduados; ii) melhorar o acesso equitativo e iii) melhorar a qualidade do ensino e aprendizagem assim como a do currículo (WORLD BANK, HEP, 2002). Entretanto as dinâmicas da implementação ditaram o adiamento do término, em cerca de 9 meses, implicando um orçamento adicional de SDR 9,9 milhões, equivalente a US\$ 15 milhões (Banco Mundial, Proposta de Crédito Financeiro Adicional ao HEP, 2007).

Os objetivos dos fundos adicionais do Projeto eram: i) aumentar o número de estudantes universitários e graduados da licenciatura e expandir a sua qualidade; e ii) reforçar a capacidade de pesquisa para produzir resultados de investigação relevantes para a estratégia do País no respeitante aos setores económicos. Isto significa que se deveria assegurar o impacto do HEP original e desenvolver atividades relacionadas com o projeto do ensino técnico, introduzindo elementos de inovação no estreitamento de colaboração entre o setor público e privado nos programas de capacitação em Moçambique.

Em segundo lugar, de acordo com a versão original do Projeto HEST, aprovada em fevereiro de 2010, o financiamento total era de SDR 24.9 milhões (US\$ 40 milhões), tendo encerrado suas atividades em dezembro de 2015 (Banco Mundial, Proposta de Crédito Financeiro Adicional ao HEP, 2007). Com efeito, voltou-se a negociar um financiamento de SDR 32 milhões, o equivalente a US\$ 45 milhões, para o período 2015-2018, tendo-se incorporado uma nova componente no Projeto: *Technical and Vocational Education and Training* (TVET). Este segundo financiamento foi estabelecido com vista a manter os objetivos iniciais do HEST e também refletir as atividades a serem realizadas para o reforço institucional

⁸⁸ SDR é a designação da moeda de uso do Banco Mundial, posteriormente cambiada em dólares.

das ferramentas do TVET (World Bank, International Development Association Project Paper on a Proposed Additional Grant, 2015)⁸⁹.

Terceiro, com este financiamento adicional, o alcance do seu impacto implicava: i) aumento de escala de realização de atividades importantes como a avaliação externa da qualidade dos programas de educação, melhoria do processo de ensino-aprendizagem através do uso de tecnologias de informação e comunicação numa perspectiva competitiva e bolsas de estudo; ii) institucionalização de suporte de políticas e programas através de fundos competitivos para o ensino superior, por meio do Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI), e Autoridade Nacional da Educação Profissional (ANEP); iii) continuação de financiamento do desenho e pilotagem de novas políticas como bolsa-empréstimo ao estudante; iv) promoção de uma melhor articulação do ensino superior e o sistema do ensino técnico profissional (TVET) através do desenvolvimento de qualificações para priorizar setores económicos e formação de professores para o ensino técnico profissional; v) melhorar a qualidade e a relevância da provisão do ensino técnico; e vi) criar o impacto através de uma forte colaboração com as empresas, na educação e pesquisas, e através projetos melhorados de monitoria e avaliação. Ademais, este acordo inclui US\$ 2.75 milhões para financiar a participação de Moçambique no Projeto de Centros Regionais de Excelência do Ensino Superior (ACE), que está totalmente alinhado com os desafios da parceria com vista a contribuir com o fornecimento de competências para cadeias de valor em setores prioritários

Quarto, de acordo com a avaliação de Meio-Termo do próprio Banco Mundial (2013), constatou-se que os objetivos do projeto i) aumentar o número e qualidade de estudantes universitários e licenciados e ii) reforçar a capacidade de produção científica pertinente para os setores económicos continuavam relevantes e mostravam-se num nível aceitável de realização até ao período que encerraria o projeto, em dezembro de 2015. Três dos quatro indicadores tinham sido alcançados de acordo com o planificado. Todavia, um dos indicadores encontrava-se mal encaminhado – a acreditação das Instituições de Ensino Superior (IES) pelo Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior (CNAQ), e continuava uma questão-chave para o sucesso do Projeto. Todavia, apesar da avaliação oficial do BM, que aponta para o aumento do número de graduados e da produção científica, há questões prementes a ter em conta, nomeadamente:

⁸⁹ É interessante, entretanto, notar que este financiamento adicional seja superior que o orçamento inicial aprovado para o Projeto, e que se tenha optado por uma doação, representando uma subida do valor inicial, acima de 100%, o que pode denotar que a orçamentação inicial não era realística ou que tal foi deliberadamente proposta, para “amarrar” cada vez mais ao Estado.

i) A falta de compreensão clara do conteúdo destes mesmos resultados em termos de contribuição efetiva ao desenvolvimento, pois a entidade à quem compete avaliar⁹⁰ e acreditar as instituições, programas e cursos ainda não dispõe de capacidade técnica para funcionar em pleno, cobrindo a totalidade de IES do País. Das 53 IES⁹¹ existentes no País, estão em processo de avaliação externa 23 IES, o que corresponde a cerca de 43% de realização e, dos 1500 programas de graduação e pós-graduação, foram avaliados e acreditados 260 cursos, representando uma realização de apenas cerca de 17% da necessidade.

ii) A demora na construção dos CEAD, como parte das estratégias de expansão do acesso ao ensino superior, apesar da garantia de financiamento pelo projeto;

iii) Áreas como agricultura, energia e turismo, continuam oficialmente elencadas como prioritárias, mas mantêm-se pouco expressivas em termos de políticas que estimulem as suas ofertas formativas pelas IES;

iv) Prevalece a falta de informação precisa sobre a ligação existente entre o ES e o setor produtivo, porquanto não existe nenhum mecanismo formal de acompanhamento desta componente;

v) Ao longo de todas estas reformas no campo de ES, a aposta do Governo Guebuza no tocante aos Institutos Superiores Politécnicos, como parte da estratégia de formação de cidadãos nacionais em áreas profissionalizantes, que mais facilmente os ligam ao mercado de trabalho, teve pouco suporte para a sua viabilização. Do Banco Mundial recebe-se apoio em matéria de estudos sobre os Politécnicos, mas o maior suporte veio do Banco Africano para o Desenvolvimento e Banco Islâmico, que financiou a implantação das infraestruturas em Gaza, Tete, Songo e Manica, representando 7% das IES existentes ao nível nacional;

vi) Como consequência, o sistema de educação superior continua generalista, para além de que não é ainda efetivamente democrático e inclusivo. Para elucidar, basta reparar que apesar de o universo de alunos ter crescido de cerca de 3.500, no início dos anos 2000, para cerca de 214.000, em 2019, o sistema absorve apenas 6% do universo de cidadãos com idade de frequentar este nível, sendo uma das taxas mais baixas em toda região austral da África.

⁹⁰ O processo de avaliação obedece a três etapas: Autoavaliação (ao nível das próprias IES), Avaliação Externa (efetuada por avaliadores contratados pelo CNAQ) e, Acreditação (efetuada pelo CNAQ, enquanto órgão implementador do Sistema Nacional de Avaliação e Qualidade do Ensino Superior, SNAQES).

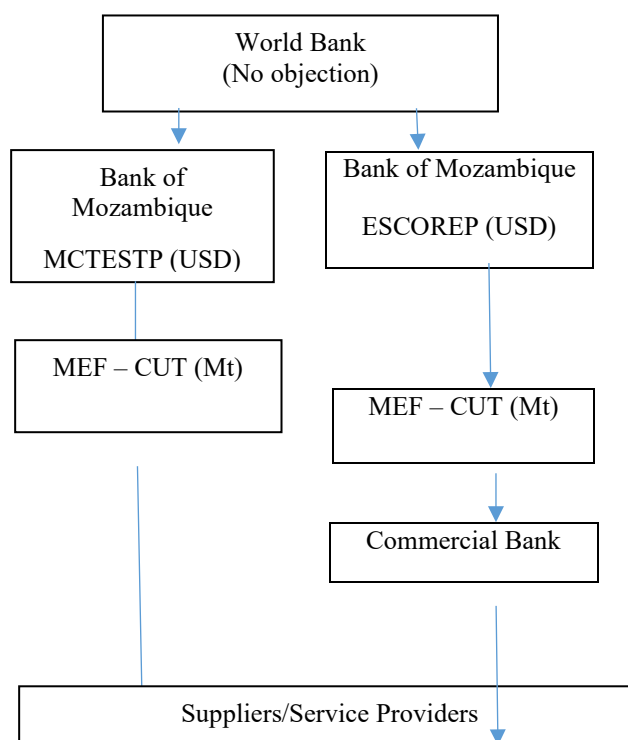
⁹¹ Destas, 18 são públicas e 21 privadas. No entanto, a rede pública engloba maior número de estudantes, cerca de 60%. Uma das principais razões deste crescimento exponencial, que ocorre durante os anos 2010 a 2015, deveu-se a institucionalização de uma iniciativa designada “fundo de desenvolvimento distrital”, que no caso do financiamento as IES se tratou de “fundo de desenvolvimento institucional”, cujos juros são bonificados, de 1%. Este fundo é também suportado pelo BM. Assim, vários atores do setor empresarial, ligados maioritariamente à elite Estatal, em esquemas clientelistas, sem um Projeto claro de ES acorreram a estes fundos, tendo “massificado” a expansão de IES cujo produto é de baixa qualidade, alistando-se assim como mais uma evidência do fracasso das políticas de Bretton Woods.

Como possível consequência deste caráter exclusivista, um exemplo interessante pode ser trazido das zonas de maior concentração de hidrocarbonetos em Cabo Delgado, aonde supostos grupos de jovens tem sido mobilizados para integrar grupos armados (chamados insurgentes) para fazer ataques armados contra pessoas e bens, podendo-se desencadear mais uma guerra civil no País, com implicações perniciosas para o tão almejado desenvolvimento. Estes grupos armados, contam com um grande patrocínio de atores nacionais e internacionais, fazem passar a ideia de reivindicação da sua exclusão das oportunidades oferecidas pelas riquezas do subsolo. Por seu turno, é recorrente que os operadores aleguem a dificuldade em contratar mão-de-obra localmente porque os jovens não possuem formação técnica e perfil profissional para as necessidades de contratação⁹²;

Quinto, para além do acima exposto, existem outras duas questões que nos parecem críticas e que agem de modo potencialmente prejudicial ao objetivo de desenvolvimento institucional, manifestadas por um certo protagonismo excessivo do BM no processo decisório, demonstrando a sua falta de confiança em relação às instituições do Estado, designadamente: i) o estabelecimento de uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP), para realizar atividades que poderiam ser realizadas pelas instituições do Estado, criando de certa maneira uma “estrutura administrativa paralela” e ii) os arranjos institucionais para a prestação da AOD impõem que que todas as atividades a serem realizadas, tenham o aval do Banco, para efeitos de desembolso de fundos, apesar do acordo já firmado, conforme se ilustra abaixo:

⁹² Vide Pereira e Forquilha, 2018.

Figura 4 - Fluxo de desembolso de fundos



Fonte: O autor, 2020, a partir do Acordo de Financiamento entre Banco Mundial e Governo de Moçambique, 2015

Adicionalmente, e como se pode depreender, o projeto tem duas entidades implementadoras: Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (MCTESTP) e a Autoridade Nacional da Educação Profissional (ANEP); por conseguinte, trata-se de duas contas em dólares, abertas no Banco de Moçambique, sendo que uma é executada através de um banco comercial⁹³.

Portanto, este tipo de arranjo institucional indubitavelmente confirma, por um lado, o argumento de que, no processo político, mesmo quando um problema ganha atenção, os grupos se esforçam para garantir que sua representação da questão permaneça na vanguarda e que suas abordagens preferidas para o problema sejam mais ativamente consideradas (MENDIZABAL, 2006; FISCHER, MILLER E SIDNEY, 2007). Por outro, corrobora com a tese de Pereira

⁹³ A racionalidade desta diferenciação, bem como os mecanismos de escolha do Banco Comercial com que se transaciona, não consta dos documentos orientadores, mas importa destacar que os capitais dos Bancos existentes em Moçambique são maioritariamente estrangeiros, contando com alguma presença de certas elites normalmente ligadas ao Estado.

(2010), para quem, nas suas relações de cooperação, o BM age não só como ator financeiro, mas principalmente como ator político e intelectual. Na mesma linha, confirma o argumento de Domingues, para quem Moçambique se encontra sem alternativas diante do poder do FMI e do Banco Mundial, bem como dos países que lhe dão doações maciças, que, por outro lado, mal são capazes de evitar um desastre humanitário ainda maior (DOMINGUES, 2012).

Por conseguinte, parece-nos convincente igualmente considerar que o arranjo institucional adotado tem o potencial de acentuar incongruências no processo de governação, gerando contradições entre o discurso oficial do Governo e as suas práticas, além de fragilizar as medidas de mitigação de riscos macro fiscais. Desse modo, é reforçada a fragmentação da organização política da máquina da administração pública. Com base nesta realidade, apesar da implementação das mais intensas experiências de coordenação e alinhamento da ajuda externa, vale recordar Hodges e Tibana (2004)⁹⁴, ao argumentarem que:

[...] embora a ajuda externa tenha ajudado a reconstruir Moçambique após uma longa e devastadora guerra civil e tenha contribuído para o crescimento econômico, ela também teve efeitos colaterais perversos, fragmentando o planejamento governamental, o orçamento e a gestão e enfraquecendo a capacidade nacional da formulação de políticas. Uma vez que Moçambique também tem uma sociedade civil fraca e um parlamento fraco que ainda não é capaz de agir como uma verificação eficaz sobre o executivo, a alta dependência de ajuda significa que o processo orçamentário envolve essencialmente apenas dois atores, o executivo e doadores estrangeiros. A prestação de contas aos doadores é muito mais forte do que é para a sociedade moçambicana (Nossa tradução. HODGES; TIBANA, 2004, p. 8).

A constatação de Hodges e Tibana para o caso de Moçambique é profundamente importante e pode sustentada por pesquisas de outros quadrantes do mundo, quando Van Der Veen (2011) sustenta o posicionamento proposto pelo economista de desenvolvimento Peter Bauer, para quem⁹⁵ “[...] uma característica comum do terceiro mundo não é a pobreza, estagnação, exploração, cor da pele ou infância. É sim a ajuda externa” (VAN DER VEEN, 2011, p.: 6).

O posicionamento de Van Der Veen parece enquadrar-se bem no caso de Moçambique, aonde com a liberalização da oferta da educação superior e sistemáticos acordos de financiamentos com o BM, não só para atender as principais reformas do sistema, como também

⁹⁴ [...] while external aid helped to rebuild Mozambique after a long and devastating civil war and has contributed to economic growth, it has also had perverse side-effects, fragmenting government planning, budgeting and management and weakening national ownership of policymaking. Since Mozambique also has a weak civil society and a weak parliament that is not yet able to act as an effective check on the executive, high aid dependence means that the budget process essentially involves only two actors, the executive and foreign donors. Accountability to donors is much stronger than it is to Mozambican society (HODGES; TIBANA, 2004, p. 8).

⁹⁵ “[...] one common characteristic of the Third World is not poverty, stagnation, exploitation, brotherhood or skin colour. It is the receipt of foreign aid” (VAN DER VEEN, 2011, p.: 6).

para financiar a instituições nacionais⁹⁶ públicas e privadas, os resultados de uma formação de qualidade e relevante que eram supostos não estão a aparecer e há cada vez mais cidadãos graduados, mas sem perfil exigido para efeitos de sua empregabilidade ou autoemprego, porquanto os cursos normalmente oferecidos são demasiado genéricos.

No debate sobre a relevância das estratégias adotadas para o campo da ES, vários estudos apontam para o seu fracasso, cujo argumento pode ser bem sistematizado pelo professor moçambicano Langa (2012), o qual defende que a liberalização da oferta do ensino superior e a introdução de cursos orientados para as necessidades do mercado oferecidos, de fato, contribuem para alargar as possibilidades de acesso ao ensino; no entanto, também deslocam a relação com o saber para um lugar obscuro senão mesmo subalterno. A concorrência entre as instituições públicas e privadas por alunos e a procura de credenciais académicas por parte destes resvalou na importância da busca por conhecimento para um segundo plano. O autor conclui, por isso, que estes desenvolvimentos poderão estar por detrás do surgimento da questão da qualidade de ensino como um problema premente – e esta é uma questão-chave para o sucesso da cooperação do BM, conforme o Relatório de Meio-Termo do HEST, realizado pelo próprio BM (2013).

Langa (2012) acrescenta, nesse sentido, que o problema da qualidade permanece refém da ausência de uma formulação conceitual e operacional em Moçambique, não obstante o governo ter começado a implementar uma série de iniciativas para regular o sistema de ensino superior, incluindo o estabelecimento de mecanismos de avaliação, controle e garantia de qualidade, principalmente com a criação do CNAQ. Até agora, os debates sobre a qualidade são fundamentalmente baseados em percepções, numa evidência especulativa, fundada na experiência individual dos diferentes intervenientes e interessados na área. É por isso mesmo que o autor chama atenção de que, na reflexão sobre o sentido e significado da qualidade, precisamos repensar o lugar da relação com o saber, pois esse é o fundamento do ensino superior no geral e em particular da universidade, para desempenhar o seu papel de um modelo de desenvolvimento planificado por metas e objetivos .

Neste contexto, porque o Estado desempenha o papel de principal articulador deste mesmo desenvolvimento, mas porque a responsabilidade de formulação de políticas não pode ser reduzida à burocracia pública, arguimos a necessidade do envolvimento de outros

⁹⁶ Os Programas do BM financiam as instituições de ensino superior (públicas e privadas), através de suporte a realização de projetos de investigação, pelo Fundo Nacional de Investigação (FNI), Bolsas de Estudo (quer para estudantes da rede pública assim como privada), fundos de desenvolvimento institucional, pelo HEST; avaliação externa de qualidade, pelo Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade (CNAQ); bem como ações de vistoria e de fiscalização dos órgãos governamentais responsáveis pela área.

organismos e agentes da sociedade, relacionados à política implementada, evitando deste modo o tradicional *confinamento do processo* no seio das agências internacionais e da burocracia pública. A nosso ver, isto permitiria a teorização e a prática de um modelo de desenvolvimento que levasse em conta a participação de atores domésticos além dos muros institucionais.

A questão de teorização e da prática de um modelo próprio de desenvolvimento inspira-se na linha explicativa da CEPAL (PINTO, 2010; FURTADO, 1959) e encontra suporte em vários estudiosos contemporâneos (SOUSA SANTOS, 1999; BIELCHOWSKY, 2000; MACAMO, 2003; NERY, 2014; FONSECA, 2015). Portanto, argumentamos que uma teoria crítica, como sugerido por Olivier de Sardan, serviria como instrumento de subversão da lógica a que os países da periferia encontram-se submetidos. Ela serviria para dotar os países da periferia e do continente africano de uma ‘arma’ contra o totalitarismo neoliberal no plano das ideias, das normas e das práticas. Ela permitiria a emergência de projetos endógenos, não baseados apenas numa ideologia previamente concebida e aplicável para todos os casos e contextos em que as instituições internacionais atuam, onde frequentemente transformam os sujeitos (atores sociais) em objetos.

Na mesma linha, Macuane (2013), pensando nos efeitos da CID em Moçambique, desenvolve o argumento sobre a necessidade de mudança de abordagem. O autor sugere que houve um aprendizado no processo de implementação de políticas de combate à pobreza por parte das instituições de Bretton Woods, de que as mesmas não reverteram a tendência excessivamente prescritiva de instrumentos de políticas, muitas vezes impostos aos países pobres como parte das condicionalidades da ajuda e de acesso ao crédito, embora a coberto da capa de uma maior apropriação (“*ownership*”, na linguagem do BM) por parte destes últimos (MACUANE, 2006). Ademais, a par de recorrentes reclamações sobre a natureza prescritiva e impositiva desses instrumentos por parte dos países em desenvolvimento e a despeito das muitas críticas presentes na literatura académica sobre o assunto, muito pouco foi feito por parte dos governos dos países em desenvolvimento (e de Moçambique em particular) para apresentar políticas públicas alternativas e credíveis para se contrapor às receitas das instituições financeiras internacionais e dos doadores. Uma das razões para tal é o baixo aproveitamento das lições aprendidas e do conhecimento produzido na implementação das estratégias de desenvolvimento nos países em desenvolvimento (MACUANE, 2006). Em suma, há um baixo aprendizado de políticas, o que quer dizer que os países em desenvolvimento, incluindo Moçambique, enfrentam grandes desafios na produção, apropriação e uso do conhecimento sobre as políticas públicas que possam contribuir para uma maior eficácia destas últimas.

5.7. Desafios na construção de um projeto político-estratégico nacional de educação superior para o desenvolvimento

Entre os principais desafios postos no caminho da construção de um projeto político que traduza uma visão estratégica de Estados Africanos, em geral, e de Moçambique, em particular, exemplo de um País com alto nível de heteronomia, é o estabelecimento de um conjunto de prioridades que conciliem ao mesmo tempo parâmetros internacionais e anseios domésticos, o que implicaria elaboração e implementação de currículos que evitassem a continuação da “neocolonização” das mentes do africano. Colocado de outro modo, é o dilema da construção de um projeto nacional abrangente, dentro de um contexto transnacional, que muitas vezes têm um maior potencial de se impor devido aos recursos que agências como o Banco Mundial canalizam ao Governo, para atender suas principais necessidades.

Entretanto, ao mesmo tempo em que a literatura especializada apresenta duas visões (uma favorável e outra crítica) referentes a CID, Milani (2012) constata que ambas compartilham da ideia de que a força do discurso sobre o desenvolvimento é proporcional a suas capacidades de sedução. Isto fica também bem alinhado com o argumento de Brautigam (2000), para quem a CID gera uma situação na qual o país beneficiário não pode realizar algumas funções centrais do governo, tais como operações e manutenção ou provisão de serviços públicos, sem a assistência técnica e financeira estrangeira, criando deste modo um impacto de extrema dependência. No mesmo diapasão vários outros críticos sublinham que, de fato, o fluxo contínuo de ajuda externa, no quadro da CID, parece não estar a dar nenhuma contribuição significativa em prol dum desenvolvimento sustentável e de cunho autonomista (RIDDEL, 1996; STIGLITZ, 2002; ESTERLY, 2008).

Banya e Elu (2001) analisando a problemática do financiamento no campo da ES na África Subsaariana, sublinham não haver dúvidas de que este nível é necessário na região, mas a questão é que a sua forma de financiamento precisa ser cuidadosamente considerada. Por essa razão, para estes autores, no futuro, propostas do Banco Mundial e de outras agências, bem como conselheiros externos devem ser criticamente examinadas pelos Estados africanos antes da implementação do programa e do projeto. O seu argumento é que a disponibilidade de dinheiro não é uma justificativa válida para adotar uma política, pois o interesse natural, incluindo a preservação do patrimônio cultural, deve ser primordial nessa tomada de decisão.

É dentro deste contexto que arguimos a favor da necessidade de construção de um projeto político-estratégico de desenvolvimento, pensado a partir da contribuição da educação superior, definindo o modelo de sociedade e de Estado que se pretende para o país, numa

perspetiva de longo prazo. Este projeto deverá implicar a reinvenção dos mecanismos de formulação de políticas públicas, passando-se a conferir maior protagonismo ao nível de implementação, pois é este que na verdade confere significado às opções concretas de políticas públicas, ao que Lipsky (1980) chama de burocratas de nível de rua. De outro modo, isto implica dizer que há necessidade de se reequacionar a forma como as diferentes arenas-campos do processo de políticas públicas se articulam, e isso nos três níveis, notadamente: parlamentar, governamental e institucional/sectorial. Vale salientar que, embora estabelecidas formalmente, estas arenas-campos reproduzem um certo mimetismo institucional na forma como articulam a política doméstica com a CID, caracterizando-se essencialmente por uma maior preocupação por fundos da ajuda externa. No entanto, dentro disto, reproduz-se uma certa visão política de que cada ator do sistema reivindica estar a fazer a sua parte graças à contribuição prestada no seio das arenas-campos estabelecidas. Entretanto, essa contribuição de cada uma das partes insere-se na materialização de um todo que não é de conhecimento do conjunto, o que faz com que as dinâmicas de governação sejam caracterizadas por ciclos repetidos de descontinuação de políticas públicas, denotando assim a falta de uma visão coerente, abrangente e de longo prazo.

Nosso entendimento é que o país precisa definir estrategicamente o seu próprio projeto político, contando com efeito com o envolvimento dos principais atores endógenos do sistema social e político moçambicano e também dos demais agentes intervenientes que participam das arenas-campos instituídas. Isto implica uma maior socialização, no nível de base, para o estabelecimento de prioridades, ao que se poderia seguir a definição de uma agenda para a educação superior, suportando a construção do projeto político nacional.

Tendo em consideração que o grande *calcanhar de Aquiles* é o financiamento, arguimos que um maior envolvimento dos atores da sociedade para reforçar na transparência de gestão da indústria extrativa e a alocação de uma percentagem dos seus ganhos para financiar este projeto político da educação superior seria a ferramenta-chave para colmatar as necessidades. Nesse sentido, a CID seria buscada, por um lado para complementar um esforço clara e estrategicamente liderado pelo Estado, mas por outro, permitiria que o país tivesse uma agenda própria, contando com recursos próprios, o que concorreria para garantir-lhe mais agência e autonomia nos processos decisórios. Assim, os desafios centrais para a construção de um projeto político que traduza uma visão estratégica de desenvolvimento, passam por tomar em conta, como argumentado por Hartmann (2016) que o universo paralelo emergente da educação pós-secundária precisa ser visto no contexto de uma grande transformação socioeconômica que abre caminho para uma economia baseada no conhecimento. Esse tipo de economia exige que a inovação perpétua permaneça na parte superior da cadeia de valor global e, portanto, depende

fortemente do ajuste contínuo das habilidades de tecnologias de informação e comunicação (TIC) em resposta às novas inovações. Como consequência, o aprendizado tornou-se caracterizado por um ritmo temporal cada vez mais curto. Isso tem grandes consequências para o nexo público, privado, bem como para a auto-organização do setor privado.

Por isso, para a construção de uma visão estratégica de Estados Africanos, em geral, e de Moçambique, em particular, é necessário entre outros, os seguintes aspectos:

1. No nível internacional e regional: i) estabelecer parcerias concretas e programas que beneficiam de financiamento público para o desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas em áreas em que o país melhor possa contribuir no desenvolvimento da ciência, sem perder de vista as áreas definidas como estratégicas, ii) estabelecimento de cooperação multilateral direcionada para formação de recursos humanos em áreas estratégicas previamente definidas.

Neste nível, o estabelecimento de parcerias internacionais e regionais e a garantia de financiamento para publicações nestes dois âmbitos, desempenharia um papel central na internacionalização do ES, tendo como desafio ocupar posições de relevo e de competitividade ao nível regional. Igualmente, a definição clara das áreas de cooperação multilateral na componente de formação de recursos humanos permitiria uma melhor racionalização de recursos e maiores ganhos em termos de economia de escala.

2. No nível nacional: i) investir na avaliação e melhoria da qualidade das IES, ii) avaliar o nível de resposta das IES em relação mercado de trabalho, iii) definir como prioritário o investimento em educação a distancia (E-Learning) e o uso de TICs⁹⁷ na ES, iv) identificar nos setores de natureza econômica soluções de financiamento da ES, v) rever a legislação sobre mecenato⁹⁸ para acomodar as dinâmicas do mercado de ES.

Neste nível, primeiro é fundamental investir prioritariamente no reforço do processo de avaliação e acreditação de qualidade da educação superior, por ser um fator crítico nos investimentos produtivos nas IES. Portanto, os esforços para medir os resultados de aprendizagem e o desenvolvimento de habilidades cognitivas e ajustar os processos educacionais para alcançar os resultados desejados serão fundamentais para garantir que o

⁹⁷ Esta é uma questão que se mostra cada vez mais oportuna, sobretudo neste momento em que com a pandemia do Covid-19, o mundo está confrontado com a necessidade de reorganizar-se em todos campos de atuação socioeconômicos. Portanto, o recurso às TICs, para transações que tradicionalmente eram realizadas fisicamente, começam a ficar literalmente para a história. As TICs ocupam agora um lugar central. O mundo precisa reinventar-se.

⁹⁸ Lei 4/94, de 13 de Setembro.

ensino superior esteja contribuindo tanto quanto possível para o crescimento econômico do país.

Segundo, é necessário avaliar e melhorar a capacidade de resposta das IE ao mercado de trabalho. Este exercício tem o potencial de eficiência sistêmica e institucional e permitirá medir a capacidade de resposta do ensino superior ao mercado de trabalho, sem prejuízo de não se reduzir a esta dimensão mas, pelo contrário, antecipar-se dos problemas. Nesse sentido, ficasse em melhores condições de decidir sobre como recursos efetivamente escassos serão utilizados na produção de graduados que contribuam para a sociedade, para o mercado de trabalho e para a economia.

Terceiro, olhando para o fortalecimento do ensino à distância e do uso de TICs no ES, fica clara a necessidade de grandes demandas em instalações de telecomunicações, sobretudo com a eclosão da pandemia da COVID-19, que desafia as IES a inovarem na forma como realizam a sua missão, adotando sistemas híbridos entre o presencial e o telemático.

Entretanto, nosso trabalho de campo mostrou que, das reformas em curso no sistema de ES, o programa MoRenet é o que ocupa a posição mais crítica em termos de nível de satisfação das IES, o que demonstra que essas demandas não estão sendo devidamente atendidas. Em parte, isso se deve a limitações de financiamento do OE, o que faz com que o modelo de negócios da MoRenet não seja sustentável devido aos preços praticados, frente à IES sem capacidade de pagar esses preços. A vontade política de uma reforma regulatória generalizada pode ter um grande impacto benéfico na adoção da aprendizagem eletrônica. O investimento sustentável em infraestrutura de TIC requer a plena consciência dos formuladores de políticas sobre as implicações da conectividade, aplicativos, serviços e aprendizagem à distância. A aprendizagem eletrônica precisa ser integrada às políticas mais amplas de educação e TIC. Nesse sentido, a assistência dos doadores, a complementar esforços internos do Governo, poderia ajudar no diálogo entre atores do sistema do ES e outras partes interessadas envolvidas na definição de regulamentos de telecomunicações. Aqui, a CID responderia a uma demanda formulada endogeneamente e em apoio à implementação de um diagnóstico construído nacionalmente.

Quarto, considerando a crescente demanda e a necessidade de expansão do ES, é inevitável a tomada de medidas, entre outras de natureza fiscal, que incentivem de forma direcionada a entidades privadas, dentro das prioridades definidas pelo Estado. De igual modo, é fundamental trabalhar com os sectores económicos na busca de soluções para os desafios financeiros do ES, dadas as sérias restrições de recursos públicos, para obter financiamentos alternativos com vista a melhorar o acesso e a equidade. Entre os mecanismos de financiamento

que precisam ser considerados, é importante ter em conta a repartição de custos e o desenvolvimento de regimes de empréstimos eficientes em termos de recuperação de custos. É preciso, entretanto, acautelar que a fórmula de financiamento contemple a inclusão de cidadãos oriundos das mais variadas camadas sociais, garantindo assim uma utilização mais eficaz de recursos financeiros escassos e alcançar os objetivos nacionais de ensino superior. Por fim, é preciso considerar o fortalecimento da componente do setor privado do ensino superior, fortalecendo programas de garantia de qualidade, credenciação e internacionalização de IES privadas, explorando modelos alternativos de financiamento.

3. No nível institucional: i) formação do corpo docente e do pessoal administrativo, ii) reforçar a capacidade das instituições para usar o mercado de trabalho com vista a melhorar a sua qualidade e relevância, iii) reforçar a aprendizagem a distância e o uso de TIC na IES, iv) apoiar a busca de receitas que não sejam públicas para a ES.

Neste nível institucional a grande constatação é a escassez de pessoal acadêmico qualificado e altos índices de professores insuficientemente formados. Por isso, entendemos que, primeiro, a formação de quadros nacionais deve ser assumida como prioridade do Governo, pelo que as oportunidades de bolsas de estudo para alunos, desenvolvimento profissional de docentes e funcionários devem ocupar um lugar central, através de definição de políticas a respeito.

Portanto, o desenvolvimento efetivo de professores e funcionários são fatores fundamentais para melhorar a capacidade institucional. Sendo assim, as ações específicas dessa área prioritária passam por: i) conceber que a formação individual dos docentes não deve apenas focar no indivíduo, mas na sua formação para suprir necessidades institucionais importantes; ii) levar em conta tanto o recrutamento de novos docentes quanto a retenção e desenvolvimento dos docentes existentes, implicando o estabelecimento de uma ampla estrutura de apoio ao desenvolvimento docente para maximizar a eficácia dos esforços individuais de treinamento; iii) assumir que os esforços de desenvolvimento docente vão além do fortalecimento do conhecimento disciplinar para o desenvolvimento de habilidades essenciais no ensino ativo, abrangendo a pesquisa, liderança e gestão e tecnologia; iv) criação de estruturas e políticas de incentivo para estimular o corpo docente a investir em áreas alinhadas aos objetivos institucionais.

Segundo, no fortalecimento da capacidade das instituições para usar dados do mercado de trabalho para melhorar a qualidade e a relevância de suas formações. Na verdade, é essencial que as IES entendam quais são as habilidades e as competências exigidas pelo mercado de trabalho para que possam equipar melhor seus alunos ao mundo profissional. A materialização

desta dimensão implica investimento em mecanismos de garantia de qualidade para ajudar as IES a alcançar padrões de excelência. Algumas experiências aprendidas da realidade institucional de outros quadrantes, como unidades de melhoria da qualidade, podem liderar e facilitar o trabalho em questões de qualidade. Igualmente, urge auxiliar as IES no desenvolvimento de formas de interação com *stakeholders* do setor público, privado e da sociedade civil. O engajamento com líderes desses setores tem potencial para melhorar a qualidade do ensino, pesquisa e divulgação dentro de uma IES e oferecer oportunidades para que os alunos interajam com profissionais em suas áreas prospectivas.

Terceiro, na dimensão do fortalecimento da aprendizagem eletrônica e uso de TIC no Ensino Superior, pelas experiências assistidas em outras latitudes, consideramos que os investimentos em aprendizagem eletrônica devem se focalizar em aumentar o uso de ferramentas de nesta área nas IES existentes, em lugar de se concentrar no desenvolvimento de alternativas totalmente online. Ademais, os investimentos devem incentivar a colaboração internacional e as parcerias público-privadas para promover a adoção de abordagens inovadoras e escaláveis para a aprendizagem combinada. Finalmente, é fundamental considerar a criação de centros de liderança para o desenvolvimento e implementação de aprendizagem eletrônica nas três regiões do País.

Finalmente a quarta dimensão visa apoiar na busca de outras receitas públicas para o ES, partindo do pressuposto de que a receita pública disponível não acompanha os custos crescentes e as necessidades de receita das IES, o que as leva a voltar-se para outras fontes de receita, como os pais e estudantes (através de mensalidades ou outras taxas relacionadas), auxílio aos doadores entre outras. Sendo assim, embora os programas de repartição de custos sejam profundamente controversos três sugestões podem ser apresentadas: i) desenvolver parcerias público-privadas inovadoras; ii) fortalecer a capacidade das IES nacionais de desenvolver uma variedade de mecanismos de repartição de custos onde atualmente não existem, e; iii) construir capacidade para melhorar o planejamento de orçamentação no nível institucional.

Portanto, considerando uma miríade de experimentos de reformas de mecanismos da CID e o conhecimento acumulado, entendemos ser possível reequacionar a forma como as diferentes arenas do processo de políticas públicas se articulam nos três níveis (parlamentar, governamental e institucional/sectorial). Deste modo, fazendo-se valer da capacidade técnica que o país possui e assegurando-se o seu envolvimento em arenas-campos instituídas, estar-se-ia em melhores condições de domesticar iniciativas de políticas, ajustando-as à realidade nacional, esquivando-se deste modo do *miserabilismo*, nos termos de Olivier de Sardan (ano).

Esta perspectiva implica que o financiamento pode ser mais eficaz, aproveitando-se melhor das capacidades nacionais existentes, para conceber um projeto estratégico de desenvolvimento nacional, embasado em pressupostos internacionalmente estabelecidos. Em suma, arguimos que esta é sim uma utopia alcançável com a rede de atores e arenas-campos do processo político existentes em Moçambique, como se tenta a seguir explorar, nas páginas conclusivas desta tese.

5.8. Considerações finais do capítulo

Este capítulo focou sua atenção nas dinâmicas da economia política de financiamento da ES, através do aprofundamento das dimensões sobre a diversificação de fontes de financiamento e a redefinição do papel do Estado nas questões referentes à autonomia e à responsabilidade institucional das IES, como parte da visão estratégica do BM. O objetivo deste exercício era aferir em que medida as diferentes orientações do Banco têm potencial de se complementar, coabitar ou colidir com a visão do projeto político do Estado moçambicano. Por essa razão, procurámos analisar as implicações das reformas do financiamento da ES, que são maioritariamente financiadas pelo Banco Mundial, no contexto da CID. Quisemos analisar suas tendências, dilemas e possibilidades de arranjos públicos e privados, assentes no relativo consenso constante da literatura de que a educação superior se constitui em ferramenta central para fins de aquisição de conhecimentos e de formação, prosperidade, oportunidade individual, mobilidade socioeconômica e melhoria cívica global da cidadania.

Neste contexto, percorremos as diferentes realidades no nível internacional, tendo ficado assente que o modelo de reformas proposto pelo BM a Moçambique afigura-se relevante e oportuno, dado que, com o exponencial crescimento da rede da ES, o atual modelo de financiamento mostra-se insustentável, porquanto o peso orçamental recai quase todo sobre o Estado. Não obstante a pertinência, a grande questão é a abordagem a ser adotada, em função das reais condições criadas para o efeito. Em outras palavras, fazer frente à realidade existente não deve implicar a retirada do Estado à responsabilidade de prover educação superior aos cidadãos, deixando esta tarefa de modo exclusivo para o mercado, sob pena de se negar um direito fundamental aos cidadãos, principalmente no caso de uma sociedade como a moçambicana muito pauperizada, com um sistema financeiro incipiente e com poucas capacidades de acesso a um mercado privado de ensino superior.

Qualquer olhar atento à evolução histórica do sistema financeiro no nível nacional, remete-nos a certas cautelas, pelo fato deste ser marcado pela inexistência de mercados e agentes (sobretudo superavitários) capazes prover liquidez para se lograrem créditos de longo

prazo. Para ser mais preciso, considerando que um sistema funcional é aquele que expande o uso de recursos existentes no processo de desenvolvimento econômico com o mínimo possível de aumento de fragilidade financeira e outros desequilíbrios, que podem deter o processo de crescimento por razões puramente financeiras, arguimos que: i) ao mesmo tempo que o Estado precisa assumir a Educação como uma das suas responsabilidades centrais (aliás este foi um dos propósitos da luta de libertação nacional), ii) a partilha de custos é uma questão que precisa ser aprofundada, mas sem nunca colocar em causa a acessibilidade e equidade.

Nesta tese, arguimos a necessidade de se pensar numa combinação entre o Estado e formas alternativas de suplementação de receitas, devendo-se assegurar que o sistema reformado não tenha o potencial de promover institucionalmente a exclusão social, nem se transforme em elitista. Todavia, mais do que reformar o sistema, parece-nos oportuno igualmente pensar criticamente num projeto político-estratégico para a educação superior, cujo financiamento dependeria prioritariamente de fontes internas, buscando-se na CID, e não exclusivamente no BM, apoio complementar. Aqui vale sublinhar que este projeto político deveria ter como pressuposto a construção de um sistema nacional, dentro de um contexto transnacional, alinhando-se assim num projeto global apregoado pelas nações ao nível mundial, aonde as organizações internacionais como BM, FMI, Unesco, entre outras, têm um papel instrumental.

O projeto político retro referenciado incidiria em três níveis: internacional/regional, nacional e institucional. No nível internacional/regional assentaria em: i) estabelecimento de parcerias internacionais e regionais concretas e programas que se beneficiam de financiamento para publicações científicas de artigos em áreas que o país melhor pode contribuir no desenvolvimento da ciência, sem perder de vista as áreas definidas como prioritárias ao desenvolvimento, ii) estabelecimento de cooperação multilateral direcionada para formação de recursos humanos em áreas previamente definidas.

No nível nacional, o foco estaria em: i) indexação do financiamento da ES ao PIB, especialmente através das receitas dos projetos de exploração de recursos naturais que o País dispõe; ii) investir na avaliação e melhoria da qualidade das IES, iii) avaliar o nível de resposta das IES em relação mercado de trabalho; iv) definir como prioritário o investimento em educação a distância e o uso de TIC no ES; v) identificar nos setores de natureza económica soluções de financiamento do ES e, vi) rever a legislação sobre mecenato para acomodar as dinâmicas do campo da ES, o que permitiria reduzir os efeitos da (dis) funcionalidade do sistema financeiro nacional e mitigar os efeitos da anarquia neste mercado.

Finalmente, o nível institucional concentraria atenção em: i) formação do corpo docente e do pessoal administrativo; ii) reforçar a capacidade das instituições para usar o mercado de trabalho com vista a melhorar a sua qualidade e relevância; iii) reforçar a aprendizagem a distância e o uso de TIC nas IES; iv) apoiar a busca de receitas que não sejam públicas para a ES.

Com base nos elementos acima resumidos, arguimos que reformar sem clarificar para quem e por que, puramente para encaixar-se no envelope de um financiamento externo, no caso do BM, carrega consigo o potencial de promover a privatização da educação superior. Igualmente, legitima-se a ideia da demolição de um direito e a sua transformação em simples bem de mercado, impedindo de forma institucional que os propósitos da educação – a mobilidade e emancipação social – cheguem a toda a sociedade moçambicana. Isto tem o potencial de produzir implicações relacionadas com a consolidação de um estado democrático de direito verdadeiramente mais inclusivo.

CONCLUSÃO

As inquietações intelectuais que moveram a formulação do problema científico e a realização desta tese, giram em torno do debate sobre a eficácia da CID em países em vias de desenvolvimento, mais concretamente em Moçambique. Esta contribuição insere-se no debate acima aludido, concebendo a CID como política estratégica de dominação, construção de alinhamentos e de *soft power* no âmbito de um sistema internacional anárquico, assimétrico e hierárquico. Com efeito, procuramos aprofundar a compreensão sobre como se dá o fenómeno na esfera doméstica, analisando a dinâmica das arenas-campos do processo político (incluindo atores, regras do jogo e disputas) no campo da educação superior. Mais especificamente, procuramos olhar para os efeitos da atuação política do Banco Mundial neste campo e a sua coabitação ou conflitualidade com a visão do Estado moçambicano, bem como a forma como a mesma é operacionalizada.

Para melhor realizar o propósito da tese, começámos por situar o BM no campo internacional da educação, tentando mostrar suas articulações com outras agências internacionais, notadamente do sistema das Nações Unidas, assim como com organizações não-governamentais e privadas, na definição do que deve ser e como deve funcionar a educação superior no nível global. Nisto, ficou assente que ao longo das últimas décadas, o BM tornou-se o principal articulador das orientações de política em educação para os países em desenvolvimento, desempenhando um papel preponderante no plano internacional. Vale referenciar que, embora na atualidade pareça ter perdido visibilidade para a OCDE nesse campo, sua capilaridade e capacidade de convencimento permanecem incontestáveis em face das políticas efetivamente desenvolvidas em âmbito nacional na maior parte dos países da periferia do sistema internacional.

Da realização do trabalho de revisão da literatura, quer do ponto de vista de sua teorização, assim como resultados de suas práticas, constatamos um esforço perfeitamente articulado para a construção de um complexo conjunto de agências que colaboram na elaboração, difusão, tradução e adaptação de orientações de políticas definidas de acordo com os interesses e a visão programática do BM. A atuação do referido conjunto de agências reforça, por conseguinte, o papel do Banco, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, visibilidade e capilaridade, contribuindo para a promoção de um discurso homogeneizante, abrangente e global sobre a educação superior, fora do qual, segundo o próprio BM, se geraria nada mais que resultados caóticos, concorrentes para a irrelevância, incompetência e desordem dos sistemas formativos.

Neste contexto, a estratégia de educação superior do BM mais recente parece indiciar e liquidificar conquistas históricas, dos anos de 1960, em prol de uma real educação emancipatória, pois pelo contrário, aprofunda a diretriz histórica de mais mercado, defendendo o interesse empresarial de forma direta e indireta. De forma direta, pelo favorecimento ao estabelecimento de uma Indústria de Educação Superior, composta de inúmeros agentes económicos frequentemente atuando em rede, traçando metas compatíveis com as regras do neoliberalismo, implicando mercados de formação, como novos nichos de expropriação das classes trabalhadoras e a redefinição do espaço público como garantia de direitos. De forma indireta, por assegurar a adequação de uma formação humana cada vez mais estreitamente ligada à função produtiva, reduzindo-se assim ao processo de “saber fazer” de acordo com o modo capitalista de produção da existência. Isto significa que a função social da educação de preparar os homens para a cidadania, incluindo antecipar-se de situações futuras tem o potencial de ser reduzida às demandas do mercado, ou seja, voltando-se sobretudo ao crescimento económico, com menos atenção a questões sociais e ambientais, apesar de sua extrema relevância e atualidade no continente africano e alhures.

Entretanto, compreender a atuação do BM implica reconhecer o carácter não unilateral da sua intervenção, assim como o papel de mediação dos governos e organizações da sociedade civil na adoção (ou na domesticação) de sua visão política, bem como as suas orientações estratégicas. Embora os governos aqui referidos representem, em geral, os interesses de grupos empresariais locais, cada vez mais internacionalizados e comprometidos com o capitalismo como modo hegemónico de produção da existência, a dinâmica e o carácter da relação entre o global e o local, como ponto de inflexão entre a divisão internacional do trabalho e a correlação de forças em âmbito nacional, não está dada. Ou seja, esta relação precisa ser construída e até disputada. A complexidade desse elo não escapa à atenção e à estratégia do próprio Banco e é exatamente sobre isso que procuramos explicar como se dá na realidade nacional moçambicana.

Nisto, nosso ponto central ancora na fundamentação da necessidade de se construir um perfil moçambicano de educação superior consentâneo com os seus desafios de desenvolvimento nacional que seja social, económica e ambientalmente sustentável e uma melhor articulação programática para a sua implementação, contando com efeito, com um maior envolvimento de atores domésticos: parlamento nacional, instituições do ensino superior (IES), setor privado e organizações da sociedade civil. Este ponto justifica-se com o argumento central desta tese: resultado de sucessivas reformas de ajustamento estrutural no âmbito de *combate à pobreza* e no bojo das medidas preconizadas pelo Consenso de Washington, a

assistência internacional no campo da educação superior está associada aos problemas políticos domésticos em Moçambique, e isso desde a sua adesão às agendas do Banco Mundial em 1987.

Para apreender com maior precisão ao objeto, a pesquisa foi orientada a partir da teoria de arenas e abordagem da rede de atores, cujas declinações oferecem ferramentas adequadas para descortinar as interações dos múltiplos atores, seus interesses e representações no concernente à Educação Superior em Moçambique. Sendo assim, inspirados na teoria de campos de Bourdieu, buscamos a interpretação de arenas de Olivier de Sardan e a teoria de jogos de Tsebelis, para explicar a formulação e implementação de políticas públicas (PP). Com esta base teórica, considerando o pressuposto da natureza essencialmente neoliberal da Agenda do BM, que implica dentre outros aspectos uma intervenção mínima do Estado e mais mercado, no pressuposto da autorregulação e, no caso da educação, defendendo a sua eventual privatização.

Neste contexto, nosso desafio central da tese foi o de responder a seguinte questão: *como, em Moçambique, a agenda do Banco Mundial e do Estado moçambicano coabitam ou conflituam no campo da Educação Superior?* Secundariamente, nossa questão era: *quais são os atores relevantes do ponto de vista político no campo da educação superior e como se dá a sua articulação nas arenas-campo instituídas em Moçambique?* Neste sentido, nossas hipóteses indicavam que: i) *As condicionalidades do BM no campo da Educação Superior em Moçambique, manifestadas pelas lógicas de financiamento, diluem as possibilidades de construção de uma Agenda política própria moçambicana consentânea com a sua realidade e;* ii) *A Agenda de Educação Superior em Moçambique é afetada pelas redes de atores e recursos (nacionais e internacionais) atuantes em diferentes arenas, inseridas na trajetória histórica e na cultura institucional da ajuda oficial ao País.*

Tomamos como variável dependente a Agenda da Educação Superior, aonde se inserem quatro elementos estruturantes da reforma do setor: i) Governação do sistema (GS); ii) Fundo de desenvolvimento institucional (FDI); iii) Fundo Nacional de Investigação Científica (FNI) e; iv) Bolsas de Estudo (BE). Entretanto, como variáveis independentes tomamos os atores e os recursos dos processos domésticos e internacionais de construção do projeto político. Dadas as características institucionais da agenda de educação superior no âmbito da CID em Moçambique, consideramos como variáveis intervenientes as arenas e os modos de representação dos grupos de interesse. Todavia, na vasta literatura especializada fica claro que se alguma coisa nos ensina a história da assistência ao desenvolvimento, essa lição é a de que o apoio externo pouco pode realizar quando falta a disposição interna de reformar. Foi dentro deste entendimento que procuramos cruzar os resultados das áreas sobre as quais incide a

cooperação, com a percepção dos implementadores, no caso os gestores das IES, para responder a nossa questão central de pesquisa.

Nesse sentido, os nossos resultados de campo mostram que o BM é coerente com a sua atuação internacional, como ator financeiro, político, intelectual e ideológico, materializada através das estruturas e atores montados para articular a sua agenda ao nível do sistema do ensino superior. Desta forma, o Banco aproveita da melhor maneira possível as arenas-campo instituídas para fazer passar as suas habituais prescrições, não só porque tem uma narrativa própria sobre o que e como deve ser este campo, mas sobretudo porque encontra “palco a descoberta”, pouca resistência e nenhuma estratégia nacional integrada e que conte com a coalizão de defesa dos principais intervenientes do sistema, representados nas diferentes arenas-campo instituídas. Por essa razão, podemos considerar que as agendas de educação superior do BM sobrepõem-se ao governo moçambicano, transparecendo coabitação e complementaridade. Assim, com devidas exceções, como foi o caso da fase inicial da cooperação realizada diretamente com as IES, a maior preocupação do setor continua a orientar-se para encaixar novos e mais financiamentos externos sem, no entanto, definir uma visão estratégica e integrada prévia da cooperação, contando com atores domésticos para a definição de um perfil de ES relevante e que gradualmente encontra formas de sustentabilidade interna.

Nossas pesquisas também indicam que as diferentes IES não estão desapontadas com as atividades desenvolvidas na esfera da governação, no seu todo, materializada pela Direção Nacional do Ensino Superior (DNES), nem pelas desenvolvidas pelo CNAQ e IBE. No entanto, observa-se uma insatisfação significativa acerca das atividades da Rede de Instituições de Ensino Superior e de Investigação de Moçambique (MoReNet). Igualmente, regista-se alguma insatisfação nas atividades realizadas pelo Fundo Nacional de Investigação (FNI) e do Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI), apesar deste último apresentar opiniões mais diversificadas. Isto pode significar que, apesar de, em termos globais, haver elementos relevantes dos quais se faça uma avaliação positiva, há necessidade de repensar o modelo de avaliação de impacto do programa, ou partes do conteúdo do próprio programa.

Portanto, de forma combinada, de acordo com o nível de satisfação dos representantes das IES, pode-se concluir que: i) as IES mostram-se menos satisfeitas com alguns dos programas que mais beneficiam do financiamento do Banco Mundial (FDI, FNI e MoReNet) e; ii) os resultados mostram que o programa STEM, apesar de beneficiar de financiamentos do BM, não apresenta resultados significativos de melhoria desejada nas áreas consideradas prioritárias de apoio e as metas estão longe de ser alcançadas: contra uma previsão de se ter 40% de estudantes no STEM, alcançou-se apenas 16%.

Nestes termos, nosso trabalho de campo e o estudo de documentos oficiais da cooperação com o BM forneceram-nos elementos que confirmam a nossa hipótese 1, na medida em que constatamos que as diferentes arenas-campos do processo político recebem direta ou indiretamente financiamento e suporte técnico do Banco. No caso das arenas-campo instituídas no nível do setor, todas elas funcionam praticamente à base dos fundos do Banco, não só para resultados-meio, como também para resultados-fins. Para além disso, o fato de o Banco possuir uma unidade de coordenação de seus projetos no Governo, em que se filtram as atividades a serem financiadas, ainda que represente um aspeto positivo para a eficiência de sua gestão para o Banco, tem o potencial de fragmentar a máquina da administração pública bem como de pôr em causa logo à partida a autoridade da instituição em causa, retirando-se em determinadas situações a responsabilidade decisória.

A hipótese 2, foi também confirmada, na medida em que os dados recolhidos no campo demonstram que ao longo da trajetória histórica, política, econômica e social de Moçambique, em momento algum, o país deixou de ter interferência externa (embora com escalas diferenciadas) na sua administração, contrapondo-se ao princípio da autodeterminação dos povos, que inspirou as gerações da gesta epopeica e libertária do 25 de Setembro de 1964. Na verdade, a CID, através de programas de ajuda externa à governação em Moçambique, remonta da sua própria constituição entanto que Estado: numa primeira fase provinda do Leste da Europa (através do ex-bloco socialista e da China), e mais tarde do Ocidente, através do FMI, BM e agências à si afiliadas.

Durante a primeira década de cooperação, a relação entre Moçambique e seus doadores era caracterizada por uma forte liderança governamental, na medida em que a ajuda era providenciada na linha das estratégias de desenvolvimento da época, centralmente definidas. Todavia, as dificuldades de implementação do socialismo e a sua abordagem de cooperação com o Leste, geraram uma tempestade perfeita, devido aos fatores combinados: i) na conjuntura internacional, questões de ordem de opções de modelo de desenvolvimento, assente no marxismo-leninismo e ii) no plano doméstico e regional, o recrudescimento da guerra civil, cheias e secas que assolaram a região austral de África.

Mais tarde, em 1986, com a adesão do País a *Bretton Woods*, o País passou a receber ajuda do Ocidente, através do FMI, BM e instituições similares. Como tentativa de se “escapar as amarras” da cooperação com o Norte, mais recentemente com a emergência dos novos atores do Sul dentro da lógica da Cooperação Sul-Sul, por intermédio do grupo de países designado BRICS, o País virou-se para o Oriente. Aqui a China ocupa um lugar de destaque, mas ao mesmo tempo não escapa a crítica de se estar a configurar numa nova potência de exploração

de África, em que a perspetiva “win-win” parece desproporcional, a reparar para a exploração desastrosa do grande gigante asiático, aos recursos de África em geral e, Moçambique em particular. Nisto importa acrescentar que apesar da falta de institucionalização dos mecanismos de cooperação dos BRICS, os dados disponíveis demonstram que este bloco, e a China, em particular, está mais empenhada em questões económicas do que sociais. Desde logo, isto sugere questionar o perfil desta cooperação e possíveis resultados, em alternativa à cooperação com o Norte.

Portanto, todas as formas de cooperação internacional em Moçambique apresentam suas vantagens, mas os riscos de esvaziamento de uma agenda que incorpore a endogenização do processo nunca podem ser postos de lado. No caso desta tese, importa se ter em conta que o Banco coloca acento tónico na relação entre universidade e desenvolvimento económico, considerando a necessidade de reformas da instituição universitária, abrindo mão da abordagem humboldtiana, e em seu lugar optando pela pesquisa aplicada, orientada para responder as demandas do mercado, não só através das suas ofertas formativas, como também de serviços de assessoria e consultoria. Sendo assim, na perspetiva do Banco, as universidades são responsáveis, sobretudo, pela investigação básica e interdisciplinar e as outras instituições não universitárias (no caso politécnicas), pela investigação aplicada. Isto significa que a reforma é orientada para a diferenciação institucional, implicando uma especialização do trabalho nas universidades e em outras instituições de educação superior. Esta é sustentada no argumento de que o modelo tradicional de universidade é custoso e pouco apropriado às necessidades do progresso económico e social dos países em desenvolvimento. A questão que se coloca é em que medida estaremos em altura de incorporar esta abordagem, mantendo a CID, sem perder de vista a necessidade de partir de uma agenda nacional e construir um projeto político consentâneo com a realidade doméstica.

Terminamos nossa tese aclarando que nossa pretensão nesse estudo não era sugerir um modelo de cooperação do tipo ideal, mais sim refletir criticamente em torno dos efeitos políticos da cooperação internacional para o desenvolvimento e demonstrar os seus efeitos na esfera da governação em Moçambique, especialmente no campo da educação superior. A análise empreendida permitiu ampliar o debate sobre esta temática e, ao mesmo tempo, propor outras agendas de pesquisa para o futuro. Nisto arguimos que precisamos repensar a cooperação com visão e metas claras, contando com um melhor envolvimento de atores domésticos e devido aproveitamento das arena-campos instituídas para o processo político.

A partir da realidade aqui discutida, outras perguntas de pesquisa podem ser pensadas sobre o tema a fim de ampliar estudos sobre a CID em Moçambique, privilegiando, por

exemplo: i) Estudar dinâmicas da economia política de financiamento da educação superior em Moçambique; ii) O papel político e económico da educação superior em África: um olhar às metamorfoses da sua agenda no intervalos dos anos 60 a 2000; iii) Comparar as dinâmicas da Cooperação do BM em África, Ásia e América Latina; iv) Comparar os efeitos gerados pelos diferentes tipos de cooperação que Moçambique viveu: socialista, OCDE e CSS; v) Analisar as interfaces de temas ligados a modelos de CID com os desafios de construção do Estado moçambicano.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana; NETO, Danilo. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento na África: qual o papel da democracia e dos Direitos Humanos? *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.10, n 19, 2013.
- ABRAHAMSSON, H.; NILSSON, A. *Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período de 1974-1992*. Padrigu, Maputo: CEEI-ISRI, 1994.
- ADAM, Silike; KRIESI, Hanspeter. The Network Approach. In: P. A. Sabatier (Ed). *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 2014.
- ADAM, Yussuf et all. *Aid Under Fire: An Evaluation of the Mozambique-Nordic Agriculture Programme*. SIDA Evaluation Report. SIDA. Stockholm, 2001.
- ADLER-NISSEN, Rebecca. *Bourdieu in International Relations: Retthinking key concepts in IR*. New York, London: Routledge, 2013.
- AMARCY, Sofia; MASSINGUE, Nelsa. *Desafios da Expansão de Serviços Financeiros em Moçambique*. Maputo: IESE, 2011.
- AWORTWY, Nicholas; NUVUNGA, Adriano. Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique. In: NUVUNGA, Adriano. *Dependência da Ajuda Externa e Governação em Moçambique*. Maputo: Ciedima, 2008.
- AWORTWY, Nicholas. “Enough of ‘Black Box’ Explanations in Africa’s Public Sector and Administration Reforms”. In: AWORTWI, Nicholas; SITOE, Eduardo. *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing, 2006.
- BADIE, Bertrand. *La Diplomatie de Connivence: Les Dérives Oligarchiques du Système International*. Paris: La Découverte, 2011.
- BANYA, Kingsley; ELU, Juliet. *The World bank and financing higher education in Sub-Saharan Africa*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2001.
- BAPTISTE, Habarurema J. On “One To Many Model” Policy And Practice For Rwanda’s Higher Education. *International Journal Of Higher Education And Research*. vol. 9, n. 1, 2019.
- BATLEY, Richard; BJØRNESTAD, Liv; CUMBI, Amélia. *Mozambique Country Report*. International Development Department. School of Public Policy. University of Birmingham Edgbaston Birmingham, 2006.
- BEVERWIJK, Jasmin; GOEDEGEBUURE, Leo; HUISMAN, Jereon. Policy change in nascent subsystems: Mozambican higher education policy 1993-2003. *Policy Sciences*, v. 41, n. 4, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11077-008-9072-0>>. Acessado em 17 de março de 2021.

- BIELCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL: uma resenha. In: _____. (Org). *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2000. (vol. 1 e 2).
- BLOOM, David; CANNING, David; CHAN, Kevin. *Higher Education and Economic Development in Africa*. Washington: Harvard University, World Bank, 2006.
- BOGASON, Peter; MUSSO, Juliet. Democratic Process of Network Governance. *American Review of Public Administration*. SAGE publishing, v.36, n.1, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Difel: Lisboa, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. Éditions Raisons d’agir/ Éditions du Seuil. Paris, 2012.
- BRAUTIGHAM, Deborah. *Aid Dependence and Governance*. Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell International, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. A Teoria de desenvolvimento Economico e a Crise de Identidade do Banco Mundial. *Revista de Economia Política*. v. 15, n. 1, 1995.
- BUUR, Lars. *The Mozambican PRSP Initiative: Moorings, usage and future*. Copenhagen, Denmark: Danish Institute for International Studies, 2009.
- CABAÇO, José L. *Moçambique: Identidade, Colonialismo e Libertação*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Univesidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- CARMODY, Pádraig. *The New Scramble for Africa*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- CARNEIRO, Marcelo S. Práticas, Discursos e Arenas: Notas sobre a Socioantropologia do Desenvolvimento. *Sociologia & Antropologia*. v. 2, n. 4, 2012.
- CARTER, Becky. A literature review on China’s aid. Brighton, UK, *K4D Helpdesk Report*, Institute of Development Studies, 2017.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno; MASSARONGO, Fernanda. Acumulação Especulativa e Sistema Financeiro em Moçambique. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, *Boletim IDEIAS*, n. 74, 2015.
- CASTELLS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- CERDEIRA, Luísa. *O Financiamento do Ensino Português: A partilha de custos*. Tese de doutoramento em Ciências da Educação (Políticas e Organização do Sistema Educativo), Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2009.
- CHILUNDO, Arlindo. *Capacity building in higher education in Mozambique and the role played by co-operating foreign agencies: The case of the World Bank*. Maputo: UNESCO, 2003.

CHILUNDO, Arlindo. The state of higher education in Mozambique. In: *UNESCO Africa Regional Conference. On progress and future directions of higher education in Africa*. Abuja, Nigeria, 4-7 June, 2002.

CONCEIÇÃO, Francisco. *Implicações Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique: Da Solidariedade Socialista à Trajetória Tradicional do Norte e à Experiência Emergente do Sul (1975-2013)*. 2015. 327 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

COPPER, John F. *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy: Nature, Scope, and Origins*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016. (vol. I).

CUNGUARA, Benedito; HANLON, Joseph. O fracasso na redução da pobreza em Moçambique. London *Crisis States Working Paper*, n. 74, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>> Acessado em 17 de março de 2021.

DE RENZIO, Paolo; HANLON, Joseph. *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*. University College Oxford, GEG Working Paper, 2007.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. *AID Understanding International Development Cooperation*. Londres/New York: Zed Books, 2003.

DOMINGUES, José Maurício. *Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global*. 1a ed. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1995

EASTERLY, William; PFUTZE, Tobias. Where does the money go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives*, v. 22, n. 2, 2008.

EASTON, David. *A Framework for Political Analysis*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1965.

FARIA, Raquel. *As Convenções de Yaoundé e Lomé como Primeiros Acordos de Cooperação entre os Continentes Europeu e Africano*. Working Paper. Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina. Lisboa: FCT, 2015.

FERREIRA, Maria João da Silva Mendes. Educação e Política em Angola. Uma proposta de diferenciação social. *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], n. 7/8, 2005. Disponível em: <DOI: 10.4000/cea.1070>. Acessado em 1 de maio de 2019.

FISHER, F; MILLER, G.; SIDNEY, M. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. London; New York: CRC Press, Taylor and France Group, NY, 2007.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão n.2103*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FURTADO, Celso. Underdevelopment: to Conform or Reform. In: MEYER, G. (org.). *Pioneers in Development*. Second Series. Press for the World Bank. Nova York, Oxford University, 1989.

FURTADO, Celso. *Political Obstacles to Economic Growth*. Rio de Janeiro: International Affairs, 1959

GUAMBE, E. *Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique: Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*. Maputo: AFRAMO, CHS, 2019.

GUAMBE, Egídio; ROSÁRIO, Domingos. *Rede De Gestão De Água Em Nacala Port: Estender a Distribuição au a «Dominação»?* Maputo: Cadernos IESE, 2015.

GUILICHE, Pedro. *Ajuda Externa e Escolha de Políticas Públicas no Sector da Educação em Moçambique (2006-2011)*. 2011. 71 f. Dissertação – (Mestrado em Governação e Administração Pública), Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Maputo, 2011.

HANLON, Joseph. *Mozambique: Who Calls the Shots?* London: James Currey, 1991.

HANLON, Joseph. *Peace Without Profit*. How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique. Oxford: James Currey, 1996.

HANLON, Joseph; SMART, Teresa. *Há Mais Bicicletas - mas há desenvolvimento?* Maputo: Promédia, 2008.

HARTMANN, Eva. Education Outside the Public Limelight: The “Parallel Universe” of ICT Certifiers. In: VERGER, A.; LUBIENSKI, C; STEINER-KHAMSI, G. *The Emergence and Structuring of the Global Education Industry: Towards an Analytical Framework*. New York: Routledge, 2016.

HARVEY, David. *Breve Historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007

HAYTER, Teresa. *Aid as Imperialism*. London: Penguin Books, 1971.

HECLO, Hugh; KING, Anthony. Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, v. 413, n. 413, p. 46-57, 1978.

HECLO, Hugh; WILDAVSKY, Aaron. *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan, 1978.

HERMELE, Kenneth, *Moçambique numa encruzilhada: Economia e política na era de ajustamento estrutural*. Bergen: Michelsen Institute-Departement of Social Science and Developpement, 1990.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy*. LA: Sage, 2009

HIRSCHMAN, A. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1979.

HODGES, Tony; TIBANA, Roberto. *Political Economy of the Budget in Mozambique*. Principia, Cascais, 2004.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HUNTINGTON, Samuel P. *Foreign Aid for What and for Whom*. *Foreign Policy*, n. 1, 1970. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1147894>. Acessado em 18 de março de 2021.

ISAACMAN, Allen; ISAACMAN, Barbara. *Mozambique: From Colonialism to Revolution 1990-1982*. New York: Routledge, 1983.

JENKINS-SMITH, Hank C; SABATIER, Paul A. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, v. 14, n. 2, 1994. Disponível em: <www.jstor.org/stable/4007571>. Acessado em 18 de março de 2021.

JOHNSTONE, D. Bruce; MARCUCCI, Pamela. *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

JOWI, James *et al.* Governance of Higher Education, research and innovation in Ghana, Kenya and Uganda. [S.l.]: OCECD/ Programme on Innovation, Higher education and research for development (IHERD), 2017.

KING, Anthony (Ed.). *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1974.

KINGDOM, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown, 1984.

KJAER, Anne M. *Governance*. New York, Massachusetts: Polity Press, 2004.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F.M. *Public Management and Policy Networks: foundations of the network approach to governance*. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, v. 2, n.2, 135-158, 2000. Disponível em: <[10.1080/14719030000000007](https://doi.org/10.1080/14719030000000007)>. Acessado em 18 de março de 2021.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LANGA, P. *A mercantilização do ensino superior e a relação com o saber: A qualidade em questão*. Maputo, Revista Científica da Universidade Eduardo Mondlane, v. 1, n. 1, 2012.

LASWELL, Harold. *Politics: Who Gets, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LAUS, S. P. *A internacionalização da educação superior: um estudo de caso da Universidade Federal de Santa Catarina*. 2012. 319 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

LINDBLOM, Charles. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, 1959. Disponível em: <www.jstor.org/stable/973677>. Acessado em 18 de março de 2021.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foudation, 1980.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*. v. 16, n. 4, 1964.

LYNN, Laurence E.; GOULD, Stephanie G. *Designing Public Policy: a casebook on the role of Policy Analysis*. Santa Monica, California: Goodyear Publishing Company, 1980.

MABUCANHANE, Nelson. A nova era de cooperação Moçambique - China: debates, dilemas, realidades e perspectivas de políticas institucionais. *Espaço e Economia*, ano IV, n. 7, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.2025>>. Acessado em 18 de março de 2021.

MACAMO, Elísio. *Da Disciplinarização de Moçambique: Ajustamento Estrutural e as Estratégias Neoliberais de Risco*. 6ª ed. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2003.

MACIEL, Maria. L. Ciência, tecnologia e inovação: idéias sobre o papel das ciências sociais no desenvolvimento. Brasília, *Parcerias Estratégicas*, v. 10, n.21, p 33-43, 2005.

MACUANE, J. J. Managing Public Sector Reform: politics, capacity building and NPM in Mozambique 2001-05. In: AWORTWI, Nicholas; SITO, Eduardo. *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing. 2006.

MACUANE, J. J. Aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP: Abordagem baseada nas redes. In: BRITO, L. *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, 2012.

MACUANE, J.J. (2013). *Aprendizado de Políticas Públicas no Contexto do PARP: Desafios para Moçambique 2012*. IESE, Maputo.

MACUANE, J.J. *Instituições e Democratização no Contexto Africano e Democratização no contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique (1994-1999)*. 186 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2000.

MACUANE, J. J. Elites, pro-poor policies and development in Mozambique. In: *International Workshop, Elites, Production and Poverty*. Accra, Ghana, 2010.

MARIO, M. *et al.* *Higher education in Mozambique: a case study*. Maputo, Mozambique: Imprensa Universitária da UEM, 2003.

MARSHAL, J. Guerra. *Dívida e Ajustamento Estrutural em Moçambique: O impacto social*. Instituto Norte-Sul. Ottawa. Canadá: Mimeo, 1990.

MENDIZABAL, E. *Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks*. London: Overseas Development Institute, 2006.

MILANI, Carlos. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios à cooperação sul-sul. Salvador, Caderno CRH, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012.

MILANI, Carlos. Evolução Histórica Da Cooperação Norte-Sul. In: SOUSA, André de Melo e. *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014.

MILANI, Carlos R. S. *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris, 2018.

MNUBI, Godfrey. *Tanzania higher education - fifty years after independence*. Thesis (Doctor of Philosophy) Faculty of the University of North Dakota. Grand Forks, North Dakota, 2013.

MONDLANE, Eduardo. *Lutar Por Moçambique*. Lisboa: Sá da Costa Editora, 1976.

MONJANE, Boaventura; CONRADO, Regio (org). *Aporias do Moçambique pós-colonial: Estado, Sociedade e Capital*. Canada. Daraja Press, 2021.

MORAN, M.; REIN, M; GOODIN, R. *The oxford handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Pres, 2006.

MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, vol. 56, no. 2, Junho de 1962.

MOSCA, João. *Economia de Moçambique: Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

MUNDY, Karen *et al*. *Introduction: The Globalization of Education Policy – Key Approaches and Debates*. In: *The Handbook of Global Education Policy*. Oxford: John Wiley & Sons Ltd., 2016.

NEAVE, G; HUISMAN, J; GOEDEGEBUURE (Org). *The Genesis of a System: Coalition Formation in Mozambican Higher Education, 1993-2003*. Enschede, Netherlands: CHEPS/UT, 2005.

NERY, T. A contribuição do pensamento da CEPAL para o conceito de desenvolvimento. In: KRAYCHETE, Elsa S.; MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). *Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relação de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014.

NEWITT, Maylin. *História de Moçambique*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1997.

NGOENHA, Severino. *Estatuto e Axiologia da Educação em Moçambique*. Maputo: Livraria universitária, UEM, 2000.

_____. *Por Uma Dimensão Moçambicana da Consciência Histórica*. Porto: Edições Salesianas, 1992.

_____. *Lomuku*. Publifix Edições. Maputo, 2019

NONFODJI, Paullete. Does China and Africa South-South cooperation lead to economic development in Africa? *International Journal of Development and Sustainability*, v. 2, n. 1, 2013.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLADELE, Ogunniran M; FUNMI, Komolafe B.; RUTH, Ogundele A. The Impact Of World Bank And Other International Organizations On Higher Education System. *International Journal of Education and Literacy Studies*, v. 7, n. 3, 2019.

PANKAJ, Ashok Kumar. Revisiting Foreign Aid Theories. *International Studies*, vol. 42n. 2, 2005.

PAULA, Luiz Fernando. *Sistema Financeiro, Bancos e Financiamento da Economia: Uma Abordagem Keynesiana*. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEREIRA, João. *O Banco Mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PETERS, B. Guy. *American Public Policy*. Chatham: Chatham House, 1986.

PINTO, A. Natureza e implicações da ‘heterogeneidade estrutural’ da América Latina. In: AGARWALA, Amar Narain; SINGH, Sampat Pal (org.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

PRONKO, Marcela (2012). O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, J. M. M.; PRONKO, M. (org.) *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

RENZIO, Paolo; HANLON, Joseph. Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence. *GEG Working Paper n. 2007/25*. Oxford: University of Oxford, Global Economic Governance Programme (GEG), 2007.

RHODES, R.A.W. Policy Network Analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RIDDELL, R. Aid Dependency. In: EDGREN, G.; RIDDELL, R.; SOBHAN, R. *Aid Dependency: Causes, Symptomns and Remedies*. Stocholm: SIDA, 1996.

RUA, Maria das Gracias; ROMANINI, Roberta. *Para aprender Políticas Públicas: Tipologias e Tipos de Políticas Públicas*. Brasília, DF: IGEPP, 2013.

SARDAN, Jean-Pierre Olivier de. *Anthropology and Development: Understanding Contemporary Social Change*. London, New York: Zed Books, 2005.

SCHERER-WARREN, Ilse. Desafios para uma sociologia política brasileira: os elos entre movimentos e instituições. *Sociologias*, v. 17, n. 38, 2015.

SELLSTRÖM, Tor (Ed.). *Liberation in Southern Africa: Regional and Swedish Voices*. Interviews form Angola, Mozambique, Namibia, Zimbabwe, South Africa, the Frontline and Sweden. Uppsala, Nordic: Africa Institute, 1999.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial E A Educação Superior: Revisando Teses e Posições. *Universidade e Sociedade*, v. 10, n. 22, 2000.

SIMON, Herbert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SITOE, Eduardo. Trajectória Histórica de Modernização do Estado Através do Desenvolvimento de Recursos Humanos em Moçambique. In: AWORTWI, Nicholas; SITOE, Eduardo. *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing, 2006.

SOBHAN, R. Aid Dependency and Donor Policy: The case of Tanzania with Lessons from Bangladesh's Experience'. In: EDGREN, G.; RIDDELL, R.; SOBHAN, R. *Aid Dependency: Causes, Symptomns and Remedies*. Stocholm: SIDA, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, *Sociologias*, ano 8, n. 16, 2006.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and its discontents*. New York: Norton, 2002.

TADESSE, Michael E. *The Influence of the World Bank on Kenya's Higher Education System*. [S. Ed] August 2017.

TORVINEN, Laura. *Assessing Governance Assessments: The Case of Mozambique; Governance Assessments in the Context of Aid Effectiveness Discourse*. Thesis (Doctorate in Governance), Maastricht University, Netherlands, 2013.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: Escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Editora USP, 1998.

VAN DE WALLE, Nicolas; BALL, Nicole; RAMACHANDRAN, Vijaya. *Beyond Structural Adjustment: The institucional context of African Development*. New York: Palgrave Macmilan, 2003.

VAN DER VEEN, M. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2011.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*. v. 36, n. 131, 2015.

VERGER, A; BRENT, E Jr.; ALTINYELKEN, H. K. Learning from all? The World Bank, aid agencies and the construction of hegemony in education for development. *Comparative Education*, v. 50, n. 4, 2014.

WEIMER, Bernard; CARRILHO, João. *Political Economy of Decentralisation in Mozambique Dynamics, Outcomes, Challenges*. Maputo: IESE, 2017.

WOLDEGIYORGIS, Ayenachew A. The indelible footmarks of the World Bank in the higher education of the developing world: The case of Ethiopia. *International Journal of Research Studies in Education*, v. 3, n. 3, 2014.

YUSUF, Shaid; NABESHIMA, Kaoru. *How Universities Promote Economic Growth*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2006.

ZURBRIGGEN, Cristina. La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. México, *Argumentos*, v. 24, n. 66, 2011.

Documentos Consultados

BANCO MUNDIAL. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C: World Bank, 1995.

BANCO MUNDIAL. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE. DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO DE OPERAÇÕES DO BANCO MUNDIAL. Avaliação do Processo dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) e dos Acordos no Âmbito do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF). Banco Mundial. Maputo, 2004.

BANCO MUNDIAL. *O Banco Mundial em Moçambique*. Maputo: Banco Mundial, 2002.

BANCO MUNDIAL. Project Appraisal Document for the Improvement of Skills Development in Mozambique: MOZSKILLS, 2019-2022. *Banco Mundial*, Maputo, 2019.

BANCO MUNDIAL. *Proposta de Crédito Financeiro Adicional ao Projecto Higher Education Project (HEP)*. *Banco Mundial*, Maputo, 2007.

BANCO MUNDIAL. *Relatório de Meio-Termo do HEST*. *Banco Mundial*, Maputo, 2013.

FRELIMO. *Diretivas Económicas e Sociais: 5º Congresso*. Frelimo. Maputo, 1989.

GOVERNMENT OF UGANDA. *National Development Plan 2010/11- 2014/15*. Kampala: Government of Uganda, 2010.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso de Sexa Samora Machel*, Presidente da República Popular de Moçambique, por ocasião da Fundação da Universidade Eduardo. Maputo: Imprensa Nacional, 1977.

GRUPO MOÇAMBICANO DA DIVIDA. *O que o HIPC nos trouxe: O Caso de Moçambique*. Documento de Base para a Elaboração da Posição do GMD sobre o HIPC a ser Apresentado na Reunião Ministerial da Commonwealth em Maputo. GMD, Maputo, de 15 a 16 de Março de 2005.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei nº4/94, de 13 de Setembro. Lei que estabelece os princípios básicos que permitem entender a ação das pessoas jurídicas, singulares

ou coletivas, públicas ou privadas, que desenvolvem atividades ou, financeira e materialmente as apoiem, no campo das artes, letras, ciência, cultura e ação social. *Imprensa Nacional*. I Série número 37. Maputo, 1994.

MOÇAMBIQUE. GOVERNO DA REPÚBLICA POPULAR. *Programa de Reabilitação Económica* (PRE, 1987-1997). Maputo, Imprensa Nacional, 1987.

OECD. ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acessado em 20 de março de 2021.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Linhas Fundamentais do Plano Prospetivo Indicativo para 1981-1990*. Maputo, 1979.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO PROFISSIONAL. REDE DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE INVESTIGAÇÃO DE MOÇAMBIQUE (MoRENet). *Plano Estratégico da MoRenet 2018-2025*. Maputo: Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional, 2017.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS. BANCO MUNDIAL. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento* (END, 2015-2035). Maputo: Ministério da Economia e Finanças, 2015.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS. *Estratégia Nacional de Inclusão Financeira* (ENIF, 2016-2022). Conferência sobre serviços financeiros digitais FSD moçambique 28 de maio de 2018. Maputo: Ministério da Economia e Finanças, 2018.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS. *Relatório de Inclusão Financeira de 2019*. Maputo: Ministério da Economia e Finanças, 2020.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. *Estratégia de Desenvolvimento do Sector Financeiro (2013-2022)*. Maputo: República de Moçambique, 2013.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta* (PARPA, 2001-2005). Versão Final Aprovada pelo Conselho de Ministros Abril de 2001. Maputo: República de Moçambique, 2001.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta* (PARPA II, 2006-2009). Versão Final Aprovada pelo Conselho de Ministros aos 02 de Maio de 2006. Maputo: República de Moçambique, 2006.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTERIO DA ECONOMIA E FINANÇAS. *Relatório da Avaliação sobre o Financiamento do Desenvolvimento* (AFD, 2005-2015). Maputo: Ministerio da Economia e Finanças, 2017.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Plano Estratégico do Ensino Superior* (PEES 2010-2020). Maputo: Ministério da Educação e Cultura, 2010.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DO ENSINO SUPERIOR, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Plano Estratégico do Ensino Superior (PEES, 2000-2010), Maputo, Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, 2000.

UNESCO. *BRICS: Building Education for the Future – Priorities for National Development and International Cooperation*. Paris: UNESCO, 2014. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229054> >. Acesso em 17 de março de 2021.

UNIÃO AFRICANA. *Estratégia marítima integrada de África 2050* (Estratégia AIM 2050). Adis Abeba: African Union, 2012.

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE. *A Classe trabalhadora deve conquistar e exercer o poder na frente da ciência e cultura*. Discurso do Presidente Samora Machel, por ocasião da Fundação da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo: UEM, Imprensa Nacional, 1º de Maio, 1976.

WORLD BANK. *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*. Washington, D.C, World Bank, 1998.

WORLD BANK. *An independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Mozambique*. Washington, D.C , World Bank, April 6, 2005.

WORLD BANK. *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, D.C: The International Bank for Reconstruction and Development, 2000.

WORLD BANK. HIGHER EDUCATION PROJECT. Development Credit Agreement. Maputo, *Banco Mundial*, Report No. 10001 MOZ. June 30, 1993.

WORLD BANK. HIGHER EDUCATION SCIENCE AND TECHNOLOGY. Project Information document (PID) additional financing. Additional Financing for Mozambique Higher Education Science and Technology Project. *Banco Mundial*, Ministry of Economy and Finance, P146602, Maputo, 2015.

WORLD BANK. Population and Human Resources Division. Southern Africa Department. Africa Regional Office. Mozambique Capacity Building Study. *Banco Mundial*, Report No. 10001 MOZ, Maputo, 30 de junho de 1993.

WORLD BANK. Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the amount of SDR 47.1 Million (US\$ 60 Million Equivalent) to the Republic of Mozambique for a Higher Education Project. *Banco Mundial*, Report No: 22962-MOZ, February 4, 2002.

WORLD BANK. Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of 51.1 Million SDR (US\$ 71 Million Equivalent) to the Republic of Mozambique for an Education Sector Strategic Program (ESSP). *Banco Mundial*, Report No: 1868 1-MOZ. January 22, 1999.

WORLD BANK. Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the amount of SDR 24.9 Million (US\$ 40 Million Equivalent) to the Republic of Mozambique for a Higher Education, Science and Technology Project. *Banco Mundial*, December 21, 2009.

WORLD BANK. Project Paper on a Proposed Additional Grant in the amount of SDR 32 million (US\$ 45 million Equivalent) to the Government of Mozambique for Higher Education Science and Technology Project. *Banco Mundial*, Report No. PAD 1296, 7 april, 2015.

WORLD BANK. REPUBLIC OF MOZAMBIQUE. INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. Financing Agreement: Additional Financing for the Higher Education Project. Agreement dated september 21, 2007, entered into between Republic of Mozambique (“recipient”) and international development association (“association”) for the purpose of providing additional financing for activities related to the original project (as defined in the appendix to this agreement). *Banco Mundial*, Credit Number 3609-1-MOZ. September 21, 2007.

WORLD BANK. REPUBLIC OF MOZAMBIQUE. INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of The World Bank Group for the Republic of Mozambique. *Banco Mundial*, Report No. 15067-Moz. November 7, 1995.

WORLD BANK. REPUBLIC OF MOZAMBIQUE. INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of The World Bank Group for the Republic of Mozambique. *Banco Mundial*, Report No: 17180-Moz. November 21, 1997.

WORLD BANK. REPUBLIC OF MOZAMBIQUE. INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique. Report No. 20521-Moz. Report No. 66813-MZ. June 14, 2000.

WORLD BANK. REPUBLIC OF MOZAMBIQUE. INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. International Finance Corporation and Multilateral Investment Guarantee Agency. Country Partnership Strategy for the Republic of Mozambique for the period Fy12-15. February 8, 2012.

WORLD BANK. REPUBLIC OF MOZAMBIQUE. INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. International Finance Corporation and Multilateral Investment Guarantee Agency Country Partnership Framework for the Republic of Mozambique for the period FY17–FY21. March 30, 2017.

ANEXO A - Guião de Entrevista para Atores-chave do Processo de Políticas Públicas da Educação Superior em Moçambique

Bom dia/ Boa tarde.

Meu nome é Pedro Madeira Guiliche. O objetivo desta entrevista é colher dados para a minha Tese de Doutoramento em Ciência Política, pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), intitulada ***Implicações Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na Governança: Análise do papel do Banco Mundial no Campo da Educação Superior em Moçambique (1993-2018)***.

Com esta pesquisa pretende-se responder basicamente a seguintes questão central: i) *Como é que, em Moçambique, a agenda do Banco Mundial e do Estado moçambicano coabitam ou conflituam no campo da educação superior?* Complementarmente, *as outras questões são: i) como os atores da sociedade participam na construção da Agenda da ES em Moçambique? ii) como se dão as dinâmicas do processo de pp no campo da ES?*

Neste contexto, agradeço atempadamente pela vossa colaboração, reiterando que este trabalho é puramente académico.

Questões

I. Dirigentes de nível Central do Setor do Ensino Superior

1. Como a Agenda da ES do Banco Mundial e do Estado moçambicano coabitam ou conflituam?
2. Quais são os atores da sociedade que participam com o Governo para a construção de uma agenda do Estado da ES em Moçambique?
3. No tocante as arenas do processo político no campo da educação superior em Moçambique e articulação dos instrumentos de planificação do governo: Quais são os atores domésticos que participam e como se operacionaliza o processo? Como é que se envolve atores nacionais não baseados em Maputo?
4. O que mudou (em termos de concepção e operacionalização) na atuação do BM na Educação Superior em Moçambique: da Cooperação direta com as IES (1993 a 2000), ao HEP (2002-2010) e HEST (2010-2018)?
5. Qual é a relação entre o OE anual e do BM?
6. Como avalia os mecanismos e atores da monitoria e avaliação do HEST/BM: Qual foi a racionalidade da criação de uma unidade do BM para gerir o Projeto dentro Ministério?
7. Que vantagens e desvantagens (e que desafios) apresentam os mecanismos atuais de gestão do processo político da educação superior?
8. Tem algo mais a acrescentar, que não tenhamos abordado?

II. Gestores de nível Central do Setor do Ensino Superior

1. Como a Agenda da ES do Banco Mundial e do Estado moçambicano coabitam ou conflituam?
2. Quais são os atores relevantes do ponto de vista político em Moçambique no campo da educação superior, com quem o BM dialoga, para além do governo?
3. No tocante as arenas do processo político no campo da educação superior em Moçambique e articulação dos instrumentos de planificação do governo: Quais são os atores domésticos que participam e como se operacionaliza o processo? Como é que se envolve atores nacionais não baseados em Maputo?
4. Quais são os atores internacionais que participam no processo de políticas da educação superior e como o mesmo se operacionaliza?
5. Como se pode medir o peso da participação dos diferentes atores envolvidos neste processo?
6. Como se articulam os principais instrumentos de governação (CFMP, PES, PQG, PEES e Planos das IES) com as prioridades do Banco Mundial através do HEST?
7. Como avalia os mecanismos e atores da monitoria e avaliação do HEST/BM: Qual foi a racionalidade da criação de uma unidade do BM para gerir o Projeto dentro Ministério?
8. Que vantagens e desvantagens (e que desafios) apresentam os mecanismos atuais de gestão do processo político da educação superior?
9. Tem algo mais a acrescentar, que não tenhamos abordado?

III. Gestores de Instituições de Ensino Superior

1. Como a Agenda da ES do Banco Mundial e do Estado moçambicano coabitam ou conflituam?
2. Quais são os atores relevantes do ponto de vista político em Moçambique no campo da educação superior, com quem o BM dialoga, para além do governo?
3. Existe alguma cooperação direta entre esta instituição e o BM, fora do HEST?
4. Quais são os atores internacionais que participam no processo de políticas da educação superior e como o mesmo se operacionaliza?
5. Como se pode medir o peso da participação dos diferentes atores envolvidos neste processo?
6. O que mudou (em termos de concepção e operacionalização) na atuação do BM na Educação Superior em Moçambique: da Cooperação direta com as IES (1993-2000), ao HEP (2002-2010) e HEST (2010-2018)?
7. Como se articulam os principais instrumentos de governação (CFMP, PES, PQG, PEES e Plano da IES) com as prioridades do Banco Mundial através do HEST?
8. Como avalia os mecanismos e atores da monitoria e avaliação do HEST/BM: Qual foi a racionalidade da criação de uma unidade do BM para gerir o Projeto dentro Ministério?
9. Que vantagens e desvantagens (e que desafios) apresentam os mecanismos atuais de gestão do processo político da educação superior?
10. Tem algo mais a acrescentar, que não tenhamos abordado?

IV. Oficiais do Banco Mundial

1. Qual é a Agenda do Banco Mundial para área da educação superior?
2. Como a Agenda da ES do Banco Mundial e do Estado moçambicano coabitam ou conflituam?
3. Quais são os atores relevantes do ponto de vista político em Moçambique no campo da educação superior, com quem o BM dialoga, para além do governo?
4. Como avalia a cooperação na área do ES, através do HEST?
5. Quais são as vantagens da cooperação direta com as IES e com o Ministério de tutela, através do HEST?
6. O que mudou (em termos de concepção e operacionalização) na atuação do BM na Educação Superior em Moçambique: da Cooperação direta com as IES (1993-2000, UEM), ao HEP (2002-2010) e HEST (2010-2018)?
7. Quanto é que o BM já investiu em Moçambique na área da ES, desde a sua entrada?
8. Qual foi a racionalidade da criação de uma unidade do BM para gerir o Projeto dentro do Ministério?
9. Que vantagens e desvantagens (e que desafios) apresentam os mecanismos atuais de gestão do processo político da educação superior?
10. Tem algo mais a acrescentar, que não tenhamos abordado?

Muitissimamente agradecido!

ANEXO B - Lista das Instituições do Ensino Superior (IES) Públicas e Privadas em funcionamento

IES Públicas (continua)

Nº Ordem	Nome	Sigla	Província-Sede
1	Academia de Altos Estudos Estratégicos	AAEE	Maputo Província
2	Academia de Ciências Policiais	ACIPOL	Maputo Província
3	Academia Militar	AM	Nampula
4	Escola Superior de Ciências Náuticas	ESCN	Maputo Cidade
5	Escola Superior de Jornalismo	ESJ	Maputo Cidade
6	Universidade Joaquim Chissano	UJC	Maputo Cidade
7	Instituto Superior de Artes e Cultura	ISArC	Maputo Província
8	Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique	ISCAM	Maputo Cidade
9	Instituto Superior de Ciências de Saúde	ISCISA	Maputo Cidade
10	Instituto Superior de Estudos de Defesa	ISEDEF	Maputo Província
11	Instituto Superior Politécnico de Gaza	ISPG	Gaza
12	Instituto Superior Politécnico de Manica	ISPM	Manica
13	Instituto Superior Politécnico de Songo	ISPS	Tete
14	Instituto Superior Politécnico de Tete	ISPT	Tete
15	Universidade Eduardo Mondlane	UEM	Maputo Cidade
16	Universidade Lurio	UniLurio	Nampula
17	Universidade Zambeze	UniZambeze	Sofala
18	Universidade Pedagógica de Maputo	UP-Maputo	Maputo Cidade
19	Universidade Púnguè	Unipungue	Manica
20	Universidade Licungo	UniLicungo	Zambézia
21	Universidade Rovuma	UniRovuma	Nampula
22	Universidade Save	UniSave	Gaza
Total Publicas		22	

IES Privadas(continuação)

Nº Ordem	Nome	Sigla	Província-Sede
1	Universidade Politécnica	A Politecnica	Maputo Cidade
2	Escola Superior de Economia e Gestão	ESEG	Maputo Cidade
3	Instituto Superior de Ciência e Gestão	INSCIG	Nampula
4	Instituto Superior Cristão	ISC	Tete
5	Instituto Superior de Ensino à Distância	ISCED	Sofala
6	Instituto Superior de Comunicação e Imagem de Moçambique	ISCIM	Maputo Cidade
7	Instituto Superior de Ciência e Tecnologia Alberto Chipande	ISCTAC	Sofala
8	Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique	ISCTEM	Maputo Cidade
9	Instituto Superior Dom Bosco	ISDB	Maputo Cidade
10	Instituto Superior de Estudos de Desenvolvimento Local	ISEDEL	Maputo Província
11	Instituto Superior de Educação e Tecnologia	ISET	Maputo Província
12	Instituto Superior de Formação, Investigação e Ciência	ISFIC	Maputo Cidade
13	Instituto superior de Gestão e Educação Administração	ISG	Maputo Cidade
14	Instituto Superior de Gestão, Comércio e Finanças	ISGECOF	Maputo Cidade
15	Instituto Superior de Gestão e Empreendedorismo Gwaza - Muthine	ISGE-GM	Maputo Província
16	Instituto Superior de Gestão de Negócios	ISGN	Maputo Província
17	Instituto Superior Monitor	ISM	Maputo Cidade
18	Instituto Superior Maria Mãe África	ISMMA	Maputo Cidade
19	Instituto Superior Mutassa	ISMU	Manica
20	Instituto Superior Politécnico e de Tecnologias	ISPOTEC	Maputo Província
21	Instituto Superior de Transportes e Comunicações	ISUTC	Maputo Cidade
22	Universidade Adventista de Moçambique	UAM	Sofala
23	Universidade Católica de Moçambique	UCM	Sofala
24	Universidade Técnica de Moçambique	UDM	Maputo Cidade
25	Universidade Jean Piaget de Moçambique	UJPM	Sofala
26	Universidade Mussa Bin Bique	UMBB	Nampula
27	Universidade Metodista Unida de Moçambique	UMUM	Inhambane
28	Universidade Nachinguea	UNA	Maputo Província
29	Unive Universidade Aquila	UNAQ	Maputo Cidade
30	Universidade Wutive	UniTiva	Maputo Província
31	Universidade São Tomás de Moçambique	USTM	Maputo Cidade
32	Universidade Técnica Diogo Eugénio Guilande	UTDEG	Maputo Província
33	Instituto Superior de Ciências Empresariais e Tecnológicas	ISCET	Maputo Província
34	ESCOLA Superior de Gestão Corporativa e Social	ESGCS	Maputo Cidade
Total privadas			34
Total públicas e privadas			56

Resumo numérico das IES(Conclusão)

Tipo das IES	Classe	Públicas	Privadas	Total
Universidades e Academias	A	8	12	20
Institutos superiores	B	8	20	28
Institutos superiores Politécnicos	C	4	0	4
Escolas Superiores	D	2	2	4
Total	-	22	34	56

ANEXO C - Lista dos entrevistados

Prof. Ana Nhampule – Antiga Presidente do CNAQ, Maputo, 23 de Agosto de 2019.

Prof. Arlindo Chilundo – Antigo Vice-Ministro para o Ensino Superior, Maputo, 04 de Setembro de 2018.

Dr. Boaventura Nuvunga – Coordenador do Projeto do Ensino Superior financiado pelo Banco Mundial, Maputo, 15 de Julho de 2019.

Prof. Eugénia Cossa – Diretora Nacional do Ensino Superior, Maputo, 18 de Julho de 2019.

Dr. Garciano Cumaio – Técnico reformado da DNES, Matola, 17 de Dezembro de 2018.

Prof. José Castiano – Vice-Reitor da Universidade Pedagógica, Maputo, 20 de Agosto de 2019.

Prof. José Magode - Reitor da Universidade Joaquim Chissano, Maputo, 03 de Setembro de 2018.

Prof. Leda Hugo – Antiga Vice-Ministra da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional, Maputo, 29 de Agosto de 2018.

Prof. Mouzinho Mário – Coordenador Adjunto do Projeto do Ensino Superior financiado pelo Banco Mundial, Maputo, 11 de Janeiro de 2019.

Prof. Narciso Matos – Antigo Reitor da UEM, Maputo, 29 de Janeiro de 2020.

Prof. Orlando Quilambo – Reitor da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 11 de Setembro de 2018.