

A Educação Pré-Escolar em Moçambique.  
A Contribuição dos Atores Não-Estatais na Implementação de uma  
Educação Pré-Escolar Eficaz e Sustentável – Um Estudo de Caso

Maura Gonçalves Couto

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Estudos de  
Desenvolvimento

Orientadora:  
Professora Doutora Maria Antónia Belchior Ferreira Barreto Investigadora,  
ISCTE-IUL

Novembro, 2020



A Educação Pré-Escolar em Moçambique.  
A Contribuição dos Atores Não-Estatais na Implementação de uma  
Educação Pré-Escolar Eficaz e Sustentável – Um Estudo de Caso

Maura Gonçalves Couto

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Estudos de  
Desenvolvimento

Orientadora:  
Professora Doutora Maria Antónia Belchior Ferreira Barreto Investigadora,  
ISCTE-IUL

Novembro, 2020

*A Educação Pré-Escolar em Moçambique.  
A Contribuição dos Atores Não-Estatais na Implementação de uma  
Educação Pré-Escolar Eficaz e Sustentável – Um Estudo de Caso*

*Maura Gonçalves Couto*

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar quero agradecer à minha orientadora, a Professora Antónia Barreto, que não apenas me apresentou o mundo da educação pré-escolar como também me incentivou, inspirou e acompanhou em todo o processo da minha pesquisa.

Estou também muito grata a toda a equipa da ONGD Helpo em Portugal e em Moçambique, por terem estado sempre disponíveis e atenciosos, tornando este trabalho possível.

Por fim, o meu muito obrigada a toda a minha família, em especial aos meus pais, avós e à minha irmã que me dão sempre apoio e tornam possível alcançar as minhas metas pessoais, e aos meus amigos de cá e de lá por me aturarem e fazerem-me acreditar todos os dias daquilo que sou capaz.

## **RESUMO**

A presente pesquisa debruça-se sobre o modelo de implementação de Educação Pré-Escolar por parte de um Ator Não-Estatal no norte de Moçambique. Trata-se de um estudo de caso descritivo-interpretativo do modelo do programa “Aprender pelo Princípio” implementado pela ONGD Helpo na Ilha de Moçambique, na província de Nampula. O panorama da Educação Pré-Escolar em Moçambique é crítico, principalmente no norte do país, e têm surgido modelos alternativos ao modelo do Estado mas o conhecimento sobre estes ainda é muito limitado, pelo que há uma necessidade de gerar conhecimento nesta área e constatar a eficácia dos mesmos. Realizou-se uma análise documental e entrevistas qualitativas individuais a representantes de Atores Não-Estatais, incluindo diversos colaboradores da Helpo, para caracterizar a situação deste nível de educação no país e conhecer a viabilidade destes modelos alternativos. O estudo confirmou que Moçambique enfrenta grandes dificuldades na implementação da Educação Pré-Escolar devido a vários fatores, entre eles a falta de vontade política. Constatou-se também que o papel dos Atores Não-Estatais ainda é bastante insignificante. Parece-nos que o modelo implementado pela Helpo está a contribuir para uma Educação Pré-Escolar eficaz e sustentável nas comunidades rurais e desfavorecidas no norte de Moçambique.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Educação Pré-Escolar, Implementação Eficaz e Sustentável, Atores Não-Estatais, Comunidades Rurais, Moçambique

## **ABSTRACT**

The present research focuses on the model of implementation of Pre-Primary Education by a Non-State Actor in northern Mozambique. This is a descriptive-interpretative case study of the model of the “Aprender pelo Princípio” program implemented by the ONGD Helpo on Ilha de Moçambique, in the province of Nampula. The overview of Pre-School Education in Mozambique is critical, mainly in the north of the country, and alternative models to the state model have emerged, but knowledge about them is still very limited, so there is a need to generate knowledge in this area and to verify the effectiveness. A documentary analysis and individual qualitative interviews were carried out with representatives of non-state actors, including several Helpo employees, in an attempt to characterize the situation of this level of education in the country and the viability of these alternative models. The study confirmed that Mozambique faces serious difficulties in implementing the Pre-Primary Education due to several factors, among them the state’s unwillingness. It was also found that the role of non-state actors is still quite insignificant. It seems to us that the model implemented by Helpo is contributing to an effective and sustainable Pre-Primary Education in rural and disadvantaged communities in northern Mozambique.

## **KEYWORDS**

Pre-Primary Education, Effective and Sustainable Implementation, Non-State Actors, Rural Communities, Mozambique

# ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE QUADROS.....</b>	<b>VI</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS.....</b>	<b>VII</b>
<b>GLOSSÁRIO.....</b>	<b>VIII</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. A IMPORTÂNCIA DE INVESTIR NA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. A VALORIZAÇÃO DA EPE A NÍVEL GLOBAL.....</b>	<b>3</b>
1.1.1. A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAR A EPE A NÍVEL MUNDIAL.....	3
<b>1.2. EPE: UMA VIA PARA SOLUCIONAR A CRISE GLOBAL DE APRENDIZAGEM (E NÃO SÓ) .....</b>	<b>4</b>
1.2.1. O PANORAMA ATUAL ALARMANTE DA EPE .....	9
<b>II. CAMINHOS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO IMPLEMENTAREM UMA EPE EFICAZ E SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. COMO IMPLEMENTAR UMA EPE EFICAZ E SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2. Os CONSTRANGIMENTOS QUE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO ENFRENTAM .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3. OS MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA EPE COM RECURSO A ATORES NÃO-ESTATAIS .....</b>	<b>28</b>
2.3.1. O PAPEL DOS ATORES NÃO-ESTATAIS NA EPE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO .....	29
2.3.2. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS .....	30
<b>III. METODOLOGIA.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1. PROBLEMÁTICA .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2. PERGUNTAS DE PARTIDA E OBJETIVOS .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3. DESENHO DA INVESTIGAÇÃO.....</b>	<b>36</b>
<b>3.4. CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO.....</b>	<b>37</b>
<b>3.5. INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS.....</b>	<b>39</b>
3.5.1. CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS .....	42
<b>3.6. TÉCNICAS DE TRATAMENTO DE DADOS .....</b>	<b>44</b>
<b>IV. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E COMENTÁRIO DE DADOS.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1. A SITUAÇÃO DA EPE EM MOÇAMBIQUE .....</b>	<b>45</b>
4.1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	45
4.1.2. PANORAMA ATUAL DO SISTEMA EDUCATIVO EM MOÇAMBIQUE.....	46
4.1.3. A HISTÓRIA DA VALORIZAÇÃO DA EPE EM MOÇAMBIQUE.....	48
4.1.4. CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE .....	49
4.1.5. UMA ANÁLISE À EFICÁCIA E SUSTENTABILIDADE DA EPE PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE .....	56
4.1.6. UMA ANÁLISE AO PAPEL DOS ANES NA IMPLEMENTAÇÃO DA EPE EM MOÇAMBIQUE.....	57
<b>4.2. ANÁLISE À SITUAÇÃO DA EPE NA PROVÍNCIA DE NAMPULA .....</b>	<b>60</b>
4.2.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA, DEMOGRÁFICA E ESCOLAR DA PROVÍNCIA DE NAMPULA .....	60
4.2.2. A SITUAÇÃO DA EPE EM NAMPULA .....	63
<b>4.3. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DO MODELO DO PROGRAMA DE EPE DA ONGD HELPO.....</b>	<b>64</b>
4.3.1. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO CLUSTER DA ILHA DE MOÇAMBIQUE .....	64



4.3.2. O PROGRAMA “APRENDER PELO PRINCÍPIO” .....	66
4.3.3. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ONGD HELPO.....	67
4.3.4. UMA ANÁLISE À EFICÁCIA E SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA .....	75
<b>CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>78</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>81</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>88</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1. Enquadramento do engajamento público e privado na EPE	21
Quadro 3.1. Características das Escolas Geridas pela Helpo	27
Quadro 4.2. Dados Estatísticos da Educação em Nampula em 2019	50

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Prestação de Serviços de EPE	11
Figura 3.1. Vista Aérea das Escolinhas da Helpo	27
Figura 3.2, 3.3, e 3.4: Fotografias do CIIM, ECPL e ECFSM	41

## GLOSSÁRIO

ANEs	Atores Não-Estatais
ATL	Atividades de Tempo Livre
CIIM	Centro Infantil da Ilha de Moçambique
CMIM	Conselho Municipal da Ilha de Moçambique
DICIPE	Estratégia de Desenvolvimento Integrado da Criança em Idade Pré-Escolar
DPEDH	Direção Provincial da Educação e Desenvolvimento Humano
DPGCAS	Direção Provincial do Género, Criança e Ação Social
DPI	Desenvolvimento da Primeira Infância
ECFSM	Escolinha Comunitária Filipe Samuel Magaia
ECPI	Educação e Cuidados na Primeira Infância
ECPL	Escolinha Comunitária Pérola do Lumbo
EP	Ensino Primário
EPE	Educação Pré-Escolar
GPE	Global Partnership of Education
IEU/UIS	Instituto de Estatística da UNESCO
INE	Instituto Nacional de Estatística
MEPT	Movimento de Educação para Todos
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Ação Social
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis
ONGD	Organização Não Governamental para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
PEE	Plano Estratégico do Sector da Educação
PPP	Parceria Público-Privada
RAP	Rácio de Alunos por Professor
SABER	Systems Approach for Better Education Results
SNE	Sistema Nacional de Educação
TBE	Taxa Bruta de Escolarização
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de pesquisa debruça-se sobre a análise da implementação de um modelo de Educação Pré-Escolar (EPE) não estatal em Nampula, no norte de Moçambique, utilizando como estudo de caso o programa “Aprender pelo Princípio” da ONGD Helpo na Ilha de Moçambique.

Já há muito tempo que a educação foi identificada como uma meta mundial e como uma base essencial para o desenvolvimento dos países. Como afirma Azevedo (2018, p.195) *“a educação é o catalisador para o desenvolvimento (cultural, social e económico) sustentável e inclusivo de qualquer país, na medida em que pode mitigar as desigualdades sociais e amenizar as fragmentações sociais”*.

Há cerca de 20 anos as organizações ligadas ao desenvolvimento, como a UNICEF, a UNESCO e o Banco Mundial, estabeleceram que a EPE é um meio crucial para atingir o sucesso na escola e que traz benefícios insubstituíveis não apenas para as crianças como para a sociedade. Não obstante a importância comprovada, o panorama mundial deste nível de educação ainda se mantém crítico, principalmente nos países em vias de desenvolvimento. Como tal, a UNICEF alerta que há uma necessidade urgente dos governos destes países comprometerem-se com este subsistema e desenvolverem estratégias e parcerias para colmatar esta problemática.

Sem fugir à regra, em Moçambique 96% das crianças estão excluídas destes serviços e da oportunidade de terem um início de vida justo e promissor. Por este motivo surgiu o meu interesse em realizar esta pesquisa e poder, quiçá, contribuir de alguma forma para mudar este cenário, procurando mais informação na tentativa de explicar comprovadamente os fatores por detrás destes números e que soluções podem ser exploradas.

Neste contexto, muitas vezes associado à falta de vontade política em priorizar a EPE e desresponsabilização dos governos na implementação pública, surgiram uma gama de Atores não Estatais (ANEs) para dar resposta à necessidade em questão. Há estudos a nível internacional sobre esta alternativa, contudo poucos abordam as problemáticas do sistema público e o impacto dos modelos e programas dos ANEs na zona geográfica em questão, o que justifica a necessidade de produção de informação de cariz científico nesta área. O facto de Nampula apresentar particularidades específicas, onde são salientes as desigualdades entre esta área e o sul do país, principalmente entre as zonas urbanas e rurais, e as estatísticas precárias na área da educação em geral e da EPE em específico, determinam a urgência de elaborar uma base teórica e de gerar novos conhecimentos que possam ser utilizados para o suporte de futuras intervenções.

Deste modo, este trabalho pretende primeiramente caracterizar a situação da EPE em Moçambique e constatar os desafios de implementação do sistema público e dos ANEs, e analisar de que modo é que o programa da Organização não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) Helpo contribui para a oferta de uma EPE eficaz e sustentável numa comunidade rural e desfavorecida, examinando documentos oficiais, dados estatísticos e a bibliografia existente, e

cruzando esta informação com a percepção de grupos de intervenientes que têm um papel e conhecimento significativo, em vários níveis, na implementação da EPE.

Na primeira parte do trabalho é apresentado o enquadramento teórico-conceptual com relevância para a pesquisa e para a problemática da implementação da EPE. Para cada tema, são apresentados os conceitos sobre os quais incidiu o estudo e uma contextualização e perspetiva global, seguidos de exemplos e casos em contextos semelhantes e a perspetiva nacional aplicada ao caso de Moçambique. A segunda parte está dividida em dois capítulos, a metodologia e a apresentação e discussão dos resultados, onde é exposta a análise dos resultados obtidos no estudo e feita uma correlação com o quadro teórico.

Resta esclarecer a utilização de termos relacionados com a educação de infância. O alcance, uso e definição destes conceitos varia de acordo com os países, as escolas de pensamento e os mandatos institucionais das organizações envolvidas. Sendo o foco de estudo em Moçambique, são utilizados os termos oficiais no país, como Educação Pré-Primária, escolinhas e educadores. A nível do sector da educação a EPE é referida tanto como subsistema como por subsector.

## **I. A IMPORTÂNCIA DE INVESTIR NA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR**

### **1.1. A VALORIZAÇÃO DA EPE A NÍVEL GLOBAL**

Tendo em conta os objetivos da presente pesquisa, com o foco de investigação em Moçambique, tornou-se imprescindível descrever o percurso da EPE até ser reconhecida como um elemento indispensável no processo educativo.

Na Conferência Mundial do movimento “Educação para Todos” (EFA) em Jomtien em 1990, promovida pela UNESCO, o Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) foi destacado pela primeira vez nas metas mundiais de educação. Contudo, foi na definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), em 2000, que foi salientada a preocupação e reconhecimento da EPE: *“expandir e melhorar os cuidados e a educação abrangente da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas”* (UNESCO, 2000). Neste período nota-se uma crescente inclusão e valorização da EPE no estabelecimento das metas de educação e, em 2015, aquando o novo Fórum Mundial da Educação em Incheon, dando continuidade ao movimento da EFA e dos ODM, ficou estipulado que é a base fundamental para a aprendizagem ao longo da vida, salientando que os governos devem priorizar o investimento nesta área, principalmente para as crianças pobres, de modo a transformar o ciclo vicioso de desvantagens num ciclo de oportunidades (UNESCO, 2015).

Atualmente, o discurso do desenvolvimento é dominado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais foram definidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015 para serem alcançados até 2030. O ODS 4 é dedicado à educação inclusiva, equitativa e de qualidade e um dos seus alvos é: *“4.2) Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário”* (Nações Unidas, s.a). Deste modo, a EPE é hoje considerada uma área prioritária e um foco de investimento no seio da cooperação internacional.

#### **1.1.1. A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAR A EPE A NÍVEL MUNDIAL**

A bibliografia que temos vindo a referir aponta que a educação ainda atravessa uma crise global, principalmente nos países em desenvolvimento. Muitas crianças, jovens e adolescentes ainda não frequentam a escola, sendo que, em 2018, 258 milhões estavam fora da escola (UNESCO, 2019), e 59 milhões de crianças com idade do EP nunca participaram no ensino formal (World Bank, s.a). Os países com as piores estatísticas na educação são também os mais pobres do mundo (32,8%) e a África Subsaariana apresenta as piores estatísticas nos últimos anos (UIS, 2018). Em 2016, na África Subsaariana, 32,3% das crianças, jovens e adolescentes não estavam na escola, 20,8% das crianças (34 milhões) não estavam inscritas no EP, 37% dos adolescentes no ensino secundário (27 milhões), e 58% dos jovens no ensino superior (36 milhões) (World Bank, s.a).

Também está estimado que, em 2019, mais de 610 milhões de crianças e adolescentes, ou seja seis em cada dez, não atingem o nível básico de proficiência em leitura e matemática (UNICEF, 2019). Muitas destas crianças nunca frequentaram a escola ou abandonaram cedo, enquanto outras estão na escola mas não aprendem o básico, e mais de 80% correspondem a países em desenvolvimento (UIS, 2018). Em 2015, em 32 países, maior parte na África Subsaariana, pelo menos 20% das crianças inscritas no EP não terminaram o último ano do EP (UNESCO, 2015b).

Há também uma relação direta entre a educação e a pobreza o que leva à necessidade de haver um foco em medidas que evitem este panorama relacionado com a educação e que melhorem o acesso e inclusão. Se todos os adultos concluíssem a escola secundária, a taxa de pobreza mundial seria menos de metade, tirando 60 milhões de pessoas da miséria (UNESCO, 2017c).

Estes dados estatísticos e problemáticas ligadas ao ensino, principalmente relacionadas com o EP, têm vindo a ser destacados já há muitos anos e os desafios permanecem os mesmos. O relatório sobre o cumprimento dos ODM já tinha concluído que *“apesar dos enormes progressos durante os últimos 15 anos, alcançar a educação primária universal vai exigir uma atenção renovada na era pós-2015”* e mencionava a necessidade de investimento numa educação de mais qualidade e maior foco nas competências que as crianças devem adquirir no EP (Nações Unidas, 2015, p.27). Em 2019, ao revelar os dados estatísticos do EP, a UNESCO volta a referir que o progresso da última década tem sido insignificativo e que, diante deste cenário, torna-se difícil garantir uma educação de qualidade e inclusiva para todos, a não ser que se adotem medidas urgentemente, sendo uma delas a universalização da EPE (UNESCO, 2019).

## **1.2. EPE: UMA VIA PARA SOLUCIONAR A CRISE GLOBAL DE APRENDIZAGEM (E NÃO SÓ)**

O DPI envolve todos os serviços e políticas necessários que buscam o resultado desejado para as crianças no período da primeira infância, o qual vai desde a concepção até aos 8 anos, e que inclui intervenções em diversas áreas: nutrição, saúde, aprendizagem precoce, proteção social e prestação de cuidados adequados. A EPE faz parte destes serviços contribuindo assim para a aprendizagem precoce e desenvolvimento das crianças nos anos pré-primários (Banco Mundial, 2018).

A EPE diz respeito a programas de aprendizagem para crianças dos 3 anos até ao início do EP, em que a qualidade está ligada também às necessidades de nutrição, saúde e proteção das crianças. Segundo a UNICEF (2019, p. 8) *“os programas pré-escolares aplicam habitualmente uma abordagem holística e lúdica para apresentar às crianças de tenra idade uma instrução organizada fora do contexto familiar, visando apoiar o desenvolvimento cognitivo, físico, social e emocional da criança”* (IPE UNESCO, 2019a). Segundo a UNESCO (2006) os programas de DPI contribuem para o alcance de vários objetivos globais como a redução da pobreza, melhoria da educação primária e da saúde, sendo essencial para a equidade e inclusão das crianças. Deste modo, este papel da EPE como parte de uma estratégia mais ampla contra a pobreza merece reconhecimento pela comunidade internacional,



principalmente nos países em desenvolvimento, onde 4 em cada 10 crianças têm a probabilidade de viver na extrema pobreza.

Quando as crianças atingem os 6 anos de idade mais de 85% do seu cérebro já está desenvolvido. A primeira infância, o período desde o nascimento até à entrada no EP, é uma janela crítica e única de oportunidade para moldar o desenvolvimento do cérebro de uma criança. Neste período, as conexões cerebrais formam-se a uma velocidade não repetida, dando forma e profundidade ao desenvolvimento cognitivo, emocional e social e influenciando a capacidade de aprender, resolver problemas e de se relacionar com os outros. (UNICEF, 2017). Assim sendo, as bases da aprendizagem são criadas nos primeiros anos de vida, quando os elementos básicos incluem uma boa saúde e nutrição, segurança e apoio ao desenvolvimento emocional num ambiente acolhedor, e um estímulo cognitivo contínuo através de brincadeiras benéficas e da aprendizagem precoce. É um direito humano básico que as crianças tenham acesso à EPE e que recebam o apoio necessário para o seu desenvolvimento (UNESCO, 2015b).

As metas de educação globais têm vindo a focar-se na procura de uma educação de qualidade, equitativa e inclusiva que promova oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Para tal é salientado que a EPE é o primeiro passo não só para ultrapassar a crise de aprendizagem global como também devido à sua importância e diversos benefícios comprovados, e que há uma necessidade de priorizar este nível de educação (UNICEF, 2019; GPE, 2019; Banco Mundial, 2011). Como tal, são apresentadas as seguintes justificações e evidências para se investir numa EPE de eficaz e sustentável:

#### A EPE CRIA UMA BASE SÓLIDA DE APRENDIZAGEM

A implementação da EPE constitui uma oportunidade crucial para que as crianças criem as bases de competências de aprendizagem cruciais e para o desenvolvimento de valores e atitudes estruturantes, os quais os ajudarão a obter sucesso na escola e nas suas vidas futuras. Além disso, cultiva, desde o início da vida, uma atitude de permanente disponibilidade para a educação, gerando indivíduos equipados com ferramentas para aprender e querer aprender mais (Sílvia et al., 2016).

As crianças que beneficiam da EPE com qualidade estão melhor preparadas para a transição para o EP, pois esta desempenha um papel crucial na continuidade da aprendizagem e no desenvolvimento sócio-emocional e intelectual das crianças, gerando vias neurais impossíveis de reproduzir em esforços de recuperação posteriores (UNICEF, 2019; GPE, 2019; Banco Mundial, 2011). Uma vez que são desenvolvidas capacidades não-cognitivas, como a atenção, dedicação e disciplina, e capacidades cognitivas como a literatura e matemática, as crianças iniciam a escola com um vocabulário maior, competências sociais mais robustas, e com curiosidade para aprender mais (UNESCO, 2012).

O programa de Análise dos Sistemas Educativos da CONFEMEN (PASEC), realizado em 2014 em 9 países da África, constatou que as crianças que participaram na EPE (40%) estavam duas vezes mais propensas a obter competências de literacia no segundo ano de escolaridade em comparação às que não participaram (18%), e, no que concerne à matemática, 63% inscritos na EPE atingiram as

competência mínimas contra 49% não inscritos. A título de exemplo, no Níger, 29% das crianças com experiência na EPE apresentaram maiores competências de literacia e numeracia no segundo ano de escolaridade, em comparação a menos de 4% sem experiência, assim como na Nigéria (66% versus 8%) (UNICEF, 2019). Uma avaliação realizada em Moçambique constatou que as crianças que frequentavam a EPE, numa zona rural, obtiveram em média 12,1 pontos percentuais acima dos outros alunos num teste de desenvolvimento cognitivo no primeiro ano do EP (UNESCO, 2012).

É assim corroborada a poderosa associação entre as taxas de frequência da EPE e os níveis de proficiência da aprendizagem, combatendo as problemáticas atuais ligadas ao ensino. Em média, um acréscimo nas matrículas nacionais da EPE de 25% para 75% está associado a um aumento de 25% na proporção de crianças que atingem as competências mínimas de leitura e de 27% de matemática no primeiro ano escolar (UNICEF, 2019).

#### A EPE TORNA OS SISTEMAS EDUCATIVOS MAIS EFICAZES E EFICIENTES

Tendo em conta os benefícios apresentados da frequência na EPE, torna-se claro o impacto que esta educação pode ter nos anos posteriores das vidas das crianças, principalmente para ultrapassar as dificuldades ligadas à falta de preparação necessária, de bases sólidas e de motivação para acompanhar as exigências da escola e dos seus colegas, o que leva a um ciclo com fraco desempenho, repetição e, por fim, abandono escolar (UNICEF, 2019). Uma EPE de qualidade ajuda a pôr o ciclo de combate ao insucesso em movimento, uma vez que é uma etapa que gera uma transformação positiva nos resultados de aprendizagem, e é um investimento economicamente eficaz porque os estudantes progredem com mais eficiência no sistema educativo (UNICEF, 2019).

A longo prazo, a lacuna da frequência na EPE vem negar às crianças a oportunidade de concretizarem o seu pleno potencial e aumenta as desigualdades nos outros níveis de ensino, limitando assim o seu futuro. Consequentemente, o futuro das sociedades também fica limitado, uma vez que os países ficam privados do capital humano, que todas as sociedades necessitam, e da oportunidade de reduzir as desigualdades e contribuir para um futuro promissor e pacífico (UNICEF, 2019).

Segundo a UNICEF (2019) os resultados indicam que se um país em desenvolvimento aumentar o acesso à EPE de 25% para 75% a taxa de abandono acumulada no EP diminui de 40% para 22%, e que um acréscimo de 10% nas matrículas resulta, em média, num aumento de 6% nas taxas de conclusão do EP. Deste modo, a promoção de uma EPE faz com que estas possam entrar no EP na idade certa, com melhores bases, e com uma probabilidade maior de progredir com mais eficiência e concluir os ensinamentos posteriores, e menos suscetíveis a abandonar a escola ou a repetir anos escolares (GPE, 2019).

Um estudo recente no Uganda demonstrou que 52% das crianças que não tinham frequentado a EPE repetiram o primeiro ano, contra apenas 23% das que tinham frequentado. Na Etiópia, uma pesquisa concluiu que as crianças que frequentaram a EPE estavam 26% mais propensas a terminar o ensino secundário do que as que não tinham frequentado (UNICEF, 2019). Em Moçambique a

frequência na EPE aumentou a probabilidade de matrícula na escola primária em 24%, e o número de anos que os alunos permaneciam na escola (UNESCO, 2012).

Uma análise da UNICEF (2019) demonstrou que, o facto dos países em desenvolvimento apresentarem os sistemas educativos saturados no EP resulta em grande parte da repetição constante que, conseqüentemente, conduz a ineficiências e desperdícios sistémicos substanciais. Em alguns países estimam-se custos adicionais de 1,2 anos de ensino por criança e um desaproveitamento no orçamento da educação de 5 a 10%.

A EPE é assim essencial para um uso mais eficiente dos recursos educativos, muitas vezes escassos nos países em desenvolvimento, uma vez que há uma poupança dos esforços de recuperação e dos recursos necessários para combater as ineficiências, a nível dos sistemas educativos, no que concerne ao excesso de matrículas, e às altas taxas de repetições e de conclusão nos primeiros anos. Assim sendo, numa análise geral, o investimento na EPE pode ser encarado como uma estratégia nuclear que reforça todo o sistema educativo, gerando rendimentos sólidos e contribuindo para que os países cumpram as suas metas no ensino primário, secundário e superior (UNICEF, 2019).

#### BENEFÍCIOS SOCIAIS E ECONÓMICOS DE GRANDE ALCANCE

Os programas da EPE bem direccionados e de qualidade oferecem aos países uma ferramenta preventiva capaz de combater as desigualdades, a exclusão social e os problemas profundamente enraizados, incluindo os relacionados com a pobreza, ajudando as crianças mais vulneráveis a acompanharem os colegas e proporcionando uma oportunidade mais justa no percurso educativo. A longo prazo, a EPE, através de resultados contínuos, faz com que as crianças se tornem jovens produtivos e estimula as competências laborais, tornando-os capazes de contribuir para uma vida pacífica em sociedade e para uma economia mais próspera no futuro (UNICEF, 2019; GPE, 2019, UNESCO, 2006).

Segundo a UNICEF (2019), estudos recentes que fazem esta análise constataram associações positivas e promissoras entre a frequência na EPE e os resultados em termos de aquisição de competências sócio-emocionais e cognitivas necessárias para o mercado de trabalho. As crianças passam a contribuir mais para a produtividade da força de trabalho enquanto adultos e é multiplicado o seu potencial de rendimentos futuros. Um estudo de acompanhamento da EPE de 1972 a 1985 nos EUA concluiu que um programa de qualidade contribui para uma melhor transição para os mercados de trabalho, onde 47% dos participantes que frequentaram a EPE conseguiram empregos qualificados contra 12% que não frequentaram.

O futuro económico depende da adoção de ferramentas para a mobilidade ascendente e da criação de uma força de trabalho instruída e qualificada, e a EPE é uma forma eficiente para alcançar estas metas. Ademais, o preço das nações não investirem na EPE é uma economia mais fraca e uma carga maior para os sistemas de saúde, educação e bem-estar, visto que as crianças estão propensas a ter problemas de saúde, menos habilidades e competências e um potencial de rendimento reduzido. Estes

ciclos de desvantagens, de privação e dependência impedem o crescimento e prosperidade equitativos (UNICEF, 2017).

A UNICEF (2017), após recolher dados durante 20 anos, refere que o argumento financeiro para investir na primeira infância é forte: as crianças mais desfavorecidas que participam na EPE ganham, em média, mais 25%; o custo é acessível, por US \$ 0,50 por pessoa as intervenções podem ser incorporadas a serviços existentes de saúde e nutrição; e, para os governos, a taxa de retorno do investimento pode chegar a ser superior a 13%.

Defendendo a mesma teoria, o economista Heckman (2006) afirma que o investimento precoce nas crianças não é apenas uma questão de justiça e igualdade mas também de eficiência económica, sendo um dos mais importantes e mais económicos investimentos que um país pode fazer. Estas intervenções, principalmente para as crianças desfavorecidas, promovem a escolaridade, elevam a qualidade da força de trabalho, aumentam a produtividade das escolas, reduzem as taxas de criminalidade, a gravidez precoce e a dependência social.

Como tal, defende que a maior taxa de retorno económico advém dos investimentos precoces e não nas fases posteriores, fornecendo uma compreensão reveladora que a sociedade investe muito dinheiro no desenvolvimento posterior, quando, muitas vezes, é tarde demais para providenciar um ganho significativo. Quando não se estimula e cultiva competências precocemente, as crianças ficam em desvantagem e provavelmente permanecerão assim ao longo da vida, tornando-se adultos mal sucedidos a nível social e económico. É mais económico instituir medidas preventivas, que são maiores e mais amplas, e apoiar as crianças desde o início das suas vidas do que compensar as desvantagens à medida que envelhecem (Heckman, 2006; UNESCO, 2006).

Noutras dimensões, a EPE facilita a ascensão social de duas gerações, uma vez que os cuidadores, principalmente as mães, passam a ter a oportunidade de participar em atividades geradoras de rendimento. Na Indonésia, o Banco Mundial constatou que participar na EPE por apenas duas horas diárias conduz a um aumento de 13,3% da participação dos cuidadores na força de trabalho (UNICEF, 2019). A EPE é também um instrumento que promove a equidade de género, uma vez que as irmãs mais velhas estão livres das responsabilidades de cuidar das crianças fazendo com que possam frequentar a escola, sendo esta uma barreira comum nos países pobres que impede as raparigas de estudar. Além disso, as raparigas que participam na EPE estão mais propensas a começar o EP na idade apropriada e terminar os ensinamentos posteriores (UNESCO, 2006).

Ademais, o crescimento económico também é reforçado pelo preenchimento de postos de ensino no subsector da EPE. Nos países em desenvolvimento, a expansão da EPE gera centenas de milhares de empregos para jovens, muitas vezes constituindo uma das poucas oportunidades de trabalho disponíveis para as mulheres que vivem nas comunidades rurais (UNICEF, 2019).

### 1.2.1. O PANORAMA ATUAL ALARMANTE DA EPE

Apesar dos benefícios validados, já evidenciados em países que implementaram eficazmente a EPE, milhões de crianças ainda não estão inscritas formalmente nesta educação infantil. O relatório da UNICEF de 2019 salienta que o progresso e investimento na área tem vindo a ser demasiado lento e desequilibrado. Em 2017, apenas metade das crianças em idade pré-escolar, a nível mundial, estavam matriculadas na EPE, privando a oportunidade a 175 milhões de crianças do impacto positivo que este ensino pode ter nas suas vidas. Nos países em desenvolvimento apenas 22% das crianças têm acesso a esta educação (UNICEF, 2019).

É notório que tem havido um crescimento nas taxas de inscrição em programas de EPE nos últimos anos, sendo que em 2012 184 milhões de crianças estavam inscritas, significando um aumento de 2/3 desde 1999 (UNESCO, 2015b). Contudo, estes serviços estão marcados pelas desigualdades no que concerne à equidade e qualidade. Nota-se uma grande disparidade no acesso não apenas entre países, onde os mais pobres são os que apresentam os índices mais baixos, mas também dentro dos mesmos, principalmente entre áreas urbanas e rurais, favorecendo assim os agregados familiares mais ricos e excluindo as crianças mais desfavorecidas (UNESCO, 2017b; Woodhead e Moss, 2007).

De 2010 a 2015, em 52 países em desenvolvimento, as crianças ricas com 3/4 anos tinham cinco vezes mais probabilidade de participar na EPE formal do que as pobres, e as crianças das zonas rurais tinham metade da probabilidade de entrar na EPE (UNESCO, 2017b). Em 2015, 80% das crianças não tinham acesso aos programas de EPE na África Subsaariana, apesar da taxa bruta de inscrições ter aumentado 84% desde 1999. E apenas 2% dos países estabeleciam legalmente 1 ano de EPE grátis e obrigatória (GPE, 2015). Em 2017, ainda 74% das crianças não frequentavam qualquer tipo de EPE (UNICEF, 2017).

Apesar da Taxa Bruta de Escolarização (TBE) global ter aumentado de 32% em 2000 para 50% em 2017, a UNICEF (2019) alerta que este crescimento continua muito baixo para se atingir a cobertura universal necessária e que, conseqüentemente, este ritmo de progresso atual não irá permitir alcançar o compromisso da EPE universal até 2030 no âmbito do ODS 4.2. As disparidades no acesso à EPE têm implicações preocupantes no DPI e nos resultados educativos e projeta-se que mais de metade dos países de baixo rendimento não atingirão o ODS 4.2, e que no total apenas vão atingir um TBE de 32%. Em 2018, apenas 3% dos países de baixo rendimento atingiram a meta da EPE universal e 6% estão em vias de atingir, ou seja, há uma necessidade urgente que mais de 65% dos países ampliem os esforços para alcançar esta meta global (UNICEF, 2019).

Assim sendo, as organizações ligadas à educação (UNICEF, GPE, UNESCO, Banco Mundial) alertam que é necessário intensificar o enfoque na EPE e que é urgente haver uma ação imediata que envolva várias estratégias e que seja impulsionada por uma visão a longo prazo.

## **II. CAMINHOS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO IMPLEMENTAREM UMA EPE EFICAZ E SUSTENTÁVEL**

O presente capítulo visa, em primeiro lugar refletir sobre os elementos-chave que contribuem para a implementação eficaz e sustentável do subsistema pré-escolar assegurando a qualidade e equidade a longo prazo. Serão abordados os desafios que os países em desenvolvimento enfrentam na implementação de modo a perceber as causas do panorama crítico da EPE, e na última parte vamos refletir sobre os modelos alternativos que podem ser considerados no esforço para se alcançar uma EPE universal e de qualidade e caminhar rumo ao cumprimento da meta 4.2 dos ODS, contribuindo também para ultrapassar a crise global de aprendizagem.

Esta parte do trabalho foi desenvolvida tendo como base relatórios e estudos recentes, fundamentados em pesquisas profundas e casos reais, publicados pelas principais organizações internacionais que focam os seus esforços e trabalho no desenvolvimento e reforço da EPE. Sendo os principais: o guia da UNICEF, “*Criado para durar*”, que oferece um quadro conceptual para a implementação eficaz e sustentável da EPE, referido como “UNICEF, 2020”; o relatório da UNICEF, “*Um Mundo Pronto para Aprender*”, que apresenta um estudo atual sobre os desafios que os países em desenvolvimento enfrentam e as diretrizes e recomendações para ultrapassá-los, citado como “UNICEF, 2019”; e os manuais de um curso publicado pela UNESCO em parceria com a UNICEF e a GPE, intitulado “*Integração da EPE no planeamento do sector educacional*”, referidos como “IIPE UNESCO, 2019 a/b/c”.

### **2.1. COMO IMPLEMENTAR UMA EPE EFICAZ E SUSTENTÁVEL**

Como referido, os programas de EPE têm um foco no desenvolvimento de competências infantis de preparação escolar e na oferta de oportunidades para interagir com colegas e educadores. Para salvaguardar o desenvolvimento saudável de uma criança e maximizar o impacto dos programas pré-primários é necessário que os governos invistam em medidas e serviços específicos em prol de uma EPE eficaz e sustentável (UNICEF, 2020).

#### O CONTEXTO COMPLEXO DA PRESTAÇÃO DA EPE

A prestação de serviços do subsector da EPE apresenta um cenário complexo e fragmentado, a qual representa, em simultâneo, um desafio e uma oportunidade para estabelecer um sistema de EPE dinâmico que possibilite aos governos a realização da meta do acesso universal. As principais características são as seguintes (UNICEF, 2020; IIPE UNESCO, 2019b):

- Existência de vários mecanismos de entrega e prestadores de serviços: frequentemente os programas de EPE organizados são ministrados por diversos intervenientes, como organizações privadas com e sem fins lucrativos, empresas privadas ou programas estatais. Além disso, os diversos aspetos podem estar a cargo de diversos níveis do governo, como

administrações locais/regionais ou de instituições privadas, muitas vezes com uma colaboração limitada.

- Diversos contextos: a EPE pode ser ministrada em instalações escolares, ser baseada nas comunidades ou ter lugar em contextos domésticos. Isto implica distintas definições de qualidade e uma ampla variedade de padrões e requisitos associados que são necessários considerar ao desenvolver o subsector.
- Duração dos programas: os governos têm de decidir qual é a duração do programa que vão disponibilizar, se é de um ou dois anos, ou, por exemplo, um programa acelerado de algumas semanas.
- Diferentes horários: alguns programas funcionam em regime de tempo inteiro, outros apenas algumas horas por dia ou alguns dias por semana, sendo também necessário definir a sua duração ao longo do ano.



Figura 2.1. A Prestação de Serviços de EPE

Fonte: UNICEF (2020, p.11)

Esta diversidade de mecanismos, modelos e contextos faz com que, de um modo geral, o subsector apresente uma ausência de requisitos comuns e padrões pois, ao contrário dos outros níveis de ensino que apresentam um conjunto específico de padrões e qualificações, estes dependem do prestador do serviço e do nível de coordenação entre os prestadores não estatais e estatais (IPE UNICEF, 2019b).

#### ➤ ELEMENTOS QUE CONSTITUEM UM SISTEMA DE EPE EFICAZ E SUSTENTÁVEL

A UNICEF (2020) apresenta as componentes essenciais dos sistemas de EPE no contexto de várias abordagens de programação e aplicação e tem como objetivo esclarecer também o papel do governo num cenário dinâmico de prestação de serviços mista. O resumo visual dos elementos, criado pela UNICEF, é apresentado no anexo A. É destacado que este quadro não recomenda uma sequência

rígida de etapas que devam ser seguidas no desenvolvimento e implementação da EPE, mas que devem ser adaptadas, complementadas, priorizadas ou combinadas de acordo com o contexto de cada país.

A estrutura do quadro, baseado nos requisitos para um sistema de EPE eficaz e sustentável, apresenta diversos elementos chave: um ambiente favorável, que garante um subsistema sustentável; as cinco medidas essenciais que asseguram a eficácia com base na qualidade de ensino e numa oferta equitativa; e os princípios orientadores e a coordenação na aplicação, elementos transversais e cruciais em todo o processo.

#### A. AMBIENTE PROPÍCIO: FATORES QUE FAVORECEM O DESENVOLVIMENTO DE UM SUBSECTOR SUSTENTÁVEL

Um ambiente favorável diz respeito ao conjunto de fatores interligados que afetam a capacidade para alcançar os objetivos programáticos pretendidos. Existem quatro fatores que podem alavancar os recursos públicos, políticos e financeiros necessários para desenvolver um subsector sustentável:



- Políticas e Legislação

Definem o quadro para a priorização da EPE nos planos e orçamentos, assim como a aplicação dos padrões de qualidade pertinentes. O avanço do subsector requer políticas e legislações específicas, abrangentes, coordenadas e ligadas à sua implementação (UNICEF, 2020).

A legislação sobre a EPE inclui leis, regulamentos, ordens ou decretos que visam esclarecer os mandatos para o subsector. Esta pode ser utilizada para facilitar o escrutínio público, mobilizar recursos, promover a aplicabilidade ou estabelecer novas estruturas para a execução das políticas. Por sua vez, as políticas providenciam um quadro geral para o planeamento operacional, incluindo as metas, a visão, as estratégias e objetivos pretendidos (UNICEF, 2020).

Estas duas áreas estabelecem a EPE como uma responsabilidade do governo e transmitem a visão e compromisso do governo para com a prestação de serviços de EPE de qualidade. São importantes porque definem o mandato do subsector, e apoiam e informam a implementação dos serviços de EPE, a nível nacional e subnacional. A ausência de diretrizes específicas ou de políticas para a EPE pode resultar numa legislação ineficaz e fragmentada, diminuindo a probabilidade dos recursos humanos e financeiros serem mobilizados e destinados ao subsector (IIPE UNESCO, 2019b).

O formato, a autoridade e a especificidade podem variar consoante os países. Alguns países estabelecem uma legislação específica, como leis que determinam a quantidade de anos de EPE gratuita e obrigatória. Outros desenvolvem uma política para o subsector, para apoiar uma lei de educação mais vasta que abranja a EPE. Muitas vezes, uma lei ou política de EPE mais geral é acompanhada por diretivas políticas mais específicas, direcionadas a aspetos particulares, como por exemplo a qualificação de educadores (UNICEF, 2020).



De um modo geral, as políticas e legislação devem: afirmar a EPE como área de enfoque fulcral; articular uma visão a longo prazo para a EPE, incluindo os objetivos e compromissos nacionais abrangentes, e as metas e políticas claras, fundamentadas por dados e custos concretos; basear-se em consultas com as diversas partes interessadas, incluindo os prestadores de serviço não governamentais, pais e professores; considerar os sistemas, o tipo de prestadores de serviço e o tipo de intervenções existentes no país; ser acompanhadas por planos de ação que orientem a implementação, a responsabilização e a orçamentação em todos os níveis da administração pública; e ser coordenadas entre os níveis nacional, subnacional e municipal da administração pública.



#### ○ Liderança e Capacidade Ministerial

A liderança da EPE engloba a gestão dos serviços, sendo que a capacidade da EPE faz referência ao ministério principal, aos ministérios relacionados que têm um impacto no DPI e às instituições não governamentais, assegurando a vontade política, o conhecimento técnico relevante e a coordenação da administração pública (IIPE UNESCO, 2019b).

A liderança é crucial pois orienta a visão, o desenvolvimento, a melhoria do subsector e a definição de prioridades dos serviços, além de dar apoio político e voz à EPE. Inversamente, haverá um obstáculo à construção de um subsector eficaz e sustentável a longo prazo, pois serão alocados recursos insuficientes ao seu desenvolvimento (UNICEF, 2020).

A liderança, que inclui a gestão, administração e controlo de qualidade dos serviços, pode ocorrer de diversas formas: por uma entidade governamental central, pela partilha de responsabilidades entre ministérios nacionais, ou, no caso de sistemas descentralizados, por uma divisão de responsabilidades entre entidades administrativas centrais e locais. No contexto da descentralização, atribuir responsabilidades de liderança aos níveis subnacional e municipal ajuda a melhorar a capacidade de resposta no planeamento e implementação dos serviços. E, caso não seja apenas um ministério com autoridade e jurisdição, é crucial que sejam criadas e mantidas ligações bem concebidas de modo a tirar partido das estruturas, do conhecimento especializado e dos processos (UNICEF, 2020).

A capacidade técnica é crucial para desenvolver planos sustentáveis, tanto a nível central como local. Sem o conhecimento em questões relativas ao subsector, pouco provavelmente se irá alcançar o potencial de liderança na EPE (IIPE UNESCO, 2019b).

Deste modo, a liderança ministerial reflete-se (UNICEF, 2020): na responsabilidade e supervisão observadas no subsector, assegurando a sua priorização nos planos nacionais relevantes e garantindo resultados através de uma ligação com outros ministérios, partes interessadas e prestadores de serviços; no conhecimento técnico existente sobre EPE no ministério central; na sua capacidade para criar uma visão ampla e realista, que todas as entidades relevantes possam acolher e subscrever; na ligação a instituições, com recursos de proficiência técnica, como a sociedade civil, universidades locais, sindicatos e associações profissionais, e institutos de investigação; na contratação de recursos

humanos adequados e competentes para aplicar as políticas relevantes e apoiar a visão geral; no estabelecimento de estruturas governativas adequadas e na coordenação da liderança entre os níveis nacional e subnacional de administração pública; e no desenvolvimento de plataformas para colaboração com outros ministérios, parceiros e partes interessadas, no desenvolvimento de políticas orientadoras para a EPE e para a prestação de serviços.



#### ○ Financiamento

O financiamento assegura um investimento adequado, potenciando uma gama de fundos disponíveis a partir de diversas fontes, incluindo públicas, privadas e individuais. Contudo, o investimento público é crucial para apoiar um sistema sustentável de serviços acessíveis e com qualidade. Deste modo, é crucial garantir um financiamento público nacional e subnacional para as componentes e funções essenciais do subsector (UNICEF, 2020).

Quando o investimento é limitado, os países carecem de programas de qualidade e as crianças têm um acesso desigual aos programas existentes, o que beneficia ainda mais as crianças de famílias favorecidas (IIPE UNESCO, 2019b).

Apesar do financiamento público constituir a principal fonte de apoio ao subsector, os governos podem optar por uma abordagem dinâmica na obtenção de fundos. Ou seja, os recursos públicos podem ser complementados por diversas estratégias, como a ajuda internacional, fontes privadas, parcerias público-privadas, reservas de recursos e partilha de custos entre ministérios, parceiros sociais e comunidades locais (UNICEF, 2020).

Desta forma, um financiamento adequado implica: abordar a EPE como uma prioridade significativa no âmbito do orçamento geral do sector da educação; alocar fundos públicos adequados para apoiar o progresso da EPE com qualidade; ser suficiente para cumprir os objetivos, metas e compromissos das políticas nacionais; explorar diversas fontes e acordos de colaboração; aplicar os fundos e recursos com eficácia e eficiência no subsector, beneficiando e apoiando equitativamente todas as regiões e camadas da sociedade; e garantir uma prestação de contas, desde o nível local ao central, por meio de mecanismos e políticas transparentes.



#### ○ Procura do Público

O público da EPE inclui as administrações públicas subnacionais, os responsáveis nacionais, a sociedade civil, a comunicação social, os educadores e, principalmente, os cuidadores, famílias e comunidades. O avanço do subsector exige uma ampla valorização nacional da EPE e o reconhecimento partilhado destes serviços como um bem público. Sem o apoio e a procura do público a demanda torna-se reduzida e é improvável que os dirigentes se mobilizem para fazer pressão para criar ou reforçar a legislação, políticas e fundos para o subsector (IIPE UNESCO, 2019b).

Mesmo que os serviços estejam estabelecidos, não podem ser utilizados nem sustentados se não houver um interesse ou conscientização por parte do público. Consequentemente, é necessário que haja um esforço para reforçar a procura por uma EPE com qualidade e garantir que as famílias procurem ativamente a criação e desenvolvimento de serviços nas suas comunidades. As organizações nacionais, subnacionais e locais desempenham um papel importante na defesa de maior acesso e melhor qualidade dos serviços de EPE, atraindo mais apoiantes (UNICEF, 2020).

A UNICEF (2020) ainda refere que para incentivar a procura pública é necessário: defender a EPE como um bem público, assim como os outros níveis de ensino, reconhecendo os seus benefícios e vantagens; que os objetivos e planos das políticas sejam fundamentados pela procura crescente dos serviços e que incluam uma dimensão de geração de procura; envolver ativamente um leque de pessoas, organizações e grupos da sociedade civil no patrocínio de serviços de EPE com qualidade a nível das comunidades, subnacional e nacional através de uma colaboração, entendimento e objetivos específicos partilhados; garantir que a EPE seja um tema regular abordado pela comunicação social e pelos canais de comunicação, como a televisão e a rádio; e desenvolver políticas sociais e recursos para dar resposta às necessidades das comunidades e famílias, incluindo as desfavorecidas, que garantam uma acessibilidade económica aos serviços.

➤ PRINCIPAIS FUNÇÕES DO SUBSECTOR: ELEMENTOS BÁSICOS DA QUALIDADE E EQUIDADE

São identificadas cinco funções, ou áreas de atuação, cruciais para garantir uma implementação eficaz dos serviços de EPE, assegurando resultados positivos em termos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças. Sem garantir a qualidade, os esforços de expansão podem ter o efeito adverso, intensificando as desigualdades na educação. Portanto, quando a oferta é expandida com vista à meta universal, é crucial assegurar em simultâneo a qualidade dos programas (UNICEF, 2020).

Cada função é uma área de foco distinta, porém todas estão interligadas, influenciam-se e reforçam-se mutuamente, sendo que cada uma deve ser desenvolvida através de planos direcionados e esforços centrados, e, ao mesmo tempo, o trabalho deve ser coordenado. Deste modo, ao construir este sistema para preparar programas de qualidade à escala, a ligação entre os elementos deve ser orientada pelos cinco princípios: equidade, eficiência, capacidade de resposta, coordenação e flexibilidade (IIPE UNESCO, 2019b).



○ Planeamento e Orçamentação

Esta função tem como objetivo desenvolver planos robustos, reativos e coerentes, para todos os níveis da administração pública e em coordenação, de modo a providenciar uma oferta equitativa de uma EPE de qualidade, fazendo uma utilização eficiente dos recursos humanos, financeiros e físicos disponíveis (IIPE UNESCO 2019b).

Esta área é a base para uma EPE eficaz. Os planos devem ser desenvolvidos por meio de um processo transparente e inclusivo, orientado por uma teoria da mudança e por dados contextuais concretos que assegurem a sua resposta às necessidades do contexto local e nacional (UNICEF, 2020).

Normalmente, o planejamento da EPE é mais complexo e fragmentado do que o dos outros níveis de educação, devido à diversidade dos prestadores de serviços, das fontes de financiamento e dos tipos de programas. Contudo, a UNICEF (2020) salienta quatro objetivos, que devem ser considerados para um planejamento e orçamentação eficientes: desenvolver um plano equitativo e baseado em dados concretos para a prestação de uma EPE de qualidade; identificar as necessidades orçamentais e as modalidades de financiamento; estabelecer estruturas claras de responsabilização e administração para uma aplicação eficaz do plano; e monitorizar a aplicação do plano, identificando as medidas corretivas necessárias.

#### ○ Desenvolvimento e Implementação do Currículo

Esta função tem a finalidade de garantir que as crianças, nos diferentes contextos de aprendizagem, beneficiem de um currículo adequado em termos de desenvolvimento. O conteúdo do currículo é influenciado por diversos fatores e, apesar de não haver uma abordagem única para o desenvolver e aplicar, é importante: que a abordagem seja inclusiva, adaptada ao contexto e centrada na criança; que sejam providenciados os materiais de ensino e aprendizagem necessários para a sua materialização na sala de aula, como brinquedos e guias; e que o conteúdo seja revisto periodicamente, garantindo uma adaptação à mudança de condições e contextos e dando uma resposta às suas características individuais e culturais. Ademais, o seu desenvolvimento também exige um alinhamento com o currículo primário, para assegurar uma continuidade harmoniosa das crianças para o EP (UNICEF, 2020).

Os currículos são essenciais principalmente para orientar os professores. Assim sendo, são uma ferramenta insubstituível para melhorar a qualidade pedagógica dos serviços. O estabelecimento e implementação de uma estrutura curricular adequada pode, assim, providenciar um apoio considerável ao papel dos profissionais na criação de ambientes de aprendizagem eficazes e no estímulo do desenvolvimento holístico das crianças (IPE UNESCO, 2019b). Um currículo adequado da EPE também é essencial para orientar e apoiar o pessoal da EPE, facilitar a comunicação e colaboração entre professores e famílias, e assegurar o desenvolvimento e preparação das crianças para a escola (UNICEF, 2019).

A UNICEF (2020) vincula três objetivos a esta função: definir um quadro curricular pré-primário e o conteúdo do currículo; reconhecer oficialmente o quadro e conteúdos junto do governo e deliberar com as partes interessadas; difundir e aplicar o currículo em grande escala; e analisar e melhorar o conteúdo do currículo.



#### ○ **Desenvolvimento da Força de Trabalho**

Esta função visa apoiar o recrutamento, desenvolvimento e retenção de um número suficiente de docentes pré-primários e de outros colaboradores essenciais para o subsector, garantindo-lhes uma formação, competências e apoios fundamentais, de forma contínua, necessários para promover um desenvolvimento positivo e a aprendizagem precoce das crianças (IIPE UNESCO, 2019b).

Uma força de trabalho bem preparada é crucial para a prestação de serviços de EPE de qualidade. Para tal, é necessário haver docentes empenhados e competentes capazes de criar um ambiente cativante através de interações sensíveis e estimulantes. Ademais, é crucial valorizar e apoiar toda a força de trabalho da EPE, ou seja, não apenas os docentes, mas também diretores, supervisores, inspetores, prestadores de desenvolvimento profissional e o pessoal de apoio, como paraprofissionais e especialistas em deficiência (UNICEF, 2020).

A variedade de contextos e funções em que o pessoal da EPE atua torna mais desafiador estabelecer qualificações e padrões comuns, o que exige uma maior coordenação. Deste modo, é importante tentar definir padrões comuns para assegurar uma força de trabalho dedicada e de alta qualidade capaz de oferecer serviços eficientes (IIPE UNESCO, 2019b).

A UNICEF (2020) destaca que esta função inclui: estabelecer uma estratégia para recrutar pessoal pré-primário com base em requisitos de qualificação e perfis de competência claramente definidos; implementar programas de formação pré-serviço eficazes e flexíveis, incluindo através de métodos alternativos de qualificação e formação inicial; providenciar condições para criar um ambiente de trabalho favorável, como o ambiente físico ou materiais didáticos; implementar programas baseados em dados concretos para o desenvolvimento profissional contínuo e para dar resposta aos contextos locais; e promover o melhoramento contínuo e a retenção de pessoal através da coordenação e monitorização de programas de desenvolvimento da força de trabalho.



#### ○ **Participação das Famílias e Comunidades**

Esta função tem a finalidade de garantir que as comunidades e famílias sejam parceiros ativos e participantes no apoio à aprendizagem e desenvolvimento das crianças em todos os contextos, tornando-se um elemento crucial na expansão da EPE e no alcance da meta do acesso universal (IIPE UNESCO, 2019b).

Nos primeiros anos de vida, as crianças, matriculadas ou não na EPE, passam maior parte do tempo em casa a interagir com os pais, irmãos e outros familiares. Estas interações e relações têm uma influência considerável no modo como estas vivenciam e compreendem o mundo e na forma como aprendem e se desenvolvem. Para reforçar o desenvolvimento e aprendizagem precoce das mesmas e

criar ligações mais fortes entre o ambiente escolar e doméstico, os familiares devem incentivar a aprendizagem em casa e estabelecer contacto com o pessoal dos programas de EPE (UNICEF, 2020).

Este envolvimento das famílias com os docentes não só cria uma transição melhor entre a aprendizagem de uma criança em casa e a sua experiência na escolinha, como também estabelece padrões de interação que continuam ao longo de toda a sua experiência educativa, aprimorando significativamente as suas realizações académicas gerais (IPE UNESCO, 2019b).

Para os docentes, esta parceria providencia um conhecimento mais profundo sobre os seus alunos, fazendo com que sejam mais reativos às necessidades das crianças e das suas famílias. Além disso, este envolvimento configura a procura de serviços de qualidade para os pais (UNICEF, 2020).

Sendo que as comunidades constituem o contacto imediato das crianças com o mundo exterior, o seu envolvimento é um aspeto essencial a considerar no reforço e desenvolvimento da EPE. Quando se fala de comunidade, inclui-se a vizinhança, as ONGs, as organizações religiosas e outros serviços focados no desenvolvimento infantil, como cuidados de saúde ou a assistência social. Este processo de envolvimento pode assumir diversas formas, tanto formais como informais, que variam consoante as famílias e os contextos. As comunidades podem providenciar ativos adicionais ao subsector, como a oferta de espaços para os programas de EPE ou para serviços expandidos de saúde e nutrição. Por outro lado, principalmente para as famílias desfavorecidas e vulneráveis, podem também funcionar como uma rede social para apoiar as famílias na redução do stresse, na criação de coesão social ou no apoio para as famílias fazerem escolhas informadas (UNICEF, 2020).

A UNICEF (2020) vincula três objetivos a esta função: incluir as comunidades e famílias como parceiros estratégicos na EPE; apoiar as famílias no fomento de ambientes de aprendizagem doméstica positivos; e desenvolver capacidades adequadas em todo o subsector para um envolvimento eficaz com as famílias e comunidades.



#### ○ **Garantia da Qualidade dos Serviços**

Esta função tem como objetivo assegurar a existência e utilização de um sistema de monitorização coerente para avaliar e melhorar continuamente as políticas e práticas da EPE, em especial em termos de qualidade dos serviços e de conformidade com a regulamentação, garantindo uma equidade no acesso a serviços de EPE (IPE UNESCO, 2019b).

A qualidade da EPE é a componente essencial para assegurar os benefícios para as crianças. Contudo, mesmo quando o acesso aos serviços aumenta, está comprovado que os resultados das crianças nem sempre melhoram, revelando-se uma lacuna na qualidade do subsector. Deste modo, processos robustos de garantia de qualidade são fulcrais para a eficiência da EPE. Este processo é contínuo e visa a responsabilização, gestão e melhoramento do desempenho do subsector; fundamenta as escolhas dos pais quando optam pelos serviços; e reforça as políticas para garantir que sejam reativas às necessidades dos contextos locais e nacionais (UNICEF, 2020).

A monitoria e regulação dos serviços é complexa devido à diversidade de prestadores, configurações e mecanismos regulatórios da EPE. Contudo, para a função pública, este sistema possibilita a análise e utilização de dados, os quais devem ser utilizados para fundamentar as políticas públicas e os investimentos futuros destinados à melhoria dos serviços prestados. Ademais, um sistema eficiente proporciona conhecimentos e informação às diferentes partes interessadas sobre o estado e a qualidade dos serviços, assim como sobre o progresso em relação aos objetivos e padrões de qualidade (IIPE UNESCO, 2019b).

A UNICEF (2020) apresenta quatro objetivos essenciais para garantir a eficiência desta função: identificar padrões exaustivos para a qualidade; estabelecer mecanismos funcionais de garantia de qualidade com base nos objetivos dominantes; reforçar a capacidade em todo o subsector para monitorizar a qualidade; e assegurar que a monitorização e avaliação conduz a melhorias da qualidade.

#### ➤ COORDENAÇÃO NA APLICAÇÃO

Para assegurar resultados positivos para as crianças todas as funções necessitam de receber uma atenção individual e recursos de forma equilibrada, estabelecendo uma coordenação e coerência internas e mútuas. As reformas e melhoramentos de cada área devem ser realizadas em conjunto, tendo em consideração o modo como vão afetar as outras, para alcançar resultados eficazes em todos os níveis (UNICEF, 2020).

Como as atividades do subsector da EPE são realizadas em diversos níveis governamentais, nacional/central, subnacional e local, assim como por vários ministérios, a eficácia do subsector depende também da sua aplicação a nível distrital ou local. O planeamento sustentável a longo prazo e a expansão de uma EPE de qualidade requerem, assim, uma harmonização e coordenação do financiamento, políticas e da garantia da qualidade entre todos os níveis da administração pública, parceiros e partes interessadas. Como tal, é crucial garantir uma coordenação, um planeamento em conjunto, uma linha aberta de comunicação e um alinhamento eficaz, delineando papéis e responsabilidades claras, e assegurando capacidades adequadas em todos os níveis do governo, principalmente nos países com sistemas descentralizados (IIPE UNESCO 2019b).

## **2.2. OS CONSTRANGIMENTOS QUE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO ENFRENTAM**

Como constatado, as crianças vulneráveis dos países com rendimento baixo são excluídas dos serviços de EPE ou têm maior probabilidade de receber serviços de má qualidade. Nestes países, 78% (8 em 10) das crianças estão a perder a oportunidade de frequentar a EPE (UNICEF, 2019). Como tal, tornou-se clara a necessidade de apresentar, com base em estudos e casos específicos, os desafios que os governos enfrentam para aumentar a eficácia e sustentabilidade da EPE, mesmo após já estarem comprovados os benefícios desta educação e haver um apoio e pressão a nível mundial para a sua implementação. Tornou-se igualmente indispensável relacionar estes desafios à fraca procura pelos

serviços da EPE, identificando o que leva as famílias e comunidades a não optarem por tirar proveito desta educação.

Apesar dos dados disponíveis ainda serem bastante limitados, os relatórios e autores analisados têm vindo a identificar, ao longo dos últimos anos, diversos obstáculos persistentes e que são bastante complexos, pois muitas vezes estão interligados e influenciam-se uns aos outros.

➤ AMBIENTE PROPÍCIO

○ Políticas e Legislação

Nos países em desenvolvimento, muitas vezes o próprio governo, os media e o público em geral não têm consciência da importância da EPE, resultando numa falta de capacidade ou disposição para incentivar e implementar medidas estruturais e políticas, direcionadas a este sector, de maneira eficaz.

Deste modo, constata-se regularmente uma falta de leis ou regulamentos governamentais que promovam ou até exijam a participação nos serviços da EPE. Apenas 33% dos países estipulam legalmente pelo menos um ano de EPE gratuita, 21% um ano de educação infantil obrigatória e 17% um ano de educação gratuita e obrigatória. Isto faz com que a visibilidade e a atratividade da EPE sejam diminuídas, com que os governos e as famílias não valorizem esta formação, e, ao mesmo tempo não se providencia um impulso para expandir as infraestruturas, para investir nos diversos recursos e para criar mecanismos e legislações oportunas (UNESCO, 2017b; Schaeffer, 2015).

A UNICEF (2019) realiza anualmente uma avaliação aos sistemas da EPE em três dimensões, utilizando Questões de Monitorização Estratégica (QME). Em 2017 os dados de 120 países revelaram que: 44% dos países relataram a existência de eficácia nas políticas, liderança e na adoção orçamental; 36% dispunham de um subsector que assegurava ambientes de ensino e aprendizagem positivos; e 30% relataram a existência de uma administração funcional e de garantia da qualidade. Nesta avaliação, em que as dimensões são classificadas de 1/“fraco” a 4/“excelente” com base em critérios específicos, por exemplo, na dimensão da administração eficaz, Moçambique apresenta o resultado de 1/fraco.

○ Liderança e Capacidade Ministerial

As tentativas de descentralizar a autoridade e a responsabilidade na área da educação foram motivadas pela perceção dos governos centrais do seu fracasso no fornecimento de uma educação de qualidade (UNESCO, 2015b). A descentralização proporciona aos níveis inferiores de administração uma flexibilidade para definirem como querem ministrar e financiar os programas. Contudo, nos últimos anos, os governos de diversos países em desenvolvimento realocaram a EPE para as administrações subnacionais sem assegurar um financiamento suficiente ou mecanismos de prestação de contas claros, tendo em conta a falta de prioridade da EPE, sem esclarecer as ligações e responsabilidades entre as administrações locais e o governo, e sem garantir uma administração adequada para a



prestação de serviços de qualidade, o que resulta numa fraca liderança e capacidade local, a nível de gestão, coordenação e monitorização. Por exemplo, na Sérvia o subfinanciamento das administrações locais limitou a participação das famílias pobres na EPE. A nível global, esta falta de mecanismos torna-se um obstáculo também para avaliar o subsector, como se verifica ao longo deste capítulo uma referência constante à falta de dados disponíveis (UNICEF, 2019).

#### ○ Financiamento

##### A PERSISTÊNCIA DO SUBFINANCIAMENTO

Apesar da comprovada eficácia económica e da importância atribuída nos ODS, nos países pobres a EPE é profundamente subfinanciada em comparação aos níveis de ensino, tanto pelos governos como pelos doadores internacionais (UNICEF, 2019; UNESCO 2015).

Muitas vezes, a EPE é vista como se estivesse em concorrência com os outros níveis de educação pelo financiamento, e não como uma estratégia crucial para reforçar os resultados nos outros subsectores. Ou seja, as atuais prioridades orçamentais destes governos não refletem o valor da EPE, e é notório que, até a nível do sistema geral da educação, haja uma falta de reconhecimento da EPE e uma necessidade urgente de sensibilização (UNICEF, 2019; GPE, 2019). Isto demonstra também uma falta de interesse por parte dos governos, que, muitas vezes, encaram este sector como responsabilidade das famílias, comunidades, terceiro sector ou privados (Schaeffer, 2015).

A falta de financiamento interna muitas vezes leva a uma oferta limitada de serviços da EPE e resulta num impacto negativo na qualidade uma vez que limita o desenvolvimento e distribuição de recursos institucionais e de materiais lúdicos; numa alocação de docentes insuficiente resultando num Rácio de Alunos por Professor (RAP) elevado; e impede a construção de instalações seguras e com condições que propiciem uma aprendizagem apropriada tanto para os professores como para as crianças, fazendo com que as escolas não estejam preparadas para as crianças (UNESCO, 2015b; Gove et al, 2017).

Em 2015, o investimento anual combinado de recursos públicos e dos doadores na EPE foi de 0,45 mil milhões de dólares americanos nos países de rendimento baixo e de 10,7 mil milhões nos países de rendimento médio-baixo. E, segundo a Comissão da Educação, isto reflete uma carência de investimento de 90% e 75%, respetivamente (UNICEF, 2019).

Apesar das diretrizes da UNICEF (2019) para o cumprimento dos ODS referirem que o financiamento interno deve constituir a maior fonte de fundos para a EPE, também é salientado que a disponibilidade de financiamento externo é fundamental, principalmente para os países que apresentam as maiores desigualdades, fracas taxas de matrículas e maiores carências de verbas. No entanto, não tem havido um investimento externo significativo nas intervenções ligadas à EPE. Ademais, não existe um sistema abrangente para rastrear quanto dinheiro é gasto em programas de DPI, de onde vem ou como é investido (Zubari e Rose, 2018; UNICEF, 2017).

O apoio internacional à EPE revela-se mal direcionado e inadequado, sendo drasticamente mais baixo do que o financiamento para qualquer nível de ensino. Isto demonstra, mais uma vez a desvalorização da EPE. Segundo os dados do Sistema de Notificação de Países Credores da OCDE, entre 2005 e 2016, o ensino secundário recebeu a percentagem mais elevada da ajuda internacional, seguido do EP e da EPE. O auxílio dos doadores à EPE foi drasticamente inferior a qualquer outro nível escolar, aumentando apenas de 0,4% em 2006 para 0,7% em 2016, valores que estão inclusive abaixo dos gastos internos observados nos países pobres durante o mesmo período (UNICEF, 2019).

#### A DEPENDÊNCIA EXCESSIVA NAS CONTRIBUIÇÕES DAS FAMÍLIAS

O subinvestimento na EPE por parte do sector público e a fraca oferta de serviços significa que as famílias têm de assumir uma grande parte dos custos pois não têm acesso a opções públicas de qualidade. Deste modo, as famílias são obrigadas a recorrer a jardins de infância privados, os quais compõem um sector complexo e diversificado, incluindo provedores privados, ONGs, escolas comunitárias, grupos voluntários e organizações religiosas (UNICEF, 2019; UNESCO 2015).

A percentagem de matrículas em instituições privadas nos países pobres aumentou de 28% em 1999 para 31% em 2012 (UNESCO, 2015b). Por exemplo, segundo os dados do MICS (Multiple Indicator Cluster Survey), no bairro de lata de Mukuro, em Nairobi, 84% das crianças dos 3 aos 6 anos estavam matriculadas na EPE, no entanto 94% destas frequentavam escolas privadas informais. Isto indica que há uma procura que não é atendida pelo sector público (UNICEF, 2019).

Em muitos países pobres a maior parte destes jardins de infância privados são direcionados às famílias com mais poder económico. Normalmente, as famílias pagam propinas e prestam outros apoios em espécie de contribuições voluntárias. Apesar destas contribuições sustentarem a EPE, acarretam um encargo financeiro muito elevado para as famílias pobres e conduzem a uma prestação de serviços de baixa qualidade e desigual, uma vez que não há opções públicas perto de casa e que as privadas com custos mais baixos operam em condições precárias (UNICEF, 2019, UNESCO, 2015b).

Teoricamente, estas ofertas privadas poderiam aumentar a equidade se os recursos públicos, mesmo que escassos, fossem direcionados às crianças mais desfavorecidas. Contudo, isto raramente acontece. Desta forma, esta oferta e dependência nos serviços privados por um lado aumenta o acesso à EPE, mas por outro exacerba as lacunas no sector entre os mais ricos e os desfavorecidos, reduzindo tanto a equidade como a qualidade de educação para estas famílias. Este desequilíbrio contribui para perdurar as desigualdades enraizadas nas sociedades, as quais o acesso generalizado à EPE pretende reduzir (UNICEF, 2019; Schaeffer, 2015; UNESCO, 2015b).

## ○ Procura do Público

### FALTA DE CONSCIENTIZAÇÃO

Os diversos desafios e barreiras da implementação da EPE resultam numa falta de visibilidade e conscientização dos benefícios desta educação, não apenas por parte das autoridades como também por parte das famílias e comunidades. Segundo Schaeffer (2015) não apenas têm um impacto negativo na procura como também limitam a oferta. Isto acontece principalmente devido à invisibilidade de alguns serviços e à falta de evidências claras e compreensíveis para os pais e comunidades sobre as vantagens da EPE, os quais optam por matricular as crianças diretamente no EP. Este facto demonstra uma falta de “prontidão escolar”, ou seja, que as famílias, escolas e comunidades não estão preparadas para atender às diversas necessidades de desenvolvimento e aprendizagem das crianças (UNESCO, 2015b).

### DESAFIOS CULTURAIS E CONTEXTUAIS

Fatores que refletem contextos políticos e históricos, como as tradições e cultura, ou individuais como a incapacidade também devem ser considerados quando se procura um acesso equitativo. É frequente as crianças de grupos étnicos minoritários participarem menos nos programas de EPE em comparação às suas homólogas do mesmo país. Por exemplo, na Sérvia apesar de ter sido atingido quase 100% das matrículas na EPE em 2014, ainda há uma disparidade para as crianças ciganas das quais apenas 64% estavam matriculadas nesta época (UNICEF, 2019).

Por sua vez, desafios culturais e contextuais mais sutis podem limitar a procura. Em muitas culturas nos países Africanos supõe-se que a família, principalmente o irmão mais velho, seja responsável pela criança mais nova, e colocá-las sob o cuidado de “estranhos” ou em ambientes com uma cultura diferente não é uma opção (Schaeffer, 2015). Segundo os dados do MICS, por tradição, uma em cada cinco crianças com menos de 5 anos, nos países pobres, é deixada ao cuidado de um familiar com menos de 10 anos de idade (UNICEF, 2017).

Outro desafio apresentado é quando a língua de ensino é diferente da primeira língua da criança, facto que pode agravar as desvantagens que acompanham a situação das minorias e que constitui uma barreira significativa também para as crianças migrantes e refugiadas. Este aspeto pode impedir que os pais matriculem as crianças nos jardins, dificulta a aprendizagem das mesmas e é uma barreira para os docentes ensinarem (UNICEF, 2019).

Muitos destes fatores de exclusão variam entre a procura e a oferta. A falta de mapeamento e conhecimento do contexto local faz com que os serviços de EPE não se adaptem às necessidades individuais das crianças, por exemplo as dos grupos étnicos ou culturais minoritários e desfavorecidos ou as incapacitadas, fazendo com que haja uma diminuição da procura nessas regiões (Schaeffer, 2015).

## FATORES SOCIAIS E FAMILIARES

Os indicadores consistentes de desfavorecimento são bastante comuns nos países pobres e o fator universal com mais destaque que afeta o acesso a este nível é o da riqueza da família da criança. Após analisar dados do MICS de 64 países, a UNICEF (2019) conclui que, em média, as crianças mais ricas têm uma probabilidade 7 vezes maior de participar em programas de EPE do que as das famílias mais pobres, sendo que nos países em desenvolvimento a probabilidade é 8 vezes maior.

A possibilidade de uma criança frequentar a EPE também está fortemente associada ao nível de educação materna. Quando as mães concluem o ensino secundário ou superior as crianças têm uma probabilidade cinco vezes maior de frequentar um programa de EPE do que as crianças com mães que têm apenas uma formação primária ou que não têm uma formação oficial. Além de não disporem de recursos para pagar as propinas, as mães não valorizam o suficiente este ensino. A título de exemplo, na Macedónia, Belize e Guiné-Bissau o diferencial é superior a 10 para 1 (UNICEF, 2019).

Desafios contextuais ainda mais sérios e intratáveis, mas que também são necessários ter em conta quando se pretende alcançar um acesso equitativo, são os conflitos e desastres naturais que prejudicam especialmente as crianças e mulheres jovens (Schaeffer, 2015). As oportunidades de acesso à EPE são drasticamente limitadas em contextos de emergência, onde apenas uma em cada três crianças está atualmente matriculada (UNICEF, 2019).

### ➤ PRINCIPAIS FUNÇÕES DO SUBSECTOR

#### ○ Planeamento e Orçamentação

## DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DOS FUNDOS

No que concerne ao modo como o financiamento é distribuído pelos níveis de ensino, os governos fazem escolhas bastante diferenciadas. Nos últimos 10 anos, a EPE recebeu sempre a parcela mais pequena do orçamento da educação em todos os países. De acordo com dados do IEU (Instituto de Estatística da UNESCO), nos países de rendimento baixo a tendência do subinvestimento na EPE tem sido estável, chegando apenas aos 1,9% em 2017. O maior investimento foi no EP (46,9%) e depois no ensino secundário (25,7%) e no superior (21,7%). Apesar da UNICEF recomendar uma alocação de 10% dos orçamentos nacionais da educação a este subsector, em 2019, na África Oriental apenas era atribuído 3% (UNICEF, 2019).

Esta realidade fica mais visível quando se examina a parcela dos orçamentos da educação por criança da população alvo. Ou seja, neste caso a quantia do orçamento da educação que é gasta na EPE em comparação à dimensão da população correspondente, o número total de crianças em idade pré-escolar, e não apenas às crianças matriculadas. Deste modo, em média, um país de rendimento baixo gasta 125 vezes mais por criança em idade primária e 74 vezes mais por criança em idade secundária do que numa criança em idade pré-escolar (UNICEF, 2019).

Ademais, a alocação dos recursos também não é realizada de modo equitativo pelas regiões, sendo muitas vezes direcionados às zonas urbanas que favorecem as crianças privilegiadas e excluem as crianças desfavorecidas (UNESCO, 2015b). Nas áreas remotas ou rurais e entre os grupos populacionais extremamente pobres, das minorias linguísticas, ou das crianças com deficiência, em que o custo por criança da prestação de serviços é superior à média, este tipo de oferta limitada desencoraja naturalmente a procura dos mesmos (Schaeffer, 2015).

Esta análise dos orçamentos da educação relativamente às populações-alvo, ao nível de ensino e à zona geográfica, revela uma lacuna crítica a nível de planeamento, derivada maioritariamente pelo subinvestimento, e que resulta em consequências profundas tanto para a oferta a nível de equidade e qualidade do ensino como para a procura (UNICEF, 2019).

#### ○ Desenvolvimento e Implementação do Currículo

Os dados globais sobre os padrões curriculares são, mais uma vez, muito escassos e poucos sistemas educativos nos países em desenvolvimento recolhem dados de rotina relacionados com a aplicação dos currículos, no entanto é notório a lacuna que existe quanto à qualidade dos quadros e conteúdos curriculares (UNICEF, 2019; UNESCO, 2015).

Segundo os dados da SABER (Systems Approach for Better Education Results), 24 dos 35 países analisados apresentam padrões para o que as crianças devem saber e conseguir fazer na EPE, porém um em cada três países não dispunha de um currículo aprovado e disponível para os professores aplicarem. Além disso, apenas metade dos países harmonizavam o currículo pré-escolar com o primário (UNICEF, 2019).

#### ➤ Desenvolvimento da Força de Trabalho

Os países em desenvolvimento dispõem de insuficientes professores qualificados, sendo que o maior e mais urgente desafio que enfrentam é a necessidade de aumentar o número destes profissionais, no subsector pré-escolar, que possam estimular o amor pela aprendizagem nas crianças (UNICEF, 2019; UNESCO, 2015).

Segundo os dados do IEU, apenas 422 000 professores pré-escolares, de 9 milhões a nível mundial, trabalham nos países de baixo rendimento. Em 2016, 17% das crianças em idade pré-escolar e 4% dos professores pré-escolares viviam nestes países. O RAP nos países de rendimento alto é de 14:1 e nos países de rendimento baixo a média é de 34:1. Outro modo de avaliar este desafio dos recursos humanos na EPE é usar um indicador mais realista, o qual estima o número total de crianças em idade pré-escolar, e não as matriculadas, em relação ao número de professores. Neste caso, em 2017 o RAP nos países pobres aumenta para 216:1 (UNICEF, 2019).

Estas médias podem ocultar casos singulares em que as distribuições dos professores são desiguais dentro dos países, fator que levanta preocupações de equidade. Estes desequilíbrios podem

ser associados ao tipo de escola, localização geográfica, formação dos professores ou tipo de contrato que têm (UNESCO, 2015b).

Em muitos países, a alocação de professores nas áreas rurais representa o maior desafio pois estes costumam relutar em trabalhar nas áreas remotas por causa das condições precárias de trabalho e de vida, e da distância dos serviços públicos, como hospitais. Outra lacuna são a falta de regras, critérios e processos claros, como o facto da alocação de professores não se basear no número de alunos das regiões (GPE, 2019). Além disso, a baixa remuneração torna também difícil recrutar, alocar e reter professores de alto nível, principalmente em áreas remotas e rurais, e afeta a motivação destes para lecionar (UNESCO, 2006).

Outro problema é o facto de poucos países de rendimento baixo não oferecem sistematicamente oportunidades de formação aos professores pré-escolares ou providenciarem formações de má qualidade ou inadequadas. Segundo os dados da SABER, dos países pobres com dados disponíveis apenas um terço dispõe de algum tipo de formação em serviço para educadores, pelo menos de dois em dois anos, e esta formação só é obrigatória em dois países (UNICEF, 2019). A falta de formações resulta numa má qualidade de aprendizagem o que leva à desmotivação não apenas dos profissionais, como das crianças e dos pais pela ausência de qualquer impacto visível dos serviços nos seus filhos (Schaeffer, 2015).

#### o Participação das Famílias e Comunidades

Nos países pobres, as crianças ainda carecem de interações cruciais com os adultos em casa, assim como de materiais didáticos e lúdicos que ajudem a estimular o desenvolvimento e aprendizagem. Em 76 países com dados do MICS disponíveis, apenas 15% das crianças com idade inferior a 5 anos têm 3 ou mais livros infantis em casa. Em 64 países, uma em cada quatro crianças dos 36 aos 59 meses não tinha participado em atividades de desenvolvimento ou de estimulação sócio-emocional ou cognitiva com familiares nos últimos 3 dias (UNICEF, 2019).

A nível do sistema, o envolvimento das comunidades e família é um dos pontos mais fracos do subsector. Nestes países, em que muitas vezes a EPE constitui uma novidade, este público-alvo essencial não é considerado e a parceria não é incluída no mandato fundamental do sistema, não havendo uma coordenação entre os programas de EPE e os ambientes domésticos (UNICEF, 2020; IPE UNESCO, 2019b).

Além disso, o facto dos cuidadores não terem frequentado esta formação, tendo em conta as fracas taxas de alfabetização e o nível de escolarização; o fraco envolvimento na concepção, implementação e gestão dos serviços; e a ausência de campanhas de sensibilização sobre a EPE, resulta numa falta de engajamento por parte da comunidade local e numa fraca valorização e reconhecimento dos benefícios da EPE, criando uma resistência para matricular as crianças, especialmente as dos grupos mais desfavorecidos (Schaeffer, 2015).

### ○ Garantia da Qualidade dos Serviços

Os dados da SABER, no que concerne aos padrões de qualidade, indicam que a garantia da qualidade nos países em desenvolvimento é altamente negligenciada ou dotada de poucos recursos. Deste modo, se os requisitos são inconsistentes entre as áreas geográficas ou entre os serviços privado e público, consequentemente haverá uma desigualdade na qualidade, desfavorecendo as crianças das zonas rurais e marginalizadas. Em muitos países, as direções da EPE são formados por um ou dois elementos, os quais raramente têm experiência na área. Ademais, noutras áreas dos ministérios da educação, os especialistas da EPE muitas vezes não são chamados a participar na fundamentação das reformas dos Sistemas de Informação de Gestão Educativa (EMIS), nas atividades de planeamento ou nos programas de formação de professores. Estas lacunas de especialização e recursos humanos são assim refletidas aos níveis distrital e local (UNICEF, 2019).

Dos 34 países com dados disponíveis, apenas 20 dispõem de uma autoridade pública encarregue de regular a formação pré-serviço dos profissionais de EPE. E, em apenas 6 países, mais de metade dos profissionais cumprem os requisitos no que concerne aos padrões de formação pré-serviço e qualificação profissional (UNICEF, 2019).

Além disso, a falta de uma estrutura de monitoramento mais ampla, incluído a recolha, análise e disseminação de dados tanto para uma gestão eficaz do sistema quanto para uma responsabilização das partes interessadas, leva a uma lacuna no que concerne à noção real da situação através de dados atualizados, impedindo a criação e implementação de políticas públicas adequadas, as quais são necessárias, e até a atração de financiamento externo (UNESCO, 2015; Gove et al, 2017).

#### ➤ COERÊNCIA ENTRE AS FUNÇÕES E COORDENAÇÃO NA APLICAÇÃO

Nos países em desenvolvimento é notório, a nível do sistema geral de educação, uma lacuna na parceria e colaboração entre as diversas partes interessadas na implementação deste subsector. Esta falta de parceria é um grande desafio para a governança pois além de não haver uma responsabilização eficaz e partilhada, compromete a execução do sector, não apenas a nível financeiro como de oportunidades de troca de aprendizagem e partilha de recursos. Esta falta de mecanismos de coordenação é também sentida a nível regional, impedindo assim processos inclusivos e participativos cruciais para aumentar com eficiência o acesso a uma EPE de qualidade. Os ANEs, principalmente as Organizações da Sociedade Civil, estão muito presentes nos contextos rurais, mas a falta de envolvimento nos processos de tomada de decisão torna-se uma lacuna para o subsector (UNESCO, 2015).

Ademais, poucos países fazem reuniões do subsector para haver diálogo político entre o governos e as partes interessadas a nível local no sentido de abordar, implementar, monitorar e avaliar o plano

da educação. Os diversos sistemas, privados e governamentais, são implementados assim em paralelo e não em parceria, comprometendo a eficácia da EPE no geral (UNESCO, 2015b).

Para os doadores esta falta de mecanismos de gestão, implementação e coordenação é um desafio em termos da eficácia da ajuda. A maioria das doações para implementação continua a usar modelos de implementação de ajuda independentes que estão fracamente alinhados com os sistemas nacionais e que contribuem para o processo de implementação de planos de educação fragmentados. Deste modo, a falta de modalidades mais alinhadas e harmonizadas afetam significativamente a capacidade e a motivação dos doadores de contribuírem para uma implementação bem sucedida do plano do sector da educação e para o fortalecimento do subsector (GPE, 2019).

Os fatores que conduzem à exclusão das crianças às oportunidades relacionadas com a EPE são, muitas vezes, sentidas em simultâneo e, quando estas barreiras coexistem, a perspetiva de frequentar este ensino é praticamente inexistente. Nos países em desenvolvimento, o acesso varia entre regiões ou distritos e esta realidade está muitas vezes ligada a decisões centralizadas. As taxas de matrícula nacionais na EPE podem, deste modo, ocultar diferenças substanciais num país (UNICEF, 2019).

Apesar de ser um panorama que apresenta um ciclo vicioso e complexo de obstáculos interligados, segundo a UNICEF (2019) este cenário, de um subsector da EPE com grandes lacunas na qualidade e equidade e insustentável a longo prazo, ocorre principalmente porque os governos dos países em desenvolvimento não priorizam a EPE e não assumem um compromisso com o subsector. Esta desresponsabilização por parte dos governos leva a uma carência crítica de financiamento, o que, consequentemente, faz com que as famílias desfavorecidas tenham de arcar com custos insustentáveis. Estas consequências injustas que afetam principalmente as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas, que são as que mais necessitam destes serviços, torna indiscutível a necessidade de identificar soluções alternativas e viáveis para dar-lhes uma oportunidade de participar na EPE e usufruir dos seus benefícios.

Para tal, autores como Schaeffer (2015) e Gustafsson-Wright et al. (2017) e organizações como a UNICEF (2019) e a GPE (2019) referem a existência de diversos modelos de implementação, providenciados por ANEs e baseados em parcerias público-privadas.

### **2.3. OS MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA EPE COM RECURSO A ATORES NÃO-ESTATAIS**

De seguida serão apresentados os modelos de implementação alternativos como uma solução para superar as lacunas dos governos, quando estes não conseguem ser reativos às necessidades de EPE do seu país, e oferecer serviços inovadores e flexíveis, aumentando assim o acesso a uma EPE de qualidade e maximizando o seu impacto para as crianças mais desfavorecidas e excluídas. Dada a relevância que os ANEs, também referidos como “sector privado ou atores privados”, têm ganho na



esfera da EPE, serão analisadas as Parcerias Público-Privadas (PPPs) como uma solução viável, identificando as suas características, benefícios e desafios.

### 2.3.1. O PAPEL DOS ATORES NÃO-ESTATAIS NA EPE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Apesar dos benefícios comprovados da EPE e do Estado ter a obrigação de propiciar a todas as crianças o direito à educação, o panorama atual do subsistema pré-escolar é crítico devido à falta de condições e vontade política em priorizar esta educação, principalmente nos países em desenvolvimento. Assim sendo, os governos têm a necessidade de explorar formas alternativas eficazes para que todas as crianças tenham a oportunidade de frequentar a EPE. Isto, juntamente com o aumento e diversificação da procura pela EPE, resultou na entrada de uma gama de ANEs na prestação de serviços de EPE, e que são recomendados uma vez que complementam os serviços públicos e contribuem significativamente para o alcance do ODS 4.2.

A UNESCO (2019b) refere que o “*The Education Framework for Action*”, que é o quadro de referência para o alcance do ODS 4, reconhece que a educação é um bem público, do qual o Estado é o portador do dever, e é um esforço social compartilhado, que implica um processo inclusivo de formulação e implementação de políticas públicas, onde o sector privado tem o papel importante na realização do direito à educação de qualidade. Ainda destaca que a ambiciosa meta da educação não pode ser alcançada apenas pelos governos.

Ademais, nos relatórios e pesquisas das grandes organizações ligadas ao desenvolvimento da educação, em específico da EPE, como o “*Relatório de Resultados*” da GPE (GPE, 2020), o “*EFA Global Monitoring Report*” da UNESCO (UNESCO 2015b), e o “*Um Mundo Pronto para Aprender*” da UNICEF (UNICEF, 2019), entre outros mais antigos, é possível constatar que as recomendações destacam a necessidade e importância do engajamento do governo com os ANEs: para tirarem proveito de um leque maior de fontes de financiamento não-público; para adotar mais do que uma abordagem programática; para reforçar as capacidades; e para formular, implementar e monitorar políticas e estratégias de desenvolvimento do subsistema.

Para tal, devem ser testados, ampliados e replicados modelos e programas alternativos não-estatais, práticos, acessíveis, direcionados e adaptadas ao contexto, como os serviços comunitários e as PPPs, que desenvolvem atividades centradas na criança, focadas na família, baseadas na comunidade e apoiadas por políticas nacionais e multisectoriais e por recursos adequados (UNICEF, 2011)

Embora a dimensão e a natureza dos ANEs sejam difíceis de avaliar, a importância da sua participação na educação nos países em desenvolvimento é inegável. Segundo os dados da IEU, a frequência nas instituições privadas de EPE aumentou de 23% em 1990 para 42% em 2018. Nos países de rendimento baixo 33% das matrículas são privadas e na África Subsaariana 60% (UNICEF, 2019).

Os ANEs têm assim desempenhado um papel cada vez maior no desenvolvimento da EPE, através de modelos e metodologias inovadores, principalmente direcionados às crianças desfavorecidas e não alcançadas pelos serviços públicos, contribuindo para implementar programas eficazes e para acelerar o progresso em direção ao ODS 4.2. Este crescimento do engajamento privado é caracterizado por acordos com o governo complexos e únicos, que surgiram recentemente, especificamente na forma de PPPs (Gustafsson-Wright et. al., 2017; UNESCO, 2019b).

### 2.3.2. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Nas PPPs o sector público e os ANEs trabalham em conjunto para alcançar os objetivos económicos, sociais e educacionais desejáveis, e estão a ser cada vez mais utilizadas para melhorar a qualidade, aumentar o acesso e visar as populações pobres ou marginalizadas de modo sustentável. Aproveitando as capacidades, fundos, conhecimentos técnicos, abordagens e redes, os ANEs, através das PPPs, fornecem mecanismos flexíveis e inovadores, promovem a colaboração e alavancam uma gama de partes interessadas para enfrentar os desafios de desenvolvimento, para superar as lacunas na prestação dos serviços públicos, e fazer face às barreiras do governo a nível do financiamento e da capacidade institucional (Runde e Zargarian, 2013; UNICEF, 2011; Gustafsson-Wright et al. , 2017).

A eficácia das PPPs no cumprimento destes objetivos e na melhoria da prestação de serviços pode variar na prática, contudo estas têm o potencial de: fornecer flexibilidade na gestão e entrega da educação o que leva a um alinhamento mais forte entre a procura e a oferta de educação e melhora a eficácia; facilitar o aumento da transparência e melhorar a qualidade através de um foco nos resultados ao realizarem a monitorização e avaliação dos programas; aumentar a eficiência do financiamento e da utilização dos recursos através de um acordo de compartilhamento de riscos; aumentar a oferta de serviços através da incorporação do conhecimento, flexibilidade, habilidades e inovações a nível pedagógico e técnico, estimulando a concorrência no mercado e desencadeando uma maior ênfase na qualidade dentro do sector público; e, ao vincular os custos educacionais à procura, levam a uma maior responsabilização pelos resultados educacionais uma vez que os pais podem responsabilizar os provedores diretamente pela qualidade dos serviços (responsabilidade a curto prazo), em vez de terem que responsabilizar os provedores durante o processo político (responsabilidade a longo prazo) (Barrera-Osorio et al., 2012; Patrinos et al., 2009; UNICEF, 2011; Rose, 2007).

Embora a colaboração entre atores privados e públicos seja uma característica definidora das PPPs, o tipo de ator, bem como a forma de engajamento, variam. Os atores públicos são, principalmente, os governos a nível nacional ou subnacional, e os ANEs, apesar de serem definidos também como “atores ou sector privado”, podem cair amplamente nas categorias com e sem fins lucrativos e podem incluir organizações privadas ou comerciais, associações filantrópicas, ONGs locais ou internacionais, organizações religiosas e organizações comunitárias. No geral, são atores que são independentes do estado em todos os níveis (UNICEF, 2011). Frequentemente, há um terceiro

nível de parceria, os doadores e ONGs internacionais, podendo incluir também o Banco Mundial ou agências da ONU, ou empresas de consultoria, os quais representam uma fonte de financiamento crucial para o desenvolvimento das PPPs (Gustafsson-Wright et. al. , 2017).

Apesar de ser geralmente assumido que as instituições com fins lucrativos compreendem a maior parte da oferta educacional não estatal, em muitos países em desenvolvimento as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, principalmente as ONGs, implementam a maior parte dos programas. Estas incluem jardins de infância privados que operam com interesses não comerciais, e que são destinadas a alcançar as comunidades vulneráveis, implementando serviços inovadores, flexíveis e complementares essenciais para atender às necessidades diferenciadas (língua, necessidades especiais, género, e culturais) (UNESCO, 2011; Rose, 2007).

Apesar do aumento da prevalência e do amplo uso na esfera do desenvolvimento internacional, as PPPs não têm uma definição universalmente aceite ou acordada e podem assumir uma ampla gama de formas, modelos e mecanismos diferentes (Roberston et al., 2012). De forma mais ampla, as PPPs podem ser entendidas como um acordo institucional cooperativo ou qualquer tipo de parceria entre o sector público e privado (La Rocque, 2008).

A World Bank et al. (2014) descreve as PPPs como um contrato a longo prazo entre uma parte privada e uma entidade governamental, para fornecer um bem ou serviço público, em que a parte privada detém uma parte significativa do risco e da responsabilidade de gestão, e a remuneração está ligada ao desempenho. Segundo o Conselho Canadense para Parcerias Público-Privadas, é um empreendimento cooperativo entre os sectores público e privado, construído com base na experiência de cada parceiro que melhor atenda às necessidades públicas claramente definidas, por meio da alocação adequada de recursos, riscos e recompensas (Le Rocque, 2008).

As definições de PPPs variam mas, geralmente, partilham várias características: é uma relação formal entre os parceiros, geralmente na forma de contratos, com objetivos claramente articulados e resultados definidos para um período específico de tempo. Em todas as PPPs existe um elemento de compartilhamento de risco entre os sectores público e não-estatal, independentemente do ANE. Normalmente, o sector público define o escopo dos negócios, metas e resultados, e o sector não estatal fornece os serviços. As PPPs podem assim ser distinguidas da privatização, uma vez que esta envolve uma transferência permanente de controle do sector público para o sector privado, enquanto o principal objetivo das PPPs é promover melhorias no financiamento e na prestação de serviços sem alterar o equilíbrio de controle por parte do governo (La Rocque, 2008).

A UNICEF (2011) ainda destaca que a suposição pelo Estado do papel de facilitador e regulador não deve ser vista como uma abdicação da responsabilidade do Estado. Muito pelo contrário, pois este manterá a responsabilidade de regular e supervisionar o funcionamento adequado do sector, incluindo a garantia de que os serviços são não discriminatórios, acessíveis a todos e de qualidade.

Nas PPPs, os atores podem estar amplamente envolvidos na prestação de serviços ou no financiamento, ou em ambos (Quadro 2.1). Em alguns casos a escolaridade é inteiramente financiada e fornecida pelo governo ou pelos ANEs (UNICEF, 2011). Dependendo do tipo de parceria e dos provedores, os atores privados e públicos podem desempenhar uma série de papéis e tarefas (apresentadas no anexo B), incluindo o fornecimento de financiamento, implementação, treinamento de pessoal, produção de materiais pedagógicos e de aprendizagem, construção de instalações e fornecimento de assistência técnica. Deste modo, cada acordo enfrenta diferentes restrições, obstáculos e vantagens (Gustafsson-Wright et. al., 2017; Patrinos et. al., 2009; UNICEF, 2011; La Roque, 2008).

Quadro 2.1. Enquadramento do engajamento público e privado na EPE

		Provision	
		Private	Public
Finance	Private	<b>Privately-financed and privately-provided:</b> Traditional fee-based private pre-primary schools and ECD services.	<b>Privately-financed and publicly-provided:</b> Tuition, user-fees, student loans, scholarships and in-kind donations for public ECD programs.
	Public	<b>Publicly-financed and privately-provided:</b> Private delivery and management of ECD services.	<b>Publicly-financed and publicly-provided:</b> Traditional public ECD services.

Fonte: Gustafsson-Wright et. al. (2017, p.12)

Embora os acordos não sejam exclusivos pois dependem do propósito, do contexto local, da complexidade, do nível de engajamento de cada sector, da dimensão, da estrutura, dos mecanismos e da diversidade dos parceiros (UNICEF, 2011; Gustafsson-Wright et. al. , 2017), a UNICEF (2019b) apresenta um enquadramento (anexo C) para analisar o papel dos ANEs na educação, o qual está dividido entre as principais áreas de atividades que implementam e que representam as maiores lacunas na educação, inclusive na EPE, nos países em desenvolvimento:

- Prestação de serviços - é a atividade mais reconhecida implementada pelos ANEs e que inclui o acesso, equidade, qualidade, aprendizagem e eficiência, abrangendo três tipos de prestação de serviços: serviços básicos de educação; bens e serviços de apoio relacionados à aprendizagem ou de outro tipo, como a construção de infraestruturas ou serviços de alimentação.
- Financiamento – diversos atores têm tido um papel crucial no financiamento dos serviços de educação: ONGs ao financiarem programas; governos, que podem apoiar em formato de vouchers para as famílias ou através de acordos que dão autonomia aos ANEs; doadores internacionais, ao financiarem projetos; e corporações e filantropos, através de métodos inovadores.
- Governança – abrangendo que tipo de regulamentação existe em relação à atividade dos ANEs e se é adequada, principalmente a nível de responsabilização. Para tal, é necessário ter em conta alguns desafios: as informações sobre o que a conformidade implicaria podem ser insuficientes; a

corrupção pode prejudicar a implementação; e os recursos humanos podem ser inadequados para monitorar o cumprimento.

- Influência e Inovação – diversos ANEs desempenham um papel importante na geração de evidências e inovação na educação, principalmente: na geração e disseminação de conhecimento para políticas, por um lado através de órgãos de financiamento de pesquisa, pesquisadores e plataformas de disseminação, e por outro por meio de sindicatos de professores ou da sociedade civil; e na inovação, sendo que os ANEs dedicam-se à busca de soluções progressistas para combater os desafios e para catalisar mudanças e fortalecer os sistemas nacionais.

Apesar do crescente entusiasmo em torno das PPPs, há uma resistência na comunidade de desenvolvimento em torno da prestação privada de serviços públicos, uma vez que há certos riscos e desafios associados a estes acordos: podem fazer com que o governo se responsabilize menos levando à redução do controle e à privatização da educação (LaRocque, 2007); ao cobrarem propinas exacerbam as lacunas nos serviços tanto no acesso quanto nos resultados por status socioeconômico, uma vez que excluem as crianças pobres, e levam ao declínio da qualidade das escolas públicas que passam a atender a uma parcela cada vez maior destas crianças (Barrera-Osorio et al., 2012); se os atores não tiverem capacidades e recursos suficientes para implementar nos diferentes contextos as iniciativas não vão ser bem sucedidas (Gustafsson-Wright et. al. , 2017).

Embora as PPPs tenham o potencial para expandir o acesso e a qualidade, os autores salientam que uma iniciativa mal concebida e implementada pode igualmente ter um impacto negativo nos serviços. Como tal, além das diretrizes da UNICEF (2019) que apresentam os elementos-chave para implementar uma EPE eficaz e sustentável, as PPPs dependem também de outros factores para alcançar este objetivo:

- As parcerias entre todas as partes interessadas devem ser construídas com base nos princípios de confiança, responsabilidade, colaboração e transparência, onde devem ser estabelecidos objetivos comuns e um consenso sobre as estratégias, a coordenação e as relações de trabalho (UNICEF, 2019).
- Os contratos devem orientar detalhada e claramente o papel e o compartilhamento de risco de cada parte e incorporar os mecanismos de responsabilização, de garantia de qualidade, de monitorização, e de regulação e fiscalização (LaRocque, 2007; UNICEF, 2011).
- O desenho dos mecanismos de financiamento para as PPPs deve ser adaptado ao ambiente, ser transparente e responsável, e incorporar modelos de financiamento sustentáveis e claramente articulados (Sriram et.al, 2014; Boeskens, 2016).
- O governo deve estar aberto a realizar este tipo de acordos e criar uma política favorável e um ambiente regulatório sólido, interpretando estes ANEs como parceiros, ao invés de possíveis

ameaças à autoridade estatal, e incentivando o envolvimento destes atores para alcançar as metas da educação (UNICEF, 2011; Barrera-Osorio et al., 2012; LaRocque & Lee, 2011).

- Os processos de seleção dos ANEs devem ser transparentes, justos e abertos (Barrera-Osorio et al., 2012; LaRocque 2007)
- É importante que o governo assuma eficazmente o seu papel de gerenciador dos contratos, de órgão regulamentador e de avaliador dos resultados das parcerias e programas, e que disponha de recursos e de pessoal competente (LaRocque, 2007).
- Os governos devem articular orientações detalhadas e legislações sobre o papel dos ANEs, de preferência no âmbito das políticas e estratégias nacionais de educação, e dar uma autonomia suficiente aos privados nas decisões de gestão para garantir a flexibilidade no desenvolvimento e na entrega dos programas (Barrera-Osorio et al., 2012; Sriram et. al., 2014; Patrinos et al., 2009).

Como demonstrado, as PPPs entre o sector público e os ANEs têm um grande potencial para implementar eficazmente uma EPE eficaz e sustentável direcionada às crianças desfavorecidas, apresentando-se como uma solução alternativa e complementar ao estado que contribui para o alcance do ODS 4.2. Esta é uma temática que tem ganho muita relevância e que será abordada no próximo “Global Monitoring Report” de 2021 da UNESCO, o que revela a magnitude e importância destas parcerias no desenvolvimento da educação. No entanto, ao longo da revisão da literatura, foi possível constatar não apenas a referência constante à falta de pesquisas sobre o impacto das PPPs na EPE em diferentes contextos desfavorecidos, como também deu-se destaque ao facto das características das PPPs serem exclusivas a cada caso, não sendo possível generalizar o sucesso das mesmas.

### **III. METODOLOGIA**

#### **3.1. PROBLEMÁTICA**

Na revisão bibliográfica salientamos a importância da EPE não apenas para as crianças como para a sociedade e mostramos que os países em desenvolvimento enfrentam lacunas na implementação dos serviços a nível da sua eficácia e sustentabilidade. Este cenário advém de várias causas, entre elas a falta de vontade política em priorizar o subsistema, sendo que a solução apontada é a intervenção por parte dos ANEs nas comunidades rurais e desfavorecidas.

A EPE apresenta características únicas e diferenciadoras dos outros níveis de educação, sendo que diversos fatores podem levar a uma implementação mal sucedida, e os modelos de implementação dos ANEs variam consoante o tipo de PPPs com os governos, o contexto de cada país e as suas características, o que, juntamente com a falta de estudos, não permite generalizar o sucesso.

As leituras que fizemos sobre Moçambique não denotam a existência de uma caracterização da EPE em Moçambique que permita perceber em que medida as dificuldades e os modelos aplicados pelos ANEs se aplicam neste contexto específico e se, acima de tudo, estão a ter um impacto positivo na implementação eficaz e sustentável da EPE. Por exemplo, para se perceber a eficácia é crucial avaliar aspetos como o nível de qualidade de educação e no âmbito da sustentabilidade é necessário averiguar se os projetos têm autonomia para continuar após o financiamento externo e se as propinas cobradas excluem as crianças mais pobres, as quais deveriam ser o grupo-alvo.

Em Moçambique o subsistema da EPE é muito precário, onde apenas 4% das crianças têm acesso a estes serviços. Assim sendo, há uma necessidade de aumentar o conhecimento sobre estes modelos de EPE alternativos e complementares ao sistema público, para que possam ser replicados e integrados na tomada de decisões por parte do governo no que concerne a políticas públicas para diminuir a exclusão social, permitindo que todas as crianças tenham assim acesso a uma EPE de qualidade.

A província de Nampula, onde decorreu a presente pesquisa, apresenta dados estatísticos de frequência da EPE inferiores à generalidade do país e um contexto rural bastante desfavorecido, e com uma presença tanto por parte do sistema público como dos ANEs insignificante. Deste modo, é pertinente analisar a situação da EPE no local e se a ONGD Helpo, como um ANE, está a implementar um modelo eficaz e sustentável. Partindo-se do pressuposto que se o modelo é viável no pior cenário do país facilmente pode ser replicado noutros contextos.

#### **3.2. PERGUNTAS DE PARTIDA E OBJETIVOS**

##### A) PERGUNTAS DE PARTIDA

- 1. Qual é o panorama da EPE em Moçambique no âmbito do sistema público e do sistema apoiado pelos ANEs?*

2. *De que forma o modelo do programa da ONGD Helpo contribui para implementar uma EPE eficaz e sustentável nas comunidades rurais de Nampula?*

## B) OBJETIVOS

1. Caracterizar a situação e desafios da implementação da EPE em Moçambique, por parte do sistema público e dos ANEs;
2. Analisar na Província de Nampula a situação do Sistema Nacional de Educação, o subsistema da EPE e o discurso das autoridades sobre a sua responsabilidade de implementação;
3. Analisar o modelo de implementação do programa de EPE da ONGD Helpo a nível da eficácia e sustentabilidade.

### **3.3. DESENHO DA INVESTIGAÇÃO**

O presente estudo segue uma metodologia qualitativa no quadro do paradigma de investigação interpretativo. Pretendeu-se abordar questões de natureza aberta, globalizante e compreensiva e a intenção era perscrutar certos campos de informação que iriam colocar o pesquisador em contacto direto com atores vinculados à área da EPE, a partir de distintas perceções, decorrentes das suas diferentes interlocuções com o tema (Bogdan & Biklen, 1996). Ou seja, o objeto de estudo apelou à competência reflexiva, quer do pesquisador quer dos intervenientes na área da EPE que contribuíram para a construção de conhecimento, uma vez que a pesquisa qualitativa tem como base o paradigma naturalista ou interpretativo que está intimamente associado a uma visão holística dos seres humanos.

Na presente pesquisa os dados foram recolhidos através de entrevistas qualitativas e da análise de documentos, o que permitiu um cruzamento de informação para enriquecimento da análise. Foi tido em conta que as diferentes fases do processo da pesquisa qualitativa não se desencadeiam de forma linear, mas sim interactivamente. Isto significa que em cada momento existe uma estreita relação entre o modelo teórico, as estratégias de pesquisa, os métodos de recolha e análise de informação, a avaliação, e a apresentação dos resultados. Neste estudo de natureza interpretativa, houve a consciência que não haverá conclusões que se podem generalizar, mas interpretações e reflexões que poderão elucidar realidades particulares e criar pontes de investigação e reflexões futuras (Cólas, 1998).

Uma vez que se estuda de forma intensiva e detalhada um objeto de uma entidade bem definida, dentro do paradigma escolhido, o método que se adequa às características do estudo é o estudo de caso. Diversos autores abordam o estudo de caso como uma estratégia de investigação, que pode recorrer a uma ou múltiplas fontes, e para os quais um caso pode ser algo bem definido ou concreto, como um indivíduo, um grupo ou uma organização, ou pode ser algo mais abstrato como decisões, programas ou processos de implementação (Yin, 1994; Stake, 1999; Osório e Meirinhos, 2010).



Para Yin (1994) um estudo de caso é definido como uma estratégia de pesquisa que responde às perguntas “como” e “porquê”, que possibilita investigar um fenómeno (o caso/objeto) contemporâneo em profundidade e no seio do seu contexto, sem que haja controlo por parte do investigador.

Osório e Meirinhos (2010) esclarecem ainda que um estudo de caso incorpora a subjetividade do investigador e enquadra-se numa lógica de construção de conhecimento, permitindo estudar o objeto no seu contexto real. É uma estratégia essencial em contextos complexos que interligam diversas variáveis e requer do pesquisador uma reflexão ponderada em todo o processo e linhas de ação bem definidas e fundamentadas, para fiabilizar a investigação. O problema poderá decompor-se em proposições e estas em questões orientadoras. Para tal, é necessário identificar as unidades de análise e desenhar os instrumentos de recolha da informação.

Os estudos de caso têm diversas classificações e podem ser aplicadas mais do que uma numa pesquisa. Houve a intenção de analisar o modelo de implementação de EPE da ONGD Helpo (caso/objeto) de modo a perceber se enfrenta os mesmos desafios do sistema público e dos outros ANEs, ou se contribui para a oferta de serviços pré-escolares eficazes e sustentáveis numa comunidade rural e pobre de Nampula. Assim sendo, foi realizado um estudo de caso descritivo-interpretativo, e o suporte teórico foi utilizado para estruturar e guiar a recolha, análise e comentário dos dados.

O estudo de caso descritivo é aquele que fornece um relato detalhado de um fenómeno social, ilustra a complexidade da situação e desconsidera hipóteses prévias. São, muitas vezes, úteis em fenómenos pouco estudados, formando uma base para futuras pesquisas (Godoy, 2006). Yin (1994) ainda refere que este tipo de estudo de caso deve apresentar uma descrição exaustiva de um fenómeno dentro do respetivo contexto.

Um caso interpretativo além de conter uma rica descrição do fenómeno estudado, busca analisar com pormenor e identificar padrões nos dados, e desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas. O nível de abstração e conceitualização obtido podem ir de sugestões de relacionamento entre variáveis até à elaboração de uma teoria, no sentido de organização e desenvolvimento de um conjunto integrado de conceitos e de relacionamento entre eles, sendo a teoria obtida através dos dados empíricos, recolhidos no campo e explicitamente identificados (Godoy, 2006, Tesch, 1990). Para Stake (2000) o interesse deve-se à crença de que poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer conhecimento sobre um assunto ou para contestar uma generalização amplamente aceite.

### **3.4. CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO**

O estudo de campo foi realizado na Ilha de Moçambique, uma zona rural da Província de Nampula. No âmbito do Cluster da Ilha de Moçambique da Cooperação Portuguesa, a ONGD Helpo implementa o programa “Aprender pelo Princípio” desde 2015, o qual oferece serviços de EPE privados num

centro infantil e duas escolinhas comunitárias no Distrito da Ilha de Moçambique. Este programa surgiu como resposta a uma necessidade identificada localmente resultante da inexistência de serviços pré-escolares tanto por parte do sistema público como de ANEs.

O Centro Infantil da Ilha de Moçambique (CIIM) foi a primeira escolinha desenvolvida pelo programa em 2012, ainda quando este era gerido pela cooperação portuguesa, e fica situada na parte insular da Ilha de Moçambique. Em 2017 foram inauguradas duas escolinhas comunitárias na parte continental do Distrito, a Escolinha Comunitária da Pérola do Lumbo (ECPL) e a Escolinha Comunitária Filipe Samuel Magaia (ECFSM), situadas no Lumbo.

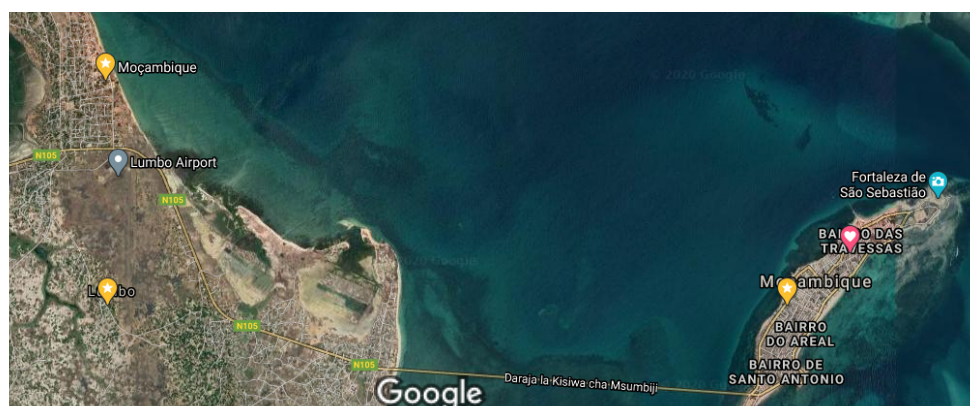


Figura 3.1. Vista Aérea das Escolinhas da Helpo

Fonte: <https://www.google.pt/maps/@-15.0283654,40.7049807,5097m/data=!3m1!1e3>

As escolinhas estão marcadas com uma estrela amarela. A que aparece no canto superior esquerdo é a ECPL, a que aparece no canto inferior esquerdo é a ECFSM e a que aparece na parte insular é o CIIM.

#### CARACTERÍSTICAS DAS ESCOLINHAS

Todas as escolinhas são geridas por uma coordenadora pedagógica a qual assume as funções administrativas. Aquando a visita presencial á Ilha de Moçambique em março de 2020, foi possível conhecer as escolinhas e recolher junto das Coordenadoras Pedagógicas os dados específicos de cada uma.

Quadro 3.1. Características das Escolinhas Geridas pela Helpo

	CIIM	ECPL	ECFSM
Nº de Funcionários	11	9	8
Educadores	7 mulheres, 1 homem	6 mulheres	5 mulheres, 1 homem
Cozinheiros	2 mulheres	2 mulheres	1 homem
Guarda	1 homem	1 homem	1 homem
RAP (aproximado)	2/30	2/20	2/10
Horário	7:00 – 15:00	7:00 – 15:00	7:00 – 12:00
Turmas	creche, 3 anos, 4 anos e 5 anos		
Capacidade	140 crianças	125 crianças	60 crianças
Crianças inscritas 2019	130	101	59
Propinas 2019	650 mt (7,41 €)	650 mt	150 mt
Crianças inscritas 2020 *	88	61	31

<b>Propinas 2020</b>	750 mt (8,55 €)	750 mt	150 mt (1,71€)
<b>Atividades de Rendimento Extra</b>	Venda de produtos, materiais reciclados, ATL e curso de informática	Venda de produtos e materiais reciclados	Horta pedagógica, venda de produtos, e materiais reciclados
<b>Residência das Crianças</b>	Maior parte na parte insular do distrito	Maior parte no Jembesse (perto)	Maior parte em Gulamo (muito longe)
<b>Profissão dos pais</b>	Funcionários do estado	Funcionários do estado	Agricultores, pescadores, carpinteiros
<b>Escola Primária de seguimento</b>	Há 3 escolas na parte insular, a mais concorrida é a Escola 25	Escola Primária do Lumbo que fica ao lado	Não há nenhuma perto, vão para escolas no Jembesse ou Massicate

Nota \*: Estes dados foram recolhidos no início do ano letivo de 2020 (março), e as coordenadoras pedagógicas salientaram que o número de inscrições vai aumentando ao longo do ano.



Figura 3.2, 3.3 e 3.4: Fotografias do CIIM, ECPL e ECFSM

Nota: São apresentadas mais imagens das escolinhas no anexo D.

### 3.5. INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

Foram utilizados dois instrumentos de recolha de dados: a análise documental e as entrevistas qualitativas. É de salientar que, na presente pesquisa, foram consideradas as questões de ordem ética, as quais, segundo diversos autores, são essenciais nos processos de investigação em educação, incluindo: compromisso e respeito pelas pessoas, pelas organizações e documentos consultados; pela qualidade da investigação em educação; e pela liberdade académica (Cohen et. al, 2009; BERA, 2011; Brydon, 2006).

#### 1. ANÁLISE DOCUMENTAL

Com o intuito de complementar a pesquisa e reforçar possíveis evidências que densifiquem as elaborações da pesquisa de campo, recorreu-se à recolha e análise de diversos documentos como: legislação sobre o sistema da educação e do subsistema da EPE em Moçambique; planos nacionais de educação, documentos de estratégia nacionais de educação, relatórios nacionais e provinciais de instituições governamentais e de organizações internacionais e nacionais ligadas à implementação de

programas de EPE, dados estatísticos da educação em Moçambique e relatórios e estudos de programas de EPE, incluindo da ONGD Helpo.

Estes documentos são caracterizados por não serem produzidos a pedido do pesquisador, mas sim por estarem preservados e disponíveis para análise, e serem relevantes para a pesquisa em questão. Bryman (2012) destaca que este facto não faz com que o processo seja fácil de lidar ou rápido, pelo contrário, a busca por documentos relevantes para a pesquisa pode ser um processo frustrante e muito demorado.

De acordo com Scott (1990) para avaliar a qualidade dos documentos, o pesquisador deve ter em conta quatro critérios fundamentais: autenticidade (é genuíno e de origem inquestionável?), credibilidade (está livre de erros e distorções?), representatividade (é típico do seu tipo?) e o significado (é claro e compreensível?).

Segundo Bryman (2012) o termo “documentos” cobre uma grande variedade de fontes que podem ser utilizadas na pesquisa qualitativa, entre elas documentos oficiais governamentais, documentos oficiais decorrentes de fontes privadas, como documentos produzidos por organizações, e recursos retirados da internet. Na presente pesquisa foram recolhidos documentos destas três fontes, as quais foram essenciais para alcançar os objetivos delineados. É importante salientar que o guião das entrevistas qualitativas, apresentado no anexo E, foi utilizado para orientar a análise destes documentos, de modo a responder aos mesmos objetivos.

Para Bryman (2012), o estado é a fonte de muita informação de potencial significado para os pesquisadores sociais, principalmente porque produz uma grande quantidade de informações estatísticas e de documentos e relatórios de interesse. A questão da credibilidade é levantada pelo autor como um aspeto a ter em atenção aquando a análise destes documentos, sendo necessário ter cautela ao tentar apresenta-los como representações da realidade e perceber se a fonte documental é tendenciosa.

Tendo este conselho em mente, exploram-se igualmente documentos produzidos por fontes privadas. De acordo com Bryman (2012) este grupo de fontes heterogénea tem sido muito utilizada nas pesquisas e pode incluir os documentos de domínio público ou não publicados. O autor destaca que a dificuldade de ter acesso a algumas organizações significa que muitos pesquisadores têm de confiar apenas nos documentos publicados, uma realidade que foi sentida no decorrer da pesquisa. Contudo, salienta que este tipo de informações pode ser muito relevante para os pesquisadores que conduzem estudos de caso de organizações, complementando métodos como as entrevistas qualitativas.

Por fim, para complementar a análise foram também recolhidas informações da internet, a qual é uma fonte de uma vasta gama de documentos, principalmente em sites e publicações. Bryman (2012) destaca que, apesar do grande potencial da internet como fonte de documentos, os critérios de Scott (1990) devem ser mantidos em mente, principalmente no que concerne à autenticidade e credibilidade.

Deste modo, a pesquisa teve como base sites oficiais de organizações e entidades reconhecidas a nível mundial.

## 2. ENTREVISTAS INDIVIDUAIS QUALITATIVAS

Para Weiss (1994) há diversas razões para entrevistar, como o facto de permitir fazer descrições detalhadas, integrar múltiplos pontos de vista, descrever processos, desenvolver perspetivas holísticas, aprender como os acontecimentos são interpretados, e ligar intersubjetividades. Deste modo, neste estudo as entrevistas foram utilizadas para explorar a perceção de grupos de atores intervenientes chave na área da EPE em relação à problemática levantada e aos três objetivos específicos deste estudo.

Foram realizadas perguntas abertas uma vez que houve a intenção de dar liberdade aos entrevistados para abordarem as questões segundo os seus próprios termos (Bryman, 2012), o que não teria sido possível se as perguntas fossem fechadas. São apresentados no anexo E os guiões utilizados para a realização das entrevistas individuais.

Segundo Bryman (2012) a utilização de perguntas abertas apresenta outras vantagens, incluindo o facto de permitirem que os entrevistados forneçam respostas que não tinham sido previstas pelo investigador levando, conseqüentemente, à exploração de novas áreas de conhecimento, e dando liberdade ao investigador; dar riqueza e profundidade às questões; e inserir novos temas para discussão e aprofundamento. Tendo em conta a necessidade de analisar a perceção dos entrevistados, não fazia sentido aplicar metodologias de recolha de dados que condicionassem as respostas dos entrevistados.

Bryman (2012) aponta igualmente as desvantagens que este tipo de entrevistas apresenta, as quais foram experienciadas na realização da pesquisa, como o facto de requererem um gasto maior de tempo tanto na fase de recolha como na fase de tratamento da informação.

As entrevistas utilizadas foram do tipo semiestruturado, tendo sido preparado um guião com perguntas orientadoras, contudo nem sempre foram colocadas ao entrevistador na mesma sequência e foram acrescentadas questões não previstas (Bryman, 2012). Foi assim permitido dar liberdade aos entrevistados para abordarem novos tópicos e perceber qual o grau de convicção dos mesmos em relação às suas opiniões, uma vez que estes são chamados a argumentar e refletir sobre as mesmas.

Os objetivos das entrevistas individuais foram os seguintes:

- Caracterizar a implementação da EPE pública em Moçambique;
- Analisar o papel dos ANEs na implementação da EPE em Moçambique;
- Identificar os principais desafios da implementação da EPE por parte do governo e dos ANEs;
- Analisar qual é a situação da EPE em Nampula e as dificuldades dos contextos rurais;
- Perceber qual é o entendimento e discurso usado por parte das autoridades locais de Nampula sobre a importância da EPE e a quem compete a responsabilidade de implementação;

- Recolher informação sobre o modelo de implementação de EPE da ONGD Helpo; e
- Identificar quais os desafios do modelo na sua implementação, verificando a sua viabilidade, nível de eficácia, sustentabilidade e replicabilidade.

Foram realizadas sete entrevistas. As primeiras entrevistas às coordenadoras pedagógicas das escolinhas foram recolhidas no local, aquando a primeira visita em março de 2020. Estava previsto que as restantes entrevistas fossem realizadas presencialmente numa segunda visita à Ilha de Moçambique, contudo, devido à pandemia mundial COVID-19, foi necessário recorrer às ferramentas digitais (Skype), o que impossibilitou a realização de algumas entrevistas previstas.

A informação foi registada recorrendo à gravação áudio e registo escrito para posterior transcrição. Foi solicitada uma autorização prévia a todos os entrevistados para o registo de dados através da gravação e consentimento para divulgação da identidade e explicado o objetivo da sua participação no âmbito da realização da presente pesquisa académica.

### 3.5.1. CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Tendo em mente os objetivos e as perguntas de partida, foram identificados vários grupos de intervenientes, com o objetivo de recolher diversas opiniões de pessoas que assumem diferentes responsabilidades e funções na implementação da EPE, e de caracterizar e avaliar mais assertivamente o modelo da ONGD Helpo. Considerou-se que a entrevista aberta seria a melhor forma para auscultar os diversos grupos, pelo que foi realizada uma entrevista a cada pessoa, orientadas por um guião previamente elaborado mas com liberdade para introdução de novas questões e sem limite de tempo.

#### **a) Representantes do MGCAS, e da DPGCAS e do CMIM com funções na área da EPE na Província de Nampula e no Distrito da Ilha de Moçambique**

O estudo previa a entrevista aos Ministérios de tutela da EPE em Moçambique e aos representantes das direções provinciais e secções municipais da província abrangida pela pesquisa, com o intuito de caracterizar a implementação da EPE pública no país e analisar a perceção destes intervenientes em relação à importância dada à EPE e ao seu posicionamento quanto à responsabilização pela implementação dos serviços. Ademais, pretendia-se também perceber o nível de intervenção do Sistema Nacional de Educação (SNE) de Moçambique nas zonas rurais de Nampula. Devido à impossibilidade de realizar a segunda visita presencial a Moçambique, não foi possível entrevistar este grupo de intervenientes.

#### **b) Representantes de ANEs que implementam a EPE em Moçambique**

Este grupo foi considerado para o estudo pelo reconhecimento e participação que os ANEs têm sobre a implementação da EPE em Moçambique.

Estavam previstas duas entrevistas, uma à pessoa responsável pelo departamento de *Early Childhood Development* do Banco Mundial em Moçambique, considerando a forte presença desta organização como doadora externa de programas da EPE no país e a parceria que tem com o governo, e uma pessoa ligada a uma ONG que implemente um programa de EPE num contexto rural. Os objetivos destas entrevistas era de analisar o papel e relevância dos ANEs na implementação da EPE em Moçambique, constatar os principais desafios e verificar a opinião destes intervenientes no que concerne à situação da EPE em Moçambique e ao posicionamento do governo em relação à sua responsabilidade de implementação.

Não foi possível realizar a entrevista à colaboradora do Banco Mundial, uma vez que a segunda visita ao local para recolha de dados ficou impossibilitada. Foi realizada uma entrevista a uma investigadora especialista na área da educação e com uma vasta experiência na EPE em países africanos, que colabora atualmente com a ONGD AidGlobal na implementação do programa Educadores em Movimento nas comunidades rurais em Gaza: Entrevistada nº1 (E1) – Colaboradora da AidGlobal.

### **c) Colaboradores da ONGD HELPO ligados ao programa de EPE**

Por serem parte integrante do objeto de estudo, foram inseridos na pesquisa colaboradores da Helpo que participam na implementação do programa “Aprender pelo Princípio”. Estes têm uma vasta experiência de trabalho na Ilha de Moçambique e têm colaborado com as autoridades centrais e locais ligadas ao subsistema da EPE. Por isso, tornou-se indispensável analisar a sua perceção sobre a implementação da EPE em Moçambique e em Nampula pelo governo e pelos ANEs, e saber a sua opinião sobre o posicionamento das autoridades centrais e locais no que concerne à responsabilização da implementação da EPE e sobre os seus conhecimentos relacionados aos benefícios da EPE. Estas entrevistas foram também indispensáveis para recolher dados que permitiram caracterizar o programa implementado pela ONGD, constatar os desafios que o mesmo enfrenta e a sua viabilidade a nível de eficácia e sustentabilidade.

Para tal, este grupo incluiu colaboradores que desempenham diversas funções no projeto, de forma a obter diversos pontos de vista e conhecimentos. Foi entrevistado o Coordenador Nacional do Projeto que trabalha em Nampula desde 2010 e é responsável pelas relações institucionais e pela supervisão do projeto; a Diretora do Departamento de Investigação e Desenvolvimento a qual estabelece as relações com o financiador desde 2012; a Coordenadora do Programa que é responsável pela gestão operacional na Ilha de Moçambique desde novembro de 2019; e as três Coordenadoras Pedagógicas das escolinhas da Helpo na Ilha de Moçambique. Foram assim realizadas seis entrevistas:  
Entrevistado nº2 (E2) - Coordenador Nacional do Projeto  
Entrevistada nº3 (E3) - Diretora do Departamento de Investigação e Desenvolvimento  
Entrevistada nº4 (E4) - Coordenadora do Programa

Entrevistada nº5 (E5) - Coordenadora Pedagógica do CIIM

Entrevistada nº6 (E6) - Coordenadora Pedagógica da ECPL

Entrevistada nº7 (E7) - Coordenadora Pedagógica da ECFSM

Poderiam ter sido aqui incluídos outros grupos como os pais das crianças, líderes comunitários e membros da comunidade para perceber qual é a sua perceção sobre a EPE e as barreiras que os impedem de inscrever as crianças nos serviços, e professores do EP para constatar os benefícios do programa da Helpo para as crianças que frequentaram as escolinhas. Também teria sido relevante ouvir a opinião de outras organizações da sociedade civil ou de outras escolinhas comunitárias e religiosas que trabalham na mesma área geográfica, para enriquecer a investigação pela perceção que poderão ter em relação aos desafios locais e ao posicionamento das autoridades. Infelizmente, a impossibilidade da segunda deslocação ao terreno não o permitiu.

### **3.6. TÉCNICAS DE TRATAMENTO DE DADOS**

Para análise dos dados qualitativos foi utilizada a técnica “Análise Qualitativa de Conteúdo”, a qual, segundo Bryman (2012) é a abordagem mais pertinente para a análise qualitativa de documentos e de entrevistas. Esta técnica compreende uma busca por temas subjacentes nos materiais que estão a ser analisados e que podem ser apresentados em breves citações, contudo os processos de extração dos temas não são específicos, podendo variar de caso para caso. Esta estratégia de busca de temas nos dados está no cerne das abordagens de codificação que são frequentemente empregadas na análise de dados qualitativos. Nas entrevistas foi possível recorrer sempre à gravação, o que permitiu fazer a transcrição das entrevistas individuais através de uma reprodução fiel ao ouvido. Na análise dos dados recolhidos pelas entrevistas e pelos documentos foram considerados e tidos como foco os temas ou categorias identificados na pesquisa bibliográfica.

Com base no suporte teórico e nos objetivos do estudo foram definidas categorias e subcategorias de análise, sendo que, nos textos transcritos foram selecionadas as unidades de registo. Deste modo a análise do conteúdo assentou em três categorias criadas com base nos objetivos específicos e nas perguntas de partida que orientaram a pesquisa: a implementação da EPE eficaz e sustentável; a situação da EPE nas zonas rurais e desfavorecidas; e a valorização dada à EPE por parte do governo.

As 10 subcategorias para definir a implementação eficaz e sustentável da EPE, definidas com base nas diretrizes da UNICEF, da GPE e da UNESCO, são: políticas e legislação, liderança e capacidade ministerial, financiamento, procura do público, planeamento e orçamentação, desenvolvimento e implementação do currículo, desenvolvimento da força de trabalho, participação das famílias e comunidades, garantia de qualidade dos serviços e coordenação na aplicação.



## **IV. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E COMENTÁRIO DE DADOS**

### **4.1. A SITUAÇÃO DA EPE EM MOÇAMBIQUE**

Caracterizar a EPE em Moçambique é essencial para a compreensão, análise e comentário dos objetivos. Deste modo, é apresentada uma breve contextualização económica e alguns dados pertinentes do sector da educação do país de modo a servir de enquadramento para a caracterização e evolução do subsistema da EPE.

#### 4.1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Moçambique é um país situado no sul de África e que ganhou a sua independência em 1975 (GPE, 2019b). Desde 2015 que o país tem registado uma crise económica, resultado da dívida económica, da crise político-militar, da redução da ajuda internacional, e dos desastres naturais (MINEDH, 2020).

É um dos países em desenvolvimento com menor Índice de Desenvolvimento Humano, ocupando a posição 180 de 189, em 2018. Em 2014, 62,9% da população vivia abaixo do padrão internacional da pobreza, ultrapassando a média da África Subsaariana (41,1%) (MINEDH, 2020). O país está dividido em 11 províncias e os indicadores de desenvolvimento são menos precários no sul do país, onde está localizada a capital, Maputo (GPE, 2019b). A sociedade é multicultural, multiétnica, multirreligiosa e multilíngue. A língua oficial é a Portuguesa, contudo apenas 17% da população a tem como língua materna, representando um desafio para o sector da educação (MINEDH, 2020).

Moçambique tem uma população de mais de 31 milhões de habitantes (UNICEF, 2020b) que é maioritariamente rural (cerca de 70%), com uma população maioritariamente jovem, dos quais 46,6% estão entre os 0 e os 14 anos (MINEDH, 2020). Em 2017, a taxa de analfabetismo dos indivíduos com mais de 15 anos era de 44%, ocupando o lugar 170 no mundo, sendo que difere significativamente entre as áreas rural (50,7%) e urbana (18,8%) (GPE, 2019b).

Estes fatores salientam a necessidade de investimento e aumento da canalização de recursos para melhorar a prestação de serviços básicos, uma vez que as pessoas afetadas pela pobreza não se caracterizam apenas pelo baixo consumo, mas também pela privação de educação, saúde, oportunidades de emprego e acesso a serviços básicos.

A educação é um dos sectores sociais que pertencem à área prioritária do capital social e humano na agenda do Governo para o desenvolvimento social (UNICEF, 2019b). Em 1990, Moçambique ratificou a Declaração Mundial da Educação para Todos em Jomtien (UNESCO, 1999), e, hoje em dia, é signatário de outras convenções e tratados internacionais, nomeadamente a Declaração de Dakar, os ODS, a Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança e a Convenção dos Direitos da Criança, os quais vigoram na ordem jurídica moçambicana (Francisco, 2015).

Em 2018, a Lei do SNE foi revista e estabeleceu que o Sistema Nacional da Educação está dividido em seis subsistemas: da Educação Pré-Escolar, da Educação Geral, do Ensino Superior, da Educação de Adultos, da Educação Profissional, e da Educação e Formação de Professores (Assembleia da República, 2018). O Sector da Educação é guiado pelos Planos do Estratégicos do Sector da Educação (PEE), que cobriram os períodos de 1999-2005, 2006-2010/11, 2012-2016/19 e, atualmente, o de 2020-2029 (GPE, 2019b). O sector é descentralizado, sendo que as instituições funcionam ao nível do governo central, provincial e distrital, mas não a nível municipal. (UNICEF, 2019b).

#### 4.1.2. PANORAMA ATUAL DO SISTEMA EDUCATIVO EM MOÇAMBIQUE

Segundo as tendências mundiais, o sector da educação em Moçambique também tem vindo a apresentar diversos desafios e lacunas que se mantêm constantes ao longo das últimas décadas, principalmente no EP, e nas zonas rurais e desfavorecidas no norte do país. A UNICEF (2019b, p.13) destaca que tem havido dificuldade em cumprir as metas nacionais e que *“ao longo da última década e meia, Moçambique demonstrou uma melhoria considerável nos principais resultados da educação; no entanto, ainda tem um longo caminho a percorrer para atingir os seus ODS”*, principalmente porque o foco está na universalização do ensino e não na melhoria da qualidade e retenção dos alunos. São destacados os principais desafios:

- INGRESSAR NO EP NA IDADE ERRADA (ACIMA DOS 6 ANOS)

Em 2012, apenas 50% dos alunos entravam com a idade certa no EP (MINEDH, 2017). Em 2019, a taxa bruta de escolarização do EP era de 124%. Sendo que a taxa bruta inclui os alunos que não têm idade para frequentar este ensino (6 aos 11 anos) e está acima dos 100%, este dado indica a incapacidade do sistema de promover as matrículas na idade certa, o que contribui para um aumento significativo do RAP (MINEDH, 2020).

- FRACO DESEMPENHO ESCOLAR E RESULTADOS DE APRENDIZAGEM

Segundo o estudo mais recente SACMEQ de matemática e leitura, realizado em 2011, na 6<sup>o</sup> classe, 22% dos alunos que fizeram os testes tiveram resultados abaixo do padrão aceitável na leitura e 33% em matemática (Banco Mundial, 2018). A Avaliação Nacional de Aprendizagem, realizada em 2016 pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação revelou que apenas 4,9% das crianças da 3<sup>a</sup> classe desenvolveram competências básicas de leitura e escrita, um declínio de 6,3% registado em 2013 (MINEDH, 2020). Segundo o MINEDH (2017), em 2017, mais de 3 milhões de crianças em idade escolar não sabiam ler nem falar português, dos quais 2,7 milhões viviam no meio rural.

Um estudo do Banco Mundial em 2015 revelou que, apesar do elevado nível de gastos do sector, os alunos moçambicanos apresentavam as pontuações médias mais baixas em matemática, português e raciocínio não-verbal em comparação aos outros países em desenvolvimento (UNICEF, 2019b). A segunda avaliação nacional dos alunos da 3<sup>a</sup> classe em 2018 revelou que apenas 4,6% dos alunos

alcançaram o nível III de conhecimento do alfabeto, considerado o nível necessário para os alunos deste grupo (Banco Mundial, 2018).

- ALTAS TAXAS DE ABSENTISMO E FRACAS TAXAS DE CONCLUSÃO

O estudo dos Indicadores de Prestação de Serviços para a Educação em Moçambique do Banco Mundial em 2015 reportou que, nas visitas não anunciadas às escolas, 56% dos estudantes não estavam presentes (UNICEF, 2019b). Segundo o Recenseamento Geral da População e Habitação de 2017 das crianças dos 5 aos 9 anos (quase 4,5 milhões), apenas cerca de 200 mil acabaram o EP1 e apenas 39% das crianças permaneciam até ao fim do EP2 (INE, 2019). Em 2018, 48% dos jovens entre os 15 e os 24 anos que não terminaram a educação primária em Moçambique, 18,6% não passaram para o EP2 (Banco Mundial, 2018).

Segundo o Banco Mundial (2018), 24% das crianças dos 6 aos 12 anos não participavam no ensino formal, sendo que 37% das crianças do quintil mais pobre (contra 5% do quintil mais rico), e 29% do meio rural (contra 14% do meio urbano) estavam fora da escola.

Em 2019 ainda haviam quase dois milhões de crianças com idade escolar fora da escola em Moçambique, mais de um terço dos alunos desistiram antes na 3ª classe e menos de metade completaram o EP (GPE, 2019b). A taxa de conclusão era de apenas 41%, com as crianças a demorarem, em média, o dobro do tempo que seria necessário para concluir o EP. Isto resulta num aumento do esforço económico por parte dos governos e famílias, num aumento do RAP, e nas altas taxas de desistência do EP, 8,9% no EP1 e 7,4% no EP2 (MINEDH, 2020).

- RAP ELEVADO

O PEE de 2012 e 2020 destacam que a qualidade da educação é agravada pela situação das salas sobrelotadas, sendo que a média de RAP no país aumentou de 60/1 em 2017 para 67/1 em 2019. Este cenário deve-se não apenas à falta de professores qualificados (apenas menos de 90 mil em 2019) e à alocação desequilibrada pelo país, como também às altas taxas de repetição no EP.

Assim como no resto do mundo, o cenário do EP em Moçambique denota que, mesmo após um período de forte expansão nas últimas décadas, ainda existem problemas críticos a nível de qualidade e necessidades significativas. Há, portanto, uma necessidade inadiável de empreender soluções mais eficazes e tem vindo a ser comprovado, pelas grandes organizações, que a implementação da EPE é uma opção viável para mitigar a problemática em questão. Segundo a UNICEF (2019, p.13) “*esta crise de aprendizagem tem as suas raízes nos primeiros anos das crianças, quando a ausência de investimento em educação na primeira infância conduz a que as mesmas iniciem a escola já com um atraso num leque de domínios do desenvolvimento*”. O governo de Moçambique também reconhece que um dos principais fatores que levam ao insucesso do EP é a falta de frequência na EPE (MINEDH, 2020).

#### 4.1.3. A HISTÓRIA DA VALORIZAÇÃO DA EPE EM MOÇAMBIQUE

A Lei do Sistema de Educação de 1992 dividia o SNE em três subsistemas: a EPE, o ensino escolar e o ensino extra-escolar (MINEDH, 2020). Em 1993, o Governo introduziu um novo Sistema de Educação, no qual a Educação Primária passava a englobar a EPE. Durante este período, o número de crianças inscritas e de escolinhas diminuiu porque não havia alocação de fundos suficientes e as famílias começaram a ter menos condições financeiras (UNESCO, 1999).

A importância da EPE é reconhecida pelo Governo desde o primeiro PEE (1999-2003). Contudo, os programas eram muito escassos e maior parte eram organizados por organizações não governamentais. Não estava previsto um papel significativo do Estado na provisão direta de serviços de EPE, mas este encorajava a expansão através de iniciativas de ANEs (MINED, 1998).

O PEEC 2006-2010/11 deu ênfase à meta de garantir que todas as crianças completassem 7 anos de educação e ao alcance dos ODM em vigor na altura. Como tal, é recomendada a criação e inclusão de uma Estratégia da Primeira Infância no Plano Nacional de Educação para Todos (MINEDC, 2006).

Este cenário fez com que a EPE passasse a ter uma atenção acrescida por parte do Governo moçambicano. No âmbito do PEE 2012-2016/19, alinhado com a Declaração de Dakar e com os ODM, a EPE foi incluída pela primeira vez como um objetivo estratégico, mas ainda integrada no sector do EP como meio para o seu sucesso. Deste modo, foi destacada como uma área que merece uma “maior atenção”, em que o objetivo seria integrá-la no SNE e encorajar uma abordagem holística e integrada a nível do Governo (MINED, 2012). Visto que a cobertura dos serviços era muito limitada, o plano estabelece duas estratégias cruciais: avançar com projetos pilotos numa abordagem multisectorial, e estabelecer um ano de EPE grátis e obrigatória (MINED, 2012b). Deste modo, começou a haver uma colaboração com o Ministério da Mulher e Ação Social, hoje o Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS), para criar condições para a expansão da EPE. Ademais, o Plano Quinquenal do Governo 2010-14 e o Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP) começaram a ter um foco especial no DPI através de uma abordagem holística e focada nas zonas rurais desfavorecidas (MINED, 2012).

O Governo comprometeu-se assim em dois projetos-piloto: a Estratégia de Desenvolvimento Integrado da Criança em Idade Pré-Escolar (DICIPE), financiado por um empréstimo de 40 milhões de dólares e que reconhece a EPE como uma prioridade do MINEDH; e o programa Preparação Escolar Acelerada, que inclui escolas de verão para preparação de alunos da EPE e educação parental, para apoiar a aprendizagem das crianças em casa (UNICEF, 2019b; MINEDH, 2020).

O SNE deu o primeiro passo rumo à reforma da EPE, reconhecendo como subsistema dentro do Sector da Educação, através da Lei 18/2018, a qual estipula que *“a Educação Pré-Escolar é a que se realiza em jardins de infância para crianças com idade inferior a 6 anos, como complemento da ação educativa da família com a qual as instituições cooperam estreitamente”* (Assembleia da República, 2018).

No mais recente PEE 2020-2029 o objetivo estratégico da EPE passa a ser destacado também como um investimento que revela vantagens significativas em relação às intervenções que se concentram nas etapas posteriores, salientando-se a urgência de desenvolver o subsistema e aumentar as intervenções que promovam o desenvolvimento das crianças pobres. Deste modo, este subsistema ganha uma grande relevância no PEE, passando a ser visto como uma área autónoma e não apenas integrada no EP. Foi assim desenvolvida uma matriz estratégica específica para a EPE (anexo F) que inclui os seguintes objetivos específicos (MINEDH, 2020): promover a expansão gradual do acesso equitativo, priorizando os distritos com indicadores mais baixos de aprendizagem no EP; implementar o currículo nacional de modo a fortalecer a qualidade da EPE; e consolidar a governação da EPE a nível nacional.

#### 4.1.4. CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

De forma a caracterizar a implementação da EPE por parte do sistema público quanto às dimensões de eficácia e de sustentabilidade, identificando os desafios e o posicionamento do governo moçambicano, foi realizada uma análise a documentos oficiais, relatórios de projetos e dados estatísticos (apresentados no anexo G), e às entrevistas qualitativas.

Em 2019, haviam cerca de 2,9 milhões de crianças em idade pré-escolar (3 aos 5 anos) no país, o que representa 19% da população em idade escolar. No entanto, estima-se que apenas 4% das crianças, cerca de 100 mil, frequentavam a EPE tanto pública como privada. Segundo os cálculos da Nurturing Care for Early Childhood Development, 61% das crianças com menos de 5 anos estão em risco de um mau desenvolvimento, um indicador que avalia os dados da DPI, incluindo a EPE (UNICEF, 2019b; GPE, 2019b; MINEDH, 2020).

O país apresenta um grande défice de infraestruturas pré-escolares públicas e muitas carecem de condições adequadas devido à falta de recursos. Apenas 1,552 crianças frequentam os serviços estatais, levando à crescente oferta de serviços por ANEs. Estima-se que, em 2019, haviam apenas 12 centros infantis públicos; 698 centros privados; 397 creches comunitárias, geridas por ONGs; 350 creches comunitárias, construídas no âmbito do projeto-piloto DICIPE; e 45 escolas que estão abertas no verão no âmbito de um programa acelerado da USAID (UNICEF, 2019b).

- AMBIENTE PROPÍCIO
  - Políticas e Legislação

Em Moçambique a EPE é prestada pelo MGCAS e inclui creches, que atendem as crianças dos 0 aos 2 anos, e jardins de infância (também chamados de centros infantis ou escolinhas), que atendem crianças dos 2 aos 5 anos. O Regulamento dos Centros Infantis estipula que o regime pode ser a tempo inteiro ou parcial (MINEDH, 2020). A Lei nº18/2018 estabelece que a rede da EPE deverá ser constituída por

instituições criadas por iniciativas privadas, comunitárias e públicas, e que a EPE não é obrigatória e não condiciona o acesso ao EP (Assembleia da República, 2018). E, apesar do MINEDH ter estabelecido a frequência de, no mínimo, um ano de EPE antes do EP, o atual nível de infraestruturas não é suficiente para alcançar este objetivo (UNICEF, 2019b).

Um estudo realizado pelo Movimento de Educação Para Todos (MEPT) em 2015 revelou que o Governo moçambicano não assume a responsabilidade de implementar a EPE, uma vez que entrega esta responsabilidade a terceiros, nem a prioriza no planeamento da educação geral. Além disso, é destacada a necessidade de criar uma política de base para a EPE que conduza à obrigatoriedade e esclareça adequadamente a responsabilidade dos diferentes atores (Francisco, 2015).

Tanto a entrevistada (E1) como o entrevistado (E2) concordam que, nos anos mais recentes tem havido uma vontade política maior em priorizar a EPE, facto que está expresso no discurso político e nas políticas que têm vindo a ser desenhadas. No entanto, a entrevistada (E1) declara que há um grau de diferenciação entre estas políticas e depois aquilo que é implementado e os resultados, ou seja, apesar de ser positivo e que está a ser um primeiro passo importante o facto de terem começado a surgir preocupações com a EPE, que são traduzidas e delineadas na legislação e nos regulamentos, ainda há um longo caminho a percorrer no que concerne ao desenho, enquadramento e implementação dos serviços. Para esta entrevistada, as grandes barreiras que impedem esta evolução são a falta de financiamento, de instalações, da existência de quadros e da consciência transversal da importância da EPE. Para o entrevistado (E2) existem mecanismos e uma estrutura que permitam a existência de uma EPE de qualidade, porém não está massificada, ainda é muito dependente dos ANEs, e as dificuldades orçamentais levam à priorização de outras áreas.

Este subsistema carece assim de uma Estratégia Nacional específica e focada e há uma referência constante na bibliografia analisada da necessidade do Estado garantir o direito à EPE, priorizando e valorizando este subsistema. Embora exista um quadro político-legal (anexo H), ainda se apresenta bastante disperso e com lacunas que constringem a sua implementação eficaz, principalmente a nível local (Francisco, 2015; Lima e Martins, 2019; Banco Mundial, 2013; UNICEF, 2019b; GPE, 2019b).

#### ○ Liderança e Capacidade Ministerial

Segundo a Lei nº 18/2018 do SNE, compete ao MGCAS, em coordenação com os ministérios da educação e saúde, a definição das normas da EPE, o apoio e fiscalização do seu cumprimento, a definição de critérios e das normas para a sua abertura, funcionamento e encerramento. Contudo, persistem desafios relacionados com a clareza dos papéis dos intervenientes (MINEDH, 2020).

O sistema é descentralizado e as Direções Provinciais e Distritais são responsáveis a nível local, contudo, o estudo do MEPT de 2015 e a avaliação do DICIPE de 2019, salientam que, além da falta de capacidade e liderança a nível local, os responsáveis pela implementação pública raramente têm conhecimento sobre o quadro político-legal, e não têm consciência sobre a importância da EPE. Isto

acontece porque há uma fraca colaboração e porque não há uma alocação de recursos suficiente nem mecanismos de prestação de contas eficazes (Francisco, 2015; Lima e Martins, 2019).

Maior parte dos entrevistados (E1, E2, E3, E4) concordaram que o sistema da educação de Moçambique apresenta uma lacuna crítica no que concerne às capacidades do governo para lidarem com a EPE, tanto a nível de planeamento e implementação, como de gestão, monitoria e avaliação, principalmente a nível local. O próprio MINEDH (2020) reconhece que há uma necessidade de desenvolver um quadro político, regulamentar e legislativo com competências institucionais claras, que possibilite o desenvolvimento de uma estrutura descentralizada firme nas províncias e distritos.

#### ○ Financiamento

Em 2019, mais de 60% dos recursos públicos e privados destinados à educação destinam-se ao Ensino Básico, que inclui o EP que recebe 53%, e a EPE que recebe 11%, sendo o ano em que a EPE recebeu a maior parcela do orçamento do ensino geral. O projeto piloto do DICIPE faz parte dos principais investimentos, no entanto foi financiado na totalidade externamente (UNICEF, 2019b).

No último PEE, o MINEDH (2020) salienta que grande parte do fraco desempenho do subsistema da EPE resulta da fraca alocação de recursos públicos, internos e externos, do Orçamento do Estado, o que resulta numa oferta pública e rede de infraestruturas precárias. Como tal, é referida a necessidade de desenvolvimento de uma estratégia de financiamento diversificada para a EPE.

Sustentando esta ideia, a UNICEF (2019b) também declara que apesar de um aumento considerável ao longo do tempo nos gastos públicos destinados à EPE, Moçambique necessita de maiores dotações do orçamento nacional ao subsector para garantir um maior acesso, tanto a nível de financiamento interno como externo.

Na avaliação do Banco Mundial do DICIPE realizada em 2012, é referido que os programas integralmente financiados através da ajuda externa não oferecem a sustentabilidade suficiente para garantir a expansão e a qualidade que se pretende no pré-escolar. Por esta razão, torna-se importante e urgente que o Governo mobilize recursos financeiros internos para garantir a sustentabilidade do programa a curto, médio e longo prazo (Lima e Martins, 2019).

#### ○ Procura do Público

A maioria dos entrevistados (E1, E2, E3 e E4) referiram a grande problemática em torno da falta de consciência por parte do público sobre a importância e benefícios da EPE, tornando-se uma barreira para o crescimento do subsistema. A entrevistada (E1) afirma que é comum que as comunidades e os pais não tenham conhecimento e perceção sobre o desenvolvimento da criança. Para a entrevistada (E3) a falta de conhecimentos por parte das famílias faz com que não apenas estes pais não aproveitem os programas disponíveis, como também não façam pressão para que o governo aumente a oferta e qualidade de serviços. A entrevistada (E4) ressalta ainda que há uma grande necessidade de capacitar

os líderes locais e fazer campanhas de sensibilização contínuas uma vez que eles apresentam uma grande dificuldade em apropriarem-se dos projetos.

Os PEE 2012 e 2020 reconhecem que os reduzidos índices de acesso e participação inclusiva à EPE são também resultado de restrições por parte da procura, e é salientada a importância e a necessidade das estratégias de expansão da EPE serem acompanhadas por planos e campanhas de sensibilização ao público, incluindo comunidades, famílias, autoridades locais e o próprio pessoal que trabalha na EPE (MINED, 2012; MINEDH, 2020). O governo aponta que “*as comunidades, sobretudo as de baixa renda, ainda não estão suficientemente informadas e sensibilizadas sobre o valor da Educação Pré-escolar e o impacto desta na vida futura das suas crianças*” (MINED, 2012b, p.30).

A avaliação do projeto DICIPE em 2019, destacou que há também um fraco entendimento por parte do governo central e local sobre os benefícios da EPE, havendo uma necessidade urgente de implementar programas contínuos de sensibilização e advocacia para influenciar o Governo a alocar um orçamento adequado e desenvolver o subsistema (Lima e Martins, 2019).

Apesar dos programas implementados pelos ANEs, como o DICIPE, o Save The Children ou o MEPT, reportarem que fizeram campanhas de sensibilização e que estas mudaram positivamente o comportamento do público, não há informação disponível sobre o trabalho do governo a este nível (Banco Mundial, 2013; Francisco, 2015; Lima e Martins, 2019).

#### ➤ PRINCIPAIS FUNÇÕES DO SUBSECTOR

##### ○ Planeamento e Orçamentação

Uma das maiores lacunas deste subsistema é que não está inserido na estrutura do SNE, carecendo de uma política nacional e de uma orçamentação específica direcionada ao subsistema. Até 2019, a EPE também não dispunha de um plano estratégico orçamentado específico para a EPE (UNICEF, 2019b). Contudo, o PEE 2020 já apresenta uma matriz estratégica exclusiva para a EPE (anexo F) a qual inclui os objetivos estratégicos, as ações prioritárias, os indicadores de resultados, a projeção de custos e as metas até 2029 (MINEDH, 2020).

A proporção reduzida de crianças que beneficiam da EPE frequenta principalmente escolas não-estatais e nas zonas urbanas, atendendo às famílias mais ricas e contribuindo para disparidades geográficas e socioeconómicas nos resultados de aprendizagem (UNICEF, 2019b). As famílias mais pobres estão localizadas maioritariamente nas zonas rurais e não têm possibilidade de cobrir os custos para aceder aos serviços de EPE das iniciativas privadas, e maior parte dos serviços públicos não têm qualidade suficiente. À medida que o mercado para a EPE se expande estas famílias permanecem excluídas desta oportunidade e as crianças entram em desvantagem no EP (MINEDH, 2020).

Segundo o Recenseamento Geral da População e Habitação de 2017, do total de mais de 4,5 milhões de crianças dos 0 aos 4 anos cerca de 3,3 milhões vivem no meio rural e que cerca de 90% das crianças dos 3 aos 5 anos nunca frequentaram nenhum tipo de ensino (INE, 2019b).



Ademais, a nível de equidade do Orçamento da Educação, a UNICEF (2018) reporta que persistem grandes diferenças no financiamento por aluno em todas as províncias. Em 2018, a Cidade de Maputo foi a que mais beneficiou do financiamento (cerca de 30 vezes), enquanto as províncias do norte, como a Zambézia, Nampula e Cabo Delgado, foram as que receberam a menor parcela de recursos educacionais e as menores alocações de recursos per capita (GPE, 2019b).

#### o Desenvolvimento e Implementação do Currículo

Segundo o artigo 22 da Lei 18/2018, os currículos da educação, incluindo da EPE, são nacionais e aprovados pelo MINEDH. Contudo, como não há uma Estratégia Nacional para a EPE, o sistema público carece do desenvolvimento de um currículo uniformizado e da produção em larga escala de materiais pedagógicos, resultando em fracas condições físicas e estruturais (UNICEF, 2019b; MINEDH, 2020). O MINEDH (2020) ainda ressalta que o recente aumento de acesso da EPE é acompanhado pela inexistência de padrões nacionais de aprendizagem, de desenvolvimento e da formação dos educadores, o que incentiva uma multiplicidade de currículos nas variadas iniciativas.

Além de haver um manual de Orientações Técnicas para Escolinhas Comunitárias desenvolvido em 2017, maior parte dos centros infantis e escolinhas têm como base o Programa Educativo para Crianças do 1º ao 5º ano, desenvolvido pelo MMAS em 2012, mas que até à atualidade ainda não foi revisto nem atualizado. Contudo este é apenas orientador e os diversos prestadores acabam por adaptar e criar os seus próprios materiais pedagógicos. Francisco (2015) refere que permanecem desafios na implementação efetiva do currículo principalmente por parte dos centros privados, que este ainda não garante a qualidade no processo de ensino, que, muitas vezes, não está adequado para a realidade das escolinhas comunitárias rurais, e que as instalações públicas não têm condições para a aprendizagem.

De acordo com a entrevistada (E4) este currículo, apesar de ser adequado não é apropriado para a cultura local de Nampula, uma vez que foi desenvolvido com base em conceitos portugueses.

#### o Desenvolvimento da Força de Trabalho

O PEE 2020 refere que trabalham apenas pouco mais de 4300 educadores nas instituições públicas e privadas da EPE, revelando uma necessidade urgente de contratação de profissionais. Outro desafio crítico é o número reduzido de educadores e de coordenadores pedagógicos com qualificação específica e a falta de padronização da formação inicial e contínua. A educação e formação dos educadores é abordada no Programa de Educação e Formação de Professores, e, apesar do Governo recomendar que as escolinhas tenham professores formados, a qualificação não é um requisito obrigatório (MINEDH, 2020).

Para a entrevistada (E1) em Moçambique *“faz falta uma formação específica inicial e contínua para que surjam técnicos devidamente habilitados para trabalhar com crianças nestas faixas etárias”*. A entrevistada salienta que, apesar de haver alguma formação para os educadores de infância

a nível académico há uma lacuna no que respeita a formações alargadas de carácter profissional que permitam que estes profissionais adquiram as competências necessárias e um perfil específico para trabalharem como educadores de infância. Como tal, refere que há uma necessidade urgente em Moçambique e um grande caminho a ser percorrido na área de qualificação.

Existem apenas três cursos que os educadores de infância podem fazer: um de curta duração (seis meses) oferecido pelo MGCAS, em que o pré-requisito é a 7ª classe; cursos profissionais de nível médio com equivalência académica, providenciados pelo MGCAS em parceria com o MINEDH; e uma formação superior nas Universidades de Maputo. Os professores formados são maioritariamente alocados à província de Maputo e os que têm a formação superior são absorvidos pelo próprio ministério para tarefas de gestão (Francisco, 2015). Isto resulta numa carência de profissionais qualificados a nível nacional, principalmente nas províncias do norte, e numa incapacidade de resposta à procura existente (MINED, 2012b; Francisco, 2015; GPE, 2019b).

#### o Participação das Famílias e Comunidades

No PEE 2020, a participação das famílias e comunidades, principalmente através dos Conselhos de Escolas, é destacada como fundamental para uma implementação eficaz da EPE (MINEDH, 2020). O Regulamento dos Centros Infantis refere que as atividades das escolinhas devem ser orientadas e organizadas em coordenação regular e num diálogo aberto e contínuo entre os educadores e as famílias das crianças (Francisco, 2015).

Segundo os dados do MICS (UNICEF, 2020) apenas 3% das crianças com menos de 5 anos têm 3 ou mais livros escolares; 33% das crianças com menos de 5 anos foram deixadas sozinhas em casa ou sob supervisão de outra criança com menos de 10 anos, por mais de 1 hora, pelo menos uma vez na última semana; a percentagem de crianças, dos 36 aos 59 meses, com as quais algum membro adulto da família se envolveu em 4 ou mais atividades para fornecer estimulação precoce e atendimento responsivo nos últimos 3 dias era de 47%; e a percentagem de crianças, dos 36 aos 59 meses, das quais os pais engajaram em 4 ou mais atividades para fornecer estimulação precoce e atendimento responsivo nos últimos 3 dias era de apenas 20%. Estes dados revelam que não há ambientes domésticos positivos e estímulos por parte da família para a aprendizagem em casa.

Nos programas nacionais de EPE analisados é notória a forte componente de envolvimento das famílias a nível de gestão da escola e da comunidade em atividades e até, por exemplo, em fornecimento de espaços. Alguns programas demonstraram também avanços significativos na educação parental, fazendo com que os pais passassem a estimular mais a aprendizagem em casa (ver item imediatamente a seguir). Contudo, não foram encontrados dados sobre este envolvimento nas escolas públicas ou sobre iniciativas do governo.

### ○ Garantia da Qualidade dos Serviços

O Regulamento dos Centros Infantis de 2010 define os critérios e procedimentos que os centros infantis devem cumprir, e está estabelecido que o MGCAS, através das direções provinciais deve realizar visitas periódicas e regulares de monitoria e supervisão para verificar a conformidade com o Programa Educativo e com o Regulamento. No entanto, a pesquisa do MEPT revelou que as visitas não são tão regulares como anunciadas (Francisco, 2015). Além disso estes padrões não têm indicadores e não são suficientemente abrangentes, no que concerne, por exemplo, a cuidados, matrículas, transições, avaliação ou necessidades especiais (IPEE UNESCO, 2019c).

As avaliações dos programas do DICIPE e do MEPT, os relatórios dos parceiros de desenvolvimento e os próprios PEEs, revelam que o quadro político-legal da EPE em Moçambique carece de mecanismos de monitoria e supervisão e de pessoal qualificado na área que garantam uma implementação eficaz e a expansão com princípios e critérios equitativos que contribuam para o alcance da qualidade. Além da regulamentação da qualidade ser insuficiente, a supervisão e as atividades de monitoria são raras, os dados disponíveis são muito limitados e não são rastreados pelos EMIS, e os poucos que existem não são analisados para fornecer informações sobre a realidade do subsistema, a nível de qualidade e acesso, e as intervenções necessárias. Além disso, os diferentes atores, incluindo as escolas, não recebem um feedback, perdendo a oportunidade de melhorar as práticas pedagógicas e cada provedor tem os seus próprios padrões de qualidade e mecanismos de monitoria, tornando mais difícil perceber a realidade da EPE no país (MINEDH, 2020; IPEE UNESCO, 2019c; Francisco, 2015; Lima e Sandra, 2019; UNICEF, 2019b; GPE; 2019b).

### ➤ COORDENAÇÃO NA APLICAÇÃO

Segundo o estudo realizado pelo MEPT em 2015 e a avaliação do DICIPE, um dos grandes desafios em relação à eficácia da EPE em Moçambique está relacionada a uma fragilidade crítica nos mecanismos de coordenação e articulação entre os diversos sectores de implementação, tanto estatais como não estatais, e entre os vários gabinetes e autoridades ligadas aos diversos serviços de DPI (Francisco, 2015; Lima e Martins, 2019; MINED, 2012b)

Na avaliação do DICIPE, é revelada uma lacuna na definição clara de responsabilidades e coordenação entre os vários ministérios dentro do Governo, e uma alocação insuficiente de recursos para as direções provinciais e distritais do norte (Lima e Martins, 2019).

O MINEDH tem realizado esforços para melhorar a coordenação entre o governo central e local, e iniciou um processo participativo em 2019, numa abordagem inclusiva que envolveu a participação das direções e departamentos que supervisionam a EPE e as áreas de ação do subsistema, o Banco Mundial, UNICEF, UNESCO, a sociedade civil, universidades e faculdades, prestadores privados, representantes nacionais de pais e professores, ONGs internacionais e o Ministério das Finanças. Foi realizado um diagnóstico do subsistema, gerando debates produtivos que levaram a um entendimento

comum sobre a situação atual da EPE no país, incluindo os seus desafios e uma visão compartilhada para o seu fortalecimento e desenvolvimento (IIPE UNESCO, 2019c).

#### 4.1.5. UMA ANÁLISE À EFICÁCIA E SUSTENTABILIDADE DA EPE PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

Assim como nos outros países em desenvolvimento, estes dados demonstram que, apesar da crescente valorização da EPE nos últimos anos por parte do Governo de Moçambique, o subsistema também enfrenta barreiras críticas na sua implementação a nível de eficácia e sustentabilidade, resultando na falta de serviços suficientes e de qualidade para as crianças moçambicanas, principalmente as que vivem nas zonas rurais desfavorecidas.

De modo a complementar a análise, foi realizada uma comparação das características da implementação do subsistema no país com as recomendações que a UNICEF (2019) faz no seu relatório “*Um Mundo Pronto para Aprender*”, apresentada no anexo I. Segundo a UNICEF (2019), para ser possível alcançar a meta do ODS 4.2, os países em desenvolvimento devem começar a implementar o mais cedo possível estas medidas, as quais são consistentes com uma abordagem de “universalidade progressiva” exposta pela Comissão da Educação em 2016, que está focada em ações imediatas mas conduzidas por uma visão a longo prazo, e que sublinha um conceito crucial: a cada etapa do processo, as crianças excluídas têm de conquistar no mínimo tanto quanto os colegas homólogos privilegiados.

Como é possível constatar apenas 6 medidas recomendadas pela UNICEF estão de acordo com a caracterização da implementação pública da EPE em Moçambique. Esta análise corroborou que o sistema público de implementação da EPE em Moçambique é ineficaz e insustentável e que apresenta lacunas preocupantes e, apesar do processo de expansão e de valorização deste subsistema ainda ser muito recente, apresenta grandes desafios e problemáticas que, se não forem abordados de imediato, serão mais difíceis de resolver se o processo de expansão crescer.

Embora o Governo apresente um discurso nos documentos oficiais, principalmente nos PEEs, que defende a implementação eficaz e sustentável das PEEs, os dados demonstram que, na prática o acesso a esta educação não é suficiente nem equitativo pelo país, o que demonstra uma falta de priorização da EPE no sector da educação. Esta desresponsabilização do governo também é notória pela falta de recursos alocados à EPE, o que leva a um grave subfinanciamento do subsistema.

O subsistema da EPE está, assim, muito longe de alcançar a meta do ODS 4.2 em Moçambique. O próprio MINEDH reconhece que “*garantir oportunidades de acesso equitativo a uma EPE de qualidade representa um enorme desafio para Moçambique*” (MINEDH, 2020, p.58). Como tal, é imperativo que o governo encontre soluções imediatas para alterar este panorama preocupante da EPE, como através da potencialização e mobilização dos diversos ANEs e da implementação de modelos alternativos ao sistema público, viáveis e eficazes, destinados aos contextos rurais e excluídos do país.

#### 4.1.6. UMA ANÁLISE AO PAPEL DOS ANES NA IMPLEMENTAÇÃO DA EPE EM MOÇAMBIQUE

Nos documentos analisados, tanto do governo de Moçambique como publicações dos principais parceiros de desenvolvimento, é notório que os ANEs têm um papel de relevo desde o início da expansão da EPE no país e que o próprio governo sempre incentivou o seu envolvimento no subsector. Já no PEE de 1993 o MINED esclareceu que a sua responsabilidade é a definição de políticas e a direcção das ações dos parceiros, contudo ressalta que *“o sucesso da implementação da estratégia exigirá uma estreita colaboração entre o Ministério da Educação e uma grande gama de grupos de interesse em relação ao sistema educativo, incluindo pais, comunidades locais, empregadores, ONGs e confissões religiosas, os quais serão chamados a assumir papéis significativamente maiores no financiamento e gestão da educação.”* (MINED, 1998, p.2).

O PEE de 2012, além de referir que o sector tem beneficiado de apoio técnico e financeiro dos vários parceiros internacionais, salienta que os parceiros da sociedade civil começaram a ser incluídos nas consultas e reflexões. Como tal, resultaram alguns marcos importantes para a EPE: as famílias e comunidades começaram a ser envolvidas através dos Conselhos de Escolas; foi aprovada a estratégia multisectorial DICIPE; e a sociedade civil passou a ter uma participação mais forte nos grandes encontros através da rede nacional MEPT, contribuindo para a elaboração e monitoria dos PEEs e dos Planos Anuais (MINED, 2012).

No PEE 2020, os parceiros continuam a ser incluídos como um pressuposto indispensável para alcançar as metas nacionais e internacionais da educação principalmente a nível local e para os mais pobres. Para tal, é incentivado o diálogo aberto com estes ANEs e são definidas as responsabilidades e papéis de cada um na procura e oferta dos serviços (MINEDH, 2020).

O Governo Central tem um papel macro e é responsável pela coordenação, planeamento, direcção, desenvolvimento de atividades, definição de políticas, estratégias e normas, monitoria e avaliação, desenvolvimento da capacidade local, e implementação de mecanismos de coordenação e comunicação, assegurando uma alocação dos recursos financeiros e humanos equitativa, eficaz e eficiente. Os Órgãos Provinciais e Distritais têm a responsabilidade essencial de implementar os programas e é referido que a sua contribuição e participação na formulação de políticas e estratégias nacionais é crucial. As famílias e comunidades são destacadas na gestão das escolas. Os parceiros internacionais devem ser envolvidos nos processos de planeamento, monitorização e avaliação e, acima de tudo, de financiamento. Por fim, a sociedade civil e o sector privado são envolvidos principalmente na provisão dos serviços, mas é também encorajada a sua participação nos processos de planeamento, definição de políticas e melhoria dos processos de prestação de contas. Ainda é salientado que *“a coordenação entre os diversos actores envolvidos será uma condição essencial para o sucesso da expansão gradual da EPE”* (MINEDH, 2020, p.59).

Para a expansão da EPE no país, tendo em conta a fraca capacidade do Governo, os Anes têm vindo a implementar programas em várias províncias do país, principalmente direccionados aos mais

desfavorecidos. A entrevistada (E1) sublinha que, devido à “ausência” do estado nestes meios rurais e carenciados, estes ANEs têm desempenhado um trabalho de relevo na implementação da EPE e no alcance dos objetivos nacionais. Para o entrevistado (E2) apesar de haverem escolinhas privadas que não apresentam as condições necessárias e que apenas visam o lucro, realça que “*eu acho que toda a EPE em Moçambique, se anda para a frente é graças aos atores privados*”.

De modo a constatar os resultados e impacto da implementação da EPE por parte destes ANEs em Moçambique, caracterizando quanto às dimensões de eficácia e sustentabilidade, é realizada uma análise aos programas já implementados. De entre as principais parcerias, a bibliografia destaca alguns programas de relevo: o projeto de base religiosa Leigos para o Desenvolvimento no Niassa; o MEPT; a estratégia DICIPE; o Save The Children em Gaza; a Fundação Aga Khan em Cabo Delgado; a ADPP em Maputo; e o projeto Educadores em Movimento da AidGlobal em Gaza.

É de salientar que, de um modo geral, estes projetos carecem de avaliações ou de informações disponíveis detalhadas relacionadas com o seu impacto que permitam realizar uma investigação e apresentar os seus resultados. Como tal, será apresentada uma breve análise a apenas dois projetos: o do DICIPE baseada nos relatórios disponíveis online, e o da AidGlobal com base nas informações fornecidas por uma colaboradora (E1).

Após a divulgação dos resultados do projeto da Save The Children em 2012, o MINEDH tomou a decisão de estender o programa a mais 600 comunidades por 5 províncias no país, dando início à Estratégia DICIPE. O DICIPE, financiado também pelo Banco Mundial, tem vindo a ser implementado desde 2012 e foca-se em diversos serviços de DPI, incluindo a EPE. É uma parceria público-privada multisectorial, baseada na comunidade, que envolve diferentes ministérios, pais, comunidades, ONGs e outras partes interessadas (MINED, 2012b). A avaliação publicada em 2019 revelou que 50,000 crianças beneficiaram de, pelo menos, um ano de serviços pré-escolares e que foram criadas mais de 350 escolinhas comunitárias. O projeto abrangeu uma forte componente de sensibilização da comunidade, de capacitação das autoridades locais, e de envolvimento na gestão das escolinhas (Lima e Martins, 2019).

A avaliação realça principalmente os desafios que o programa enfrentou durante a implementação da fase piloto. A fraca capacidade e qualificação dos professores, a má utilização dos materiais, e a falta de uma orientação curricular afetaram a qualidade de ensino e resultaram em fracos resultados de aprendizagem para as crianças (Lima e Martins, 2019).

Ademais, a eficácia e sustentabilidade do projeto registou desafios alarmantes, principalmente devido a problemas ligados ao governo, como: atrasos repetidos na execução do projeto; definição pouco clara de responsabilidades e fraca coordenação entre os departamentos do MINEDH; falta de apoio e vontade por parte do pessoal do governo em apropriar-se do projeto; o MINEDH não estabeleceu mecanismos de monitoria, como previsto, e não tinha pessoal capacitado para avaliar os dados; e o facto do MINEDH não dispor de uma equipa técnica forte e qualificada de EPE.

O projeto Educadores em Movimento, financiado na totalidade pela Fundação Gulbenkian, começou em 2018 e pretende promover serviços de EPE em 5 comunidades na província de Gaza alcançando 1760 beneficiários, sendo o objetivo principal que sejam geridos de forma sustentável pelas próprias comunidades. Como tal, o programa foca-se principalmente na capacitação das comunidades para que tenham as competências necessárias para o desenvolvimento integral das crianças em idade pré-escolar (AidGlobal, s.a). O projeto ainda está na fase inicial e carece de estudos com variáveis isoladas, por isso não podemos apresentar um impacto comprovado, sendo portanto impossível analisar a sua eficácia.

A nível de sustentabilidade o maior desafio é que as escolinhas se mantenham após o financiamento externo e a expectativa é que se crie uma necessidade deste nível de educação. A entrevistada (E1) salienta que *“a minha expectativa pessoal é que as pessoas sintam a necessidade da existência de jardins e reivindicuem ao estado a sua criação (...) assim como as pessoas exigem a abertura de escolas primárias”*. Para que alcancem a autossuficiência, e deixem de depender da ajuda externa, a comunidade tem um papel fundamental na gestão das escolas e são envolvidas nos processos de tomada de decisão, o que inclui a procura de estratégias para pagarem um salário aos trabalhadores, o desenvolvimento dos conteúdos que serão abordados nas escolinhas e a decisão se serão ou não cobradas propinas aos pais. Tendo em conta que as escolinhas só vão abrir em 2021, a entrevistada refere que a principal dúvida é se as soluções definidas pela comunidade serão efetivamente implementadas e duradouras e se será alcançada a sustentabilidade dos jardins comunitários.

Em relação à colaboração com o governo, a entrevistada (E1) destaca que, apesar do interesse a nível central e das relações positivas com os parceiros, à medida que vai descendo o nível de hierarquia a aceitação torna-se cada vez mais difícil e as parcerias tornam-se complexas. Assim como nos outros programas, as autoridades centrais e locais estão a ser envolvidas com o objetivo de se apropriarem do projeto e para que fiquem responsáveis pela sua implementação, contudo persistem barreiras críticas, tendo sido destacadas: a entropia dentro do sistema, a necessidade permanente de negociar as diversas situações, o facto do estado não assumir o seu papel de regulador de forma eficaz, o atraso no processo de tomada de decisões que atrasa os compromissos, a complexidade dos processos burocráticos, e a falta de compatibilidade e de expectativas entre as agendas do governo e as dos parceiros.

Apesar de ser notório que o Governo tem realizado esforços para incentivar os ANEs a implementarem a EPE nos contextos desfavorecidos, quando são realizadas as parcerias não é criado um ambiente favorável para que estes atores façam um trabalho eficaz e sustentável, principalmente porque o governo não cumpre as suas responsabilidades com eficiência. Este facto corrobora a teoria que há uma falta de vontade política do governo Moçambicano de priorizar a EPE. Ademais, apesar

dos ANEs terem um papel de relevo na expansão deste nível de ensino, a oferta de serviços ainda é insignificante e muito limitada, ainda não há provas significativas do real impacto dos programas nas crianças e comunidades (como referido na base teórica), e os modelos implementados acabam por não ser sustentáveis a longo prazo. Resultante desta problemática está o facto das famílias pobres terem de pagar propinas para as crianças poderem frequentar a EPE, um cenário irreal para muitas destas famílias que vivem abaixo da linha da pobreza.

Este cenário demonstra a importância e a necessidade, tanto do ponto de vista da estratégia do governo como dos parceiros e doadores internacionais, de estudar e identificar modelos viáveis eficazes e sustentáveis, tanto a nível operacional como financeiro, replicáveis e escaláveis que possam ser disseminados pelo país e levar ao cumprimento do ODS 4.2, dando oportunidade a todas as crianças moçambicanas, que estão a ser excluídas socialmente, de usufruir da EPE.

Para tal, será apresentado de seguida um modelo de implementação da EPE num contexto desfavorecido de Nampula implementado pela ONGD Helpo. Inicialmente será constatado se este contexto é excluído tanto pelos serviços públicos como pelas iniciativas piloto que envolvem os principais ANEs, e, posteriormente, a análise irá incidir sobre o impacto que este programa está a ter nas crianças da Ilha de Moçambique de modo a perceber se este modelo é viável e se poderia ser utilizado como exemplar para escalar os serviços de EPE no país.

## **4.2. ANÁLISE À SITUAÇÃO DA EPE NA PROVÍNCIA DE NAMPULA**

### 4.2.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA, DEMOGRÁFICA E ESCOLAR DA PROVÍNCIA DE NAMPULA

Uma vez que o foco da pesquisa foi em Nampula, mais especificamente na Ilha de Moçambique, serão apresentados e analisados os dados da região, relatórios de programas e a opinião dos entrevistados, com o objetivo de constatar a oferta de serviços de EPE, verificando se esta região de Moçambique é excluída pelo SNE de Moçambique, evidenciando-se a necessidade de implementação da EPE, e percebendo se os responsáveis locais EPE valorizam a EPE e qual é o seu posicionamento e discurso em relação à implementação local deste ensino.

Nampula é uma província situada no norte de Moçambique e tem 23 distritos. A Ilha de Moçambique é um destes distritos e foi declarada Património Cultural da Unesco em 1991. O distrito está dividido entre a zona insular com o mesmo nome, onde vive cerca de 14% da população, e a zona continental Lumbo (INE, 2012). De acordo com o Plano Económico e Social do Governo do Distrito da Ilha de Moçambique (2019), em 2017 viviam quase 66 mil habitantes, onde cerca de 52% eram mulheres.

Nampula, com mais de 5,8 milhões de habitantes é a segunda província com maior densidade populacional do país, onde cerca de 3,7 milhões vivem no meio rural (INE, s.a). Segundo o Relatório Final do Inquérito do Orçamento Familiar de 2014/2015 maior parte da população vive em condições



de extrema pobreza. Predominam as habitações precárias e o acesso à água é feito maioritariamente através de fontes não seguras. Nas áreas rurais apenas 5,7% das famílias têm acesso a energia elétrica, e maior parte da população não tem acesso a meios seguros de saneamento. Este cenário revela as fortes desigualdades regionais, contudo a realidade vai muito mais além do que é possível recolher nas estatísticas oficiais do país (INE, 2015).

O grupo etno-linguístico predominante é o Macua, abrangendo mais de 90% da população e a religião principal é o islamismo (cerca de 30%) (MINED, 2012). Em 2014, a taxa de analfabetismo era de 56%, e em Maputo, por exemplo, era de apenas 19,3% (INE, 2019). O Censo do INE de 2017 sobre “Homens e Mulheres” reporta que o Índice de Paridade de Género da taxa de desemprego de pessoas com 15 anos ou mais e com o nível mínimo de escolaridade secundário de Nampula é de 2,07, um dos piores do país, revelando que há mais mulheres desempregadas do que homens (INE, 2018).

De acordo com o Recenseamento Geral da População e Habitação de 2017, em Nampula mais de 1,2 milhões de pessoas trabalham na área da agricultura, silvicultura e pescas, dos quais mais de 1 milhão vivem em zonas rurais, cerca de 2,6 milhões de pessoas declararam nunca ter frequentado nenhum tipo de educação e apenas cerca de 870 mil declararam estar a frequentar algum nível de ensino (INE, s.a).

De modo a avaliar se esta área rural é excluída pelo SNE e a necessidade de investir na EPE, o Quadro 4.2 apresenta o resumo dos dados estatísticos relacionados com o EP em Nampula em 2019, os quais têm se mantido constantes nos últimos anos, e é realizada uma comparação aos dados da Província de Maputo, a capital do país situada no sul.

Quadro 4.2. Dados Estatísticos da Educação em Nampula em 2019

<b>Indicador</b>	<b>NPL</b>	<b>MPT</b>	<b>País</b>
População	5,8 M	2,5 M	31 M
Nº de Alunos Inscritos EP1 (público)	1.134.593	308,015	5,453.150
Repetentes EP1 (público)	94, 779	17,681	479,696
Proporção de repetentes no EP1	8,4%	5,7 %	6,5 %
RAP	75/1	58/1	67/1
Distribuição de alunos que frequentam o EP1	19%	6%	100%
Taxa de inscrição aos 6 anos	79,5%	108,4%	93,3%
Taxa bruta de escolarização EP1	124%	126%	124%
Taxa líquida de escolarização EP1	101,5%	106,3%	104,2%
Nº de Professores EP1	14,994	2,239	88,779

Nota: Os dados sublinhados a vermelho representam as piores estatísticas do país

Como é possível constatar, apesar de Nampula ter mais do dobro da população do que Maputo, todos os dados relacionados com o EP são mais críticos nesta província do que na capital. Importa salientar que, os dados relacionados com os repetentes e o RAP, além de serem piores do que os de Maputo e a média do país, representam as piores estatísticas de todas as províncias moçambicanas, e a

taxa de inscrição aos 6 anos é 20 pontos percentuais mais baixa do que a média nacional. Em relação às crianças fora da escola, o censo do INE (s.a) apontou que, em 2017, quase 40% das crianças em idade de frequentar o EP não estavam matriculadas.

Ademais, em 2013, a Avaliação de Impacto do projeto Aprender a Ler, em 2013, revelou que apenas 2% dos alunos da 2ª e 3ª classe tinham adquirido competências básicas de leitura e que apenas 19,7% dos alunos inscritos no EP1 tinham 7 anos ou menos, a idade apropriada para este nível, sendo que mais de 22% tinham 11 anos ou mais e a idade média era de 9 anos (Raupp et al., 2013).

Em Nampula, as zonas rurais apresentam um cenário ainda mais desfavorável, uma vez que, em 2017, das 800 mil crianças que tinham concluído o EP1 e das 350 mil que tinham terminado o EP2 540 mil e 180 mil, respetivamente, viviam em zonas rurais (INE, s.a).

Berg et al. (2017) fez um estudo em que analisa as desigualdades da educação em Moçambique, principalmente a nível de acesso e de qualidade, concluindo que permanecem grandes desigualdades geográficas e de riqueza. O sul do país, principalmente a capital, é muito melhor servida e as crianças mais ricas permanecem mais tempo na escola, sendo que a fraqueza geral do sistema escolar limita a sua capacidade de superar estas desigualdades. Desde o início do processo de expansão do EP, o norte foi sempre a zona com piores resultados e níveis de escolaridade, principalmente nas zonas rurais.

Esta informação permite concluir que o panorama do EP em Nampula, assim como no resto do país, apresenta-se preocupante no que concerne ao desempenho escolar, às taxas de conclusão e repetição no EP, à matrícula na idade certa e ao RAP. Ademais, a comparação com os dados de Maputo permite inferir que esta província é excluída pelo SNE, facto que tem vindo a ser destacado nos PEEs de 2012 e 2020. Assim sendo, é possível identificar diversos desafios e áreas de trabalho que devem ser atendidos para melhorar o SNE, sendo uma das mais relevantes a implementação da EPE.

Além de ser um meio indispensável para melhorar a retenção e os resultados no EP, a EPE também iria apoiar as famílias das crianças, permitindo que tivessem tempo para trabalhar. Esta solução é crucial principalmente para as mães, visto que em Nampula há mais mulheres desempregadas do que homens. Apenas 15% da população reportou estar a frequentar algum tipo de ensino em 2017, um problema que a frequência na EPE também poderia ajudar a solucionar uma vez que um dos seus principais benefícios é fazer com que as crianças transitem com sucesso para os níveis superiores.

Ademais, o facto de mais de 60% da população viver em áreas rurais (75% das crianças dos 0 aos 4 anos), e dos dados nesta zona serem mais críticos do que nas zonas urbanas, o que favorece as crianças de famílias com maiores rendimentos, revela uma urgência dos programas de EPE serem centrados nestas zonas desfavorecidas.

#### 4.2.2. A SITUAÇÃO DA EPE EM NAMPULA

Em relação à EPE, o Recenseamento Geral da População e Habitação e Nampula indicou que, em 2017, havia mais de 1 milhão de habitantes dos 0 aos 4 anos e 980 mil crianças dos 5 aos 9 anos, dos quais 756 mil e 700 mil, respetivamente, viviam em zonas rurais, e que apenas cerca de 150 mil pessoas tinham concluído a EPE, dos quais 98 mil vivem no meio rural (INE, s.a).

O relatório da MEPT registou que, em 2013, havia apenas 1 centro infantil público, que atendia 175 crianças e tinha 23 educadores; 30 centros privados, com 1,950 crianças e 105 educadores; e 37 escolinhas comunitárias, com 2,946 crianças e 115 educadores (Francisco, 2015).

O projeto DICIPE também atuou em Nampula e, entre 2015 e 2018, tinha construído 30 escolinhas comunitárias que beneficiaram quase 18 mil crianças, relatando que a taxa de desistência era apenas de 6% (Lima e Martins, 2019). Nestes programas também é destacado que após as campanhas de sensibilização as famílias e comunidades passaram a reconhecer os benefícios e a valorizar a EPE, aderindo aos serviços disponíveis. Isto revela que, o pressuposto que as baixas frequências na EPE são devido à procura não é inteiramente real, ou seja, que o cenário está mais associado à fraca oferta de serviços.

A opinião da entrevistada (E3) é que a rede de EPE é fraca em todo o país, o que resulta num número muito baixo de crianças a frequentarem atividades formais estatais. No sul, principalmente na capital, existem mais iniciativas privadas e alternativas ao sistema público. Nos contextos rurais das províncias do Norte, como na Ilha de Moçambique em Nampula, apenas há algumas escolinhas comunitárias ou integradas em missões religiosas, não havendo escolas oficiais da rede pública.

O entrevistado (E2) refere que na cidade de Nampula (a capital da província) há escolinhas que conseguem cobrar dez vezes mais do que as do meio rural, não apenas porque os pais têm mais condições financeiras, mas porque também existe uma consciência maior dos benefícios da EPE por parte dos diferentes públicos. Nos contextos rurais, como na Ilha de Moçambique, persiste o grande desafio da fraca valorização da EPE por parte população, e há uma falta de oferta de serviços, a qual, mesmo assim, é por parte de iniciativas privadas. Segundo o entrevistado apenas há um centro infantil estatal na capital da província e as zonas rurais são completamente excluídas destes serviços.

Em relação ao posicionamento das autoridades locais, a entrevistada (E3) acredita que estes órgãos tenham conhecimento sobre os benefícios da EPE, mas que ainda não dispõe de uma estrutura, infraestruturas ou capacidades na área para poderem implementar os serviços, o que leva a que a estratégia seja não se responsabilizarem ou priorizarem este subsistema. O entrevistado (E2) acrescenta que tem notado uma evolução a nível das Direções Provinciais para acompanhar estes serviços e que a EPE tem vindo a ser mais valorizada nos últimos anos. Todavia, o entrevistado especifica que *“aquilo que eu acho é que a nível da província, a DPGCAS, que é quem está a tutelar as escolinhas comunitárias e os centros infantis, não faz a promoção do ensino em si, ou seja, apenas tutela”*. Significando que, não obstante o aumento do envolvimento e um trabalho acrescido na área de

monitoria, acompanhamento e fiscalização, persiste uma falta de orçamento disponível e uma falta de foco neste subsistema.

Para a entrevistada (E4), que trabalha diretamente com o Conselho Municipal da Ilha de Moçambique, estas autoridades mostram-se pouco motivadas nas reuniões dos conselhos de escolinhas do programa da HELPO e que, para ela, a grande barreira são as limitações a nível de capacidades técnicas e financeiras que levam ao receio de se responsabilizarem pela implementação da EPE.

Deveriam ser acrescentados à análise alguns dados aos quais não foi possível ter acesso: número de professores, RAP, número de crianças inscritas no ensino público, taxa de transição para o EP.

Como é possível constatar através dos dados e opiniões apresentadas, a oferta de EPE em Nampula é quase inexistente por parte do sistema público, e, apesar de estarem a ser implementados programas por ANEs, a oferta privada não é significativa tendo em conta as necessidades locais. Quando abordado este tópico, o entrevistado (E2) salienta que “*é muito reduzido, e de maneira nenhuma consegue satisfazer as necessidades do público*”. Ademais, é possível comprovar que, à medida que vai decrescendo o nível hierárquico do sistema público, do central para o local, diminui a valorização e priorização da EPE e aumenta a desresponsabilização pela implementação. Além disso estes estudos comprovam que ainda há muitas dificuldades a nível de implementação.

Estes factos comprovam que há uma imprescindibilidade de identificar os modelos que tenham um sucesso comprovado nas zonas rurais e excluídas como a da Ilha de Moçambique, tanto para as crianças como para as famílias, que ultrapasse estas dificuldades tão comuns em Moçambique, de modo a serem replicados, possibilitando a universalidade de uma EPE de qualidade no país.

### **4.3. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DO MODELO DO PROGRAMA DE EPE DA ONGD HELPO**

#### **4.3.1. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO CLUSTER DA ILHA DE MOÇAMBIQUE**

Portugal e Moçambique têm relações de cooperação que assentam numa matriz jurídica, cultural e institucional comum e de competências técnicas específicas em áreas essenciais para o desenvolvimento. Neste cenário, a cooperação têm vindo a desenvolver-se num contexto bilateral, através de programas de cooperação consubstanciados em projetos propostos e executados em colaboração com ministérios, autarquias e ONGDs portuguesas. Neste enquadramento foram assinados sucessivos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), sendo que o atual concentra-se em três eixos: Boa Governação, Participação e Democracia; Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza; e a Intervenção complementar – Cluster da Ilha de Moçambique (Camões, 2016).

Em 2012, a Cooperação Portuguesa arrancou com a fase I (2012-2015) do Cluster da Ilha de Moçambique em que os objetivos propostos previam “*contribuir para o desenvolvimento sustentável e harmonioso da Ilha e da região continental envolvente*” e que contou com quatro componentes: apoio

Institucional e Desenvolvimento do Município da Ilha de Moçambique; *upgrade* Educativo e Formativo da Escola Profissional da Ilha de Moçambique; Promoção e Desenvolvimento do Ensino Pré-Escolar no Distrito da Ilha de Moçambique; e Apoio Institucional ao Gabinete de Conservação (Camões, 2016, p.48). A área da EPE arrancou com uma escolinha, hoje o CIIM (Almeida, 2016, p.6).

A ONGD Helpo é uma ONGD portuguesa que está presente na Ilha de Moçambique desde 2008, tendo começado por apadrinhar as crianças mais necessitadas e por desenvolver o Centro das Atividades Infantis (CAI). O trabalho foi crescendo ao longo dos anos, através de parcerias criadas e do apoio de diversos voluntários. Hoje em dia implementa projetos em diversas áreas no Distrito de Nampula (Almeida, 2016).

Graças à sua presença e ao trabalho demonstrado na Ilha de Moçambique, o Instituto do Camões convidou a ONGD Helpo a ser a entidade implementadora da fase II (2015-2018) da terceira componente do Cluster da Ilha de Moçambique no âmbito do pré-escolar. Tendo como base o trabalho desenvolvido anteriormente, o desafio era manter a qualidade dos serviços e replicar a metodologia em outras escolinhas comunitárias na parte continental do Distrito, uma zona muito mais carenciada e rural do que a parte insular (Almeida, 2016).

Como tal, o coordenador nacional do projeto (E2) esclarece que foi criado um protocolo de cooperação para o desenvolvimento entre as entidades para a implementação do projeto de EPE. Esta Parceria Público-Privada bilateral envolve assim diversos atores estatais e não-estatais, em diversos níveis de atuação. Os acordos foram firmados primeiramente a nível central, envolvendo o estado português e o estado moçambicano (Cooperação Portuguesa), e ministérios sectoriais de Moçambique, no qual foi criado um “protocolo chapéu” para todas as componentes do Cluster. No caso da terceira componente, que envolve a EPE, o protocolo específico envolveu, além da Cooperação Portuguesa, o Instituto do Camões, a ONGD Helpo, o MGCAS e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação. A nível local há uma parceria entre a ONGD Helpo, associada ao Instituto Camões, e a autoridade local, o Conselho Municipal da Ilha de Moçambique (CMIM). A Direção Provincial do Género, Criança e Ação Social (DPGCAS) também é envolvida mas não é um parceiro estipulado.

Segundo a entrevistada (E3), o projeto é cofinanciado em parte pelo Instituto Camões, pela ONGD Helpo e pelos pais dos beneficiários, não havendo contribuição de investimento por parte do governo moçambicano. O entrevistado (E2) refere que, hoje em dia, a nível de implementação a responsabilidade ainda é toda da ONGD Helpo. Assim sendo, e segundo Gustafsson-Wright et. al. (2017), esta é uma PPP caracterizada por uma prestação de serviços e financiamento privados (ver quadro 2.1).

#### 4.3.2. O PROGRAMA “APRENDER PELO PRINCÍPIO”

Deste modo, desde 2015 que a ONGD Helpo implementa o programa “Aprender pelo Princípio” na Ilha de Moçambique, o qual oferece serviços privados de EPE. Este programa enquadra-se no ODS 4.2, e tem como objetivo global “*Contribuir para o aumento da qualidade e do acesso ao ensino pré-escolar em Moçambique*”, e como objetivo específico a “*Prestação de um serviço formal de educação pré-escolar com qualidade e replicável na Ilha de Moçambique*” (Faustino, 2017, p.6). O grupo-alvo do programa são as crianças entre os 3 aos 6 anos de idade, os educadores de infância, e os encarregados de educação (Helpo, s.a). A Fase II do Cluster terminou em 2018, e está atualmente em vigor a fase III do projeto, a qual teve início em novembro de 2019 e irá decorrer até dezembro de 2021. As atividades específicas e resultados esperados de cada fase são apresentados no anexo J.

A lógica de intervenção da ONGD Helpo é a de que a existência de um modelo de prestação de serviços de EPE na Ilha de Moçambique, que possua características passíveis de replicabilidade, e cuja qualidade possa ser avaliada, sirva para influenciar o sistema público de EPE em Moçambique, ainda muito precário. A intervenção tem o potencial de ser uma referência a nível nacional, contribuindo para o aumento da qualidade e de acesso à EPE. Além disso, desde o início que o projeto está baseado no pressuposto que o CMIM irá assumir a responsabilidade de gestão quando acabar a intervenção por parte dos ANEs na Ilha de Moçambique (Helpo, s.a).

Para que tal se concretize, desde o início da fase II que a ONGD tem vindo a reunir esforços para: implementar um modelo pedagógico inovador e para a abertura de novas escolinhas, que possibilitem que mais crianças tenham acesso a mais serviços de EPE de qualidade; alcançar a sustentabilidade dos estabelecimentos, de modo a alcançarem autonomia financeira e pedagógica; envolver e sensibilizar as autoridades locais; e aumentar o conhecimento por parte da população em geral sobre os benefícios da EPE, não só para que estes inscrevam os filhos mas também para que façam pressão sobre as autoridades locais para que mantenham e repliquem os serviços de EPE (Helpo, s.a).

O projeto era implementado apenas num único espaço físico, o CIIM. Em 2017, a ONGD conseguiu alcançar a meta de abrir mais dois espaços, a ECPL, construída em parceria com a Fundação Pearl of Mozambique, e a ECFSM, as quais têm o mesmo modelo de ensino do CIIM (Faustino, 2017). Atualmente está prevista a abertura de uma quarta escolinha no Jembesse, uma zona rural na parte continental da Ilha de Moçambique (Helpo s.a).

### 4.3.3. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ONGD HELPO

#### ➤ AMBIENTE PROPÍCIO

##### ○ Políticas e Legislação

Como referido anteriormente, as relações entre o estado português e moçambicano, que estão na base do projeto, demonstraram que o governo de Moçambique tem vindo a criar um ambiente favorável para que este ANE implemente os projetos de EPE.

Segundo a entrevistada (E3) há abertura por parte do estado para a realização de acordos no âmbito da implementação da EPE. Esta refere que o governo não tem capacidade de implementação ou de gestão e que, provavelmente, a estratégia nacional é possibilitar que os ANEs realizem esta implementação. No caso específico do Cluster, que está baseado num protocolo, houve sempre um ambiente favorável e um enquadramento legal no país que facilitou e promoveu a implementação do projeto.

A nível local, o coordenador nacional do projeto (E2) refere que a Helpo já trabalha há 12 anos em parceria com a DPGCAS e que tem sempre havido um ambiente positivo, ou seja, que há um sentido colaborativo e um diálogo aberto.

As escolinhas implementam 4 anos de educação, começando pela creche, com as crianças dos 6 meses aos 2 anos, e tendo depois turmas para as crianças com 3, 4 e 5 anos de idade. A partir de 2019 as escolinhas CIIM e do Lumbo aboliram o meio turno de frequência e passaram a ter apenas o sistema de turno completo de modo a albergar todas as atividades previstas na formação das crianças e obedecer à prática corrente do SNE e da EPE. Em relação ao RAP, cada turma tem dois educadores, sendo que a turma maior tem 30 alunos (Helpo, 2019).

##### ○ Liderança e Capacidade Ministerial

Tanto o coordenador nacional do projeto (E2) como a coordenadora do programa (E4) referem que as Direções Provinciais têm realizado um trabalho eficiente de monitoria, acompanhamento e fiscalização para melhorar a qualidade dos serviços que são prestados e para controlar e verificar as falhas cometidas. O entrevistado (E2) ainda refere que nunca sentiram nenhum ambiente corrupto a nível local, salientando que *“nós nunca sentimos nada disso, ou seja, os técnicos da Direção Provincial sempre foram extremamente profissionais e sempre focados naquilo que é essencial que é que a criança seja bem servida”*. A título de exemplo, afirma que quando tiveram problemas graves a nível de gestão de recursos humanos, a direção Provincial foi uma ajuda *“extremamente preciosa”* e que apoiou na resolução do problema.

Contudo, os três entrevistados com cargos elevados no projeto (E2, E3, E4) referiram que a grande barreira das autoridades locais é o nível de capacidades e liderança, principalmente no CMIM. O entrevistado (E2) declara que, apesar de ter havido um progresso nos últimos anos, se a Helpo

deixasse de intervir na Ilha de Moçambique, não haveria a capacidade de assumir as escolinhas e implementar o programa, visto também que não há um envolvimento, por exemplo, nas decisões tomadas todos os meses e nos problemas que vão surgindo. A entrevistada (E4) ainda ressalta que a grande dificuldade está também ligada à falta de contributos para orientar o programa e ao receio de assumir a responsabilidade de pagar os salários aos educadores.

#### ○ Financiamento

Atualmente o projeto é financiado cerca de 75% pelo Instituto Camões, sendo os restantes 25% suportados pela Helpo e pelos rendimentos das escolinhas (Helpo, s.a). Para que o projeto seja sustentável financeiramente, é crucial que os encarregados de educação paguem uma propina mensal, de modo a que os custos fixos das escolinhas, como a alimentação e os salários dos funcionários, sejam suportados em, pelo menos, 50%. Contudo este objetivo ainda não foi alcançado (Helpo, 2019). Assim sendo, foram criadas atividades de rendimento extra como: a produção de materiais para venda como pulseiras, bonecas e outros produtos produzidos com materiais reciclados; a criação de hortas que servem para alimentar as crianças e para educar sobre os alimentos; as Atividades de Tempo Livre (ATL) que são explicações dadas a crianças do EP ou a crianças com 5 anos que vão entrar na primeira classe no ano letivo seguinte, para que sejam integradas no processo de aprendizagem; o curso de informática para toda a população; e a disponibilização do salão do CIIM para o aluguer de eventos privados (Helpo, 2019).

Tendo em conta a impossibilidade de autonomia das escolinhas comunitárias das zonas mais rurais, para a sustentabilidade do projeto prevê-se uma apropriação cada vez mais efetiva por parte do CMIM de modo a que os custos não assumidos pelos pais possam ser assumidos por esta entidade, aquando do fim do financiamento externo. Para tal, a Helpo está a trabalhar e a conscientizar o CMIM para que este passe a constar como empregador nos contratos de trabalho dos colaboradores das escolinhas, assumindo os custos correntes e com materiais e, posteriormente, deverá incluir estes trabalhadores no seu quadro de pessoal. A Helpo (s.a, p.24) reconhece que *“sendo uma prestação de um serviço de educação e, portanto, com carácter inclusivo e social, e atendendo à realidade local, não é expectável que a totalidade dos custos do projeto recaia sobre os seus utilizadores, ou seja as famílias, pelo que estes deverão ser repartidos entre os encarregados de educação, o conselho municipal e eventuais fontes geradoras de receita”*.

#### ○ Procura do Público

Desde o início do projeto que a maior barreira na implementação foi a falta de valorização da EPE por parte dos encarregados de educação, da comunidade e do CMIM. É importante destacar que, apesar da falta de reconhecimento dos benefícios da EPE, a Helpo constatou que muitos pais pediam aos



professores do EP para os seus filhos entrarem na primeira classe, apesar de não terem a idade certa. Isto demonstra que já havia uma necessidade destes serviços na Ilha de Moçambique (Almeida, 2019). O entrevistado (E2) destaca como grande dificuldade “*esta questão dos encarregados de educação não valorizarem a EPE*”. Este facto faz com que os pais não estejam dispostos a pagar a mensalidade das escolinhas, mesmo sendo um valor baixo se se considerar que inclui as atividades, almoço e lanches, salários dos educadores, entre outros.

Para a entrevistada (E3) a falta de perceção sobre os benefícios da EPE por parte dos pais constitui uma grande barreira para a implementação deste nível de ensino, uma vez que não apenas deixam de usufruir das propostas que são apresentadas pois, como não valorizam, recusam-se a pagar as mensalidades, como também não fazem pressão para que o governo ofereça mais serviços e melhore a qualidade. A coordenadora do programa (E4) realça ainda que a comunidade local considera que o pré-escolar é um local onde as crianças apenas vão brincar, não reconhecendo os benefícios para o seu desenvolvimento. Esta falta de importância dada ao pré-escolar é apontada pela entrevistada como o principal desafio na implementação do programa, incluindo por parte do CMIM, o que leva à falta de interesse pela responsabilização do projeto.

Para mudar este cenário a Helpo faz uma divulgação constante do trabalho realizado, através de campanhas de sensibilização e esclarecimento, e inclui os diversos públicos nas atividades de modo a que as inscrições aumentem, para que se envolvam na gestão e sustentabilidade do projeto e para que se apropriem do mesmo. A estratégia de *advocacia* envolve: reuniões do Conselho de Escolinha onde participa o CMIM e o Comité de Pais; elaboração de relatórios trimestrais juntamente com o CMIM e a promoção de visitas às escolinhas; realização de encontros com representantes religiosos e líderes comunitários, os quais transmitem e disseminam a informação nas comunidades; produção de eventos que envolvem peças de teatro, declamação de poesia e danças tradicionais apresentadas pelas crianças, com o objetivo de demonstrar o desenvolvimento das crianças nas diversas áreas; visitas a escolas e locais de interesse histórico onde são distribuídos panfletos sobre as atividades da EPE; e, recentemente, teve início uma campanha na rádio local (Helpo, 2019).

Estas campanhas têm tido um resultado muito positivo, sendo que, em 2019, tiveram um efeito no aumento das matrículas, principalmente na ECFSM, e no pagamento das propinas no CIIM (Helpo, 2019). Segundo Faustino (2017) passaram a ter uma boa receptividade por parte da comunidade e um grande envolvimento dos pais. Almeida (2019, p.9) salienta também que “*hoje em dia, os encarregados de educação valorizam muito este ciclo de ensino e o seu envolvimento é grande*”.

## ➤ PRINCIPAIS FUNÇÕES DO SUBSECTOR

### ○ Planeamento e Orçamentação

Tendo em conta o compromisso recente do governo de Moçambique com a EPE, a Helpo salienta que o planeamento está alinhado com o que está estipulado na estratégia DICIPE (Helpo, s.a).

De acordo com a entrevistada (E3), o plano estratégico do projeto é criado de acordo com cada fase de implementação e as propostas são apresentadas e aprovadas pela cooperação portuguesa (ver anexo J). No que concerne à escrita de apresentação do projeto e na definição dos resultados e objetivos não são realizadas alterações para se adaptarem às necessidades locais, contudo, no dia-a-dia e na prática estes ajustes são feitos. Em relação à orçamentação, as áreas com maior peso são a gestão, principalmente o pagamento dos salários, e as infraestruturas, para a construção da quarta escola e para o apetrechamento e manutenção dos espaços.

#### ○ Desenvolvimento e Implementação do Currículo

A Helpo utiliza o manual “Programa Educativo para Crianças do 1º ao 5º ano” elaborado pelo MGCAS, apoiando-se no processo educativo local de modo a não diferenciar as crianças no que concerne ao calendário aplicado a nível nacional e à metodologia de educação infantil (Helpo, 2019). Deste modo, ao implementar o currículo nacional a Helpo contribui para a uniformização dos serviços da EPE em Moçambique.

Segundo a entrevistada (E4), apesar de seguirem as diretrizes do governo moçambicano relacionadas com a EPE, uma vez que o manual do programa educativo não é adequado para a cultura de Nampula, a produção de material didático e a criação das atividades são desenvolvidas pela Helpo para se adaptarem à realidade local. A elaboração do material pedagógico é realizada recorrendo à reciclagem de materiais e aos produtos locais, utilizando como matéria-prima o que é considerado lixo em unidades hoteleiras e restaurantes, facto que contribui para a sustentabilidade financeira das escolinhas e que apoia a sustentabilidade ambiental local (Helpo, 2019).

A metodologia aplicada assenta numa intervenção multidisciplinar e de proximidade com os educadores e animadoras que trabalham com as crianças. A semana das crianças é estruturada de forma a que possam ter momentos e espaços onde desenvolvam uma série de capacidades. Além disso, o currículo é lecionado na língua portuguesa o que permite que as crianças comecem a familiarizar-se com a língua oficial do país, facilitando o seu processo de aprendizagem no EP (Ferreira, 2017). Tendo em conta que apenas 38% da população da Província de Nampula domina a língua portuguesa, é de extrema importância que as crianças comecem a aprender a língua nos primeiros anos de vida (Helpo, s.a).

Para assegurar uma transição fluída e integrada no EP, a Helpo faz um acompanhamento das crianças que ingressam na primeira classe. Neste processo são envolvidas as autoridades locais e diretores e professores do EP, onde são mapeados os alunos da Helpo, são harmonizados os calendários entre os níveis de ensino e os professores do EP são capacitados (Helpo, 2019). Ademais, a Helpo faz um levantamento individual dos obstáculos à matrícula, como falta de documentos de identificação ou de material escolar, realizando, posteriormente, um trabalho de resolução dos mesmos

de modo a evitar que as crianças interrompam os seus estudos por motivos que possam ser resolvidos com apoio à família (Helpo, s.a).

#### o **Desenvolvimento da Força de Trabalho**

Segundo Faustino (2017, p.7) *“a área pedagógica é uma marca de diferenciação deste projeto do Cluster, em relação a outras escolinhas existentes no distrito da Ilha, que não utilizam material pedagógico ou, quando utilizam, não é de uma forma estruturada”*. A Helpo tem, atualmente, 25 educadores contratados e prioriza os residentes locais. Conforme a coordenadora do programa (E4) os educadores têm de ter o ensino básico concluído e alguma formação ou capacitação na área do pré-escolar como requisitos para serem contratados.

A formação dos educadores e coordenadoras pedagógicas é desenhada através da parceria com a Universidade Pedagógica de Nampula e o modelo é sempre adaptado ao contexto local de modo a relacionar as escolinhas com as problemáticas de desenvolvimento da região (Helpo, s.a). As formações são intensivas e são dadas sob tutela de técnicos de cursos relevantes das universidades parceiras. O objetivo é que as funcionárias recebam 100 horas de formação teórico-prática por ano, onde são abordados temas essenciais para o desenvolvimento das crianças (Helpo, 2019).

Para criar um sistema de alimentação aberta e contínua dos conteúdos formativos, a Helpo aproveita também a visita de voluntários ou parceiros com competências relevantes, como médicos, educadores de infância e professores de educação física, os quais dão palestras às educadores, trabalham em atividades com as crianças e fornecem materiais de ensino (Helpo, 2019).

É também aplicado um sistema de educador-tutor no qual os educadores com mais experiência orientam, capacitam e trocam experiências com os recém contratados com o objetivo de melhorar o seu trabalho e conhecimentos e uniformizar as metodologias de trabalho nas três escolinhas. São também realizadas avaliações aos educadores e, de modo a valorizar o seu trabalho, o melhor educador é classificado e premiado (Helpo, 2019).

A Helpo pretende que o modelo de formação seja testado, permitindo retirar lições para uma eventual construção de um currículo específico para formação profissional de Educadores de Infância, inexistente em Moçambique (Helpo, s.a).

Além do processo de formação regular tanto a nível pedagógico como de gestão, a ONGD faz também um trabalho contínuo junto das funcionárias de modo a aumentar a sua motivação e consciência em relação à importância da sustentabilidade do projeto e da contribuição do seu trabalho para alcançar este objetivo. Como resultado destes esforços, hoje é possível notar um grande progresso destas colaboradoras no que concerne à visão de sustentabilidade do projeto, à valorização da EPE, às competências em gestão e pedagogia, e à sua motivação com o projeto (Helpo, 2019).

Para a entrevistada (E4) os educadores têm demonstrado um grande progresso a nível pedagógico e de gestão, e estão motivados com o trabalho não apenas devido às formações e trocas de

experiências com outras instituições mas também porque recebem um salário maior do que nas instituições públicas e têm descontos para matricular os seus filhos nas escolinhas.

Todas as coordenadoras pedagógicas (E5, E6, E7) demonstraram muita motivação com o projeto, vontade de se apropriarem e grande conhecimento sobre as atividades das escolinhas, os ensinamentos apropriados para cada idade e uma preocupação com a nutrição dos alunos. Todas já tiveram ou ainda têm filhos inscritos nas escolinhas da Helpo e abordaram os diversos benefícios do ensino, salientando que os pais e professores do EP gostam dos serviços da Helpo.

#### ○ Participação das Famílias e Comunidades

A promoção do envolvimento dos pais das crianças na dinâmica das escolinhas é outra ação de foco do programa, com o objetivo que estes participem no processo de aprendizagem das crianças e para que passem a valorizar os serviços de EPE (Helpo, s.a).

Para aumentar a autonomia na gestão por parte da comunidade, ganhando conhecimento sobre a importância da metodologia das escolinhas, contribuindo para a tomada de decisões para o funcionamento e sustentabilidade das mesmas, e para que possam familiarizar-se e apropriar-se do projeto, todas as escolinhas têm um Conselho de Escolinha e um Comité de Pais (Helpo, 2019).

Nas reuniões do Conselho de Escolinha estão presentes as autoridades locais que participam na tomada de decisão e no acompanhamento legal das atividades implementadas; os representantes dos encarregados de educação (Comité de Pais), para estarem a par do funcionamento das escolinhas e darem a sua opinião sobre as metodologias de forma a estarem em conformidade com os hábitos e costumes locais; os educadores de infância; e um representante da Cooperação Portuguesa. O Comité de Pais é formado por dois representantes voluntários que têm a função de: estabelecer uma ligação entre a escolinha e a comunidade, realizando uma troca de informações sobre as atividades implementadas e a opinião das comunidades; apoiar o fortalecimento das escolinhas, ajudando a solucionar os problemas; planificar as festas e eventos; e acompanhar as atividades das escolinhas (Helpo, 2019).

Também está previsto, na fase III do Cluster, a implementação de um serviço de SMS que servirá para contactar os encarregados de educação, enviar informações sobre datas e conteúdos relevantes das aulas e conscientizar sobre a importância da frequência das crianças na EPE (Helpo, s.a).

Nas festas de graduação, organizadas pelos pais, são incluídas todas as instituições de EPE da Ilha de Moçambique, incluindo as três da Helpo. As crianças recebem diplomas e pastas com material escolar e fazem pequenas atuações para demonstrar o que foi aprendido. Segundo Almeida (2019, p.9) *“mais do que uma festa, esta foi a garantia de que o Ensino Pré-Escolar veio para ficar e que a população começa a apropriar-se do projeto”*. Como resultado destas ações, é possível constatar um grande progresso no envolvimento dos pais e da comunidade e num maior interesse pela EPE e por contribuírem para a aprendizagem dos filhos. Por exemplo, passaram a exigir mais serviços de

qualidade aos líderes comunitários, como foi o caso do pedido para abertura da quarta escolinha no Jembesse (Helpo, 2019).

A coordenadora do programa (E4) refere que, além de haver um contacto regular entre a escola e os pais e que a participação e interesse têm sido positivos, após as atividades com os pais de lanches quinzenais que serviam para sensibilizá-los, os pais passaram também a incentivar a aprendizagem das crianças em casa, o que não acontecia antes ou que, na sua opinião, os pais que não têm os filhos na EPE não fazem. Destaca o exemplo de, durante a situação da pandemia mundial em que as escolinhas estiveram fechadas, os pais passaram a ir buscar semanalmente formulários com exercícios para fazerem com as crianças em casa e a reportar a rotina diária e a motivação das crianças, atividade que demonstrou que os encarregados estavam envolvidos e comprometidos.

#### ○ Garantia da Qualidade dos Serviços

Segundo a Helpo (s.a), em Moçambique não existe informação sobre os critérios de qualidade que possam orientar as intervenções, nem há referências sobre as metas a atingir em relação ao número de crianças com acesso à EPE, conhecendo-se apenas o ponto de partida (4% de frequência na EPE).

De acordo com a entrevista (E3) é realizada uma monitoria e avaliação regular ao progresso do programa, numa base trimestral ou semestral, a qual tem de ser reportada ao Instituto Camões, e é posteriormente partilhada com as diferentes partes interessadas estatais e não estatais. O quadro lógico que inclui as atividades, resultados, indicadores, fontes de verificação, metas e o modelo de avaliação do projeto é definido pela ONGD quando criam o planeamento de cada fase.

São apresentados relatórios de execução física e financeira trimestrais e, uma vez por ano, estes relatórios contemplam uma avaliação intercalar que permitirá aferir em que estado se encontra a execução do processo e introduzir as respetivas melhorias necessárias (Helpo, s.a).

Para avaliar o efeito no desenvolvimento e aprendizagem das crianças e o sucesso do projeto, a Helpo realiza entrevistas aos encarregados de educação e aos professores do EP. Contudo ainda não há uma avaliação do impacto dos serviços de EPE no desenvolvimento das crianças. De modo a produzir informação académica sobre a importância da frequência na EPE e medir o sucesso do programa a Helpo prevê, na fase III, um estudo de impacto que irá avaliar o desenvolvimento das crianças através de testes psicométricos para medir as capacidades e competências (Helpo, s.a).

#### ➤ COORDENAÇÃO NA APLICAÇÃO

A Helpo sempre considerou a variedade de intervenientes da EPE na sua implementação, potenciando as suas intervenções e ações em colaboração não apenas com as autoridades locais mas também com outras instituições ligadas ao DPI, complementado assim os serviços de educação com outros tão essenciais para o desenvolvimento das crianças. De acordo com a ONGD, são criados mecanismos de

parcerias e diálogo produtivo de modo a envolver a comunidade e para que cada um compreenda o seu papel e responsabilidades na implementação e sustentabilidade do projeto (Helpo, 2019).

Uma das atividades de foco da Helpo é promover a participação da DPCGAS e da DPEDH no projeto. Estas autoridades locais fornecem programas auxiliares à Helpo que apoiam a regulamentação das escolinhas e a planificação das atividades, e promovem encontros entre as escolinhas da ONGD e outras escolinhas comunitárias e religiosas da Ilha de Moçambique, com o objetivo de troca de experiências e avaliação dos serviços (Helpo, 2019).

Segundo o coordenador nacional do programa (E2) as Direções Provinciais têm sido parceiras, não dificultam nem criam problemas, e sente que estas apropriam-se do projeto e das escolinhas e têm estado sempre disponíveis e prestáveis para enfrentar os desafios. Como exemplo, refere que *“creio que a Direção Provincial sente orgulho em ter este polo de desenvolvimento no distrito da Ilha de Moçambique e quer mais, e por isso, tem havido uma pressão e um diálogo constante para que consigamos abrir novas instituições”*.

A coordenadora do programa (E4) também concorda que a DPGCAS tem dado um acompanhamento positivo ao projeto e participa ativamente nos conselhos de escolinha. No entanto, a entrevistada destaca que a parceria com o CMIM tem sido complexa. Como exemplo, explica que este órgão deveria fazer os relatórios trimestrais sobre a parceria, no entanto a Helpo é que os realiza; que deviam fazer o acompanhamento do pagamento das mensalidades, e que nas reuniões quinzenais a participação e envolvimento são bastante fracos. Para tentar ultrapassar este problema, foi eleito um vereador do CMIM que irá participar nas reuniões e que vai ser o ponto focal entre o presidente do CMIM e o projeto. Em 2019 já foram notórios alguns progressos, sendo que houve uma maior aproximação das autoridades locais na execução das atividades (Helpo, 2019).

Outra parceria importante na implementação do projeto é com as Universidades locais. Como referido, a Universidade Pedagógica colabora na formação dos educadores, e são realizadas ações complementares de Nutrição em parceria com a Universidade Lúrio, com quem a ONGD tem um protocolo de colaboração para a integração de estagiários finalistas de Licenciatura em Nutrição na componente de Assistência Comunitária. As atividades de nutrição incluem o fornecimento de refeições enriquecidas, rastreio nutricional das crianças e sessões de educação e esclarecimento às crianças, pais e educadores (Helpo, s.a). A coordenadora do programa (E4) salienta que estas atividades nutricionais são de extrema importância para as crianças, uma vez que há altas taxas de desnutrição em Nampula e que o projeto verificou que a alimentação local não é adequada.

Em parceria com o Banco Millenium Bim foram atribuídos bilhetes de identidade às crianças. Muitas vezes as crianças em Moçambique não têm cédula, o que impede que os pais as inscrevam nas escolas primárias, e, normalmente, os bilhetes de identidade são feitos na Escola Secundária. Esta ação teve assim um grande impacto na comunidade e na vida das crianças (Almeida, 2019).

No que concerne à coordenação com os parceiros da cooperação portuguesa, são realizadas reuniões regulares, que envolvem também possíveis futuros parceiros, e visitas às instituições (Helpo, 2019).

#### 4.3.4. UMA ANÁLISE À EFICÁCIA E SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA

A nível de eficácia, o projeto comunitário tem registado um longo caminho de dificuldades mas também de conquistas, recorrendo sempre a novas estratégias e criando soluções eficientes para ultrapassar as barreiras. A prova disso é a abertura de novas escolas ao longo dos anos e os esforços realizados para aumentar continuamente a qualidade de ensino. De um modo geral, todos os entrevistados classificam o impacto do programa como positivo.

O coordenador nacional do projeto (E2) declara que *“aquilo que temos sentido é que realmente as crianças que saem deste processo da EPE têm depois uma adaptação muito mais harmoniosa no primeiro ciclo e conseguem progredir mais facilmente”*. O entrevistado (E2) realça que é importante referir que a Helpo começou a gerir um projeto que, de 2012 a 2015, já tinha começado a ser implementado pela cooperação portuguesa, a qual criou bases sólidas para o sucesso do mesmo e que, posteriormente, a ONGD teve alguns méritos como a abertura de mais duas escolas em contextos rurais, o progresso nas parcerias com as autoridades locais e a colaboração com as universidades.

A entrevistada (E3) salienta que acreditam muito no projeto e que, segundo o *feedback* dos colaboradores, professores e pais, há uma diferença notável no desenvolvimento em diversas áreas entre as crianças que frequentam a EPE e aquelas que não frequentam quando chegam ao EP.

As pesquisas realizadas aos pais e professores do EP revelaram um elevado grau de satisfação em relação ao desenvolvimento na aprendizagem das crianças, comprovando também a eficácia do trabalho realizado pela Helpo (Helpo, 2019). Os resultados dos questionários são apresentados no anexo K. O coordenador nacional do projeto (E2) salienta que, ao realizarem estas pesquisas é notório que os professores do EP preferem trabalhar com as crianças que frequentaram a EPE e referem que estes são muito organizados e já têm noção das bases de aprendizagem, e comentam que a EPE deveria ser grátis e obrigatória. Os pais também notam uma grande diferença no desenvolvimento das crianças, principalmente quando têm filhos mais velhos que nunca frequentaram a EPE. Para este entrevistado (E2) os resultados são especialmente positivos a nível de aprendizagem da língua portuguesa, uma vez que maior parte das crianças apenas falam a língua materna (macua) em casa.

Para a coordenadora do programa (E4) o projeto dá outra visão não apenas às crianças como também aos pais, principalmente porque têm um acompanhamento nutricional e demonstram um desenvolvimento na aprendizagem. Salienta que os encarregados que não têm a noção da importância da EPE e não têm o acompanhamento que a ONGD providencia, fazem com que as crianças trabalhem para gerar dinheiro, e acrescenta que *“quando eles começam a ver que há crianças que estão a ter uma outra rotina, há crianças que estão a ter uma outra educação, há crianças que já conseguem*

*comunicar-se na língua portuguesa, diferentes das outras, eu sinto que de alguma forma modifica de uma maneira positiva a Ilha de Moçambique”.*

Além destes resultados positivos para a socialização das crianças e preparação para o EP, o programa também impacta a vida das famílias e comunidades trazendo benefícios principalmente para as mães, que passam a ter a possibilidade de ir trabalhar. O projeto também é sensível às questões de género, sensibilizando e educando os educadores, professores e pais para a igualdade de género a partir da infância, e empregando várias mulheres e jovens locais (Helpo, s.a).

Em última análise, este modelo da Helpo tem vindo a combater as problemáticas que o subsistema da EPE em Moçambique, como um país em desenvolvimento, enfrenta. Além de proporcionar um futuro mais promissor a estas crianças, contribuindo para a diminuição do abandono escolar e o sucesso no EP e para a redução das altas taxas de analfabetismo, oferece postos de trabalho, e realiza um trabalho fundamental no envolvimento, formação e conscientização das autoridades locais e das comunidades, criando uma mudança de comportamento para que aumente a procura pela EPE e para que sejam criados mais serviços de EPE de qualidade.

A sustentabilidade financeira sempre foi o principal foco do projeto, de modo a que o programa não termine aquando a saída dos ANEs da Ilha de Moçambique e para que o modelo possa ser replicado no país. Como refere Metelo (2017, p.3) *“Do que se trata, é de pôr a funcionar unidades de ensino pré-primário de alta qualidade pedagógica com escassos recursos financeiros, mas muita imaginação e criatividade. E, ainda, com o contributo das famílias dos alunos, de forma a tornar o modelo sustentável, em termos operacionais e financeiros – um modelo, que talvez seja possível replicar futuramente em outros meios”.*

Contudo, não obstante os progressos realizados, ainda persistem alguns desafios. Segundo Faustino (2017, p.9) *“são muitos os desafios na criação e manutenção de Escolinhas de qualidade em meios pobres, dos quais se destaca a sua sustentabilidade”.* O projeto, por ter um grupo-alvo caracterizado pela pobreza e atuar numa zona rural e vulnerável, sempre enfrentou uma situação complexa para garantir a sua sustentabilidade, principalmente porque requer um pagamento por parte dos pais e uma apropriação por parte do CMIM. Em 2012, o programa começou por ser grátis, contudo começaram a ser cobradas propinas aos pais, que ia aumentando gradualmente ao longo dos anos, e as autoridades locais começaram a ser envolvidas na gestão e financiamento (Helpo, s.a).

O coordenador nacional do projeto (E2) salienta que o programa ainda enfrenta grandes dificuldades para se tornar autónomo. Um dos objetivos é que metade do salário dos colaboradores seja financiado pela Helpo e a outra metade pelo lucro das escolinhas, no entanto tem sido difícil alcançar esta meta uma vez que alguns pais ainda não pagam as mensalidades.

As realidades económicas familiares são muito diferentes nas três zonas onde se encontram as escolinhas, sendo que, por exemplo, os encarregados de educação das crianças do CIIM são, na maioria, assalariados da função pública, em contraste com os pais camponeses da comunidade do



Bairro Filipe Samuel Magaia, os quais não recebem um salário fixo. Deste modo, o valor das mensalidades é adaptado a cada realidade onde se inserem os serviços. Além disso, o projeto já prevê que nas zonas mais rurais os pagamentos das mensalidades nunca seja muito elevado e que, portanto, nunca poderá cobrir 50% dos gastos fixos (Faustino, 2017). Ademais, a entrevistada (E3) salienta que o valor é simbólico, comparando com os valores que são cobrados na cidade de Nampula que são 10 vezes superiores, e que não é suficiente para cobrir os gastos das escolinhas.

Os entrevistados (E2, E4) reconhecem que há pais que não têm condições para pagar este valor, no entanto dá como exemplo o facto de muitos encarregados gastarem valores altos nas festas de graduação das crianças, em roupas ou decorações, mas que reclamam do valor das propinas, significando que há uma fraca gestão de prioridades e desvalorização da EPE.

Por outro lado, a coordenadora do programa (E4) realça que à medida que o valor das propinas aumenta as inscrições baixam, mesmo que sejam adaptados às realidades locais, isto deve-se não apenas ao facto de os encarregados da educação não valorizarem suficientemente a EPE, mas também porque há outras barreiras que os impedem de inscrever as crianças. Como referem todas as coordenadoras pedagógicas (E5, E6, E7), as propinas são um pouco elevadas para algumas famílias locais e, de acordo com a coordenadora pedagógica do Lumbo (E6), *“os pais revoltam-se um pouco quando as mensalidades aumentam”*. Na ECFSM, apesar de ser a escolinha que cobra o valor mais baixo, é a que fica mais longe e numa zona mais isolada, portanto, e, segundo a coordenadora pedagógica (E7) isto torna-se um desafio para aumentar as inscrições e afirma que *“apesar dos pais terem vontade de pôr os filhos na escolinha reclamam da distância”*.

Para solucionar esta problemática a Helpo realiza um trabalho constante de conscientização junto dos pais e funcionários para que valorizem a EPE e o projeto, demonstrando a importância dos pais contribuírem para a sua sustentabilidade e autonomia (Helpo, s.a).

Apesar das boas sinergias e sentido de cooperação com as Direções Provinciais, destacada por Faustino (2019), e pela entrevistada (E3) quando afirma que *“como as autoridades locais têm a consciência que não têm capacidade para fazer a implementação da EPE de forma autónoma, valorizam o projeto e o apoio que a Helpo está a dar”*, os entrevistados (E2, E3, E4) destacam também o fraco envolvimento e a falta de vontade do CMIM se apropriar do programa como uma grande barreira que compromete a sustentabilidade a longo prazo. Isto continua a ser uma dificuldade pois o CMIM, além de não reconhecer a importância da EPE, apresenta uma lacuna em termos de capacidades técnicas e financeiras para suportar o projeto e inserir os trabalhadores das escolinhas nos quadros de pessoal estatal. Como constatado no subcapítulo 4.1.4, quanto mais desce o nível de hierarquia das autoridades do governo de Moçambique ligadas à EPE, mais aumenta a dificuldade de colaboração e o nível de envolvimento e de interesse dos parceiros, facto que compromete a viabilidade a longo prazo dos projetos privados.

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Grande parte da bibliografia encontrada e analisada sobre a implementação da EPE segue a linha das grandes organizações internacionais como a UNESCO e a UNICEF. Estas recomendações centram-se nas medidas que os governos devem tomar e são recomendadas as parcerias com os diversos intervenientes a fim de universalizar a EPE. Apesar do seu valor, é notável a falta de estudos que contextualizem e provem o impacto e os desafios dos ANEs na implementação desta educação.

Como um país em desenvolvimento, Moçambique apresenta um panorama crítico onde apenas 4% das crianças têm acesso à EPE (MINEDH, 2020). Os indicadores e estatísticas da educação, em específico do EP permitem constatar que há uma grande necessidade de implementar esta educação. Contudo, as informações recolhidas nos documentos e a opinião dos entrevistados demonstram que a causa desta situação é principalmente o facto do subsistema não ser considerado prioritário e fundamental. Estes dados também permitiram verificar que o país apresenta grandes disparidades geográficas entre o norte e o sul e entre os meios urbano e rural.

Ao analisar o contexto do estudo de caso, um distrito maioritariamente rural no norte do país, foi possível verificar que além de apresentar grandes dificuldades estruturais que colocam a população em desvantagens, das quais a educação é uma delas, os dados disponíveis relacionados com a EPE e com o EP revelaram que há uma grande necessidade que não está a ser atendida nem pelo serviço público nem privado, ou seja que é uma área desfavorecida e rural com pouca presença do SNE e dos ANEs. Além disso, a desresponsabilização e falta de valorização por parte autoridades locais pela implementação da EPE ainda é maior do que a nível central.

Para responder às perguntas de partida, é necessário primeiramente constatar a situação e desafios enfrentados pelo sistema público e pelos ANEs, para depois verificar se o programa da Helpo está a contribuir para a implementação de uma EPE eficaz e sustentável numa comunidade desfavorecida.

A nível de eficácia, que engloba os elementos de equidade e qualidade, foi possível constatar que, apesar do governo carecer de padrões de qualidade e mecanismos de monitoria que permitam fazer uma avaliação assertiva, tanto na análise documental como na percepção dos entrevistados é possível constatar que a implementação pública apresenta lacunas críticas em diversos elementos essenciais, o que leva a uma qualidade e oferta bastante limitadas.

Apesar do papel de relevo que os ANEs têm na implementação da EPE em Moçambique, a escassez de publicações de cariz científico não permite validar os resultados e constatar a eficácia dos programas a nível de qualidade e equidade. A análise detalhada ao programa da ONGD Helpo permitiu verificar que o modelo aplicado tem alcançado resultados positivos, facto comprovado pela abertura de mais escolinhas e pelo progresso na qualidade de ensino através da inovação na busca por soluções alternativas. Não obstante, é importante lembrar que a UNICEF (2019) destaca que o aumento do acesso tem de ser acompanhado com a garantia da qualidade, caso contrário vai acontecer com a EPE o mesmo que está a acontecer com o EP no país. Assim sendo é

crucial que tanto o governo como os ANEs reúnam esforços em prol deste objetivo.

Além de ser necessário garantir a eficácia, a UNICEF salienta a sustentabilidade como um elemento crucial nos programas de EPE, sejam eles públicos ou privados. Assim como os outros países em desenvolvimento, Moçambique apresenta uma lacuna crítica a nível de subfinanciamento do subsistema. Além disso o discurso do governo e a transferência de responsabilidade para os ANEs faz com que os programas oferecidos por estes sejam a única opção para muitas crianças desfavorecidas.

Por sua vez, a sustentabilidade dos programas dos ANEs, e para que alcancem a eficácia necessária, exigem que sejam cobradas propinas aos pais. Este é um risco salientado por Barrera-Osorio et al. (2012), que resulta na exclusão das crianças mais desfavorecidas. Já a UNICEF (2019) destacava que é crucial que as medidas que os governos implementem devem ter como base a “universalização progressiva”, o que não está a ser alcançado em Moçambique.

Noutra perspetiva, autores como Gustafsson-Wright et. al. (2017). e LaRocque (2007) destacam a complexidade que os ANEs enfrentam para garantir a sustentabilidade dos projetos nos países em desenvolvimento. No geral, a análise ao papel dos ANEs e a opinião da entrevista (E1) mostram que estes programas não conseguem ser autossustentáveis nem autónomos quando o financiamento externo acaba, facto que advém principalmente do facto do governo não se apropriar dos projetos, dificultando assim a continuidade destes a longo prazo. Apesar do modelo da Helpo também enfrentar estas dificuldades, são notórios os esforços que estão a ser implementados no sentido do programa se tornar autónomo, como a abertura de escolinhas em zonas rurais com propinas adaptadas à realidade económica e local e o progresso no envolvimento e sensibilização das famílias e autoridades locais.

Neste cenário, os entrevistados (E1, E2 e E3) e a bibliografia recomendam algumas soluções que devem ser urgentemente aplicadas. O governo deve começar por implementar as medidas da UNICEF, adaptadas ao contexto, e por priorizar e investir no subsistema na prática, o que iria levar a uma valorização acrescida desta educação, aumentando a oferta e, tal como referido por Schaeffer (2015), impulsionando a procura. No que concerne às parcerias é necessário haver uma divisão eficiente de responsabilidades e de papéis, assim como recomendam os autores (LaRocque, 2007; UNICEF, 2011; Sriram et. al., 2014; Patrinos et al., 2009), ou seja, o governo deveria assumir os seus papéis de órgão regulador, implementador, supervisor e avaliador e os ANEs deveriam canalizar o financiamento diretamente para o governo, para aumentar a oferta pública gratuita e para aprimorar as capacidades técnicas.

Em suma, os resultados apurados nesta análise, são expressivos na positiva, permitindo assim concluir que o modelo do programa da Helpo está a responder às necessidades da comunidade rural e desfavorecida de Nampula, e que está a ultrapassar os desafios e barreiras enfrentados pelo governo e pelos outros ANEs em diversas subcategorias, contribuindo para implementar uma EPE eficaz e sustentável na Ilha de Moçambique.

### Limitações:

- A situação da pandemia mundial COVID-19 não permitiu uma segunda deslocação presencial ao terreno, limitando a recolha de dados tanto de documentos como de entrevistas a intervenientes essenciais para complementar a análise.
- A carência de estudos e dados disponíveis e atualizados online restringiram a análise documental. Ademais foi possível constatar a falta de coerência dos dados nas diversas fontes, o que põe em causa a veracidade dos mesmos.
- A impossibilidade de realizar as entrevistas presenciais também dificultou o processo de análise. Por exemplo, em algumas entrevistas online não foi possível utilizar a câmara e analisar a reação física dos entrevistados.
- Sendo que foi realizado um estudo de caso, este apresenta a limitação de não ser possível generalizar a análise, a qual deve ser sempre contextualizada (Bryman, 2012).
- O estudo foi conduzido individualmente, tanto na recolha como na análise dos dados. A realização de estudos de maior dimensão poderão permitir reforçar o argumento apresentado.

### Estudos Futuros:

- Uma vez que foi uma fragilidade encontrada nos estudos e uma limitação da pesquisa, para contextualizar a problemática, é fundamental fazer um estudo que analise a perceção dos encarregados de educação para constatar quais são as barreiras que os impedem de inscrever os filhos na EPE, podendo ser económicas e culturais ou se é realmente apenas a falta de valorização.
- Numa pesquisa semelhante no futuro, é essencial incluir os intervenientes do estado não apenas para caraterizar a implementação da EPE pública como para aprofundar o conhecimento sobre os desafios e a sua conscientização e opinião sobre a priorização do subsistema. Para tal, seria relevante fazer entrevistas aos diversos níveis de hierarquia do governo ou realizar um *focus group* com um representante de cada nível.
- Neste estudo não foram considerados como uma barreira à implementação da EPE os outros serviços de DPI, pelo que seria interessante incluir estas variáveis numa pesquisa futura.
- Seria interessante realizar um estudo que compare dois modelos de implementação não estatais no meios urbano e no meio rural, de modo a aferir se o impacto e dificuldades são os mesmos, ou se são específicos a cada contexto geográfico de Moçambique.
- Dada a falta de conscientização, seria também vantajoso abordar modelos de campanha de sucesso nos países em desenvolvimento que pudessem ser aplicados em Moçambique de modo a aumentar a oferta e a procura pelos serviços de EPE.

## BIBLIOGRAFIA

- Aid Global, s.a. *Educadores em Movimento*. Disponível em: <https://aidglobal.org/?project=educadores-em-movimento> (acedido a 15 de Outubro de 2020)
- Almeida, C., 2016. *Património de Palmo e Meio*. in Helpo, 2016. *Mundo h* 33. Disponível em: [https://issuu.com/asshelpo/docs/mundoh\\_33\\_bolso](https://issuu.com/asshelpo/docs/mundoh_33_bolso) (acedido a 30 Outubro de 2020).
- Almeida, C., 2019. *Graduação do pré-escolar na Ilha de Moçambique*. in Helpo, 2019b. *Mundo h* 45. Disponível em: <https://view.joomag.com/minha-primeira-publica%C3%A7%C3%A3o-mundoh45-bolso/0179225001570791709/p8?short> (acedido a 30 Outubro de 2020).
- Assembleia da República, 2018. *Lei n° 18/2028*. Maputo: Assembleia da República. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/108938/134915/F1233978312/Lei%2018\\_2018%20MOZAMBIQUE.pdf](https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/108938/134915/F1233978312/Lei%2018_2018%20MOZAMBIQUE.pdf) (acedido a 15 de Outubro de 2020)
- Azevedo, M., 2018. *Aula: Revisão dos Desafios da Educação – Leituras Actuais*. *Revista de Pedagogía de la Universidad de Salamanca*, ISSN 0214-3402, n°24, 193-195. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6606282> (acedido a 21/05/2020).
- Banco Mundial, 2011. *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington DC: World Bank. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/418511491235420712/Education-Strategy-4-12-2011.pdf> (acedido a 22/05/2020).
- Banco Mundial, 2013. *Is Preschool Good for Kids?*. Disponível em: [https://www.heart-resources.org/doc\\_lib/preschool-good-kids-case-study-mozambique/](https://www.heart-resources.org/doc_lib/preschool-good-kids-case-study-mozambique/) (acedido a 1 de Outubro de 2020)
- Banco Mundial, 2018. *Mozambique: National Education Profile*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/MZ> (acedido a 10 de Outubro de 2020)
- Barrera-Osorio, F., Guaqueta, J., e Patrinos, H., 2012. *The Role of Public-Private Partnerships in Education*. In *Public Private Partnerships in Education*. Eds. S.L. Robertson, K. Mundy, A. Verger, F. Menashy. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- BERA, 2011. *Ethical Guidelines for Educational Research*. Disponível em: <https://www.bera.ac.uk/publication/bera-ethical-guidelines-for-educational-research-2011> (acedido a 1 de novembro de 2020)
- Berd, A., Maia, C., e Burger, B., 2017. *Education Inequality in Mozambique*. Helsinki: UNU-WIDER
- Boeskens, L., 2016. *Regulating Publicly Funded Private Schools: A Review of the Literature on Equity and Effectiveness*. OECD Education Working Paper No. 147. Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5jln6jcg80r4.pdf?expires=1479672637&id=id&>

- accname=guest&checksum=968E8FB476F7F7DFAA18D07B99080DDD. (acedido a 1 de novembro de 2020)
- Bogdnan, R. e Biklen, S., 1996. *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora
- Brydon, L., 2006. *Ethical Practices in Doing Development Research*. In Vandana Desai & Robert B. Potter (Ed.), *Doing Development Research*. London: SAGE Publications.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press.
- Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, 2016. *Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique (2011-2014) – Avaliação Conjunta*. Lisboa: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua
- Cohen, L. et al., 2009. *Research Methods in Education (6.a ed.)*. Nova Iorque: Routledge.
- Faustino, I., 2017. *Aprender pelo princípio... conquistas e desafios na Ilha de Moçambique*. in Helpo 2017b. *Mundo h 40*. Disponível em: [https://issuu.com/asshelpo/docs/mundoh\\_40\\_bolso](https://issuu.com/asshelpo/docs/mundoh_40_bolso) (acedido a 30 Outubro de 2020).
- Ferreira, M., 2017. *Wunuwatza*. in Helpo, 2017a. *Mundo h 37*. Disponível em: [https://issuu.com/asshelpo/docs/mundoh37\\_bolso](https://issuu.com/asshelpo/docs/mundoh37_bolso) (acedido a 30 Outubro de 2020).
- Francisco, A., 2015. *Estudo exploratório da situação da educação nos países participantes do PCSS-Lusófonos. Relatório de Moçambique*. Maputo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- Godoy, A. 2006. *Estudo de caso qualitativo*. In: Silva, B., Godoy, A. Christiane K., e Bandeira-De-Melo, R. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.
- Gove, A et al., 2017. *Assessing the Impact of Early Learning Programs in Africa*. In: Kenneth R. et al., (Eds.), *Global Approaches to Early Learning Research and Practice. New Directions for Child and Adolescent Development*. 158, 25–41.
- Governo do Distrito da Ilha de Moçambique, 2019. *Plano Económico e Social – Orçamento Distrital para 2019. Ilha de Moçambique*: Governo do Distrito da Ilha de Moçambique.
- GPE, 2019. *Results Report 2019*. Disponível em: <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2019> (acedido a 2 de junho de 2020).
- GPE, 2015. *Can pre-primary education help solve the learning crisis in Africa?* Disponível em: <https://www.globalpartnership.org/blog/can-pre-primary-education-help-solve-learning-crisis-africa> (acedido 3 de Junho de 2020).
- GPE, 2019b. *Summative GPE country program evaluation*. Canada: Universal Management Group
- GPE, 2020. *Results Report 2020*. Disponível em: <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2020> (acedido a 15 de setembro de 2020).
- Gustafsson-Wright et al. 2017. *Public-Private Partnerships in Early Childhood Development: The Role of Publicly Funded Private Provision*. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp->

- [content/uploads/2017/12/eecd-public-private-partnerships-20171227.pdf](#). (acedido a 10 de setembro de 2020)
- Heckman, J.J., 2006. *Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy. Paper presented at the Committee for Economic Development/PEW Charitable Trusts/PNC Financial Services Group forum on 'Building the Economic Case for Investments in Preschool*, New York.
- Helpo, 2019. Relatório de Execução 2019 - *Projecto Cluster da Cooperação Portuguesa, Fase II Componente III: Promoção e Desenvolvimento do Ensino pré- escolar no Distrito da Ilha de Moçambique*. Nampula: Helpo (Documento não publicado)
- Helpo, s.a. *Fase III do Cluster da Cooperação Portuguesa, eixo 3 Promoção e Desenvolvimento do Ensino Pré-escolar na Ilha de Moçambique – Documento de Projeto*. Lisboa: Helpo (Documento não publicado)
- IPEE UNESCO, 2019a. *Justificativa para Investir na educação pré-primária*. Disponível em: <https://www.globalpartnership.org/content/rationale-investing-pre-primary> (acedido a 9 de setembro de 2020)
- IPEE UNESCO, 2019b. *Visão geral do planeamento da educação pré-primária*. Disponível em: <https://www.globalpartnership.org/content/overview-planning-pre-primary> (acedido a 9 de setembro de 2020)
- IPEE UNESCO, 2019c. *Integração da educação pré-primária em uma análise do setor educacional*. Disponível em: <https://www.globalpartnership.org/content/overview-planning-pre-primary> (acedido a 12 de setembro de 2020)
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2015. *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar IOF 2014/2015*. Maputo: INE. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-sobre-orcamento-familiar/relatorio-final-do-inquerito-ao-orcamento-familiar-iof-2014-15> (acedido a 12 de outubro de 2020)
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2018. *Mulheres e Homens em Moçambique 2017*. Maputo: INE.
- INE (Instituto Nacional de Estatística), 2019. *Censos 2017 – IV Recenseamento Geral da População e Habitação*. Documento Final de Apuramento Preliminar. Maputo: INE.
- Instituto Nacional de Estatística, s.a. *IV Recenseamento Geral da População e Habitação: Nampula (Online)*. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/nampula> (acedido a 10 de Outubro de 2020)
- Instituto Nacional de Estatísticas, 2012. *Estatísticas do Distrito Ilha de Moçambique – Março 2012*. Maputo: INE
- LaRocque, N., 2007. *Contracting for the Delivery of Education Services: A Typology and International Examples*. New Zealand: Business Roundtable.

- LaRocque, N., e Lee, S., 2011. *Non-State Providers and Public-Private Partnerships in Education for the Poor*. Disponível em: [https://www.unicef.org/eapro/Final\\_NSP\\_lowres.pdf](https://www.unicef.org/eapro/Final_NSP_lowres.pdf) (acedido a 10 Outubro de 2020).
- Lima, J. e Martins, S., 2019. *A Process Evaluation of the Mozambique Early Childhood Development Project (Dicipe) 2012-2019*. Maputo: Banco Mundial
- Metelo, A., 2017. *Em Expansão*. in Helpo, 2017a. *Mundo h 37*. Disponível em: [https://issuu.com/asshelpo/docs/mundoh37\\_bolso](https://issuu.com/asshelpo/docs/mundoh37_bolso) (acedido a 30 Outubro de 2020).
- MINEDH, 2017. *Estatística da educação, levantamento escolar 2017*. Maputo, Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
- Ministério da Educação e Cultura, 2006. *Plano Estratégico da Educação 2006-2010/11 – Fazer da escolar um polo de desenvolvimento consolidando a Moçambique*. Maputo: Ministério da Educação e Cultura
- Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, 2020. *Plano Estratégico da Educação 2020-2029. Por uma Educação Inclusiva, Patriótica e de Qualidade*. Maputo: Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
- Ministério da Educação, 1998. *Plano Estratégico da Educação 1999-2003 – “Combater a Exclusão, Renovar a Escola”*. Maputo: Ministério da Educação
- Ministério da Educação, 2012. *Plano estratégico da educação, vamos aprender – construindo competências para um Moçambique em Desenvolvimento*. Maputo: Ministério da Educação
- Ministério da Educação, 2012b. *Estratégia do Desenvolvimento Integrado da Criança em Idade Pré-Escolar (DICIPE) 2012-2021*. Maputo: Ministério da Educação
- Nações Unidas, 2015. *Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio*. Nações Unidas. Disponível em: <http://abm.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/10/Relatorio-sobre-os-Objetivos-do-Milenio-2015.pdf> (acedido a 21/05/2020).
- Nações Unidas, s.a. *Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/> (acedido a 22 de maio de 2020).
- Osório, A. e Meirinhos, M., 2010. *O Estudo de caso como estratégia de investigação em educação*. Eduser – Revista de Educação.
- Patrinos, H., Barrera-Osorio, F., e Guaqueta, J., 2009. *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington D.C.: The World Bank Group. *Publicly Funded Private Provision*. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/public-private-partnerships-in-early-childhood-development-the-role-of-publicly-funded-private-provision/> (acedido a 14 de setembro de 2020).
- Pereira, G., 2014. *Educação na Arquidiocese de Nampula. Estudo diagnóstico do sector*. Nampula: Fundação Fé e Cooperação



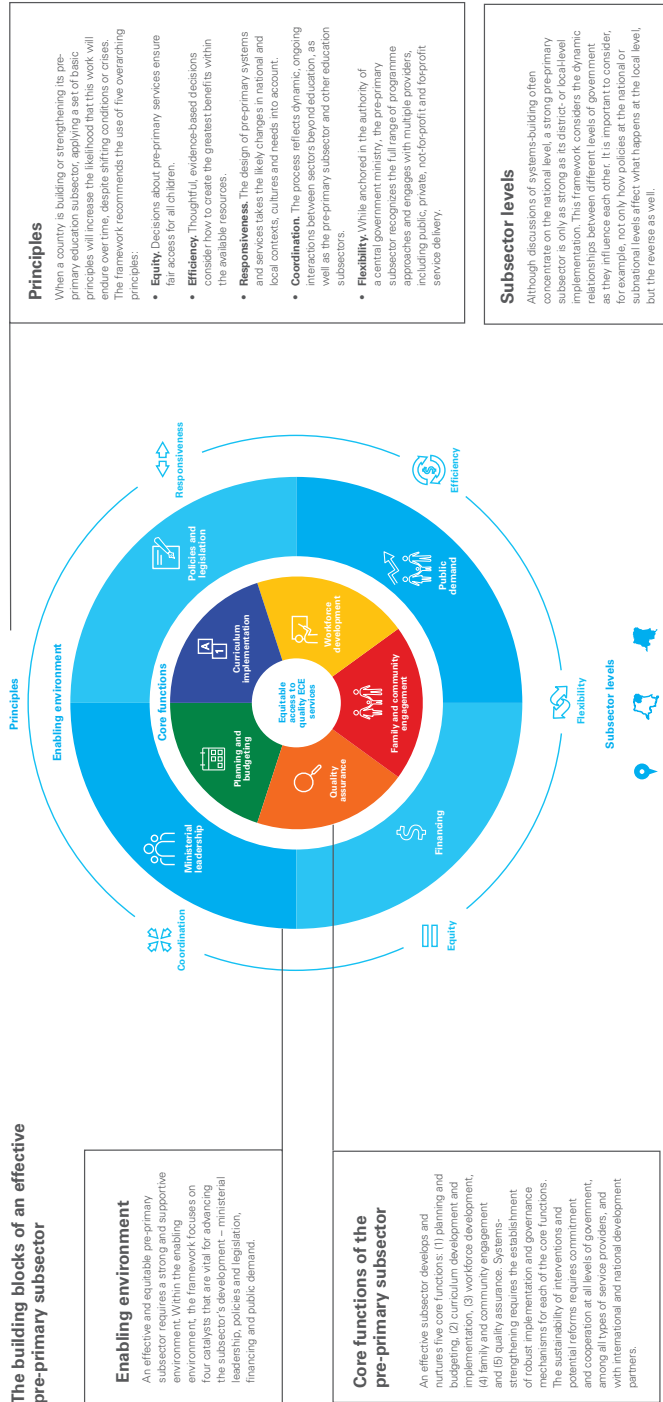
- Raupp, M., Newman, B., Revés, L., 2013. *Impact Evaluation for the USAID/ Aprender a Ler Project in Mozambique. Baseline Report*. Maputo: USAID Mozambique.
- Roberston, L., Mundy, K., Verger A., e Menashy, F., 2012. *An introduction to public private partnerships and education governance*. In: *Public Private Partnerships in Education: New Actors and modes of Governance in a Globalizing World*. Northampton, M.A., USA: Edward Elgar publishing
- Rose, P. 2007. *NGO Provision of Basic Education: Alternative or complementary service delivery to support access to the excluded?*, CREATE Research Monograph No.3, Brighton: University of Sussex.
- Runde, D., e Zargarian, A., 2013. *The Future of Public-Private Partnerships: Strengthening a Powerful Instrument for Global Development. Commentary, October 25, 2013*. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/future-public-private-partnerships-strengthening-powerful-instrument-global-development> (acedido a 22 de junho de 2020).
- Schaeffer, S., 2015. *The Demand for and the Provision of Early Childhood Services since 2000: Policies and Strategies*. UNESCO. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232457>. (acedido a 22 de julho de 2020).
- Scott, J., 1990. *A Matter of Record*. Cambridge: Polity.
- Sriram, S., Venkataraman, R, e Chen, L., 2014. *Partnering for outcomes: Public-private partnership for school education in Asia*. McKinsey Center for Government, McKinsey & Co.
- Stake, R., 1999. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Stake, R., 2000. *Case Studies*. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln. In: *Handbook of Qualitative Research* (pp. 435-453). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tesch, R., 1990. *Qualitative research: Analysis types and software tools*. New York: Falmer.
- UIS (UNESCO Institute for Statistics), 2018. *One in Five Children, Adolescents and Youth is Out of School*. Fact Sheet n. ° 48. (pdf). UNESCO. Disponível em: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs48-one-five-children-adolescents-youth-out-school-2018-en.pdf> (acedido a 22 de maio de 2020).
- UNESCO, 2012. *Expanding equitable early childhood care and education is an urgente need*. Policy Paper 03, April 12.
- UNESCO, 1999. *Education For All Assessment: Mozambique*. UNESCO. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219484?posInSet=1&queryId=53ef9068-068a-4787-b800-f7853a75c68b> (acedido a 12 de outubro de 2020)
- UNESCO, 2000. *The Dakar Framework for Action. Education for All: meeting our collective commitments (including six regional frameworks for action)*. UNESCO. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147> (acedido a 20 de maio de 2020).

- UNESCO, 2006. *EFA Global Monitoring Report: Strong Foundations*. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147794> (acedido a 20 de junho de 2020).
- UNESCO, 2015. *World Education Forum 2015: Final Report*. UNESCO. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243724> (acedido a 20 de maio de 2020).
- UNESCO, 2015b. *Education For All 2000-2015: Achievements and Challenges*. Disponível em: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges> (acedido a 21 de junho de 2020).
- UNESCO, 2017a. *Education for Sustainable Development Goals: Learning Objectives*. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247444> (acedido a 22 de maio de 2020).
- UNESCO, 2017b. *Global Education Monitoring Report: Accountability in Education*. Disponível em: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education> (acedido a 22 de maio de 2020).
- UNESCO, 2017c. *Reducing global poverty through universal primary and secondary education*. Policy Paper 32 – Fact Sheet 44. (pdf) Montreal: UNESCO. Disponível em: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/reducing-global-poverty-through-universal-primary-secondary-education.pdf> (acedido a 22 de maio de 2020).
- UNESCO, 2019. *UNESCO Warns that, Without Urgent Action, 12 Million Children Will Never Spend a Day at School*. Disponível em: <https://en.unesco.org/news/unesco-warns-without-urgent-action-12-million-children-will-never-spend-day-school-0> (acedido a 23 de maio de 2020).
- UNESCO, 2019b. *Concept note for the 2021 Global Education Monitoring Report on non-state actors*. Disponível em: [https://en.unesco.org/gem-report/non-state\\_actors](https://en.unesco.org/gem-report/non-state_actors). (acedido a 22 de setembro de 2020).
- UNICEF, 2011. *Non-State Providers and Public-Private Partnerships in Education for the Poor*. Disponível em: <https://www.adb.org/publications/non-state-providers-and-public-private-partnerships-education-poor>. (acedido a 13 de setembro de 2020).
- UNICEF, 2017. *Early Moments Matter for Every Child*. Disponível em: [https://www.unicef.org/media/files/UNICEF\\_Early\\_Moments\\_Matter\\_for\\_Every\\_Child\\_report.pdf](https://www.unicef.org/media/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_report.pdf) (acedido a 4 de junho de 2020).
- UNICEF, 2018. *Informe Orçamental Educação 2018*. UNICEF. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2019-04/2018-Informe-Orcamental-Educacao.pdf> (acedido a 11 de outubro de 2020)
- UNICEF, 2019. *A World Ready to Learn: Prioritizing quality early childhood education*. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/a-world-ready-to-learn-report/> (acedido a 22 de maio de 2020).
- UNICEF, 2019b. *Informe Orçamental: Educação Moçambique 2019*. UNICEF. Disponível em: [https://www.unicef.org/mozambique/media/2746/file/informe\\_Or%C3%A7amental\\_2019\\_-](https://www.unicef.org/mozambique/media/2746/file/informe_Or%C3%A7amental_2019_-)

- [Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf](#) (acedido a 10 de outubro de 2020)
- UNICEF, 2020. *Criado para Durar*. Disponível em: <https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-04/Criado-para-durar-quadro-educacao-pre-primaria-universal-qualidade.pdf> (acedido a 7 de setembro de 2020)
- UNICEF, 2020b. *Mozambique. Key Demographic Indicators*. Disponível em: <https://data.unicef.org/country/moz/> (acedido a 10 de Outubro de 2020)
- Weiss, R. 1994. *Learning from Strangers*. New York: Free Press
- Woodhead, M., e Moss, P., 2007. *Early Childhood and Primary Education: Transitions in the Lives of Young Children. Early Childhood in Focus*. Milton Keynes: Open University.
- World Bank, PPIAF, ADB, IDB, OMIN, 2014. *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 2.0*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank, s.a. *Data*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.UNER?locations=ZG> (acedido a 23 de maio de 2020).
- Yin, R., 1994. *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos* (2 ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Zubairi, A e Rose, P. 2018. *Just Beginning: Addressing inequality in donor funding for Early Childhood Development*. REAL Centre, University of Cambridge. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/donor-scorecard-just-beginning-addressing-inequality-donor-funding-early-childhood>. (acedido a 20/07/20)

# ANEXOS

## Anexo A. Resumo visual dos elementos que constituem um subsector pré-primário eficaz e sustentável



Fonte: UNICEF (2020, p.16)

## Anexo B. Classificação e Exemplos de PPPs

PPP type	Examples
Education service delivery initiatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contracting with private schools for delivery of education services</li> <li>• Contracting with private providers for delivery of specialist curricula</li> <li>• Provision of tutoring services</li> </ul>
Non-state management of public schools	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private management of public schools</li> </ul>
Voucher and voucher-like initiatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicly and privately financed voucher programmes</li> <li>• Targeted scholarship programmes</li> <li>• Payment of subsidies to students at private schools</li> <li>• Education tax credits/tax assistance</li> </ul>
Professional and support services	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teacher training</li> <li>• Curriculum design</li> <li>• School review/evaluation services</li> <li>• Ancillary services, such as meals and transportation</li> <li>• Educational testing and school rating services</li> </ul>
Infrastructure initiatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private finance initiatives – finance, construction and maintenance of core and non-core educational assets</li> <li>• Private leasing of public school facilities</li> <li>• Equipping and maintenance of IT laboratories</li> </ul>
Philanthropic initiatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scholarships, private voucher programmes</li> <li>• School sponsorships</li> <li>• Adopt-a-school programmes</li> <li>• School construction</li> </ul>

Fonte: UNICEF (2011, p.29)

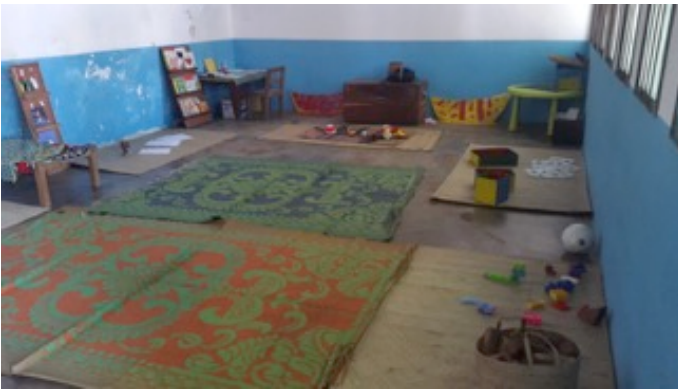
## Anexo C. Enquadramento para Análise do papel dos ANEs

Activity	Stakeholders
<b>Provision</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Core education services</li> <li>■ Learning-related support goods and services</li> <li>■ Non-learning-related support goods and services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Community, NGO and faith-based schools</li> <li>■ Private schools and chains</li> <li>■ Tutoring companies and individual tutors</li> <li>■ Infrastructure, publishing and catering companies</li> </ul>
<b>Financing</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Household education expenditure</li> <li>■ Government funding of non-state actors or households</li> <li>■ Bilateral and multilateral donor strategies</li> <li>■ Corporate social responsibility and philanthropic activity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Households</li> <li>■ Government (through taxation) and aid donors</li> <li>■ Private sector, e.g. banks, corporations and philanthropic foundations</li> </ul>
<b>Governance</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regulation rules and implementation</li> <li>■ Accountability mechanisms</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Government and private regulators</li> <li>■ Parents, community and civil society</li> </ul>
<b>Influence and innovation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Knowledge generation</li> <li>■ Political lobbying, advocacy and network activities</li> <li>■ Innovations in teaching and learning</li> <li>■ Innovations in financing and management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Research funders, researchers and think tanks</li> <li>■ Industry associations and teacher unions</li> <li>■ International organizations and donors</li> <li>■ Civil society, voters and media</li> </ul>

Fonte: UNESCO (2019b, p. 6)

## Anexo D. Imagens das Escolinhas do Programa da Helpo

### a) Centro Infantil da Ilha de Moçambique



b) Escolinha Comunitária Pérola do Lumbo



c) Escolinha Comunitária Filipe Samuel Magaia





## ANEXO E. Guiões das Entrevistas Individuais

### a) Guião para Entrevista ao MGCAS

Nota: Não foi possível realizar a entrevista individual

Nota 2: O guião foi utilizado como orientador na pesquisa documental (as perguntas às quais não foi possível adquirir dados estão marcadas a cinzento)

<b>Valorização da EPE</b>
Qual é a importância da EPE? (criança, pais, sistema educativo, sociedade, país)
Acha que a EPE contribui para diminuir os níveis de pobreza/disparidades em Moçambique? De que forma?
Acha que um investimento na EPE poderia melhorar o desenvolvimento económico do país? de que forma?
<b>Posicionamento e Responsabilização na Implementação</b>
De que modo os serviços de EPE devem ser sustentáveis? (país, ANE, estado)
Como deve ser feita a implementação da EPE para que seja eficaz e sustentável? Qual é que acha que deve ser o papel das autoridades locais na implementação?
Que medidas deveria o governo central e o local adotar para melhorar a implementação da EPE em Moçambique?
Qual é a sua opinião sobre os ANEs que estão a implementar a EPE em Moçambique?
<b>Situação da EPE em Moçambique</b>
Acha que em Moçambique tem havido uma implementação de qualidade, equidade e sustentável da EPE a nível público? Porque?
Acha que o Governo tem vindo a demonstrar uma vontade política em priorizar a EPE?
Acha que a EPE tem vindo a ser valorizada em Moçambique? (país, governo, comunidades, etc)
Qual é o maior desafio na implementação da EPE pública em Moçambique?
De que modo o governo pode explorar formas alternativas eficazes para ultrapassar estes desafios?
<b>Caracterização da EPE Pública em Moçambique</b>
<b>Políticas e Legislação</b>
De que forma é priorizada a EPE nos planos e orçamentos do Estado?
Tem diretrizes específicas? (anos obrigatórios e grátis, integrado no EP, etc)
Há uma política ou estratégia nacional específica para a EPE? (quadro político-legal)
Há uma legislação nacional para a EPE?
Estas políticas e legislações são aplicadas eficazmente pelo governo, inclusive a nível local?
Estas políticas e legislações são criadas com base em evidências e consulta com os stakeholders?
As políticas e legislações são formuladas por que Ministério?
Que competências assume o Governo?
<b>Liderança e Capacidade Ministerial</b>
Quem é o ministério responsável pela EPE?

Quais são as autoridades locais responsáveis?
A divisão das responsabilidades está definida de forma clara?
Os níveis subnacionais têm responsabilidades de liderança?
Como é capacidade técnica a nível central e local?
De que modo estes órgãos priorizam a EPE? Qual é a sua visão?
Têm uma ligação a instituições pertinentes da sociedade civil e organizações?
O Governo central colabora e aloca recursos suficientes às autoridades locais?
<b>Financiamento</b>
O financiamento do subsector provem de que fontes? (pública, privada, individuais)
Qual é a alocação dos recursos públicos da educação para a EPE? (versus outros níveis de ensino)
Há uma alocação específica de orçamento destinada à EPE?
A EPE é priorizada no Orçamento da Educação?
Ha uma alocação suficiente de recursos internos e externos?
Os fundos são alocados de forma equitativa no país?
Qual é o peso dos atores não estatais no financiamento da EPE?
Os programas de EPE públicos são sustentáveis?
Qual é a despesa por criança matriculada?
<b>Procura do Público</b>
Existe um apoio e procura do público? (administrações, responsáveis, sociedade civil, pais e comunidades)
São desenvolvidas políticas e recursos para dar resposta às necessidades das comunidades e famílias?
Os objetivos e planos do governo respondem à procura?
A EPE é um tema regular abordado na comunicação social?
O subsistema responde à diversidade linguística, cultural, étnica e social?
<b>Planeamento e Orçamentação</b>
A EPE está incluída no Plano Estratégico de Educação?
Os recursos são alocados de forma justa para os meios rurais e urbanos?
Quando se expande o acesso é garantida a qualidade dos serviços? De que forma?
Existem planos direcionados e esforços centrados para garantir um acesso equitativo e um aumento da qualidade?
Estes planos têm em conta a diversidade de prestadores de serviço, fontes e tipos de programa?
Os planos são baseados em evidências, incluindo a nível local?
De que modo são distribuídos os fundos públicos da EPE? (formações professores, materiais, instalações, salários)
<b>Desenvolvimento e implementação do currículo</b>
Como está definido e reconhecido oficialmente o quadro curricular e o conteúdo do currículo?
Há um currículo aprovado e disponível?

Todos os provedores de serviços implementam este currículo?
Existe um currículo adequado em termos de desenvolvimento para as crianças?
São providenciados materiais de ensino e aprendizagem? As instalações têm condições?
Os currículos têm uma abordagem inclusiva, adaptada ao contexto e centrada na criança? (cultural, adequado localmente, língua)
O currículo é revisto e atualizado regularmente?
O currículo apresenta um alinhamento com o EP?
<b>Desenvolvimento da Força de Trabalho</b>
Quais são os requisitos de qualificação e de competências para contratar o pessoal da EPE?
São implementados programas de formação pré-serviço suficientes, incluindo através de métodos alternativos de qualificação e formação inicial? Estes são eficazes e flexíveis?
Há uma alocação equitativa dos professores pelo país?
Qual é o salário médio de um professor pré-escolar?
São definidos padrões e qualificações comuns para todos os prestadores e tipos de serviços?
Quais são as qualificações dos líderes da EPE (diretores, responsáveis, etc)? Que tipo de formação especializada em EPE existem?
Há educadores suficientes qualificados?
Há professores contratados suficientes para a EPE no país?
<b>Participação das Famílias e Comunidades</b>
As famílias e comunidades são incluídas como parceiros estratégicos e participantes no apoio à aprendizagem das crianças? De que forma?
Há um apoio às famílias para fomentarem ambientes de aprendizagem doméstica positivos? De que forma?
O subsector tem capacidades adequadas para um envolvimento eficaz com as famílias e comunidades?
Há intervenções que procuram incentivar a participação da família na EPE?
As famílias estimulam e incentivam a aprendizagem em casa?
Há um contacto regular entre as comunidades e o pessoal da EPE?
<b>Garantia de Qualidade dos Serviços</b>
Existem padrões de qualidade e indicadores definidos? (RAP, formação, instalações, materiais, currículo, etc)
São realizadas visitas de supervisão e atividades de monitoria regulares?
Há mecanismos de monitoria e avaliação eficazes?
As autoridades centrais e locais têm capacidade para monitorar e avaliar a qualidade?
São aplicados os EMIS?
As informações são partilhadas com as diferentes partes interessadas?
Os padrões de qualidade do serviço são aplicáveis a todos os provedores?
<b>Coordenação na Aplicação</b>

As reformas e melhoramentos de cada área são realizadas em conjunto, tendo em conta como vão afetar as outras?
Há um trabalho coordenado e parcerias com atores não-estatais? Quais?
A prestação de serviços não formal está prevista nos planos governamentais? (reconhecimento e vontade de parceria com os ANEs)
Há uma articulação com os outros serviços de DPI?
Há canais de comunicação e coordenação eficientes para assegurar a articulação adequada entre os vários atores envolvidos na EPE, a nível central e subnacional?

**b) Guião para Entrevista à DPGCAS (não realizada)**

<b>Valorização da EPE</b>
Qual é a importância da EPE? (criança, país, sistema educativo, sociedade, país)
Acha que a EPE contribui para diminuir os níveis de pobreza/disparidades em Moçambique? De que forma?
Acha que um investimento na EPE poderia melhorar o desenvolvimento económico do país? de que forma?
<b>Contexto Nampula</b>
Há uma procura por parte das famílias e comunidades pelos serviços de EPE em Nampula?
O Governo faz uma alocação justa dos recursos, tendo em conta as evidências das necessidades da EPE de Nampula?
Há uma parceria e coordenação entre o Governo central e o distrital?
Quando são formuladas políticas para a EPE, o governo têm em conta as necessidades locais de Nampula?
Quais são os principais desafios da EPE pública em Nampula?
Acha que Nampula, principalmente rural, é uma região excluída dos serviços públicos de EPE? Porque?
<b>Posicionamento e Responsabilização na Implementação</b>
De que modo os serviços de EPE devem ser sustentáveis? (país, ANE, estado)
Como deve ser feita a implementação da EPE para que seja eficaz e sustentável? Qual é que acha que deve ser o papel das autoridades locais na implementação?
Que medidas deveria o governo central e o local adotar para melhorar a implementação da EPE em Nampula?
Qual é a sua opinião sobre os ANEs que estão a implementar a EPE em Nampula?

**c) Guião da Entrevista à Colaboradora da AidGlobal (Entrevistada 1)**

Qual é a sua experiência na implementação da EPE em Moçambique? Há quanto tempo?
Com que tipos de ANEs já trabalhou?
Que modelos alternativos têm vindo a implementar? Destinados a que públicos-alvo? porque?
Qual é o impacto comprovado destes modelos nas comunidades desfavorecidas? (crianças, famílias, comunidades)
Qual é o principal desafio a nível de sustentabilidade? Os projetos implementados têm continuidade após o fim do financiamento externo? (tornam-se autónomos e sustentáveis)
Nos projetos implementados, qual é a participação das famílias/comunidades para o financiamento das escolas? Seriam sustentáveis se estas não participassem?
Acha que estes modelos são viáveis e devem ser replicados em Moçambique?
Quais são os principais desafios na colaboração com o governo a nível central e local? (colaboração/responsabilidades do governo, capacidades locais?)
Acha que, em Moçambique, tem havido uma implementação de qualidade e equidade da EPE a nível público? (meios rurais)
Acha que o Governo tem vindo a demonstrar uma vontade política em priorizar a EPE?
Acha que a EPE tem vindo a ser valorizada em Moçambique? (governo, pais, comunidades, etc)
Qual é o maior desafio na implementação pública da EPE em Moçambique? (subfinanciamento, capacidades, etc)
O Governo é flexível no que diz respeito a colaborar e fazer parcerias com outros provedores de EPE? Há quanto tempo? (ambiente propício/legislação, visão, parceria)
Acha que os ANEs têm realizado um trabalho eficaz e de relevo na implementação e alcance dos objetivos nacionais da EPE, principalmente nos meios desfavorecidos e excluídos pelo Estado? Porque?
De acordo com a sua experiência, como é que acha que as parcerias entre os ANEs e o governo deveriam ser formuladas para melhorar a situação da EPE em Moçambique? (a nível de fornecimento, financiamento, etc)
Para si, como é que os serviços de EPE deveriam ser sustentáveis economicamente em Moçambique? (pais, ANEs, estado)
Que recomendações dá para que a EPE se torne universal no futuro em Moçambique?

**d) Guião da Entrevista à Responsável pelo Departamento de Early Childhood Development do Banco Mundial (não realizada)**

Qual é a sua experiência na implementação da EPE em Moçambique? Há quanto tempo?
Com que tipos de ANEs já trabalhou?
Que modelos alternativos têm vindo a implementar? Destinados a que públicos-alvo? porque?
Qual é o impacto comprovado destes modelos nas comunidades desfavorecidas? (crianças, famílias, comunidades)
Qual é o principal desafio a nível de sustentabilidade? Os projetos implementados têm continuidade após o fim do financiamento externo? (tornam-se autónomos e sustentáveis)
Nos projetos implementados, qual é a participação das famílias/comunidades para o financiamento das escolas? Seriam sustentáveis se estas não participassem?
Acha que estes modelos são viáveis e devem ser replicados em Moçambique?
Quais são os principais desafios na colaboração com o governo a nível central e local? (colaboração/responsabilidades do governo, capacidades locais?)
Acha que, em Moçambique, tem havido uma implementação de qualidade e equidade da EPE a nível público? (meios rurais)
Acha que o Governo tem vindo a demonstrar uma vontade política em priorizar a EPE?
Acha que a EPE tem vindo a ser valorizada em Moçambique? (governo, país, comunidades, etc)
Qual é o maior desafio na implementação pública da EPE em Moçambique? (subfinanciamento, capacidades, etc)
O Governo é flexível no que diz respeito a colaborar e fazer parcerias com outros provedores de EPE? Há quanto tempo? (ambiente propício/legislação, visão, parceria)
Acha que os ANEs têm realizado um trabalho eficaz e de relevo na implementação e alcance dos objetivos nacionais da EPE, principalmente nos meios desfavorecidos e excluídos pelo Estado? Porque?
De acordo com a sua experiência, como é que acha que as parcerias entre os ANEs e o governo deveriam ser formuladas para melhorar a situação da EPE em Moçambique? (a nível de fornecimento, financiamento, etc)
Para si, como é que os serviços de EPE deveriam ser sustentáveis economicamente em Moçambique? (país, ANEs, estado)
Que recomendações dá para que a EPE se torne universal no futuro em Moçambique?

**e) Guião da Entrevista ao Coordenador Nacional do Projeto da Helpo (Entrevistado 2)**

<b>Situação da EPE em Moçambique</b>
Acha que em Moçambique tem havido uma implementação de qualidade, equidade e sustentável da EPE a nível público? Porque?
Acha que o Governo tem vindo a demonstrar uma vontade política em priorizar a EPE?
Acha que a EPE tem vindo a ser valorizada em Moçambique? (pais, governo, comunidades, etc)
Qual é o maior desafio na implementação da EPE pública em Moçambique?
De que modo o governo pode explorar formas alternativas eficazes para ultrapassar estes desafios?
<b>Contexto de Nampula</b>
Quais são os principais desafios da EPE pública em Nampula?
Acha que Nampula, principalmente rural, é uma região excluída dos serviços públicos de EPE? Porque?
Acha que as autoridades locais têm noção dos benefícios na EPE e valorizam estes serviços?
De que modo se posicionam as autoridades locais sobre a responsabilização da implementação da EPE em Nampula? (eficácia e sustentabilidade)
<b>Papel dos ANEs</b>
Acha que os ANEs têm realizado um trabalho eficaz e de relevo na implementação e alcance dos objetivos nacionais da EPE, principalmente nos meios desfavorecidos e excluídos pelo Estado? Porque?
O Governo é flexível no que diz respeito a colaborar e fazer parcerias com outros provedores de EPE? Há quanto tempo? (ambiente propício, visão, parceria)
De acordo com a sua experiência, como é que acha que as parcerias entre os ANEs e o governo deveriam ser formuladas para melhorar a situação da EPE em Moçambique? (a nível de fornecimento, financiamento, etc)
Para si, como é que os serviços de EPE deveriam ser sustentáveis economicamente em Moçambique? (pais, ANEs, estado)
Que recomendações dá para o futuro da EPE em Moçambique?
<b>Caracterização do Programa</b>
Há uma relação formal ou parceria com o estado? (central ou local)
- desde quando?
- em que níveis? (prestação, financiamento)
- como é a partilha de responsabilidades e riscos?
Quais são os principais desafios na colaboração com o governo? (colaboração/responsabilidades do governo, capacidades locais?)
O governo teve vontade e capacidades técnicas para colaborar desde o início? O que mudou até agora?
Acha que o programa da HELPO faz com que as direções provinciais estejam mais envolvidas na implementação da EPE ou faz com que se responsabilizem menos?

<b>Perguntas de Âmbito Geral</b>
Quais são os maiores desafios na implementação do programa?
De um modo geral, como define o impacto do programa? (crianças, famílias, comunidade)
Qual é o maior desafio a nível de sustentabilidade?
De que modo é que as escolinhas podiam tornar-se sustentáveis, sem ser necessário os pais mais desfavorecidos pagarem propinas? (envolvimento do estado?)
Qual é o plano de sustentabilidade para o futuro? Acha que as escolas vão conseguir ser autónomas e sustentáveis e após o fim do financiamento externo?

**f) Guião da Entrevista à Diretora do Departamento de Investigação e Desenvolvimento (Entrevistada 3)**

<b>Contexto Nampula</b>
Quais são os principais desafios da EPE pública em Nampula?
Acha que Nampula, principalmente rural, é uma região excluída pelos serviços públicos de EPE? Porque?
Acha que as autoridades locais têm noção dos benefícios e valorizam a EPE?
De que modo se posicionam as autoridades locais sobre a responsabilização da implementação da EPE em Nampula? (devem ser eles, governo, privados?)
<b>Papel dos ANEs</b>
Acha que os ANEs têm realizado um trabalho eficaz e de relevo na implementação e alcance dos objetivos nacionais da EPE, principalmente nos meios desfavorecidos e excluídos pelo Estado? Porque?
O Governo é flexível no que diz respeito a colaborar e fazer parcerias com outros provedores de EPE? Há quanto tempo? (ambiente propício, visão, parceria)
De acordo com a sua experiência, como é que acha que as parcerias entre os ANEs e o governo deveriam ser formuladas para melhorar a situação da EPE em Moçambique? (a nível de fornecimento, financiamento, etc)
Para si, como é que os serviços de EPE deveriam ser sustentáveis economicamente em Moçambique? (pais, ANEs, estado)
Que recomendações dá para o futuro da EPE em Moçambique?
<b>Caracterização do Programa</b>
Quais são os parceiros intervenientes?
Qual é o público-alvo do programa?
Quantas crianças já beneficiaram e professores foram contratados?
Qual é a fonte de financiamento do projeto? (doadores, corporações e filantropos)
Porque decidiram implementar na Ilha de Moçambique? Foi feito um estudo prévio sobre as necessidades locais ? O que revelou? (cultura, pobreza, falta de serviços públicos)
Há uma relação formal ou parceria com o estado? (central ou local)



- desde quando?
- em que níveis? (prestação, financiamento)
- como é a partilha de responsabilidades e riscos?
Os serviços prestados pela HELPO são a única opção, neste momento, para as famílias desfavorecidas da Ilha de Moçambique?
<b>Política e Legislação</b>
Em Moçambique a legislação é favorável e há uma abertura por parte do estado para fazer acordos?
O Governo assume eficazmente a responsabilidade de liderança, garantia de qualidade, definição de políticas e padrões de qualidade, facilitando a implementação para os ANEs?
Os ANEs têm autonomia nas decisões de gestão?
<b>Financiamento</b>
Qual é a estratégia para que o programa seja sustentável e autónomo?
Qual é a participação das famílias/comunidades para a sustentabilidade das escolas?
Quais são os principais desafios para as escolas se tornarem autónomas e sustentáveis?
<b>Planeamento e Orçamentação</b>
O plano estratégico do programa é formulado de quanto em quanto tempo?
O programa segue os regulamentos, diretrizes e legislação do governo central?
Foi necessário alterar o plano do programa para se adaptarem às necessidades locais (culturais, língua, pobreza) do público e dos trabalhadores? De que forma?
O que é priorizado na orçamentação do programa? (educadores, instalações, materiais)
<b>Garantia de Qualidade dos Serviços</b>
É realizada uma monitoria e avaliação regular e contínua?
O programa segue os padrões de qualidade definidos pelo governo ou foram estabelecidos diretrizes internas? Porque?
As informações são partilhadas com as diferentes partes interessadas, inclusive estatais?
<b>Coordenação na Aplicação</b>
Quais são os principais desafios na colaboração com o governo central e local?
As autoridades locais apoiam e incentivam o programa? Desde o início?
Acha que o programa da HELPO faz com que as direções provinciais estejam mais envolvidas na implementação da EPE ou faz com que se responsabilizem menos?
A nível do DPI, são realizados trabalhos em cooperação com outros sectores (saúde, nutrição, higiene)?
<b>Perguntas de Âmbito Geral</b>
De um modo geral, como define o impacto do programa? Acha que ajuda a ultrapassar as lacunas do sistema público? (crianças, famílias, comunidade)
Quais são os maiores desafios na implementação do programa?

Qual é o maior desafio a nível de sustentabilidade?
Como é que acha que estes programas privados, como o da HELPO, deveriam ser sustentáveis? (país, estado, ONGs)
Qual é o plano de sustentabilidade para o futuro? Acha que as escolas vão conseguir ser autónomas e sustentáveis e após o fim do financiamento externo?
Qual é a perspetiva de futuro para o programa? (mais escolas?)

**g) Guião da Entrevista à Coordenadora do Programa (Entrevistada 4)**

<b>Contexto Nampula</b>
Quais são os principais desafios da EPE pública em Nampula?
Acha que Nampula, principalmente rural, é uma região excluída pelos serviços públicos de EPE? Porque?
Acha que as autoridades locais têm noção dos benefícios e valorizam a EPE?
De que modo se posicionam as autoridades locais sobre a responsabilização da implementação da EPE em Nampula? (devem ser eles, governo, privados?)
<b>Caracterização do Programa</b>
A nível local, quais são os parceiros intervenientes?
<b>Liderança e Capacidade Ministerial</b>
Quais são os maiores desafios que as autoridades locais enfrentam na implementação da EPE? (capacidades, responsabilização, liderança)
Que estratégias estão a implementar para possibilitar o aumento da capacidade e autonomia das autoridades locais para implementarem programas de EPE?
<b>Procura do Público</b>
Na Ilha de Moçambique o público valoriza a EPE e procura os serviços?
Quais são as estratégias para sensibilizar e consciencializar os diversos públicos?
De que modo os serviços consideram as necessidades locais a nível da cultura, língua, deficiência e género?
Quais são as maiores barreiras que levam os pais a não inscreverem os filhos nas escolinhas? (distância, dinheiro, culturais)
O público tem vindo a exigir mais qualidade e acesso aos serviços?
<b>Desenvolvimento e implementação do currículo</b>
É implementado o currículo que está previsto pelo governo? Seguem algumas diretrizes nacionais? (se não, qual?)
São providenciados materiais de ensino e aprendizagem?
O currículo é revisto e atualizado regularmente?
O currículo apresenta um alinhamento com o EP?

<b>Desenvolvimento da Força de Trabalho</b>
Quais são os requisitos de qualificação e de competências na contratação?
São implementados programas de formação pré-serviço? De quanto em quanto tempo?
Os professores estão motivados? Quais são as estratégias para incentivá-los?
Os professores recebem mais do que no ensino público?
De que forma está a ser preparada a força de trabalho para gerir as escolas de forma autónoma quando o projeto terminar? (coordenadoras pedagógicas - formações)
<b>Participação das Famílias e Comunidades</b>
De que forma envolvem as famílias e comunidades no programa? (vizinhos, organizações religiosas, líderes comunitários)
Há um contacto regular entre as famílias e o pessoal dos programas de EPE? A sua opinião é tida em conta nos processos de tomada de decisão?
As famílias estimulam e incentivam a aprendizagem em casa? Como é que o programa apoia neste sentido?
<b>Coordenação na Aplicação</b>
Qual é a relação e envolvimento com as autoridades distritais? Como foi desenvolvida esta relação ao longo dos anos? (conselho de escolinhas, responsabilidades no programa)
Quais são os principais desafios na colaboração com o governo central e local?
As autoridades locais apoiam e incentivam o programa? Desde o início?
Acha que o programa da HELPO faz com que as direções provinciais estejam mais envolvidas na implementação da EPE ou faz com que se responsabilizem menos?
A nível do DPI, são realizados trabalhos em cooperação com outros sectores (saúde, nutrição, higiene)?
<b>Perguntas de âmbito geral</b>
De um modo geral, como defines o impacto do programa? (crianças, famílias, comunidade)
Quais são os maiores desafios na implementação do programa?
Qual é o maior desafio a nível de sustentabilidade?
Como é que acha que estes programas privados, como o da HELPO, deveriam ser sustentáveis? (pais, estado, ONGs)
Qual é o plano de sustentabilidade para o futuro? Acha que as escolas vão conseguir ser autónomas e sustentáveis e após o fim do financiamento externo?
Qual é a perspetiva de futuro para o programa? (mais escolas?)
Que recomendações dá para o futuro da EPE em Moçambique?

#### **h) Guião da entrevista à Coordenadora Pedagógica da Escolinha CIIM (Entrevistada 5)**

<b>Caracterização das Escolinhas</b>
Quando foi inaugurada a escolinha?
Quantos funcionários trabalham?

Os educadores estão motivados?
Quantas crianças estão inscritas? E nos anos anteriores?
Qual é a capacidade máxima de alunos?
Qual é o RAP?
Qual é o valor das propinas?
Qual é o horário e classes?
Quais são as atividades diárias?
Quais são as atividades de rendimento extra que realizam?
<b>Perfil Crianças e Famílias</b>
Onde vivem as crianças?
Para que escolas primárias vão as crianças normalmente?
Qual é a profissão dos pais?
Qual é a opinião dos pais sobre o valor das propinas?
Qual é a perceção dos pais sobre as escolinhas da Helpo? E dos professores do EP?
<b>Perguntas de âmbito geral</b>
De um modo geral, como defines o impacto do programa? (crianças, famílias, comunidade)
Quais são os maiores desafios do programa?
Qual é a sua opinião sobre a estratégia de sustentabilidade do programa?
Qual é o maior desafio a nível de autonomia das escolinhas?

**i) Guião da entrevista à Coordenadora Pedagógica da Escolinha PL (Entrevistada 6)**

<b>Caracterização das Escolinhas</b>
Quando foi inaugurada a escolinha?
Quantos funcionários trabalham?
Os educadores estão motivados?
Quantas crianças estão inscritas? E nos anos anteriores?
Qual é a capacidade máxima de alunos?
Qual é o RAP?
Qual é o valor das propinas?
Qual é o horário e classes?
Quais são as atividades diárias?
Quais são as atividades de rendimento extra que realizam?
<b>Perfil Crianças e Famílias</b>
Onde vivem as crianças?
Para que escolas primárias vão as crianças normalmente?
Qual é a profissão dos pais?
Qual é a opinião dos pais sobre o valor das propinas?
Qual é a perceção dos pais sobre as escolinhas da Helpo? E dos professores do EP?

<b>Perguntas de âmbito geral</b>
De um modo geral, como defines o impacto do programa? (crianças, famílias, comunidade)
Quais são os maiores desafios do programa?
Qual é a sua opinião sobre a estratégia de sustentabilidade do programa?
Qual é o maior desafio a nível de autonomia das escolinhas?

**j) Guião da entrevista à da Coordenadora Pedagógica da Escolinha FSM (Entrevistada 7)**

<b>Caracterização das Escolinhas</b>
Quando foi inaugurada a escolinha?
Quantos funcionários trabalham?
Os educadores estão motivados?
Quantas crianças estão inscritas? E nos anos anteriores?
Qual é a capacidade máxima de alunos?
Qual é o RAP?
Qual é o valor das propinas?
Qual é o horário e classes?
Quais são as atividades diárias?
Quais são as atividades de rendimento extra que realizam?
<b>Perfil Crianças e Famílias</b>
Onde vivem as crianças?
Para que escolas primárias vão as crianças normalmente?
Qual é a profissão dos pais?
Qual é a opinião dos pais sobre o valor das propinas?
Qual é a perceção dos pais sobre as escolinhas da Helpo? E dos professores do EP?
<b>Perguntas de âmbito geral</b>
De um modo geral, como defines o impacto do programa? (crianças, famílias, comunidade)
Quais são os maiores desafios do programa?
Qual é a sua opinião sobre a estratégia de sustentabilidade do programa?
Qual é o maior desafio a nível de autonomia das escolinhas?

## ANEXO F. Matriz Estratégia da EPE no PEE 2020

Objectivo Geral	Indicador de Impacto	OBS	Base (2019)	Meta intermedia (2024)	Meta final (2029)	Meios de Verificação	
Desenvolver o subsistema da Educação Pré-Escolar para estimular o desenvolvimento psíquico, físico e intelectual e, preparar as crianças para a prontidão escolar.	Percentagem de instituições da EPE que cumprem com os Padrões Nacionais de Aprendizagem e o currículo nacional		N/A	12%	60%	Relatórios de supervisão	
Objectivos Estratégicos	Indicadores de Resultado		Base (2019)	2024	Meta (2029)	Meios de Verificação	Ações Prioritárias
<b>1º Objectivo Estratégico</b> <b>Acesso, Retenção e Equidade</b> Promover a expansão gradual do acesso equitativo à Educação Pré-Escolar, priorizando os distritos com indicadores mais baixos de aprendizagem no Ensino Primário.	Percentagem de crianças de 0-5 anos cobertas pela rede de educação Pré-Escolar	Total H/M	2%	10%	17%	EMIS	1. Elaborar e implementar um plano custeado de expansão gradual da EPE, priorizando os distritos que registam indicadores mais baixos de aprendizagem, no Ensino Primário.
		Raparias	N/D	8%	16%	EMIS	2. Desenhar e implementar, no âmbito da expansão do acesso da EPE, a componente de saúde e nutrição. 3. Promover parcerias e soluções flexíveis e inovadoras para a implementação do plano de expansão da EPE.
<b>2º Objectivo Estratégico</b> <b>Qualidade</b> Fortalecer a qualidade da Educação Pré-Escolar, através da implementação do currículo nacional.	Percentagem de educadores de infância capacitados em currículo nacional		N/A	40%	95%	Relatórios dos Institutos de Formação	1. Harmonizar e implementar os padrões nacionais de qualidade. 2. Elaborar e implementar o currículo nacional alinhado com os padrões de aprendizagem.
<b>3º Objectivo Estratégico</b> <b>Governança</b> Consolidar a governação da EPE a nível nacional.	Percentagem de instituições de EPE monitoradas que cumprem o quadro normativo da EPE, incluindo as condições para atendimento de crianças com NEE.		N/A	30%	80%	Relatórios de supervisão	1. Rever o quadro normativo da EPE e garantir a sua implementação.

Fonte: MINEDH (2020, p.64)

**ANEXO G. Principais documentos oficiais e relatórios consultados para caracterizar a implementação da EPE pública em Moçambique**

Título	Editor	Ano da publicação
Summative GPE country program evaluation	GPE	2019
Integração da educação pré-primária em uma análise do setor educacional.	IPE UNESCO	2019
Informe Orçamental: Educação Moçambique 2019	UNICEF	2019
Plano Estratégico de Educação (PEE) 2012-2016	Ministério da Educação – Moçambique	2012
Plano Estratégico da Educação (PEE) 2020-2029	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano - Moçambique	2020
Estudo exploratório da situação da educação nos países participantes do PCSS-Lusófonos. Relatório de Moçambique	Campanha Nacional pelo Direito à Educação	2015
Is Preschool Good for Kids?.	Banco Mundial	2013
A Process Evaluation of the Mozambique Early Childhood Development Project (Dicipe)	Banco Mundial	2019

## ANEXO H. Quadro Político-Legal da Educação Pré-Escolar em Moçambique

Constituição da República
Lei no 4/83 que aprova o Sistema Nacional da Educação (SNE)
Estratégia da Acção Social sobre a Criança (Resolução Conselho de Ministros nº8/89)
Resolução 8/95 de 22 de agosto – Política Nacional de Educação
Lei nº 6/92 de 6 de maio – Lei do Sistema Nacional de Educação
Lei nº 7/2008 – Lei de Promoção e Protecção dos Direitos da Criança
Decreto 54/2009, de 8 de setembro – Estabelece o Sistema de Carreiras e Remuneração dos Funcionários e Agentes do Estado
Decreto Presidencial no 7/2010 de 19 de março – Define as Atribuições e Competências do Ministério da Educação
Estratégia de Desenvolvimento Integrado da Criança em Idade Pré-escolar (DICIPE) 2012-2021
Plano Estratégico da Educação (PEE) 2012-2016
Plano Nacional de Acção para a Criança (PNAC II) 2013-2019
Política de Acção Social
Estratégia de Acção Social sobre a Criança
Regulamento dos Centros Infantis
Plano Nacional de Apoio às Crianças Órfãs Vulneráveis (PACOVs)
Plano Estratégico da Educação (PEE) 2020-2029

Fonte: Elaboração Própria com base em consulta de diversos documentos oficiais (anexo G)



## Anexo I. Implementação Pública da EPE em Moçambique Versus Recomendações da UNICEF

Nota: As seções a verde são as que estão em conformidade com as recomendações da UNICEF

	RECOMENDAÇÕES UNICEF	SITUAÇÃO MOÇAMBIQUE
<b>Ambiente Favorável</b>		
<b>Políticas e Legislação</b>	Assumir um compromisso político e uma visão clara para o subsistema	O PEE 2020 define uma visão clara para a EPE
	Facultar um pacote mínimo de um ano de EPE grátis e obrigatória	A EPE não é grátis nem obrigatória
	A EPE deve ser o centro do processo de planeamento do sector da educação, com políticas, estratégias e legislações focadas	A EPE não é priorizada no planeamento geral da educação e carece de uma Estratégia Nacional específica
	Plano robusto, com metas claras, financiamentos, prazos e responsabilidades	O PEE inclui uma matriz estratégica
	Criar as políticas com base em evidências e consultas com as partes interessadas	As partes interessadas são ouvidas na criação de políticas
	O governo deve implementar eficazmente as políticas e legislação	O quadro político-legal apresenta lacunas e não é eficazmente implementado
<b>Liderança e Capacidade Ministerial</b>	O subsistema deve ter uma liderança forte a nível central e local	Fraca liderança a nível central e local
	Colaboração entre os ministérios centrais e as autoridades locais	Fraca colabpração
	Esclarecer as responsabilidades dos diversos níveis de administração	As responsabilidades não estão definidas com clareza
	Implementar mecanismos de prestação de contas	Não há mecanismos de prestação de contas eficientes
	Criar as capacidades necessárias em todos os níveis através de formações, acompanhamento e supervisão	Fraca capacidade e de formações disponíveis
	Deve haver uma alocação suficiente de recursos para as autoridades locais	A alocação de recursos é insuficiente
	As autoridades locais devem valorizar e priorizar a EPE	As autoridades locais não valorizam a EPE
<b>Financiamento</b>	A parcela da EPE no Orçamento geral da Educação deve ser 10%	Foi alocado 11% mas apenas de fontes externas e para o DICIPE
	A EPE deve ser priorizada no Orçamento da Educação	A EPE não é priorizada no Orçamento da Educação
	Integrar a EPE no financiamento existente dos outros serviços educativos	Há um subfinanciamento interno
	Potenciar fontes de financiamento não público, como PPPs	Estão a ser implementadas PPPs (capítulo seguinte)
	Aumentar o financiamento externo à EPE	Há uma fraca alocação de recursos externos
	Garantir a sustentabilidade dos programas de EPE	Os programas apresentam uma fraca sustentabilidade a longo prazo quando acaba o financiamento externo
<b>Procura do Público</b>	Os diversos públicos devem valorizar a EPE e ter consciência dos benefícios	O público não valoriza a EPE nem tem consciência dos benefícios
	Estabelecer uma estratégia que envolve iniciativas de comunicação e informação	(não há dados disponíveis sobre o trabalho realizado pelo governo nesta área)
	Utilizar os meios de comunicação para sensibilizar os diferentes públicos	
	Aumentar a visibilidade dos serviços	
	Ter em conta as barreiras culturais locais na implementação	

	RECOMENDAÇÕES UNICEF	SITUAÇÃO MOÇAMBIQUE
<b>Principais funções de um subsector da EPE</b>		
<b>Planeamento e Orçamentação</b>	A EPE deve ter um plano estratégico e uma orçamentação específica	A EPE está inserida como objetivo estratégico no PEE mas não dispõe de um orçamento específico
	O plano e a alocação de recursos deve ser equitativo e priorizar as crianças desfavorecidas	As áreas rurais e desfavorecidas não são priorizadas
	Reservar 25% dos orçamentos pré-escolares para custos não salariais	(sem dados disponíveis)
<b>Desenvolvimento e implementação do currículo</b>	O país deve ter um quadro curricular disponível e uniformizado	Há um quadro curricular mas não é uniformizado
	O currículo deve ser centrado na criança	É centrado na criança
	O currículo deve ser facilmente adaptável ao contexto local	Há dificuldade para adaptar ao contexto local
	Fornecimento de materiais de ensino e aprendizagem	Não são fornecidos materiais suficientes
	O currículo deve ser revisto e atualizado regularmente	Foi atualizado a última vez em 2012
<b>Desenvolvimento da Força de Trabalho</b>	O RAP deve ser 20:1	(sem dados disponíveis)
	Deve haver uma alocação equitativa dos professores pelo país priorizando as zonas desfavorecidas	Os educadores não são alocados de modo equitativo
	A remuneração adequada	(sem dados disponíveis)
	Devem haver formações de qualidade, atualizadas e contínuas disponíveis e suficientes	Só há formações disponíveis em Maputo
	Contratar um número suficientes de educadores	Não há professores suficientes
	Todos os prestadores devem ter os mesmos requisitos para contratação	Não há requisitos para contratação
<b>Participação das Famílias e Comunidades</b>	Criar mecanismos de envolvimento com as famílias	(sem dados disponíveis)
	Criar estratégias para incentivar as famílias a promover o desenvolvimento e aprendizagem em casa	As famílias não incentivam a aprendizagem em casa
	Criar mecanismos para envolver as famílias e comunidades na gestão das escolas	(sem dados disponíveis)
	Deve haver um contato regular entre as famílias e comunidades e a escola	(sem dados disponíveis)
<b>Garantia de Qualidade dos Serviços</b>	Estabelecer padrões de qualidade e mecanismos de monitoria e avaliação eficientes	Não há padrões específicos de qualidade nem mecanismos eficientes
	Criar capacidades para monitorar a qualidade e os resultados	Capacidades fracas
	Realizar visitas regulares para supervisão	Não são realizadas visitas regulares
	Aplicar o EMIS	Não é aplicado o EMIS
	Recolher e analisar os dados regularmente	Há falta de dados e não são realizadas análises
	Os padrões devem ser aplicados a todos os prestadores de serviços	Cada prestador de serviços tem os seus padrões de qualidade
	A informação e resultados deve ser divulgada a todas as partes interessadas	As informações não são divulgadas

	RECOMENDAÇÕES UNICEF	SITUAÇÃO MOÇAMBIQUE
<b>Coerência entre as Funções e Coordenação na Aplicação</b>		
	Coordenar a oferta de serviços de todos os provedores e entre as autoridades estatais	A coordenação ainda é fraca
	Mobilizar uma vasta gama de atores não estatais	Estão a ser feitos esforços para mobilizar e criar parcerias com os atores não estatais
	O Ministério central deve ter um papel forte na garantia da qualidade, coordenação, definição de padrões e políticas	Está definida esta função mas não é realizada eficazmente
	Cooperar com outros sectores da DPI	Não há cooperação com outros sectores de DPI
	Criar mecanismos de comunicação e coordenação com os diversos atores estatais e não estatais para definição da estratégia da EPE	Foi iniciado um processo participativo em 2019

Fonte: Elaboração própria com base nas diretrizes da UNICEF (2019)

## **ANEXO J. Atividades e Resultados Esperados da Fase II e III do Programa “Aprender pelo Princípio”**

Fonte: Helpo (2019) e Helpo (s.a)

Nota: É importante ter em conta que muitas atividades da Fase III devido à pandemia mundial que levou ao encerramento provisório das escolinhas.

### **FASE II**

#### Atividades:

- A1. Participação nas reuniões do conselho do centro e escolinhas com objectivo de compreender a dinâmica dos mesmos e incentivar aumento da autonomia da gestão dos mesmos;
- A2. Prover a coordenação entre DPGCAS e a DPEDH e conselho de Centro infantil para que possa ir facultando aos restantes representantes informações acerca das práticas promovidas por estes órgãos gestores deste tipo de instituição;
- A3. Apoiar a operacionalização junto do conselho do centro infantil adopção de praticas que permitem a sustentabilidade financeira do projeto (ex. aumento de propinas , criação de valências pagáveis, etc.);
- A4. Assinar protocolo de parceria com a universidade Pedagógica Universidade católica e universidade Lúrio;
- A5. Operacionalização semanas de Formação intensiva semanal/trimestral sob tutela de técnicos e formandos finalistas de cursos de temáticas relevantes leccionados nas universidades parceiras (cursos de ensino, nutrição, saúde gestão de recurso ambientais, etc.);
- A6. Operacionalizar o sistema Educadora Tutora com objectivo de ajudar as educadoras recém admitidas a se habilitarem mais;
- A7. Criar um sistema de alimentação aberta/continua dos conteúdos formativos sob consulta de forma a poder aproveitar oportunidades não previstas formalmente (ex. voluntários representante ou visita de parceiros com competência relevantes);
- A8. Largar a planificação das atividades de formação próprias formação e atividades didáticas a técnica da DPGCAS da SDSMAS da DPEDH da SEDEJT e do Município;
- A9. Fazer rastreio nutricional como forma de avaliar o nível nutricional dos meninos e potenciar as educadores de conhecimentos para identificar sinais de alarme;
- A10. Implementar uma atividade permanente denominada Rei dos Lanches no âmbito da qual as crianças vão relacionando o que aprendem acerca dos alimentos e vão ganhando para classificarem o seu próprio lanche por cores (Verde Amarelo, Laranja Amarelo);
- A11. Réplica de horta pedagógica com recurso a técnicas adequadas as limitações do território com intuito de utilizar os produtos no projeto supracitado na atividade descrita abaixo;
- A12. Introduções do lanche verde no âmbito do qual o lanche das crianças e confeccionado localmente

numa atividade lúdico-didática com produtos autóctones e recurso a horta pedagógica;

A13. Identificar, partindo de uma análise do GACIM e do Município e tendo em conta as necessidades do tipo de serviço oferecido, espaço onde réplica o projeto descrito;

A14. Selecionar em conjunto com a universidade pedagógica e os educadores, os conteúdos mais apropriados a este modelo de intervenção;

A15. Calendarizar, juntamente com SDEJT , o município e os diretores de Escola as intervenções nas comunidades(de sensibilização e esclarecimento previas as de Educação e de Educação;

A16. Implementar as sessões de Sensibilização e esclarecimento junto da comunidades de pais dos beneficiários;

A17. Implementar as intervenções junto dos beneficiários;

A18. Manutenção de ficha de presença de pais ( nas reuniões de sensibilização e outras convocatórias) e das crianças que comparecem às intervenções;

A19. Avaliação através de questionário sobre o grau de satisfação dos pais satisfação de necessidades do centro ou Escolinha;

A20. Aplicado um questionário aos professores da 1a classe das escolas para onde transitam as crianças que frequentam o pré-escolar e divulgados os resultados;

### Resultados Esperados

R1. Mantido em funcionamento a Escolinha implementada pela equipa técnica da Cooperação Portuguesa entre 2012 e 2014 na Ilha de Moçambique;

R2. Aumentado o acesso ao ensino pré-escolar de qualidade por parte da população alvo do distrito da Ilha de Moçambique, na província de Nampula;

R3. Estreitada a ligação Escolinhas das restantes Instituições governamentais e prover para o entrosamento da Escolinha com restantes serviços existentes prestados as crianças em idade pré-escolar;

R4. Implementado um modelo de sustentabilidade para o funcionamento da Escolinha e sua expansão no distrito da Ilha de Moçambique com abertura de novas Escolinhas;

R5. Estabelecida uma ligação fluida entre o ensino primário e o pré-escolar;

R6. Coordenadas ações com os parceiros intervenientes como forma potenciar cumprimento integral dos objectivos enumerados.

### **FASE III**

#### Atividades:

A1. Prestação do serviço de ensino do pré-escolar no distrito da Ilha de Moçambique, alinhado com o DICIPE

A2. Formar os educadores num modelo de formação contínua, em articulação com outras entidades do

setor

A3. Implementar um sistema dinâmico de avaliação, validação e introdução de melhorias, no modelo pedagógico utilizado, por parte de instituições e técnicos especializados

A4. Promover a continuidade dos estudos por parte dos alunos, através de um processo de acompanhamento de proximidade na transição educação pré-escolar/ensino primário

A5. Dinamizar as bibliotecas públicas da Ilha de Moçambique

A6. Prover para a apropriação do projeto, por parte das instituições e da comunidade da Ilha de Moçambique

A7. Produzir conhecimento e trabalhos de investigação que demonstrem resultados decorrentes da frequência do ensino pré-escolar na Ilha de Moçambique

A8. Garantir o envolvimento parental na vida académica dos alunos das escolinhas da Ilha de Moçambique

#### Resultados Esperados:

R1. Disponibilizado serviço de educação pré-escolar nas escolinhas da Ilha de Moçambique criadas através do Cluster da Cooperação Portuguesa;

R2. Criado modelo pedagógico de qualidade com possibilidade de replicação noutros estabelecimentos de educação pré-escolar;

R3. Articulada a intervenção com as escolas primárias e com as bibliotecas públicas da Ilha de Moçambique;

R4. Promover o domínio da língua oficial do país potenciando a utilização das bibliotecas públicas;

R5. Definidos processos e produzidos materiais para advogar sobre a importância do ensino pré-escolar na Ilha de Moçambique.

## Anexo K. Resultados dos Questionários Realizados aos Encarregados de Educação

<b>Condições da escolinha</b>	Muito boas 20%	Boas 75,9%	Mais ou menos 4,1%
<b>Nível de aprendizagem</b>	Aprendem muito bem 82%	Aprendem bem 16,5%	Não aprendem nada 1,5%
<b>Formas de tratamento</b>	São muito bem tratadas 42%	São bem tratadas 56,5%	Não são bem tratadas 1,5%
<b>Participação dos pais na escolinha</b>	Participam regularmente 21%	Participam quando convocados 54%	Só vão para pagar propinas 25%
<b>Recomendariam as escolinhas da Helpo</b>	Recomendaria 76%	Não recomendaria 0,5%	Abstiveram 23,5%

Fonte: Helpo (2019)

Os questionários realizados aos professores das escolas primárias para onde transitaram os alunos da Helpo revelaram que: 90% das crianças eram assíduas, 90% tinham um bom comportamento, 100% têm domínio da língua portuguesa e 90% têm domínio da matemática. Os professores ainda destacaram que as crianças têm muita habilidade para dançar, cantar e declamar poesia nas atividades extracurriculares. Para conferir estes resultados, a Helpo fez um acompanhamento a 40 crianças em 4 escolas primárias, o qual revelou que 37,5% dos alunos eram muito assíduos( com menos de 4 faltas durante o semestre) e 62,5% eram assíduos (com menos de 15 faltas); e, em relação ao aproveitamento escolar 87,5% dos alunos estavam numa situação positiva (Helpo, 2019).