

PROMESSAS ELEITORAIS NA AGENDA DA EDUCAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE A GESTÃO GOVERNAMENTAL

ELECTORAL PROMISES ON THE EDUCATION AGENDA IN MOZAMBIQUE: A CRITICAL PERSPECTIVE ON GOVERNMENT MANAGEMENT

Princidónio Abrão Matavel

RESUMO: Analisa-se o Programa Quinquenal do Governo de Moçambique e o Plano Económico e Social, avaliando a concretização das promessas eleitorais na educação, com enfoque no ensino secundário geral, no primeiro mandato de Filipe Jacinto Nyusi (2015 - 2019). O enquadramento teórico assenta na teoria económica do mandato, relacionando expectativas eleitorais e responsabilidade política. Metodologicamente, adopta-se abordagem qualitativa, com análise de conteúdo de documentos oficiais, relatórios governamentais e indicadores nacionais. Constatou-se o cumprimento de mais de setenta por cento das promessas, apesar de limitações financeiras. Conclui-se ter havido coerência governativa, embora persistam fragilidades estruturais no sistema educativo.

PALAVRAS-CHAVE: Moçambique; políticas públicas; educação; governação; promessas eleitorais.

Editor

[Bernardino Cordeiro Feliciano](#)

ABSTRACT: This article analyses Mozambique's Government Five-Year Programme and the Economic and Social Plan, assessing the implementation of electoral promises in education, particularly in general secondary education, during Filipe Jacinto Nyusi's first term (2015–2019). The theoretical framework draws on the economic theory of mandate, linking electoral expectations to political accountability. Methodologically, a qualitative approach was adopted, using content analysis of official documents, governmental performance reports and national education indicators. Findings indicate that over seventy per cent of the promises were fulfilled, despite financial constraints. It is concluded that governmental action was broadly consistent with electoral commitments, notwithstanding persistent structural weaknesses within the education system.

KEYWORDS: Mozambique; public policies; education; governance; electoral promises.

PROMESSAS ELEITORAIS NA AGENDA DA EDUCAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE A GESTÃO GOVERNAMENTAL

Princidônio Abrão Matavel¹

Introdução

O cumprimento das promessas eleitorais está no centro da responsabilidade democrática. Se os partidos respondem às demandas da sociedade, deve haver um nível substancial de congruência entre suas políticas de governo e as promessas encontradas em seus programas eleitorais. Uma forte ligação programa-política é central para a teoria do mandato da democracia e o modelo de partido responsável (Downs, 1957).

As promessas de campanha eleitoral inscritas nas agendas de governo representam, em diferentes contextos políticos, um dos temas mais complexos e controversos das ciências sociais e políticas. Nos países em vias de desenvolvimento, como Moçambique, este fenómeno assume particular relevo por revelar simultaneamente a fragilidade das instituições democráticas e a volatilidade da confiança cidadã nos processos eleitorais. O discurso político, frequentemente sustentado em compromissos de melhoria social e económica, converte-se, em múltiplos casos, num instrumento de mobilização simbólica, desprovido de mecanismos eficazes de responsabilização pública e de monitoria social. Tal realidade torna a análise das promessas eleitorais um exercício de leitura crítica das práticas governativas e do próprio funcionamento da democracia.

O incumprimento sistemático das promessas eleitorais tem sido amplamente documentado em diversos sistemas democráticos, reavivando o debate sobre a distância entre o compromisso político e a sua concretização prática. Após o encerramento dos ciclos eleitorais, verifica-se que uma parte substancial dos compromissos assumidos não é efectivamente materializada, sendo frequentemente reciclada em campanhas subsequentes com novos protagonistas e sob novas formulações discursivas (Buidge, 1997; Mansergh &

¹ Doutor em Ciência Política – UFSCar – Brasil. Mestre em Ciência Política e Estudos Africanos e Licenciado e Bacharelato em Ensino de História pela Universidade Pedagógica. É docente universitário nas instituições Públicas, Privadas e Semi-públicas. Actualmente, actua nas seguintes áreas de Pesquisa: Democracia, Partidos Políticos, Estudos Africanos, História Política, Programas Governamentais e Poder Executivo e legislativo. E-mail: princidonioabrao@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-6325-2799>

Thomson, 2007; Costell & Thomson, 2008; Artés & Bustos, 2008; Moury, 2010; Naurin, 2011; Thomson, 2011; Bonilla, 2017; Matavel, 2022). Este fenómeno reforça o ceticismo social e fragiliza a confiança nas instituições políticas, minando as bases de uma cultura democrática participativa e responsável.

Em Moçambique, o debate em torno das promessas eleitorais no domínio da educação ganhou relevância a partir da transição para o multipartidarismo em 1992. Três décadas após o início do processo democrático, persiste uma discrepância significativa entre o conteúdo programático dos manifestos eleitorais e a implementação efectiva das políticas públicas no sector educativo. As promessas, ainda que revestidas de intenções desenvolvimentistas, não têm respondido de forma satisfatória às necessidades estruturais do país, particularmente no que respeita à qualidade do ensino, à inclusão escolar e à valorização profissional dos docentes.

Diversas investigações e relatórios institucionais (PRM, 2015; Mo Ibrahim, 2015; CIP, 2020; Chichava, 2019; MDM, 2018; RENAMO, 2018; Anjo et al., 2020; Matavel, 2022) têm evidenciado discrepâncias entre o discurso político e os resultados concretos obtidos. Essas análises apontam para a insuficiência de mecanismos de prestação de contas e para a fraca transparência na execução das políticas públicas, sobretudo no ensino primário e secundário. Torna-se, assim, essencial compreender até que ponto as promessas eleitorais formuladas durante o primeiro mandato de Filipe Jacinto Nyusi (2015–2019) foram incorporadas e concretizadas no âmbito da agenda governativa.

O presente artigo tem como objectivo central analisar a relação entre as promessas de campanha eleitoral e a sua integração nas políticas públicas em Moçambique, tomando como estudo de caso o sector da educação durante o primeiro mandato do Presidente Nyusi. O Programa Quinquenal do Governo (PQG, 2015, p. 13) estabeleceu o compromisso de “melhorar a qualidade da educação em todos os subsistemas de ensino e expandir a rede escolar para os locais mais recônditos do país”. Contudo, a concretização prática destas medidas revelou-se parcial e limitada, contrariando em grande parte o alcance das metas propostas.

Não obstante tais limitações, o governo reiterou, em documentos oficiais subsequentes, o seu compromisso com a expansão e a melhoria do sistema educativo. De

acordo com o Relatório do Governo (Moçambique, 2021, p. 36), o executivo mantém o empenho na “expansão da rede escolar e criação de condições para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem”. Todavia, o próprio Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH, 2020, p. 26) reconhece que o sistema educativo moçambicano “continua entre os mais ineficientes da região da SADC”, revelando a distância persistente entre o discurso político e os resultados concretos.

Os desafios enfrentados pela educação moçambicana abrangem a insuficiência de docentes qualificados, a precariedade das infraestruturas escolares, as desigualdades de género e a fragilidade das políticas de inclusão. O Plano Estratégico da Educação 2020–2029 apresenta como lema “Por uma Educação Inclusiva, Patriótica e de Qualidade”, mas as acções implementadas demonstram um descompasso entre o ideal e a execução. Bonde (2022, p. 248) observa que o país “ainda viola os compromissos assumidos nas conferências internacionais sobre Educação para Todos”, o que evidencia a ausência de coerência entre os compromissos globais e a realidade nacional.

Do ponto de vista metodológico, este estudo caracteriza-se como exploratório, com abordagem qualitativa, baseada em pesquisa empírica e documental sobre a problemática das promessas de campanha eleitoral e o seu cumprimento. A pesquisa recorreu a fontes primárias e secundárias, incluindo literatura académica, legislação, relatórios oficiais e fontes de imprensa. A escolha do recorte temporal (2015–2019) justifica-se por corresponder ao primeiro mandato de Filipe Nyusi, período em que o governo apresentou um programa inovador e inclusivo, mas cuja execução foi marcada por percepções de incumprimento. Foram ainda consultados relatórios de instituições nacionais e internacionais (KROLL, 2017; REO, 2017; FMI, 2019; CDD, 2020; IESE, 2020), que evidenciam as fragilidades da governação e os constrangimentos financeiros que afectaram o sector educativo.

O artigo encontra-se estruturado em quatro secções: a primeira aborda promessas eleitorais e teoria do mandato: reflexões teóricas; a segunda analisa o cumprimento das promessas de educação na gestão governamental em moçambique; a terceira examina promessas de campanha e resultados na educação: evidências da administração 2015–2019; e, por último, apresentam-se as considerações finais.

Promessas Eleitorais e Teoria do Mandato: Reflexões Teóricas

A problemática das promessas eleitorais ocupa posição axial na ciência política contemporânea, sobretudo no âmbito da teoria da representação e da governação democrática. A noção de promessa, longe de ser meramente retórica, estrutura a própria arquitectura da legitimidade política nas democracias representativas. Segundo Houaiss, Villar e Franco, trata-se de uma “declaração de um ato ou efeito de comprometer-se de forma oral ou escrita com o que se dará ou fará alguma coisa” (Houaiss, Villar e Franco, 2001, p. 889). Ferreira acrescenta a ideia de “obrigação de cumprimento de um ato contínuo por uma identidade singular ou colectiva” (Ferreira, 2009, p. 658), reforçando a dimensão normativa do conceito. Deste modo, a promessa constitui simultaneamente um compromisso moral e uma obrigação política, situando-se no cruzamento entre ética pública e responsabilidade governativa.

No plano conceptual, a promessa eleitoral não se reduz a um enunciado programático; ela configura um compromisso verificável. Royed define-a como “um compromisso de realizar alguma acção ou produzir um resultado cuja concretização pode ser objectivamente verificada” (Royed, 1996, p. 79), estabelecendo um critério empírico de avaliação do desempenho governativo. A verificabilidade transforma a promessa em instrumento de escrutínio democrático, aproximando discurso e acção. Naurin (2011) e Thomson (2011) aprofundam esta leitura ao sustentar que as promessas funcionam como mecanismos de responsabilização política, permitindo aos cidadãos avaliar a coerência entre o mandato recebido e as decisões implementadas.

A literatura empírica internacional confirma a relevância desta temática. Budge (1997), Mansergh e Thomson (2007), Costello e Thomson (2008), Moury (2010) e Artés e Bustos (2008) demonstram que uma proporção significativa das promessas eleitorais é efectivamente cumprida em democracias consolidadas, contrariando o senso comum do incumprimento sistemático. Estas investigações revelam que a credibilidade partidária depende da capacidade de transformar compromissos programáticos em políticas públicas tangíveis, fortalecendo a confiança institucional e a estabilidade dos sistemas representativos.

No contexto africano, embora os estudos sejam menos numerosos, destacam-se os contributos de Golias (1995), Bosire (2006), Muatiacale (2011), Elischer (2012) e Cahen

(2019), que analisam a tensão entre retórica eleitoral e governação efectiva em democracias emergentes. Estas análises evidenciam a influência de factores estruturais - fragilidade institucional, dependência externa e volatilidade económica - na capacidade de cumprimento das promessas, sugerindo que a eficácia do mandato político é condicionada por constrangimentos sistémicos que transcendem a mera vontade governativa.

No caso moçambicano, o Programa Quinquenal do Governo (2015–2019) define as promessas como “compromissos de executar uma acção ou produzir resultados mensuráveis e verificáveis”. Esta definição formal aproxima-se das concepções académicas de promessa como compromisso objectivamente aferível. Contudo, a transposição normativa para a prática governativa enfrenta obstáculos estruturais, nomeadamente limitações financeiras e desafios institucionais, que condicionam a concretização integral dos objectivos programáticos.

A teoria do mandato, sistematizada por Downs (1957), fornece o enquadramento analítico para compreender esta dinâmica. Segundo este autor, estabelece-se um contrato simbólico entre partidos e eleitores: os primeiros oferecem políticas e programas, os segundos concedem apoio eleitoral na expectativa de retorno político. Os partidos actuam como *office seekers*, orientados para a maximização do poder, enquanto os eleitores se comportam como *policy seekers*, buscando maximizar benefícios públicos. Este modelo racional, embora concebido em contexto bipartidário, mantém utilidade interpretativa em sistemas multipartidários.

Bernard Manin introduz, todavia, uma nuance essencial ao afirmar que “os governos representativos não estão juridicamente obrigados a cumprir as promessas feitas durante a campanha” (Manin, 1997, p. 176). Para o autor, a promessa possui natureza simbólica e não contratual, conferindo legitimidade às decisões tomadas no exercício do mandato. Esta leitura desloca o debate da esfera jurídica para a esfera ética e política, enfatizando a autonomia decisória dos representantes eleitos.

No plano empírico, Pomper e Lederman (1980), Rallings (1987) e Royed (1996) demonstram que os partidos governantes tendem a cumprir maior número de promessas do que os partidos de oposição, cuja margem de execução é naturalmente limitada. Fernández et al. (2007) concebem a campanha como um processo estratégico de mobilização e construção

identitária, no qual as promessas desempenham função central de agregação simbólica e orientação programática.

Nesta linha, Aragonés, Palfrey e Andrew sustentam que as promessas “afectam as expectativas dos eleitores quanto às políticas a serem escolhidas pelo governo eleito” (Aragonés, Palfrey e Andrew, 2007, p. 847). Ao moldarem expectativas, as promessas influenciam a avaliação retrospectiva do desempenho governativo e condicionam o comportamento eleitoral futuro. Assim, o incumprimento reiterado tende a gerar ciclos de desconfiança e punição política.

Contudo, em democracias emergentes, a promessa pode assumir contornos populistas. Stokes adverte que, nestes contextos, as promessas são frequentemente mobilizadas como expedientes estratégicos de curto prazo, desprovidos de intenção real de execução, advertindo que “o voto pode ser conquistado com base em compromissos que não correspondem às políticas posteriormente implementadas” (Stokes, 2001 apud Hernández, 2008, p. 268). Hernández (2008) associa esta prática a contextos de baixa informação política, onde a assimetria informacional favorece a manipulação discursiva.

Sulkin (2005) reforça a ideia de que as promessas constituem declarações públicas acompanhadas de expectativa de acção, sendo, por isso, susceptíveis de avaliação empírica. Downs (1957) e Budge e Farlie (1977) acrescentam que a credibilidade partidária depende da consistência entre promessa e execução, elemento fundamental para a estabilidade dos sistemas democráticos.

As críticas à teoria do mandato incidem sobre pressupostos normativos e empíricos. Barry (1970), Robertson (1976), Monroe (1991) e Grofman (1993) questionam a racionalidade plena dos actores políticos. Pitkin sustenta que os representados “não têm vontade discernível sobre a maioria das questões” (Pitkin, 1967, p. 221), defendendo que o representante deve agir segundo o seu juízo prudencial. Em contraste, Pomper e Lederman (1980) argumentam que cabe aos partidos inovar e interpretar as demandas sociais emergentes.

Manin, Przeworski e Stokes (1999) aprofundam esta reflexão ao defender que a boa representação exige responsividade e capacidade adaptativa, não se limitando à execução

literal das promessas. Riker (1982) acrescenta que nenhum sistema eleitoral assegura correspondência perfeita entre vontade popular e decisão governativa, mas apenas mecanismos de recompensa ou punição.

Em síntese, apesar das limitações teóricas e empíricas, a teoria do mandato permanece referencial incontornável na análise das democracias contemporâneas. A sua utilidade reside na capacidade de articular promessa, legitimidade e responsabilização, oferecendo instrumentos conceptuais para avaliar a coerência entre discurso político e prática governativa. No contexto moçambicano, esta grelha analítica revela-se particularmente pertinente, na medida em que a consolidação democrática depende da efectiva tradução dos compromissos eleitorais em políticas públicas consistentes e sustentáveis.

Cumprimento das Promessas de Educação na Gestão Governamental em Moçambique

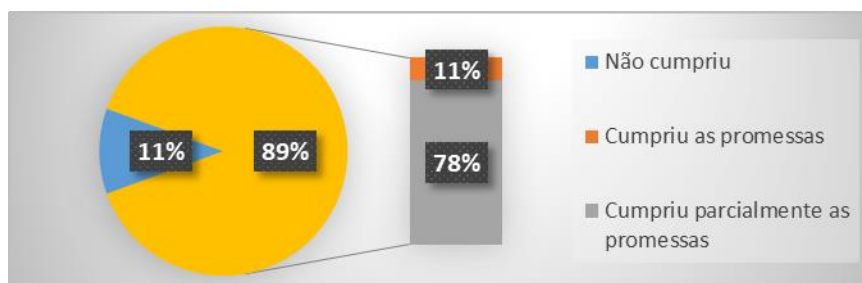
O cumprimento das promessas eleitorais no sector da educação configura um dos mais relevantes indicadores da capacidade governativa de converter compromissos programáticos em resultados socialmente verificáveis. Em democracias emergentes, tal dimensão assume especial significado, pois a educação constitui simultaneamente um direito fundamental e um instrumento estratégico de consolidação institucional. Golias sustenta que a educação participa activamente na formação da cidadania democrática e na estruturação da consciência cívica (Golias, 1995, p. 316), enquanto Bosire (2006) sublinha a sua função estruturante na estabilidade política. Assim, avaliar o grau de cumprimento das promessas educativas permite aferir não apenas o desempenho administrativo, mas igualmente a qualidade da relação fiduciária entre governantes e governados.

A promessa eleitoral, enquanto categoria analítica, exige critérios objectivos de mensuração. Royed define a promessa eleitoral como um “compromisso de realizar alguma acção ou produzir um resultado cuja concretização pode ser objectivamente verificada” (Royed, 1996, p. 79), o que reforça a importância de indicadores mensuráveis para avaliar a implementação das políticas educativas. Esta perspectiva implica que a análise do sector da educação deva assentar em dados empíricos, tais como rácios, taxas de escolarização, número de infraestruturas construídas e contratação de recursos humanos.

No contexto moçambicano, o Programa Quinquenal do Governo 2015–2019 estabeleceu metas específicas para o sector da educação, abrangendo o rácio aluno-professor, a taxa líquida de escolarização aos seis anos, a expansão da rede escolar, a distribuição gratuita de livros da 1.^a à 7.^a classe e a contratação de docentes. Estes compromissos configuraram um quadro programático objectivamente avaliável, permitindo confrontar o discurso eleitoral com os relatórios do Plano Económico e Social (PES) e do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINED).

A análise dos dados oficiais revela uma configuração assimétrica do cumprimento das promessas. Verifica-se que 11% das promessas não foram cumpridas, enquanto 89% registaram cumprimento total ou parcial; destas, apenas 11% foram integralmente realizadas e 78% parcialmente concretizadas (PES e MINED, 2015–2019). Esta distribuição evidencia uma tendência predominante de cumprimento parcial, sugerindo que, embora o compromisso político tenha sido activado, a execução plena encontrou constrangimentos estruturais.

Gráfico 1: Análise de Resultados do Cumprimento de Promessas de Campanha.



Fonte: PES e MINED, 2015–2019, adaptado pelo autor.

O não cumprimento integral do rácio aluno-professor constitui o exemplo mais expressivo das limitações verificadas. Tal insuficiência evidencia a discrepância entre a expansão do acesso e a capacidade de absorção do sistema em termos de recursos humanos qualificados. Stokes alerta que, em democracias emergentes, “o voto pode ser conquistado com base em compromissos que não correspondem às políticas posteriormente implementadas” (Stokes, 2001 apud Hernández, 2008, p. 268), especialmente quando factores estruturais inviabilizam a execução integral das metas anunciadas.

Em contraste, a taxa líquida de escolarização aos seis anos na 1.^a classe foi plenamente alcançada, constituindo um marco relevante na política educativa. Este resultado

confirma a priorização do acesso inicial à escolaridade obrigatória, contribuindo para a redução progressiva do analfabetismo e para a ampliação da inclusão social (Golias, 1995). A concretização desta meta demonstra que, mesmo sob constrangimentos financeiros, é possível assegurar avanços estratégicos quando há focalização programática.

As promessas relativas à distribuição gratuita de livros escolares, construção de salas de aula, edificação de novas escolas e expansão das matrículas foram cumpridas de forma parcial. Budge argumenta que o cumprimento de promessas depende da capacidade institucional de transformar objectivos programáticos em decisões administrativas consistentes (Budge, 1997). Mansergh e Thomson (2007) acrescentam que a implementação parcial não equivale necessariamente a fracasso, podendo representar adaptação pragmática às condições vigentes.

A análise da Tabela 1 evidencia crescimento do número de salas e escolas construídas, bem como aumento da matrícula no ensino primário e secundário. Todavia, a contratação de professores não acompanhou proporcionalmente esta expansão física. Cahen observa que a consolidação democrática em África enfrenta limitações estruturais profundas, frequentemente relacionadas com capacidade administrativa e dependência externa (Cahen, 2019). Elischer (2012) corrobora esta leitura ao sublinhar a fragilidade organizacional dos sistemas partidários e administrativos.

No domínio da provisão de livros escolares, registaram-se flutuações entre 12 e 15 milhões de exemplares distribuídos anualmente, atingindo o ponto mais elevado em 2017. Hernández sustenta que, em sociedades com baixos níveis de informação política, a materialidade das políticas públicas desempenha papel central na percepção de legitimidade, afirmando que “as realizações visíveis do governo funcionam como sinais tangíveis de compromisso político” (Hernández, 2008, p. 274). A distribuição de manuais escolares inscreve-se precisamente nesta lógica de visibilidade performativa.

Os constrangimentos externos exerceram influência decisiva sobre o grau de execução das promessas. Muatiacale (2011) destaca a vulnerabilidade das economias africanas a choques externos e crises fiscais, enquanto Elischer (2012) sublinha a instabilidade político-institucional como factor limitativo da governação eficaz. No caso moçambicano, a crise das

dívidas ocultas, a redução do apoio directo ao orçamento e os conflitos armados nas regiões centro e norte constituíram obstáculos significativos à plena realização das metas educativas.

A interpretação dos resultados deve, portanto, considerar a promessa eleitoral não como compromisso absoluto, mas como horizonte normativo sujeito a contingências. Bonilla argumenta que a promessa possui natureza performativa, implicando intenção de acção futura e mobilização simbólica (Bonilla, 2017). Naurin (2011) reforça que o valor democrático da promessa reside na possibilidade de escrutínio público, mesmo quando a execução é parcial.

A teoria do mandato oferece enquadramento conceptual adequado para compreender esta dinâmica. Downs sustenta que a promessa integra um contrato simbólico entre governantes e governados (Downs, 1957), enquanto Manin observa que “os governos representativos não estão juridicamente obrigados a cumprir as promessas feitas durante a campanha” (Manin, 1997, p. 176), mas respondem politicamente perante o eleitorado. A execução parcial pode, assim, ser interpretada como adaptação estratégica às circunstâncias concretas.

No plano da accountability democrática, Sulkin afirma que “as promessas de campanha criam expectativas públicas que estruturam o julgamento retrospectivo do desempenho governativo” (Sulkin, 2005, p. 34). Budge e Farlie (1977) acrescentam que a consistência programática reforça a estabilidade partidária. A experiência moçambicana demonstra que a combinação de cumprimento integral e parcial permitiu preservar níveis razoáveis de credibilidade política.

Finalmente, a análise evidencia a necessidade de políticas educativas integradas, articulando expansão infraestrutural, formação e contratação de docentes, bem como provisão regular de materiais pedagógicos. Artés e Bustos (2008) defendem que a eficácia do mandato político depende da coerência estratégica entre objectivos e meios disponíveis. Cahen (2019) sublinha que a consolidação democrática africana exige reformas estruturais de longo prazo, capazes de reduzir vulnerabilidades institucionais.

Em síntese, os dados do PQG 2015–2019 revelam que o governo conseguiu converter parcela significativa das promessas eleitorais em resultados tangíveis no sector educativo, com destaque para a escolarização inicial e expansão de infraestruturas. Persistem, contudo,

desafios críticos, sobretudo no rácio aluno-professor e na consolidação qualitativa do sistema. A promessa eleitoral confirma-se, assim, como instrumento central de mobilização política e de responsabilização democrática, cuja implementação, em contextos emergentes, permanece condicionada por factores estruturais e conjunturais complexos.

Promessas de Campanha e Resultados na Educação: Evidências da Administração 2015 - 2019

A avaliação do cumprimento das promessas eleitorais no sector da educação constitui instrumento privilegiado para aferir a eficácia, coerência e credibilidade da administração pública em Moçambique. A educação, enquanto bem público estratégico, desempenha papel estruturante na formação de capital humano e na consolidação das instituições democráticas. Golias sublinha que a educação assume função central na construção da cidadania (Golias, 1995, p. 316), ao passo que Cahen (2019) enfatiza o seu contributo para a estabilidade política e social. Neste quadro, a análise do desempenho governamental no domínio educativo ultrapassa a dimensão técnica, inserindo-se no cerne da legitimidade democrática.

A promessa eleitoral, enquanto categoria analítica, implica a possibilidade de verificação empírica. Royed define a promessa eleitoral como um “compromisso de realizar alguma acção ou produzir um resultado cuja concretização pode ser objectivamente verificada” (Royed, 1996, p. 79), o que reforça a importância de indicadores mensuráveis para avaliar a implementação das políticas educativas. Esta definição impõe rigor metodológico na análise dos resultados, exigindo confronto sistemático entre metas programáticas e dados estatísticos oficiais.

O Programa Quinquenal do Governo (PQG 2015–2019) estabeleceu metas concretas no sector educativo, abrangendo a redução do rácio aluno-professor, a ampliação da taxa líquida de escolarização aos seis anos, a distribuição gratuita de

livros escolares, a construção de salas e escolas, bem como a contratação de docentes. Estas metas configuraram compromissos susceptíveis de avaliação objectiva, permitindo escrutinar o grau de correspondência entre promessa eleitoral e execução administrativa.

A leitura sistemática dos dados evidencia que o cumprimento das metas apresentou resultados diferenciados. O rácio aluno-professor, por exemplo, não atingiu a meta fixada, permanecendo acima do valor projectado para 2019 (PES e MINED, 2015–2019). Tal resultado reflecte a dificuldade estrutural de alinhar expansão do acesso com reforço proporcional de recursos humanos qualificados. Stokes adverte que “o voto pode ser conquistado com base em compromissos que não correspondem às políticas posteriormente implementadas” (Stokes, 2001 apud Hernández, 2008, p. 268), sobretudo quando factores estruturais limitam a capacidade executiva do Estado.

Tabela 1 - Indicadores do PQG (2015–2019).

Indicadores do PQG (2015 a 2019)	Base 2014	Meta 2019	Real 2015	Real 2016	Real 2017	Real 2018	Real 2019	Cumprimento total	Cumprimento parcial	Não Cumprimento
Rácio aluno professor no ensino	62	57	63	62	60	64	65			X
Taxa líquida de escolarização aos 6 anos na 1ª classe	82%	86%	84%	86%	94%	93%	93%	X		
Carteiras escolares no ensino (EP+ES) público geral	200,000	700,000	113,304	37,671	62,248	136,052	231,452		X	
Livros escolares de distribuição gratuita da 1ª a 7ª classe	13,000,000	Si*	12,000,000	14,000,000	15,000,000	13,000,000	14,000,000		X	
Salas de aulas construídas no ensino primário e secundário	3.500	4.500	557	435	590	1,298	823		X	
Escolas construídas no ensino primário e secundário público	17.485	Si*	18,766	19,984	20,777	21,507	22,033		X	
Escolas construídas no ensino primário público	16.830	Si*	18,075	19,227	19,976	20,658	21,137			
Escolas construídas no ensino secundário público	655	Si*	691	757	801	849	896			
Alunos matriculados no ensino primário público	5.575.896	Si*	5,803.527	5.933.030	5.981.472	6.406.986	6.795.976		X	
Alunos matriculados no ensino secundário público	651.785	Si*	915.978	943.175	990.374	1.081.223	1.135.636		X	
Professores contratados no ensino secundário	Si*	Si*	889	800	996	166	153		X	
Professores contratados de forma geral	Si*	42.500	8.332	8.835	8.085	5.027	Si*		X	

Fonte: PES (2015 - 2019), MINEDH (2015 - 2019), MEF (2015 - 2019), adaptado pelo autor.

A Tabela 1 demonstra que a taxa líquida de escolarização aos seis anos na 1.ª classe foi integralmente cumprida, ultrapassando a meta de 86% e atingindo valores próximos de

93% e 94% em 2017 e 2018. Este resultado constitui evidência concreta de avanço no acesso à educação básica, contribuindo para a redução da exclusão escolar. Naurin (2011) e Thomson (2011) sustentam que o cumprimento das promessas eleitorais reforça a confiança dos eleitores e legitima a acção governativa, consolidando a percepção de responsabilidade política.

No que respeita à distribuição gratuita de livros escolares da 1.^a à 7.^a classe, os dados indicam flutuações entre 12 e 15 milhões de exemplares distribuídos anualmente. Embora a meta qualitativa tenha sido formalmente assinalada como cumprida, a variação anual revela desafios logísticos e financeiros. Budge (1997) argumenta que o cumprimento parcial pode reflectir adaptação pragmática às circunstâncias, não devendo ser interpretado automaticamente como falha política.

A construção de salas de aula e de escolas públicas registou crescimento gradual ao longo do período em análise, ainda que abaixo das metas quantitativas inicialmente projectadas. Artés e Bustos (2008) defendem que a implementação parcial de compromissos programáticos constitui indicador de esforço governativo e de responsabilidade política, sobretudo quando condicionada por limitações orçamentais.

A matrícula de alunos no ensino primário público aumentou de forma consistente entre 2015 e 2019, ultrapassando 6,7 milhões de estudantes no final do mandato. No ensino secundário, verificou-se igualmente crescimento significativo, com mais de um milhão de alunos matriculados em 2019. Manin, Przeworski e Stokes afirmam que “a representação democrática implica responsividade às necessidades sociais, mesmo quando os recursos são escassos” (Manin, Przeworski e Stokes, 1999, p. 29), o que sugere que a expansão do acesso constitui resposta efectiva às expectativas sociais.

A contratação de professores, todavia, apresentou tendência irregular. Após um início relativamente dinâmico, registou-se redução acentuada nos anos subsequentes, contribuindo para o incumprimento do rácio aluno-professor. Elischer (2012) observa que a fragilidade administrativa e financeira limita a sustentabilidade das reformas estruturais, enquanto Muatiacale (2011) sublinha a dependência orçamental como factor condicionante da política pública em contextos africanos.

A análise integrada dos indicadores revela desequilíbrio entre expansão infraestrutural e consolidação qualitativa do ensino. A ampliação do número de escolas e salas criou condições físicas para absorver maior número de alunos, mas a insuficiência de docentes comprometeu parcialmente a qualidade pedagógica. Cahen (2019) sustenta que a consolidação democrática requer investimento continuado na capacidade institucional do Estado, não apenas em infraestruturas visíveis.

Os constrangimentos externos exerceram influência determinante sobre o grau de execução das promessas. A crise económica associada às dívidas ocultas, a redução da cooperação internacional directa ao orçamento do Estado e os conflitos armados nas regiões centro e norte criaram limitações significativas. Hernández observa que “em contextos de vulnerabilidade institucional, a capacidade de implementação das promessas eleitorais depende fortemente da estabilidade económica e política” (Hernández, 2008, p. 271), o que se aplica claramente ao caso moçambicano.

Apesar destes obstáculos, o cumprimento integral e parcial de diversas metas demonstra esforço governativo de alinhamento entre discurso eleitoral e prática administrativa. Sulkin afirma que “as promessas de campanha criam expectativas públicas que estruturam o julgamento retrospectivo do desempenho governativo” (Sulkin, 2005, p. 34), convertendo-se em instrumento central de *accountability* democrática.

A experiência da administração 2015 - 2019 evidencia que a promessa eleitoral não constitui mero enunciado simbólico, mas referência normativa para avaliação do desempenho político. Downs (1957) entende a promessa como elemento integrante do contrato político entre eleitores e governantes, enquanto Manin (1997) recorda que o vínculo é essencialmente político e não jurídico, sendo a sanção exercida no momento eleitoral subsequente.

Do ponto de vista da consolidação democrática, os resultados obtidos no sector educativo indicam progresso relevante, ainda que incompleto. Budge e Farlie (1977) defendem que a consistência programática reforça a estabilidade partidária e a confiança institucional. Artés e Bustos (2008) acrescentam que o cumprimento, mesmo parcial, contribui para legitimar o exercício do poder.

Em conclusão, a análise dos indicadores constantes da Tabela 1 demonstra que a administração 2015 - 2019 conseguiu traduzir parte substancial das promessas eleitorais em resultados tangíveis no sector educativo, com destaque para a escolarização inicial e expansão da rede escolar. Persistem, contudo, desafios estruturais, sobretudo no equilíbrio entre acesso e qualidade. A avaliação confirma que o cumprimento de promessas eleitorais em democracias emergentes depende de articulação entre vontade política, capacidade administrativa e estabilidade económica, reafirmando a centralidade da promessa como instrumento de responsabilização e legitimação democrática.

Considerações Finais

A análise realizada evidencia que as promessas de campanha eleitoral na área da educação constituem instrumentos centrais de legitimação política e de construção de confiança social em Moçambique, particularmente durante a primeira gestão do Presidente Filipe Jacinto Nyusi. O estudo demonstrou que, mesmo num contexto de democracia emergente e fragilidades institucionais, o compromisso assumido pelo governo perante o eleitorado exerce um papel estruturante na consolidação do sistema democrático. A execução das promessas, ainda que parcial em muitas instâncias, reflete a tentativa de transformar o discurso político em acção concreta, revelando a complexa relação entre retórica eleitoral e capacidade administrativa, que permanece um desafio central para a governança no país.

Os resultados obtidos indicam que o cumprimento das promessas constitui não apenas um indicador de responsabilidade governamental, mas também um mecanismo de avaliação da eficácia do sistema político e da coerência entre intenções declaradas e resultados alcançados. A gestão analisada demonstrou empenho em atingir metas como a expansão da escolarização inicial, a construção de infraestruturas escolares e a distribuição de recursos pedagógicos, mostrando que a política educativa é percebida como prioridade estratégica. No entanto, a análise também evidencia que os avanços foram irregulares e sujeitos a limitações significativas, incluindo insuficiência de recursos, planeamento fragmentado e ausência de mecanismos claros de monitoria, comprometendo a plena realização dos compromissos assumidos.

Observa-se que muitas das promessas não foram acompanhadas de indicadores concretos ou detalhamento territorial das acções, dificultando a avaliação e a

responsabilização do governo. A tentativa de execução simultânea de múltiplas metas em diferentes níveis do ensino primário e secundário, embora demonstrativa de vontade política, revelou-se insuficiente para atingir resultados integrais. Esta situação evidencia a necessidade de fortalecer a gestão estratégica e de estabelecer prioridades claras, de modo a garantir que as promessas eleitorais possam ser transformadas em políticas públicas mensuráveis e sustentáveis. O desafio de conciliar ambição política e capacidade operacional emerge como um dos principais entraves à eficácia governamental.

Adicionalmente, verifica-se que o contexto socioeconómico e político do país condicionou fortemente a implementação das promessas. Conflitos regionais, limitações orçamentais e instabilidade institucional contribuíram para que muitas ações fossem cumpridas apenas parcialmente, revelando a fragilidade estrutural que ainda caracteriza a administração pública moçambicana. Apesar destas adversidades, o governo conseguiu implementar melhorias significativas em áreas críticas do sistema educativo, demonstrando resiliência e capacidade de adaptação, embora de forma desigual e insuficiente para alcançar plenamente os objectivos traçados.

O papel dos profissionais do sistema educativo, incluindo professores, investigadores e planificadores, emergiu como elemento decisivo para o sucesso das políticas públicas. A participação activa destes actores é determinante para identificar lacunas, promover a equidade no acesso à educação e orientar a alocação de recursos de forma mais eficaz. Esta dimensão evidencia que a consolidação de políticas educativas sólidas depende não apenas da vontade política, mas também da integração de conhecimento técnico, experiência prática e capacidade de análise crítica, reforçando a importância de uma abordagem colaborativa e institucionalizada na implementação das reformas educativas.

Finalmente, a investigação demonstra que a análise do cumprimento das promessas de campanha deve ser expandida para outros sectores, como saúde, transporte e emprego, de forma a permitir uma compreensão mais abrangente da eficácia governamental. O estudo evidencia que o desempenho em educação é reflexo de dinâmicas políticas mais amplas e que a coerência entre promessas e resultados constitui um indicador crucial da qualidade democrática. Espera-se que pesquisas futuras aprofundem a interligação entre discurso eleitoral, capacidade de execução e impacto social, contribuindo para a melhoria contínua das políticas públicas e para a consolidação da confiança cidadã na governação moçambicana.

Referências Bibliográficas

ARTÉS, J.; BUSTOS, A. (2008). **Electoral promises and minority governments: an empirical study**. European Journal of Political Research, 47, p. 307 - 303.

BONDE, R. A. (2016). **Discussão sobre a qualidade na educação: uma análise das políticas educacionais do ensino secundário geral em Moçambique nos mandatos presidenciais de 2010 a 2014 e de 2015 a 2019**. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da USP/PPGE, 2022.

BONILLA, T. (2017). **A estratégia das promessas de campanha**.

BOLLIN, P. F. (2013). **Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos**. Revista de Derecho Electoral, 16, 8.

BOSIRE, L. K. (2006). **Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana**. Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos, 3(5), 70–109.

BUDGE, I.; FARLIE, D. (1977). **Voting and party competition: a theoretical critique and synthesis applied to surveys from ten democracies**. New York: Wiley.

BUDGE, I.; NEWTON, K. (1997). **The politics of the new Europe: Atlantic to Urals**. London: Routledge.

BURKE, E. (1860). **Thoughts on the case of the present discontents**. In The works of Edmund Burke. New York.

CAHEN, M. (1993). **Check on socialism in Mozambique - what check? What socialism?** Review of African Political Economy, 57, 46 - 59.

CAHEN, M. (1998). **Dlakhama é Maningue Nice! Any atypical former guerrilla in the Mozambican electoral campaign**. Transformation.

CAHEN, M. (2020). **Programa sim, mas para fazer o quê? Uma análise dos manifestos eleitorais dos partidos políticos para as eleições moçambicanas de 15 de Outubro de 2019**. Maputo.

COSTELLO, R.; THOMSON, R. (2008). **Election pledges and their enactment in coalition governments: a comparative analysis of Ireland**. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3), 239–256.

DOWNS, A. (1957). **An economic theory of democracy**. New York: Harper.

ELISCHER, S. (2012). **Measuring and comparing party ideology in nonindustrialized societies: taking party manifesto research to Africa**. *Democratization*, 19(4), 642 - 667.

FRANCISCO, A. M. (2007). **Participação da sociedade civil moçambicana no processo de governação: uma reflexão em torno do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)**. Maputo.

GOLIAS, M. (1989). **A proposal for training and orienting primary teachers in Mozambique (Unpublished MA Thesis)**. Sussex University, UK.

GOLIAS, M. (1992). **Education for All: the challenge for Mozambique**. Technical Conference on Education for All. Maputo.

GOLIAS, M. (1995). **Democracia e educação em Moçambique**. In B. Mazula (Dir.), *Moçambique, eleições democráticas e desenvolvimento*. Maputo: Edição do Autor.

GOLIAS, M. (1999). **A qualidade do ensino e a política de formação de professores**. *Contacto*, n.º 2, MINED. Maputo.

HERMELE, K. (1990). **Moçambique numa encruzilhada: economia e política na era de ajustamento estrutural**. Bergen: Chr. Michelsen Institute/Department of Social Science and Development.

HOFMEISTER, W. (2007). **Problemas de democracia partidária: América Latina à luz das experiências internacionais**. In Partidos políticos: quatro continentes. Cadernos Adenauer, VIII(3). Rio de Janeiro.

INSTITUTO PARA DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA. (2019a). **Análise dos manifestos eleitorais dos partidos políticos para as eleições gerais de 2019**. Maputo: IMD.

INSTITUTO PARA DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA. (2019b). **Descentralizar o manifesto eleitoral: expectativa do eleitor e dissonâncias discursivas dos concorrentes eleitorais**. Maputo: IMD.

JORGE, P. A. S. (2017). **O cumprimento das promessas eleitorais na área da educação em Portugal: análise comparativa dos partidos políticos com assento parlamentar**. (Dissertação de Mestrado). ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

MANSERGH, L.; THOMSON, R. (2007). **Election pledge, party competition, and policymaking**. Comparative Politics, 39(3), 311 - 329.

MATAVEL, P. A. (2022). **Promessas de campanha eleitoral na agenda de governo em Moçambique: uma contribuição para análise na gestão governamental de 2015 a 2019**. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar/PPGPol.

MOURY, C. (2010). **Coalition agreement and party mandate: how coalition agreements constrain the ministers**. Party Politics, 17(3), 385 - 404.

MUATIACALE, L. A. (2013). **Televisão e política: análise das estratégias discursivas da propaganda eleitoral de 2009 em Moçambique** (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

NAURIN, E. (2011). **Election promises, party behaviour, and voter perceptions**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

PITKIN, H. F. (1967). **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press.

PLANO ESTRATÉGICO DE EDUCAÇÃO E CULTURA 2006–2010/11. (2006). **Fazer da escola um polo de desenvolvimento consolidando a moçambicanidade**. Maputo: Ministério da Educação e Cultura.

POMPER, G. M.; LEDERMAN, S. S. (1980). **Elections in America: control and influence in democratic politics** (2.^a ed.). New York: Longman.

RALLINGS, C. (1987). **The influence of election programs: Britain and Canada, 1945–1979**. In I. Budge, D. Robertson & D. Hearl (Eds.), **Ideology, strategy, and party change: spatial analysis of post-war election programs in nineteen democracies** (pp. 1 - 15). Cambridge: Cambridge University Press.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2008 - 2019). **Plano Económico e Social**. Maputo: Assembleia da República.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2011). **Conta Geral do Estado - Ano de 2010**. Volume I. Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2017). **Relatório de execução do Orçamento do Estado: Janeiro a Dezembro de 2017**. Maputo: Governo de Moçambique.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2020). **Balanço do Plano Económico e Social de 2019**. Maputo: Governo de Moçambique.

REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE. (1982). **Constituição da República Popular de Moçambique (1975)**. Maputo: Minerva Central.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2015). **Programa quinquenal do Governo para 2015 - 2019**. Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2018). **Proposta do Plano Económico e Social para 2015 - 2019**. Maputo.

ROBERTSON, D. (1976). **A theory of party competition**. London: Wiley.

ROYED, T. (1996). **Testing the mandate model in Britain and the United States: evidence from the Reagan and Thatcher eras**. *British Journal of Political Science*, 26(1), 45–80.

SEYD, P. (1999). **New parties/New politics? A case study of the British Labour Party**. *Party Politics*, 5(3), 383 - 405.

STOKES, S. C. (2001). **Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

SUDANO, A. D. G. P. (2018). **Agenda governamental no Brasil: análise da atenção presidencial na Nova República (1985 - 2014)** (Tese de Doutorado). Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

SVACINOVÁ, P. (2015). **Manifesto pledges and coalition agreements in Czech county towns after the 2014 local elections**. ECPR Joint Sessions, University of Warsaw.

TERENCIANO, F. (2016a). **Competição política e geográfica eleitoral em Moçambique (1994 - 2014)** (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP, Belém do Pará.

TEXEIRA, R. M. (2009). **Reformas políticas: dilemas brasileiros e experiências estrangeiras** (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília.

THOMASSEN, J. (1994). **Empirical research into political representation: failing democracy or failing methods?** In *Elections at home and abroad: essays in honor of Warren E. Miller*. Michigan: University of Michigan Press.

THOMSON, R. (2001). **The programme-to-policy linkage: the fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986 - 1998.** European Journal of Political Research, 40, 171 - 197.

THOMSON, R. (2011). **Resolving controversy in the European Union: legislative decision making before and after enlargement.** Cambridge: Cambridge University Press.

THOMSON, R.; ROYED, T.; NAURIN, E. (2010). **The program-to-policy linkage: a comparative study of election pledges and government policies in the United States, the United Kingdom, the Netherlands and Ireland.** Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington.

TOLLENAERE, M. (2006). **Projecto de transição democrática nas sociedades em situação de pós-conflito: relatório de apoio à democratização de Moçambique pós-conflito.** Netherlands: Institute of International Relations Clingendael.

TORRES DEL MORAL, A. (1982). **Crisis del mandato representativo en el Estado de partido.** Revista de Derecho Político, 14.

TROJBICZ, B. (2014). **Formação de agenda e formulação de uma política pública no Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal** (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.