

Economia Política do Desenvolvimento da Primeira Infância em Moçambique

Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)

Resumo

Este artigo analisa a economia política do Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) em Moçambique, com foco nos factores políticos, institucionais, financeiros e socioculturais que condicionam a implementação de intervenções integradas para crianças dos 0 aos 8 anos. A análise baseia-se numa abordagem de métodos mistos, combinando revisão documental, mapeamento de actores, análise de indicadores nacionais e consultas com instituições governamentais, organizações da sociedade civil, parceiros de desenvolvimento e doadores. Os resultados indicam que Moçambique possui um quadro legal e sectorial relevante para saúde, nutrição, educação pré-escolar e protecção da criança, mas ainda não dispõe de uma política nacional integrada de DPI que clarifique mandatos, indicadores, financiamento e mecanismos de prestação de contas. A alocação de recursos mantém-se insuficiente e dependente de parceiros externos, com maior concentração em saúde, nutrição e educação pré-escolar, e menor investimento em cuidados responsivos, educação parental e estimulação precoce. A fraca coordenação intersectorial, a limitada capacidade institucional e barreiras socioculturais reduzem a eficácia e a equidade das intervenções. O artigo conclui que a consolidação de uma agenda nacional de DPI requer liderança supraministerial, financiamento doméstico progressivo, mecanismos de planificação integrada, monitoria baseada em indicadores comuns e maior envolvimento das comunidades, cuidadores, sociedade civil e sector privado.

Palavras-chave

Desenvolvimento da Primeira Infância; economia política; políticas públicas; cuidados integrados; Moçambique.

Abstract

This article analyses the political economy of Early Childhood Development (ECD) in Mozambique, focusing on the political, institutional, financial and sociocultural factors that shape the implementation of integrated interventions for children from birth to eight years of age. The analysis draws on a mixed-methods approach combining documentary review, stakeholder mapping, analysis of national indicators and consultations with government institutions, civil

society organisations, development partners and donors. The findings show that Mozambique has a relevant legal and sectoral framework for child health, nutrition, pre-primary education and protection, but lacks an integrated national ECD policy able to define mandates, indicators, financing and accountability mechanisms. Resource allocation remains insufficient and highly dependent on external partners, with investments concentrated mainly in health, nutrition and pre-primary education, while responsive caregiving, parenting education and early stimulation remain underfunded. Weak intersectoral coordination, limited institutional capacity and sociocultural barriers reduce the effectiveness and equity of ECD interventions. The article concludes that a national ECD agenda requires high-level leadership, progressive domestic financing, integrated planning mechanisms, monitoring based on common indicators, and stronger engagement of communities, caregivers, civil society and the private sector.

Keywords

Early Childhood Development; political economy; public policy; nurturing care; Mozambique.

1. Introdução

O Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) constitui um dos investimentos mais relevantes para o desenvolvimento humano, por incidir no período em que se estabelecem as bases da saúde, da aprendizagem, da protecção, da socialização e da produtividade futura. A literatura internacional demonstra que intervenções oportunas nos primeiros anos geram benefícios cumulativos ao longo da vida, incluindo melhor desempenho escolar, maior produtividade e redução de desigualdades sociais (Britto et al., 2017; Engle et al., 2011; Heckman, 2006; Shonkoff & Phillips, 2000).

Em Moçambique, a agenda de DPI assume particular importância devido ao peso demográfico das crianças, aos desafios persistentes de pobreza, desnutrição, acesso limitado à educação pré-escolar e vulnerabilidade a choques climáticos e socioeconómicos. O país tem registado avanços em áreas como vacinação, expansão da educação básica e fortalecimento do quadro de protecção, mas os indicadores de bem-estar infantil continuam a revelar desigualdades territoriais, baixa cobertura de serviços de educação de infância e lacunas na qualidade e continuidade das intervenções (Instituto Nacional de Estatística [INE] & ICF, 2024; UNICEF, 2021).

Este artigo adapta, em formato académico, uma análise da Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) sobre a economia política do DPI em Moçambique. O objectivo é examinar

como políticas, instituições, financiamento, normas sociais e capacidades dos actores condicionam a provisão de serviços integrados para crianças na primeira infância. A análise parte da premissa de que o problema central não é apenas a ausência de iniciativas sectoriais, mas a falta de uma arquitectura nacional integrada que alinhe responsabilidades, recursos, dados e mecanismos de responsabilização.

2. Metodologia

A análise baseou-se numa abordagem de métodos mistos, adequada para captar dimensões qualitativas e quantitativas da economia política do DPI. A primeira etapa consistiu na definição do escopo, das perguntas de análise e dos principais actores do ecossistema de DPI, incluindo instituições governamentais, organizações da sociedade civil, parceiros internacionais, redes temáticas e doadores.

A segunda etapa compreendeu uma revisão documental de políticas nacionais, planos estratégicos, legislação, relatórios de programas e evidências internacionais sobre DPI, capital humano, cuidados integrados e governação de sistemas sociais. Foram analisados documentos relativos a saúde, nutrição, educação pré-escolar, protecção da criança, segurança social básica, planeamento e orçamentação pública. Complementarmente, procedeu-se ao mapeamento de actores e à análise de dados estatísticos nacionais disponíveis sobre indicadores de saúde, nutrição, registo de nascimento, aprendizagem precoce e cobertura de serviços.

A terceira etapa envolveu consultas com representantes de instituições governamentais, parceiros de desenvolvimento, organizações da sociedade civil e doadores, bem como informação recolhida em visitas de campo na Cidade de Maputo e na Província de Nampula. As informações foram trianguladas para identificar convergências, lacunas e prioridades de acção. Do ponto de vista conceptual, a análise combinou a abordagem de sistemas, que observa a interdependência entre políticas, recursos, normas sociais e prestação de serviços, com a estrutura de cuidados integrados, assente em boa saúde, nutrição adequada, cuidados responsivos, segurança e protecção, e oportunidades de aprendizagem precoce (Bronfenbrenner, 1979; World Health Organization et al., 2018).

Por se tratar de uma análise de políticas públicas e de evidências institucionais, sem recolha directa de dados junto de crianças, os riscos éticos foram limitados. Ainda assim, a utilização de

informação proveniente de consultas exigiu tratamento agregado, preservação de identidade dos participantes e cuidado na interpretação dos achados.

3. Resultados

Os resultados são apresentados em quatro dimensões: contexto socioeconómico e demográfico; quadro político-legal; financiamento e alocação de recursos; e coordenação, capacidade institucional e factores socioculturais.

3.1. Contexto socioeconómico e demográfico

Moçambique apresenta uma estrutura demográfica jovem, com elevada proporção de crianças e adolescentes. Esta realidade amplia a procura por serviços de saúde, nutrição, educação pré-escolar, protecção e apoio familiar. A análise aponta que cerca de 45% da população tem menos de 15 anos e que as crianças dos 0 aos 4 anos representam uma parcela expressiva da população nacional. Esta configuração demográfica cria simultaneamente uma oportunidade e uma pressão: se o investimento nos primeiros anos for consistente, o país poderá fortalecer o capital humano; se permanecer fragmentado, poderá reproduzir vulnerabilidades intergeracionais.

Os indicadores de saúde e nutrição continuam preocupantes. A desnutrição crónica afecta uma proporção elevada de crianças menores de cinco anos, com variações provinciais significativas; a cobertura de imunização e o registo de nascimento permanecem aquém das metas desejáveis; e práticas disciplinares violentas e a baixa estimulação no ambiente familiar afectam o desenvolvimento infantil. No domínio da educação, o acesso à educação pré-escolar mantém-se reduzido e desigual, especialmente em zonas rurais e entre famílias de menor rendimento. A cobertura limitada reforça a necessidade de compreender a educação pré-escolar não como intervenção isolada, mas como componente de uma agenda mais ampla de cuidados integrados (INE & ICF, 2024).

3.2. Quadro político-legal e governação

Moçambique dispõe de um quadro legal e estratégico relevante para a criança. A Constituição, a legislação de promoção e protecção dos direitos da criança, a Lei do Sistema Nacional de Educação, os instrumentos de segurança social básica, os planos de saúde materno-infantil, os programas de nutrição e os planos nacionais de acção para a criança estabelecem bases para intervenções nos pilares do DPI. No sector da educação, a constituição da educação pré-escolar

como subsistema representa um avanço importante, pois cria fundamento institucional para a expansão da aprendizagem precoce (Governo de Moçambique, 2018, 2020).

Apesar deste quadro, a análise mostra que o DPI ainda é tratado de forma fragmentada. A maior parte das políticas abrange a criança de modo geral, mas não define metas específicas para a primeira infância nem mecanismos de coordenação entre sectores. As componentes de saúde, nutrição, protecção e educação aparecem distribuídas por diferentes ministérios e programas; porém, a componente de cuidados responsivos, estimulação precoce e educação parental permanece sem mandato institucional suficientemente claro. Esta lacuna reduz a responsabilização pública, dificulta a orçamentação e limita a capacidade de medir resultados integrados.

A governação do DPI envolve, principalmente, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o ministério responsável pela criança e acção social, além do Ministério da Economia e Finanças, governos locais, redes de sociedade civil, parceiros internacionais e doadores. O problema central não reside na inexistência de actores, mas na ausência de uma liderança comum com autoridade para convocar, alinhar indicadores, harmonizar prioridades e exigir prestação de contas. Assim, políticas bem-intencionadas tendem a converter-se em acções sectoriais paralelas, com diferentes ritmos, coberturas e padrões de qualidade.

3.3. Financiamento e alocação de recursos

A análise evidencia financiamento insuficiente e altamente dependente de parceiros externos. O investimento em DPI encontra-se incorporado em várias linhas sectoriais, o que dificulta a identificação do custo real das intervenções, a avaliação de lacunas orçamentais e a comparação entre províncias e áreas programáticas. A saúde e a nutrição concentram a maior parcela dos gastos relacionados ao DPI, seguidas pela educação pré-escolar; em contraste, protecção, cuidados responsivos e educação parental recebem menor atenção financeira.

Entre 2016 e 2020, dados analisados pelo estudo indicam redução da participação do DPI no gasto total do governo e no Produto Interno Bruto. Esta tendência é especialmente relevante porque ocorre num contexto de procura crescente por serviços e de necessidade de expandir a cobertura. Ao mesmo tempo, programas financiados por parceiros, como intervenções de educação pré-escolar, saúde, nutrição, registo de nascimento e protecção social, têm produzido

contribuições importantes, mas frequentemente limitadas por cobertura geográfica, duração do financiamento e prioridades definidas a partir de agendas externas.

O sistema de planificação e orçamentação pública, através do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado e do Cenário Fiscal de Médio Prazo, oferece uma janela institucional para integrar o DPI na programação pública. Contudo, tal potencial depende da existência de uma visão nacional de DPI, de indicadores comuns e de uma carteira de programas que permita planificação conjunta. Sem esse enquadramento, o DPI tende a permanecer diluído em sectores, perdendo visibilidade política e poder de negociação orçamental.

3.4. Coordenação, capacidade institucional e factores socioculturais

A coordenação intersectorial é um dos principais entraves à eficácia das intervenções. Os ministérios e parceiros operam em áreas complementares, mas nem sempre com convergência territorial ou programática. Em algumas localidades, crianças podem beneficiar de serviços de educação pré-escolar sem receber simultaneamente apoio nutricional, registo de nascimento, triagem de saúde, protecção ou orientação parental. Esta fragmentação contraria a lógica dos cuidados integrados, segundo a qual os resultados de desenvolvimento dependem da combinação de vários factores no mesmo período da vida da criança (World Health Organization et al., 2018).

A capacidade institucional também é desigual. Organizações da sociedade civil preenchem lacunas importantes na prestação de serviços, mobilização comunitária e advocacia; porém, enfrentam limitações de financiamento, cobertura territorial, recursos humanos e sustentabilidade. A Rede de DPI e outras plataformas temáticas oferecem oportunidades de coordenação, mas a sua capacidade de influência depende do fortalecimento de evidências, representação territorial e diálogo estruturado com o Estado.

Os factores socioculturais influenciam a adopção de práticas de DPI. Normas sobre alimentação, estimulação, disciplina, cuidado paterno, participação dos cuidadores e valorização da educação pré-escolar podem favorecer ou limitar o desenvolvimento infantil. Experiências de educação parental e comunicação para mudança social demonstram que comunidades e cuidadores respondem positivamente quando recebem informação prática, culturalmente sensível e associada a serviços concretos. Assim, a transformação das normas sociais deve ser tratada como componente central, e não acessória, da política de DPI.

4. Discussão

Os achados indicam que Moçambique possui uma base normativa suficiente para justificar o avanço de uma agenda nacional de DPI, mas ainda carece de uma estrutura integrada que transforme compromissos sectoriais em resultados mensuráveis para crianças na primeira infância. A ausência de uma política nacional específica não significa ausência de acções; significa, sobretudo, ausência de uma visão comum que organize responsabilidades, financiamento, indicadores e mecanismos de prestação de contas.

Esta lacuna tem implicações políticas e económicas. Politicamente, o DPI disputa atenção com prioridades de curto prazo e com sectores tradicionalmente mais visíveis. Economicamente, a falta de uma linha programática clara dificulta a defesa de recursos, a identificação de lacunas e a demonstração dos retornos sociais do investimento. A literatura sobre capital humano sugere que o investimento nos primeiros anos gera retornos elevados e reduz custos futuros em saúde, educação, protecção social e justiça (Heckman, 2006; Heckman et al., 2010). No caso de Moçambique, esta evidência é ainda mais relevante devido à estrutura demográfica jovem e aos desafios persistentes de pobreza multidimensional.

A aplicação da estrutura de cuidados integrados permite observar que os componentes do DPI não estão igualmente institucionalizados. Saúde, nutrição e educação pré-escolar dispõem de políticas, programas e canais financeiros mais visíveis. Já cuidados responsivos, educação parental e estimulação precoce aparecem como áreas subfinanciadas e sem mandato suficientemente definido. Esta assimetria compromete a eficácia das intervenções, porque o desenvolvimento infantil depende de interacções familiares, segurança, vínculo afectivo, linguagem, brincadeira e estimulação, além de serviços formais.

A coordenação supraministerial surge, portanto, como uma condição de reforma. Um órgão nacional com capacidade de convocação, articulação e monitoria poderia alinhar ministérios, parceiros e sociedade civil em torno de metas comuns. Tal órgão deveria estar ligado a uma política ou estratégia nacional de DPI, custeada e acompanhada por indicadores de processo, resultado e impacto. A criação de um repositório nacional de dados de DPI, articulado com os sistemas existentes, permitiria acompanhar cobertura, qualidade, financiamento e desigualdades territoriais.

A sociedade civil e o sector privado podem complementar a acção do Estado, mas não substituí-la. As organizações comunitárias, redes temáticas e OSCs podem fortalecer a advocacia, testar modelos, mobilizar cuidadores e produzir evidências. O sector privado pode apoiar financiamento, inovação e responsabilidade social corporativa. Contudo, para evitar iniciativas dispersas ou filantrópicas de curto prazo, estas contribuições devem estar alinhadas a prioridades públicas, com mecanismos transparentes de coordenação e avaliação.

5. Conclusão

A economia política do DPI em Moçambique revela um paradoxo: existe reconhecimento crescente da importância dos primeiros anos, mas ainda não há uma arquitectura institucional e financeira capaz de garantir intervenções integradas, equitativas e sustentáveis. O país dispõe de políticas sectoriais relevantes e de parceiros comprometidos, mas enfrenta fragmentação, financiamento insuficiente, baixa institucionalização dos cuidados responsivos, limitada capacidade de coordenação e lacunas de dados.

Para transformar o DPI num pilar efectivo do desenvolvimento humano, Moçambique deve avançar para uma política ou estratégia nacional integrada, com liderança de alto nível, metas mensuráveis, responsabilidades sectoriais claras e financiamento doméstico progressivo. A integração do DPI no Cenário Fiscal de Médio Prazo e na carteira de programas públicos pode aumentar a visibilidade orçamental e favorecer a planificação conjunta. Ao mesmo tempo, é essencial fortalecer a capacidade institucional dos ministérios, governos locais, OSCs e redes de DPI, com investimento em formação, monitoria e produção de evidências.

O artigo recomenda sete prioridades: desenvolver uma visão nacional de DPI; aumentar o financiamento interno e otimizar recursos externos; estabelecer coordenação multisectorial funcional; institucionalizar cuidados responsivos e educação parental; fortalecer dados, monitoria e avaliação; ampliar o envolvimento comunitário; e promover parcerias público-privadas alinhadas às prioridades nacionais. Investir na primeira infância não é apenas uma agenda social, mas uma estratégia de desenvolvimento nacional capaz de produzir benefícios duradouros para crianças, famílias, comunidades e para a economia moçambicana.

Referências

Black, M. M., Walker, S. P., Fernald, L. C. H., Andersen, C. T., DiGirolamo, A. M., Lu, C., McCoy, D. C., Fink, G., Shawar, Y. R., Shiffman, J., Devercelli, A. E., Wodon, Q. T.,

- Vargas-Barón, E., & Grantham-McGregor, S. (2017). Early childhood development coming of age: Science through the life course. *The Lancet*, 389(10064), 77-90.
- Britto, P. R., Lye, S. J., Proulx, K., Yousafzai, A. K., Matthews, S. G., Vaivada, T., Pérez-Escamilla, R., Rao, N., Ip, P., Fernald, L. C. H., MacMillan, H., Hanson, M., Wachs, T. D., Yao, H., Yoshikawa, H., Cerezo, A., Leckman, J. F., & Bhutta, Z. A. (2017). Nurturing care: Promoting early childhood development. *The Lancet*, 389(10064), 91-102.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: Experiments by nature and design*. Harvard University Press.
- Engle, P. L., Fernald, L. C. H., Alderman, H., Behrman, J., O'Gara, C., Yousafzai, A., de Mello, M. C., Hidrobo, M., Ulkuer, N., Ertem, I., & Iltus, S. (2011). Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries. *The Lancet*, 378(9799), 1339-1353.
- Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade. (s.d.). *Economia política do Desenvolvimento da Primeira Infância em Moçambique: Relatório de análise*. FDC.
- Governo de Moçambique. (2018). Lei n.º 18/2018, de 28 de Dezembro: Lei do Sistema Nacional de Educação. *Boletim da República*.
- Governo de Moçambique. (2020). *Plano Estratégico da Educação 2020-2029*. Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 114-128.
- Instituto Nacional de Estatística & ICF. (2024). *Inquérito Demográfico e de Saúde em Moçambique 2022-23*. INE & ICF.
- Kagan, S. L., & Britto, P. R. (2005). *Going global with indicators of child development*. UNICEF.
- Richter, L. M., Daelmans, B., Lombardi, J., Heymann, J., Boo, F. L., Behrman, J. R., Lu, C., Lucas, J. E., Pérez-Escamilla, R., Dua, T., Bhutta, Z. A., Stenberg, K., Gertler, P., & Darmstadt, G. L. (2017). Investing in the foundation of sustainable development: Pathways to scale up for early childhood development. *The Lancet*, 389(10064), 103-118.

- Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (Eds.). (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. National Academy Press.
- UNICEF. (2021). *Situação das crianças em Moçambique*. Fundo das Nações Unidas para a Infância.
- UNICEF. (2022). *Mozambique early childhood development public expenditure analysis*. Fundo das Nações Unidas para a Infância.
- World Health Organization, UNICEF, & World Bank Group. (2018). *Nurturing care for early childhood development: A framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*. World Health Organization.
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., Ludwig, J., Magnuson, K. A., Phillips, D., & Zaslow, M. J. (2013). *Investing in our future: The evidence base on preschool education*. Society for Research in Child Development and Foundation for Child Development.