

## 233. CENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA EM ANGOLA E INSUCESSO ESCOLAR: QUE RELAÇÃO?

José Carlos Fernando Zacarias<sup>1</sup>, António Augusto Neto-Mendes<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade de Aveiro (PORTUGAL), [jose.zacarias@ua.pt](mailto:jose.zacarias@ua.pt)

<sup>2</sup>Universidade de Aveiro (PORTUGAL), [amendes@ua.pt](mailto:amendes@ua.pt)

### Resumo

Este artigo resulta de uma investigação realizada no âmbito da dissertação de mestrado em Educação e Formação, área de especialização em Administração e Políticas Educativas, apresentada à Universidade de Aveiro. A mesma objetivou analisar as implicações da centralização educativa em Angola na materialização das políticas de combate ao insucesso escolar. Em Angola, o centralismo e a excessiva normatização da vida educativa remetem a escola para o estatuto de serviço periférico do Ministério da Educação e passiva diante de situações concretas inerentes à natureza heterogénea do seu público. A aludida pesquisa de natureza qualitativa contou com a realização de entrevistas aos responsáveis de estruturas do Ministério da Educação a fim de recolher as suas perceções em torno do objeto de análise da mesma. Como resultados, assinala-se o facto de os inquiridos referirem que o Ministério da Educação e respetivos órgãos centrais detêm quase em exclusivo o poder de conceção e de tomada de decisão sobre os mais variados domínios de administração do sistema de ensino. Revelaram, também, uma débil articulação entre os diferentes órgãos que intervêm na administração educativa e o incumprimento de algumas orientações procedentes das estruturas centrais. Quanto aos fatores associados ao insucesso escolar, além da organização e funcionamento da própria instituição escolar e das condições sociais e económicas dos alunos, referiram-se à centralização como um elemento que dificulta a contextualização das medidas para combater o fenómeno. De igual modo, foram unânimes quanto à necessidade de descentralização, de maior empoderamento dos municípios e de maior autonomia das escolas.

Palavras-chave: administração educativa em Angola, centralização, descentralização, políticas educativas, insucesso escolar.

### Abstract

This article results from an investigation carried out within the scope of the master's thesis in Education, area of specialization in Administration and Educational Policies, presented to the University of Aveiro. The objective was to analyze the implications of educational centralization in Angola in the materialization of policies to combat school failure. In Angola, centralism and excessive regulation of educational life push the school to the peripheral service status of the Ministry of Education and passive in the face of concrete situations inherent in the heterogeneous nature of its public. The aforementioned research of qualitative nature counted on the accomplishment of interviews to the responsible ones of structures of the Ministry of Education in order to collect their perceptions around the object of analysis of the same one. As a result, the respondents stated that the Ministry of Education and its central bodies almost exclusively have the power to design and make decisions on the most varied domains of administration of the education system. They revealed a weak articulation between the different organs that intervene in the educational administration and the non-compliance with some guidelines coming from the central structures. As for the factors associated with school failure, besides the organization and functioning of the school institution itself and the social and economic conditions of the students, they referred to centralization as an element that hinders the contextualization of measures to combat the phenomenon. They were unanimous about the need for decentralization, greater empowerment of municipalities and greater autonomy in schools.

Keywords: educational administration in Angola, centralization, decentralization, educational policies, school failure.

## 1. INTRODUÇÃO

Os inúmeros progressos científicos e tecnológicos, característicos da sociedade moderna, atribuem à escola um papel importante na disponibilização de recursos necessários, para que os indivíduos não sejam nem se sintam excluídos dos benefícios daí decorrentes. Julga-se ser este um dos motivos pelos quais a maior parte dos Estados tem apostado cada vez mais em políticas que ajudem a melhorar tal quadro (Costa, 2000). Contudo, a responsabilidade pelo crescente agravamento das desigualdades no acesso, sucesso e uso dos bens educativos parece ser recorrentemente atribuída à implementação da escolaridade obrigatória e consequente surgimento da escola de massas (Mendonça, 2006).

Na visão de Medeiros (1993), uma leitura diacrónica do estudo do insucesso escolar realça, essencialmente, três teorias explicativas do fenómeno, nas quais a origem do mesmo aparece dicotomicamente centrada ora no sujeito, ora nas características do meio social, ora na análise do funcionamento e das práticas da instituição escolar. De acordo com Benavente (1990, p. 716), partindo de uma visão sociológica do fenómeno, nos países centrais da Europa, surgiu (ainda que de forma diferenciada), inicialmente, a teoria dos "dotes", também designada como teoria dos "dons", que vigorou desde o final da Segunda Guerra Mundial até ao final dos anos 60 do século XX. Seguidamente, emergiu a teoria do "*handicap* sociocultural" tendo vigorado desde finais dos anos 60 até início da década de 70. Posteriormente, a partir dos anos 70, o centro de análise das causas do insucesso escolar é transferido das relações entre a escola e o meio ou origem social do aluno, para os mecanismos que se operam no interior da própria instituição escolar.

No que concerne à análise do insucesso escolar na realidade angolana, pensa-se que a mesma deve ser contextualizada à luz das relações coloniais e das profundas assimetrias daí resultantes, bem como dos consideráveis índices de pobreza subsistentes, fatores que constituem obstáculos para que a escola e a educação sejam tidas como prioridades, dada a falta de recursos para suportar despesas com os livros, material escolar e transportes.

## 2. INSUCESSO ESCOLAR EM ANGOLA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A política educativa angolana tem vindo a gizar várias medidas consubstanciadas, fundamentalmente, no acesso universal à educação e na gratuidade do seu Sistema de Educação e Ensino (Lei n.º 17/16, de 7 de outubro, Art.º 9.º e 10.º, Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino – LBSEE). Apesar de tais esforços, o insucesso escolar parece subsistir como um fenómeno latente, suscitando uma maior atenção por parte dos diferentes setores da sociedade.

A este respeito, vale frisar que o primeiro sistema de educação vigente em Angola foi uma herança do regime colonial, caracterizado por graves problemas a nível nacional. Em 1973 era ainda notável a desproporção existente entre as diferentes regiões do território angolano, relativamente às infraestruturas escolares, com favorecimento para aquelas onde o regime colonial possuía maiores interesses económicos (MED, 2014a, p. 35). Para além de um acentuado grau de descontextualização, o sistema de educação herdado do período colonial apresentava outras insuficiências: infraestruturas escolares localizadas, predominantemente, nos centros urbanos; falta gritante de professores; fraca acessibilidade ao sistema de ensino; ausência de equidade relativamente às populações autóctones; dentre outras. Pensa-se que este conjunto de variáveis ocasionava uma significativa redução das taxas de escolarização, bem como a elevação do índice de analfabetismo. De igual modo, o fator guerra e o contexto de instabilidade político-militar que se instaurou no país logo após a independência (1975) provocaram a destruição e o encerramento de escolas e, em alguns casos, a sua utilização para outras funções, reduzindo assim os efetivos escolares (MED, 2013, p. 49).

Aos fatores já mencionados juntavam-se outros, de natureza interna, estrutural e organizativa que condicionavam o normal desenvolvimento do processo de ensino (Zau, 2002, p. 136):

- (i) Inexistência de uma correta relação vertical entre os vários níveis e subsistemas de Ensino;
- (ii) Deficiente organização e gestão das escolas a todos os níveis;
- (iii) Falta e inadequação dos equipamentos, mobiliário escolar e meios didáticos, bem como a existência de uma rede escolar insuficiente e distorcida.

Assim, em Angola, as primeiras preocupações sistemáticas em torno dos resultados escolares insatisfatórios surgem, apenas, a partir da década de 1980, com o diagnóstico realizado em 1986, o qual teve como objeto os resultados escolares do sistema de ensino angolano, particularmente da sua população discente.

Entretanto, só muito recentemente surgem pesquisas científicas tendo como objeto de análise o insucesso escolar. Inseridas, maioritariamente, em trabalhos de carácter académico, a emergência destas pesquisas parece ter sido dinamizada pela influência das medidas implementadas, a partir de 2001, com vista ao alargamento da escolaridade obrigatória para 6 anos, e melhoria das condições de acesso ao sistema de ensino. Julga-se que tal influência radicou na constatação de que, apesar de o alargamento da escolaridade obrigatória (de 4 para 6 anos em 2001, e de 6 para 9 anos em 2016) ter respondido à questão do “acesso à educação”, o SEE angolano continuou a deparar-se com novos desafios relacionados com as condições de sucesso e qualidade na educação, bem como com a adequação dos percursos escolares às expectativas dos jovens e às necessidades da sociedade.

Nesta senda, vários estudos passaram a assinalar o desfasamento existente entre a garantia do acesso à educação escolar e as condições de permanência e sucesso na escola, tendo como ponto de partida diferentes visões sobre os fatores que estão na base da manutenção do insucesso no quotidiano escolar angolano. Em *Educação em Angola e (de)igualdades de género: quando a tradição cultural é factor de exclusão*, Eugénio Silva e Maria João de Carvalho (2009) analisam a gritante desigualdade de género que se registava na educação em Angola, contrastante com os inúmeros progressos assinalados com a implementação da 2.<sup>a</sup> Reforma Educativa, traduzidos no aumento das matrículas e da frequência escolar no Ensino Primário, bem como na qualificação dos professores. Neste trabalho, os autores apontam como fatores explicativos destas desigualdades, a estrutura da rede escolar deficitária no meio rural, a pobreza das famílias e as tradições culturais que, em conjugação, impedem a permanência das raparigas na escola e conduzem ao abandono escolar precoce.

Abílio Samuel (2011), num artigo intitulado *O impacto da merenda escolar na inserção, retenção e sucesso escolar dos alunos do Ensino Primário em Angola*, fala sucintamente do importante papel do Programa da Merenda Escolar para o rendimento escolar dos alunos do Ensino Primário em Angola. O autor refere que, apesar dos inúmeros progressos alcançados no setor educativo, a situação das crianças angolanas ainda é preocupante, sobretudo do ponto de vista económico, a julgar pela íntima relação entre o nível de pobreza e de escolaridade das crianças e as taxas de abandono e repetência das crianças em idade escolar.

Em *A língua portuguesa em Angola: contributos para uma metodologia da língua segunda*, Sofia Gaspar (2015) problematiza o desfasamento entre a realidade sociolinguística do país e as metodologias de ensino da língua como sendo um factor gerador de inúmeras dificuldades e lacunas no SEE angolano e agudizador das taxas de insucesso e abandono escolar. Nesta base, a autora reflete sobre a importância de se desenvolverem práticas didáticas e pedagógicas adequadas ao ensino de uma segunda língua que apoiem o professor na mediação do acesso ao conhecimento e do desenvolvimento psicossocial do aluno.

Paula Tchifuzela (2016), num estudo de carácter exploratório com o tema *Abandono escolar no Ensino primário em escolas de Benguela: análise de fatores familiares e curriculares*, no qual participaram cerca de 30 professores e 168 alunos de escolas do Ensino Primário da província de Benguela, sinaliza a existência de uma taxa significativa de insucesso e abandono escolar, sendo que os alunos têm dificuldade em permanecer motivados para investir nas aprendizagens escolares. De acordo com a autora, de entre os vários fatores que estão na base desta realidade destacam-se a existência de materiais didático pouco adequados, currículos irrelevantes para o contexto, inadaptação à escola, paternidade precoce, baixo nível socioeconómico das famílias e ausência de incentivo por parte dos pais.

As diferentes variáveis sinalizadas pelas pesquisas referenciadas, relativamente ao insucesso escolar, permitem considerar que as medidas adotadas, em Angola, com vista ao alargamento da escolaridade obrigatória e melhoria das condições de acesso à educação não foram por si só suficientes para garantir o sucesso. Tal constatação sugere a consideração de outros elementos, designadamente, fatores de natureza institucional, desvantagens sociais, dificuldades económicas e a própria cultura familiar dos alunos como sendo, também, potenciadores do insucesso.

Por outro lado, os diferentes objetos de análise focalizados nestas pesquisas amparam a opção pela teoria socioinstitucional como fio condutor da análise em torno do insucesso escolar em Angola, pois, para esta teoria, o insucesso escolar é um fenómeno relacional que envolve fatores de natureza política, cultural, institucional, sociopedagógica e psicopedagógica.

## 2.1. Políticas educativas em Angola e a temática do insucesso escolar

Na visão de Dacal (1986), a política educativa de um país tende a pautar-se por um conjunto de normas reguladoras da atividade educativa, com o fito de estabelecer e fazer cumprir uma determinada ordem de convivência (direito a educação) e uma série de liberdades, através de um conjunto de órgãos próprios de gestão pelos quais o poder político realiza a própria política educativa – administração da educação.

Em Angola, o panorama situacional associado aos problemas detetados pelo já referido diagnóstico de 1986 criou as bases para um realinhamento de políticas por parte do Estado angolano, com vista a sanar as dificuldades que se abatiam sobre o então Sistema Nacional de Educação, fundamentalmente no concernente à garantia do acesso e sucesso na educação. Todavia, apesar de a conceção de políticas para reverter o aludido quadro ter sido condicionada pelo tipo de entendimento que se passou a ter do problema e das suas causas, considera-se que a implementação das mesmas não deixou de orientar-se pelas dinâmicas e ações levadas a cabo no contexto internacional.

No seguimento dos mecanismos de acompanhamento, coordenação e monitorização das atividades previstas no Quadro de Ações de Dakar (QAD), Angola elaborou o Plano de Ação Nacional de Educação para Todos (PAN-EPT) para o período 2001-2015. O aludido documento, para além de prever as estratégias de desenvolvimento de EPT, visou dar a conhecer o diagnóstico e o prognóstico a curto, médio e longo prazo do Sistema de Educação, com o fito de responder aos desafios sobre acesso e qualidade nos subsistemas, níveis e modalidades de ensino que o integram, e materializar os compromissos assumidos na agenda internacional (MED, 2014b). Sublinha-se que a conceção e implementação do PAN-EPT obedeceu a um conjunto de diretivas gizadas pela UNESCO, dentre as quais constavam a criação de uma Comissão Nacional de Educação para Todos, responsável pela condução do processo de elaboração deste plano de ação nacional.

O PAN-EPT serviu não só como um plano operacional para a implementação da Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação, da LBSEE, e materialização dos objetivos fixados no fórum de Dakar, mas também como potencial matriz para a conceção e operacionalização de uma estratégia de desenvolvimento de Angola.

Esta estratégia veio a ganhar corpo com a implementação da já referida RE, à luz do Decreto n.º 2/05, de 14 de janeiro, a qual fixou como objetivos concretos: (i) expandir a rede escolar; (ii) melhorar a qualidade de ensino; (iii) reforçar a eficácia do sistema de educação; e (iv) reforçar a equidade do sistema de educação (MED, 2014a).

Cada um dos objetivos citados comportou um conjunto de resultados esperados, que por seu turno dimanaram a realização de ações concretas, tendentes a melhorar o acesso e sucesso na educação, conforme se apresenta no quadro 1:

**Tabela 1. Objetivos da 2.ª Reforma Educativa (2004) e resultados esperados**

Objetivos da RE	Resultados esperados
Expandir a rede escolar	Inclusão de maior número de alunos e professores no Sistema de Educação
	Universalização da classe de iniciação e do Ensino Primário de seis classes
	Integração das crianças com necessidades educativas especiais no sistema normal de ensino
Melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem	Construção e reconstrução de infraestruturas escolares
	Adequação e harmonização do sistema de educação (objetivos gerais da educação, currículo e da organização e gestão escolar) aos desafios da formação de sujeitos cidadãos
	Melhoramento da qualidade das aprendizagens dos alunos e do desempenho dos professores
	Aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos materiais pedagógicos
Reforçar a eficácia do sistema de educação	Redução do analfabetismo e expansão do programa de recuperação do atraso escolar
	Melhoramento dos indicadores de qualidade de ensino
	Construção do Sistema Nacional de Avaliação Educacional
	Melhoria do sistema de informação entre os diferentes integrantes do setor a todos os níveis de modo a garantir a fluidez da informação e facilitar a criação de uma base de dados fiável e credível

	Redimensionamento do perfil da escola, dando-lhe a possibilidade de rentabilizar os recursos disponíveis através de alternativas que escapam a uma gestão centralizada
Melhorar a equidade do sistema de educação	Garantia da igualdade de acesso à educação a todos os cidadãos através de um ensino de qualidade, atingindo particularmente as classes mais desfavorecidas
	Redução das disparidades de género, incluindo particularmente os portadores de deficiência
	Redução das assimetrias regionais no acesso à educação
	Garantia da participação ativa de todos os alunos matriculados nas diferentes situações de aprendizagem em salas de aulas, mediante a utilização de métodos participativos pelos professores, ou seja, pela criação de condições psicopedagógicas para uma educação inclusiva

Fonte: MED (2014)

### 3. METODOLOGIA DO ESTUDO

Considerando os objetivos que nortearam a construção teórica deste trabalho, assim como o contexto no qual se desenvolveu a análise do seu objeto de estudo, para a concretização do estudo empírico optou-se por uma abordagem de cariz qualitativa, com o intuito de melhor captar os diferentes significados que o seu objeto tem para os atores envolvidos, dentro do contexto social em que os mesmos estão inseridos (Coutinho, 2015).

Assim, com a devida ponderação das condições, do tempo disponível para a realização da pesquisa, do ponto de vista dos procedimentos técnicos utilizados para recolha dos dados e informações necessários à sua moldura teórica, este estudo foi concebido e materializado em dois eixos de atuação, a saber: um estudo bibliográfico consubstanciado na análise documental de dados já produzidos; e um inquérito com vista à obtenção direta de dados através da realização de entrevistas semiestruturadas.

A referida análise englobou um leque diversificado de documentos, desde obras de referência, teses, dissertações, revistas, relatórios, jornais, normativos, documentos, entre outros. Por outro lado, para a recolha de dados empíricos atinentes ao objeto de estudo desta investigação, optou-se pela realização de um inquérito, através de entrevistas semiestruturadas. Na presente pesquisa, a entrevista foi utilizada como complemento da análise documental e com o fito de obter dos participantes dados importantes relativos à questão de investigação formulada, pois, tal como refere Fortin (2003, p. 245), "a entrevista é um modo particular de comunicação verbal, que se estabelece entre o investigador e os participantes com o objetivo de colher dados relativos às questões de investigação".

Com base no referencial teórico que orientou a reflexão em torno do tema em análise, definiu-se um conjunto de categorias relacionadas com as dimensões consideradas nucleares e fundamentais e sobre as quais se entretece o objeto de análise deste trabalho. As mesmas encontram-se descritas no quadro 2, abaixo:

**Tabela 2. Dimensões e categorias de análise das entrevistas**

Dimensões	Categorias	Subcategorias
Caraterização do modelo centralizado de administração	Perceções sobre o modelo de administração vigente	
	Níveis e estruturas de administração	
	Conceção de políticas e tomada de decisões	
	Relação entre os diferentes órgãos	
Perceção sobre os fatores que estão na base do insucesso escolar em Angola	Formação inicial de professores	
	Condição social do aluno	
	Condições de realização do processo de ensino-aprendizagem	
	Distância escola/casa	
	Falta de domínio da língua de ensino	
Políticas educativas decretadas em Angola para o combate ao insucesso escolar	Apoios e Incentivos Financeiros	
		Alojamento
	Gratuidade no Ensino	Bolsas de Estudo

	Formação Contínua de Professores	
	Promoção do Ensino nas Línguas de Angola	
	Eficácia das Políticas de Combate ao Insucesso Escolar	
Perspetivas sobre o atual modelo centralizado de administração educativa	Modelo centralizado como condicionador da eficácia das políticas de combate ao insucesso escolar	
	Necessidade de descentralização e de autonomia das escolas	
	Perspetiva de manutenção do atual modelo	
	Envolvimento de outros órgãos e instituições no combate ao insucesso escolar	

Fonte: Autor

#### 4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Para melhor análise e discussão dos dados obtidos, optámos por expô-los de acordo com as dimensões definidas para abarcar as questões colocadas aos inquiridos no Guião de Entrevista.

A entrevista semiestruturada efetuada aos responsáveis pela administração educativa em Angola permitiu conhecer as suas perceções em torno do impacte do modelo centralizado de administração educativa vigente naquele país na materialização das políticas de combate ao insucesso escolar. Como se pode aferir a partir das opiniões dos entrevistados, o modelo de administração educativa vigente em Angola emana do modelo de organização política e administrativa do próprio Estado no qual, como corrobora Formosinho (1986), a desconcentração administrativa parece justificar-se como uma medida que visa gerar a multiplicação da presença do poder central em todos os locais, por meio da manutenção da cadeia hierárquica de comando e da possibilidade de ação e controlo indireto.

Deste modo, no que tange a *caraterização do referido modelo de administração educativa*, as respostas dos entrevistados pareceram evidenciar que, em Angola, o MED e respetivos órgãos centrais detêm quase que exclusivamente o poder de conceção e de tomada de decisão sobre os mais variados domínios de administração do SEE.

Não obstante os entrevistados terem sinalizado, para além do nível de administração central, a existência de um nível intermédio corporizado pelos governos provinciais e outro configurado pelos municípios nas suas opiniões, os mesmos apontam para a necessidade de um maior empoderamento não só destes dois últimos, como também das escolas, no sentido de não serem apenas espaços de transmissão, execução e aplicação de orientações, mas de se transformarem, também, em *locus* de tomada de decisões.

As opiniões dos inquiridos parecem revelar também uma fraca sincronia entre os diferentes órgãos que intervêm na administração educativa, o que pode ser evidenciado pela alusão à débil comunicação existente entre as estruturas de topo e as de base, bem como pelo incumprimento de alguns normativos e orientações procedentes das estruturas centrais. As respostas dos entrevistados em torno deste aspeto reforçam o ponto de vista de Formosinho (1986) em relação a uma das vantagens da descentralização em relação à centralização: a descentralização evita as possíveis distorções a que as decisões e orientações estão sujeitas ao terem de percorrer os diversos níveis de decisão até à sua execução. O autor refere ainda que a descentralização permite uma maior proximidade dos órgãos decisores ao local onde os problemas surgem, assim como uma melhor sintonia entre as decisões e a vontade, valores e cultura dos cidadãos da respetiva região em que as mesmas serão aplicadas.

Por outro lado, a necessidade expressa pelos entrevistados, de se conferir maiores poderes e responsabilidades aos municípios chama atenção para o aspeto relativo à criação das autarquias locais no quadro da organização política e administrativa do país, nomeadamente, no que diz respeito ao papel a ser desempenhado pelos governos provinciais, assim como a forma como esses se relacionarão com os respetivos órgãos do poder local autárquico.

Partindo do aludido questionamento pode-se, paralelamente, conjecturar que em Angola a intervenção dos municípios na educação parece ser fortemente condicionada pelo papel desempenhado pelas direções provinciais da educação, enquanto tentáculos e representantes do poder central. Como referiu Machado (2014, p. 41), num contexto centralizado, corolário de uma democracia representativa, “as fases de planeamento e conceção, de decisão política e de

implementação das soluções prescritas são fundidas num processo unificado conduzido pela administração central”.

Grosso modo, julga-se possível afirmar que a administração educativa em Angola processa-se na base de uma regulação estatal de tipo burocrático e administrativo e, como tal, está sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central, quer através dos seus órgãos centrais, quer dos seus representantes locais.

Quanto ao *insucesso escolar e seus fatores concorrentes*, os entrevistados valorizaram não só aspetos associados à organização e funcionamento da própria instituição escolar, ou se preferirmos do SEE, como também a influência das condições sociais e económicas no desempenho escolar do aluno. Deste modo, os fatores apontados pelos entrevistados, nomeadamente, (i) falta de domínio da língua de ensino por parte dos alunos, (ii) inadequada formação inicial dos professores, (iii) insuficiência de condições de realização do processo de ensino-aprendizagem, (iv) condição social do aluno, bem como (v) a distância entre a escola e o local de residência do mesmo, permitem situar as causas do insucesso escolar em Angola no quadro da teoria socioinstitucional. Segundo Benavente (1990), este é entendido como um fenómeno resultante da relação entre as práticas escolares e os alunos das culturas pouco letradas, e para a qual as condições socioeconómicas exercem uma forte influência no desempenho escolar destes mesmos alunos.

Todavia, pensa-se que as premissas acima não anulam nem tornam despreciosa a constatação de que, no quotidiano escolar angolano, o domínio da língua oficial (o português) constitui um elemento chave no desempenho escolar dos alunos. Nesta base, considera-se que ao referirem que em Angola os alunos provenientes do interior do país, sobretudo das zonas rurais e de famílias socialmente vulneráveis, apresentam maiores dificuldades em dominar a língua oficial e, conseqüentemente, maior vulnerabilidade a desempenhos insatisfatórios, os entrevistados corroboram a posição defendida por Bernstein (1980), na sua teoria dos códigos linguísticos, segundo a qual a linguagem exerce um papel diferenciado no desempenho escolar, na medida em que os alunos que dominam o código elaborado, utilizado e transmitido pela escola, têm maiores probabilidades de obter sucesso.

No que diz respeito às *políticas educativas de combate ao insucesso escolar e à sua materialização no quotidiano escolar*, os resultados sugeriram que as medidas existentes para debelar o referido fenómeno centraram-se, maioritariamente, na melhoria das condições de acesso à educação, alargamento da escolaridade obrigatória e reforço das condições de permanência na escola.

Por último, mas não menos importante, vale frisar que as respostas fornecidas pelos responsáveis educacionais sinalizam, na sua maioria, um *reduzido grau de eficácia das políticas gizadas para combater o insucesso escolar*. Falando, particularmente, do Programa da Merenda Escolar (PME), alguns dos entrevistados referiram que para além de não ser ainda extensivo a todo o território nacional, atualmente o mesmo tem observado constrangimentos de várias ordens, agudizados pela situação económica pouco favorável que o país atravessa.

Relativamente às *perspetivas dos inquiridos sobre o modelo de administração educativa vigente em Angola*, destaca-se o equilíbrio de opiniões entre os entrevistados quanto ao modelo de administração do SEE poder ser apontado como um dos condicionadores das políticas de combate ao insucesso escolar. Todavia, os resultados obtidos demonstram alguma unanimidade nas respostas dos inquiridos quanto à necessidade de descentralizar a administração educativa e de conferir maior autonomia às escolas.

Sinaliza-se ainda que, para além da referência feita à necessidade de se outorgar maiores poderes aos municípios, o currículo foi também apontado como uma área sobre a qual se impõe uma maior abertura em relação à participação dos diferentes atores do SEE, tanto ao nível da sua conceção como da sua implementação.

Entretanto, considerando a correlação geralmente evidente entre a centralização da administração educativa e a conceção centralizada do currículo, conjetura-se que a efetivação do referido desiderato demandaria, primariamente, a descentralização de determinados poderes concentrados nos órgãos centrais do Ministério da Educação e a redução da excessiva tendência normativista e reguladora da vida escolar, tidos como condicionantes não só do seu funcionamento como também da qualidade dos seus resultados (Martins, 1991).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A informação obtida através da revisão da literatura e os resultados provenientes do estudo empírico realizado sugeriram que o modelo de administração educativa vigente em

Angola resulta de uma construção histórica que visou, conforme os contextos: assegurar a responsabilidade do Estado perante a educação; garantir o acesso à educação; formação cultural, cívica e política dos seus cidadãos; bem como a manutenção de uma identidade nacional.

Todavia, os mesmos resultados sugeriram que a administração educativa em Angola é marcada por uma forte intervenção do Estado na definição, planificação e execução das políticas educativas enquanto principal regulador do seu SEE, situação esta que se pensa não poder ser compreendida sem ter em conta o modelo de organização do Estado herdado do processo de colonização pelo qual o país passou e as dinâmicas dos processos políticos, sociais e económicos que vivenciou desde o alcance da sua independência em 1975 até à atualidade.

Apesar desta forte intervenção do Estado, considera-se que as políticas públicas que guiam a sociedade angolana resultam de um conjunto de interações complexas envolvendo múltiplos atores e grupos de interesses, o que configura um complexo quadro de relações devido à imprevisibilidade das ações e reações destes mesmos intervenientes.

Assim, o SEE angolano processa-se através de um modelo de organização, fundamentalmente burocrático, o que pode ser evidenciado pelo acentuado pendor normativista inerente às diversas atividades que asseguram o planeamento dos seus objetivos, a organização dos seus recursos, a dinamização e orientação das suas ações, bem como o controle e a avaliação dos seus resultados.

Esta realidade parece dar azo a uma homogeneidade pouco favorável à participação dos diferentes atores na conceção de políticas que visem debelar os diferentes problemas com os quais o SEE se debate, o que constitui um fator inibidor da eficácia destas mesmas políticas. De igual modo, o SEE angolano parece evidenciar um elevado grau de desgaste a julgar pelo acentuado hiato entre os investimentos realizados e o seu grau de satisfação das necessidades do sistema e de resposta às expectativas da sociedade.

A aludida realidade parece ser evidenciada pelos discursos dos entrevistados ao referirem a existência de um número considerável de projetos delineados pelo MED, mas cuja materialização se revela aquém dos objetivos que os dinamizaram. A análise feita em torno desta temática permite considerar que os inúmeros esforços e investimentos realizados, apesar de terem reduzido alguns dos indicadores numéricos do insucesso escolar, designadamente, taxas de abandono, reprovação e exclusão escolar, parecem não ter sido capazes de mitigar as desigualdades e assimetrias em termos de oportunidades de sucesso escolar, persistentes nas diferentes regiões do país.

As premissas acima sugerem a passagem de um discurso centrado na igualdade de acesso à educação para um discurso centrado na igualdade de tratamento dentro da instituição escolar e de resultados e competências, através de políticas de reforço das condições que possam garantir as mesmas aprendizagens aos diferentes grupos que corporizam o tecido social angolano.

Entende-se que o combate ao insucesso escolar não deve apenas esgotar-se em intenções e medidas políticas, antes deve também traduzir-se na mobilização e disponibilização de recursos necessários e em quantidade suficiente, para a promoção das mudanças que se impõem. Essas mudanças devem ocorrer tanto ao nível dos currículos, das estratégias, como da personalização do processo educativo com base no atendimento das particularidades individuais de cada aluno. Conjetura-se que, desta forma, possibilita-se que cada região do país e cada escola progridam de modo diferente das outras, dentro do seu contexto, mas não distanciada da realidade global, deixando a sociedade angolana beneficiar-se dos frutos e da riqueza da sua diversidade.

Pensa-se que tais mudanças implicariam a reformulação das políticas de formação de quadros para o setor, dos normativos que orientam o funcionamento do sistema, assim como uma maior regulamentação da atual LBSEE, com vista a melhor atender as especificidades do sistema.

Os resultados do estudo empírico realizado revelaram também unanimidade quanto à necessidade de se alterar o modelo de administração atual, quer seja na sequência do atual gradualismo que se opera com vista à implementação de autarquias ao nível dos municípios, quer pela concessão de maior autonomia às escolas.

Partindo desta base, e reconhecendo a cada vez maior complexidade da sociedade angolana, a evidente incapacidade de os órgãos centrais do MED tipificarem os problemas a surgir ao nível local, assim como a inadequação do modelo uniforme de resolução de problemas para o vasto território que compõe o país, considera-se que para uma maior eficácia, celeridade



e adequação das respostas da administração educativa é imperiosa a efetivação de uma gestão autónoma, democrática e participativa do seu SEE.

Impera a necessidade de se conceber maior poder de decisão e autonomia aos municípios e às escolas, com vista a uma maior eficácia das políticas educativas. Pensa-se que em pesquisas ulteriores seria pertinente refletir em torno das dinâmicas inerentes à intervenção dos municípios na administração educativa, mormente no que diz respeito à garantia da equidade do sistema público de educação e à capacidade local para o desempenho das tarefas acometidas à administração central.

## REFERÊNCIAS

- Benavente, A. (1990). Insucesso escolar no contexto português - abordagens, conceções e políticas. *Análise social*, 25, 715-733.
- Bernstein, B. (1980). Socialização e códigos linguísticos. *O professor*, 19-23.
- Costa, J. (2000). *Abandono escolar, no contexto de uma escolaridade básica que se pretende universal, obrigatória e gratuita: seis histórias de abandono escolar no concelho de Chaves*. (Dissertação de mestrado não publicada). Universidade Portucalense, Porto.
- Coutinho, C. (2015). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática* (2.ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Dacal, G. (1986). *Diccionario de ciencias de la educacion*. Madrid: Anaya.
- Decreto n.º 2/05 de 14 de Janeiro. Aprova o plano de implementação progressivo do novo Sistema de Educação. *Diário da República n.º 6 - I Série. Assembleia Nacional de Angola*. Luanda.
- Formosinho, J. (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais*, 38 e 39, 63-67.
- Fortin, M. (2003). *O processo de investigação: Da concepção à realização* (3ª ed.). Loures: Lusociência.
- Gaspar, S. (2015). *A língua portuguesa em Angola: Contributos para uma metodologia da língua segunda* (Dissertação de mestrado, Universidade Nova de Lisboa).
- Lei n.º 17/16 de 5 de outubro. Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino. *Diário da República n.º 170 – I Série. Assembleia Nacional de Angola*. Luanda.
- Machado, J. (2014). Descentralização e administração local: os municípios e a educação. In J. Machado & J. Alves (Coords.), *Município, território e educação. Administração local da educação e da formação* (pp. 39-56). Porto: Universidade Católica.
- Martins, A. (1991). Insucesso escolar e apoio sócio-educativo. In A. Martins & I. Cabrita (Orgs.) *A problemática do insucesso escolar* (pp. 7-25). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- MED (2014a). *Avaliação Global da Reforma Educativa*. Luanda: Editora Moderna.
- MED (2014b). *Relatório de Monitorização Sobre Educação para Todos*. Luanda: Centro de Documentação e Informação do Ministério da Educação da República de Angola.
- Medeiros, M. (1993). *Insucesso escolar e a clínica do desenvolvimento. Uma contribuição psicossocial do insucesso escolar no 1.º ciclo do ensino básico* (Tese de doutoramento não publicada). Universidade dos Açores, Ponta Delgada.
- Mendonça, A. (2006). *A Problemática do Insucesso Escolar: a escolaridade obrigatória no Arquipélago da Madeira em finais do século XX (1994-2000)* (Tese de doutoramento não publicada). Universidade da Madeira, Funchal.

- Samuel, A. (2010). O impacto da merenda escolar na inserção, retenção e sucesso escolar dos alunos do ensino primário em Angola. In A. Costa & A. Barreto (Coords.), *COOPEDU - Atas do Congresso Portugal e os PALOP cooperação na área de educação*, Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa (pp. 147-150). Lisboa: CEA, ISCTE-IUL
- Silva, E., & Carvalho, M. (2009). *Educação em Angola e (des)igualdades de género; Quando a tradição cultural é factor de exclusão*. In Atas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia, Braga, Universidade do Minho.
- Tchifuzela, P. (2016). *Abandono escolar no Ensino primário em escolas de Benguela: Análise de fatores familiares e curriculares* (Dissertação de Mestrado, Universidade Portucalense).