



Universidade de Aveiro Departamento de Ciências da Educação  
2010

**ADRIANO SIMÃO  
UACIQUETE**

**MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
EM MOÇAMBIQUE (1983-2009)**



Universidade de Aveiro Departamento de Ciências da Educação  
2010

**ADRIANO SIMÃO  
UACIQUETE**

**MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM  
MOÇAMBIQUE (1983-2009)**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação, área de especialização em Administração e Políticas Educativas, realizada sob a orientação científica do Doutor António Augusto Neto Mendes Professor Auxiliar do Departamento da Educação da Universidade de Aveiro

Às minhas três mulheres: Cecília, Antonieta e Milsha

**o júri**

presidente

**Professor Doutor Luís António Pardal**  
professor associado com agregação da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva**  
professor auxiliar da Universidade do Minho

**Professor Doutor António Augusto Neto Mendes**  
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Um trabalho desta natureza representa um elevado investimento, significa um grande esforço e acaba sendo um produto de contributos vários. É por isso importante reconhecer e agradecer a importância que cada pessoa tem neste trabalho.

Ao Doutor António Augusto Neto Mendes, na sua qualidade de docente e de orientador: o meu sincero reconhecimento e gratidão pela qualidade das suas observações, pelo estímulo constante que me deu e pela atenção que dispensou desde a minha chegada à Universidade de Aveiro e ao longo de todo o trabalho académico, especialmente durante a elaboração desta dissertação.

A todos os meus professores da Universidade Eduardo Mondlane (em especial a Doutora Maria de Conceição Siopa, a Doutora Benilde Vieira, a Professora Doutora Perpétua Gonçalves, o Doutor Almiro Lobo e o Doutor Francisco Noa) e da Universidade de Aveiro, pelos ensinamentos e pela inspiração: obrigado.

A Milsha, Dylan e Antonieta, que ao longo dos dois anos suportaram com (im)paciência o findar do percurso que levou a elaboração deste trabalho cuja produção lhes roubou a minha presença: uma palavra: amo-vos.

Aos meus pais, educadores sempre atentos à minha formação: a eles devo esta minha forma de ser.

Aos meus irmãos, que em mim depositaram confiança, apoiaram de forma incondicional e ajudaram sempre.

Aos meus amigos, em especial, Mapaco, Julião, Dito, Zaida e Saeed que foram sempre indispensáveis nos momentos cruciais.

A todos aqueles que directa ou indirectamente contribuíram para que este trabalho fosse uma realidade: kxanimambo!

**palavras-chave**

Sistema educativo moçambicano, modelos de administração, centralização, descentralização.

**resumo**

A administração dos sistemas educativos têm uma história, de centralização ou de descentralização, durante a qual são criadas estruturas que podem prevalecer ou ser alteradas de acordo com as reformas levadas a cabo para adequar o sistema às condições socioeconómicas e políticas e às exigências que essas transformações sempre apresentam. Tais mudanças podem ter origem nos factores internos (sistemas económico, social e político) ou nos factores externos (pressão dos organismos internacionais, agências de ajuda externa, governos dos chamados países centrais), ou ainda na conjugação de ambos.

Considerando que a administração dos sistemas educativos é feita tendo em conta determinados modelos teóricos, espera-se que a análise do Sistema Educativo moçambicano saliente a(s) tendência(s) que se têm seguido ao longo das reformas levadas a cabo desde a sua criação em 1983 de modo a, por um lado, determinar o grau de controlo da Administração Central relativamente a outros órgãos (Direcção Provincial, Distrital e Escolas) e, por outro, descrever as tendências (crescente, decrescente, estacionária) da centralização ou descentralização ao longo do tempo.

Dentro da abordagem qualitativa com especial enfoque para a análise de conteúdo de documentos normativos, e incidindo em três áreas de decisão, nomeadamente, *currículo e avaliação, organização pedagógica da escola e direcção e gestão administrativa*, o estudo conclui que a centralização é um processo constante e abrangente para todas as áreas de administração; que a administração do sistema educativo é altamente centralizada com carácter burocrático; que o controlo burocrático e o controlo ideológico embora tenham uma incidência variada de acordo com as condições sócio-políticas são ambos reveladores da máquina centralizadora dos Serviços Centrais.

**keywords**

Mozambican education system, management models, centralization, decentralization.

**abstract**

Education systems have a history of administration in which structures are created under centralization or decentralization can remain or be reformed to adapt the system to the socio-economic conditions and / or policies and the requirements that these transformations always have. Such changes may be caused by internal factors (such as economic, social and political) or external factors (pressure from international organizations, foreign aid agencies, governments of so-called core countries), or a combination of both.

Whereas a educational systems are administered with respect to certain theoretical models, it is expected that the analysis of the Mozambican education system will emphasize the tendencies that have followed over the reforms undertaken since its creation in 1983 to, firstly, determine the degree of control the central government has in relation to other levels of administration (Provincial, District and Schools) and, secondly, to describe the trends (increasing, decreasing, stationary) in centralization or decentralization over time.

Through a qualitative approach with special focus on the content analysis of the normative documents and focusing on three decision areas, namely *curriculum and evaluation, school organization and educational management and administration*, the study concludes that centralization is a constant and comprehensive process for all areas of administration; that the administration of the education system is highly centralized bureaucratic nature; that the bureaucratic control and ideological control, although the incidence varied according to socio-political conditions, are both telling about centralized machine of Central Services.

## ÍNDICE GERAL

<b>PARTE I</b> .....	<b>1</b>
1 Introdução .....	1
1.1 Razões da escolha deste tema.....	2
1.2 Apresentação do problema/objecto do estudo.....	3
1.3 Questões de Investigação.....	4
1.4 Relevância do estudo.....	4
1.5 Estrutura da dissertação.....	5
<b>PARTE II</b> .....	<b>7</b>
CAPÍTULO 1: O SISTEMA EDUCATIVO MOÇAMBICANO: BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA.....	7
1. Tendências na análise da história da educação em Moçambique: limites e potencialidades.....	9
2 Periodização da Educação em Moçambique.....	11
2.1 Educação Colonial (1845-1974): educação de dominação, alienação e cristianização .....	12
2.2 Educação pós-independência anterior à introdução do SNE (1975-1982): organização, institucionalização, planificação e controlo central da educação.....	15
2.3 O Sistema Nacional de Educação (SNE): introdução e reforma.....	17
2.3.1 A introdução do Sistema Nacional de Educação (1983-1991): instrumento político-ideológico e motor de desenvolvimento.....	17
2.3.2 A reforma do Sistema Nacional de Educação (1992-2009): constrangimento das agências internacionais.....	19
3 O Subsistema de Ensino Secundário Geral.....	22
CAPÍTULO 2: O ESTADO E A EDUCAÇÃO EM MOÇAMBIQUE .....	35
1. O Estado Moçambicano nos primeiros anos da Independência: uma forma de governo patrimonial, fortemente autoritário, centralista e burocrático .....	42
2. O Estado moçambicano nos anos 90: a periferia e o neoliberalismo mitigado .....	44
CAPÍTULO 3: MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCATIVOS .....	49
1. Centralização e descentralização nos sistemas educativos.....	53



1.1 Vantagens técnicas e políticas da centralização .....	55
1.2. Vantagens técnicas e políticas da descentralização .....	58
2. A desconcentração .....	64
3. Níveis da administração do sistema educativo em Moçambique .....	66
<b>CAPÍTULO 4: METODOLOGIA .....</b>	<b>71</b>
1. Abordagem qualitativa.....	73
2. Campo de análise .....	75
3. Técnicas de recolha e análise de dados.....	77
3.1 Pesquisa documental.....	77
3.2 Análise de conteúdo.....	78
4. Lista de documentos usados para a análise de conteúdo .....	79
5. Descrição do modelo .....	81
<b>CAPÍTULO 5: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE GLOBAL DOS RESULTADOS .....</b>	<b>85</b>
1. Apresentação dos resultados da análise de conteúdo.....	87
2. Análise global dos resultados .....	92
<b>PARTE III.....</b>	<b>105</b>
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	105
Bibliografia .....	113
Normativos legais.....	119
Apêndices.....	122

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1: Periodização da Educação em Moçambique .....	11
QUADRO 2: Algumas diferenças fundamentais na concepção da Educação em Moçambique nos dois normativos .....	21
QUADRO 3: Número de escolas do Ensino Secundário Geral. ....	24
QUADRO 4: Número de alunos por sexo no ESG, 1998-2008. ....	24
QUADRO 5: Distribuição de professores quanto ao tipo de formação, nível de ensino e sexo. (2009) Escolas Públicas. ....	27
QUADRO 6: Distribuição da carga horária por classe e disciplina .....	29
QUADRO 7: Distribuição da carga horária por classe e disciplina .....	29
QUADRO 8: Orçamento do Estado para a Educação 2005-2009.....	32
QUADRO 9: Organizações Internacionais e o Estado Moçambicano .....	47
QUADRO 10: Cronologia dos Governos, denominação do Ministério e dos titulares dos cargos políticos .....	68
QUADRO 11: Escala usada sobre o grau de controlo da Administração Central .....	83
QUADRO 12: Repartição de competências entre os Serviços centrais, regionais, locais e as escolas do ensino secundário (2010) .....	97
QUADRO 13: Número total de unidades normativas por anos .....	101

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Rácio professor -aluno. ....	27
Gráfico 2: Eficiência interna do ESG. ....	30

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Relação entre a pressão externa, o contexto doméstico e o Sistema Educativo. .	45
Figura 2: Níveis e órgãos de administração do sistema educativo em Moçambique .....	67

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Currículo e Avaliação.....	90
Tabela 2: Organização Pedagógica.....	91
Tabela 3: Direcção e Gestão Administrativa.....	92
Tabela 4: Evolução da centralização na área do Currículo e Avaliação .....	93
Tabela 5: Evolução da centralização na área da Organização Pedagógica .....	94
Tabela 6: Evolução da centralização na área da Direcção e Gestão administrativa.....	94
Tabela 7: Evolução Geral da Centralização .....	95
Tabela 8: Regras pedagógicas e regras administrativas .....	101

## SIGLAS

BAD: Banco Africano de Desenvolvimento  
BM: Banco Mundial  
ESG1: Ensino Secundário Geral do primeiro ciclo  
ESG2: Ensino Secundário Geral do segundo ciclo  
FMI: Fundo Monetário Internacional  
FRELIMO: Frente de Libertação de Moçambique  
GT: Governo de Transição  
IMAP: Instituto do Magistério Primário  
MEC: Ministério da Educação e Cultura  
MINED: Ministério da Educação  
MPF: Ministério de Plano e Finanças  
OGE: Orçamento Geral do Estado  
PARPA: Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta  
PCESG: Plano Curricular do Ensino Secundário Geral  
PEC: Plano Estatal Central  
PEE: Plano Estratégico da Educação  
PMS: Programas Multisectoriais  
PPI: Plano Prospectivo Indicativo  
PRE: Programa de Reabilitação Económica  
PRES: Programa de Reabilitação Económica e Social  
RENAMO: Resistência Nacional de Moçambique  
RM: República de Moçambique (de 1990 até hoje)  
RPM: República Popular de Moçambique (de 1975 a 1989)  
SESG: Subsistema do Ensino Secundário Geral  
SNE: Sistema Nacional de Educação  
SWAps: Sector Wide Approaches  
UP: Universidade Pedagógica

## PARTE I

### 1 Introdução

Todos os sistemas educativos têm uma história de administração, de centralização ou de descentralização, durante a qual são criadas estruturas que podem prevalecer ou ser alteradas de acordo com as reformas levadas a cabo para adequar o sistema às condições socioeconómicas e/ou políticas e às exigências que essas transformações sempre apresentam. Tais mudanças podem ter origem nos factores internos (sistemas económico, social e político) ou nos factores externos (pressão dos organismos internacionais, agências de ajuda externa, governos dos chamados países centrais), ou ainda na conjugação de ambos.

O sistema educativo moçambicano, o denominado Sistema Nacional de Educação (SNE), foi implantado em Moçambique na década de 80, um período em que o país atravessa um dos momentos críticos da sua história e o mundo é marcado por mudanças políticas, económicas e culturais. As consequências destas duas “forças internas e externas” foram bem visíveis no campo das políticas públicas e particularmente na estrutura, nos objectivos, nos princípios e nos modelos de administração da educação do País.

Numa análise diacrónica, o actual SNE é marcado por dois períodos: de 1983 a 1992, fase da vigência da Lei 4/83, que introduz o Sistema Nacional de Educação (SNE) e de 1993 até a actualidade, fase da vigência da Lei 6/92, que revoga a lei anterior e introduz reformas ao sistema devido à nova conjuntura sociopolítica e económica do país. Para além disso, no primeiro período o País vive num regime de Estado monopartidário, regime autoritário e modelo centralizado com uma forte dimensão político-ideológica da FRELIMO; já no segundo período, embora ainda sob o governo maioritário da FRELIMO, o Estado inaugura a fase de multipartidarismo (número 1 e 2 do artigo 77.º da Constituição de 1990) e começa a vingar, mesmo que de forma mitigada, uma nova agenda política, social e económica de ideologia neoliberal (número 1 do artigo 86.º e número 1 e 2 do artigo 41.º da Constituição de 1990). Neste contexto, a Educação deixa de ser apenas uma propriedade estatal e passa a ser também da responsabilidade das entidades privadas, comunitárias ou religiosas (Lei 1/93 de 24 de Junho e Lei 5/2003 de 21 de Janeiro; número 4 do artigo 113.º e número 3 do artigo 114.º da Constituição de 2004).

Estudos sobre o impacto destas mudanças sobre o Sistema Nacional de Educação, mormente nos seus modelos da administração, são uma lacuna que dificulta a qualquer um, e principalmente aos decisores políticos, a compreensão das alterações que ocorrem e a busca de soluções para responder aos desafios colocados, numa altura em que há uma pressão cada vez maior para a solução dos problemas à luz de novas abordagens do ponto de vista teórico e prático.

### **1.1 Razões da escolha deste tema**

O meu envolvimento quer na área académica, quer social e mesmo como docente, permitiu-me apreender uma realidade que, embora seja circunscrita no espaço e tempo limitados, pode ser generalizada para toda a educação moçambicana.

Sendo professor há 10 anos, uma experiência que se desdobra em docente numa Escola da zona rural (localidade de Mulotane, de 1998 a 2000) e da zona urbana (cidades de Maputo e Matola, de 2001 a 2008), desde instituições do ensino primário do primeiro grau até os de ensino secundário geral, passando pelas escolas do ensino primário do segundo grau, apreendi a realidade educacional, mormente nos seus aspectos pedagógicos e nas actividades da administração e gestão educativa.

Assim, e no que à administração e gestão educacional diz respeito, fui constatando que a maior parte dos gestores das instituições, particularmente os directores das Escolas, não possuem qualificação profissional para o exercício de actividades de gestão e da administração da educação beneficiando, periodicamente, de formações de curta duração. Por outro lado, constato que muitos dos problemas de planificação e de administração da educação ao nível distrital, e mesmo provincial ou central resultam da falta de pessoal com formação em *Administração da Educação* e só recentemente (2006) é que foi introduzido no País uma formação em administração educacional.

Ao longo de toda a minha formação como professor, primeiro no Centro de Formação de Professores Primários (1995 a 1997), a seguir no Instituto do Magistério Primário da Matola (2002 a 2004) e finalmente na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, (Curso de Ensino de Português, 2004 a 2008) fui notando que a formação em *Administração e Gestão dos Sistemas Educativos* como um todo e a vários níveis e ao nível da instituição Escola, se tem merecido alguma atenção, não prepara os

estudantes para enfrentarem com sucesso as exigências da administração do sistema educativo num contexto de mudanças de paradigmas em todos os domínios.

Para além disso, e sempre que se fazia uma análise dos problemas da administração dos sistemas educativos a nível sectorial, local ou nacional, havia uma tendência para associar esta área com outros grandes problemas da actualidade educativa, o que criava uma certa confusão com esses temas e provocava uma secundarização da administração da educação.

## **1.2 Apresentação do problema/objecto do estudo**

O Sistema Educativo é o principal garante da educação aos cidadãos e a sua administração a forma através da qual esse sistema pode efectivamente responder aos problemas reais. Deste modo, parece ser cada vez mais importante o estudo dos modelos de administração de forma a informar/enformar o processo de adequação do sistema às realidades sociais.

Assim, o problema que se quer investigar tem a ver com os modelos usados na administração do sistema educativo moçambicano, ou seja, pretende-se conhecer/compreender que modelos são decretados para a sua administração. O facto é que o sistema moçambicano apresenta dois momentos cruciais marcados pela vigência de duas leis que representam uma (re)definição da educação no país, a Lei nº 4/83 de 23 de Março e a Lei nº 6/92 de 6 de Maio.

Pelo seu estatuto normativo essas leis constituem uma configuração de dois modelos diferentes(?) de Administração do Sistema Educativo moçambicano, “enquanto conjunto de princípios consagrados e de normas gerais, “[os quais podem ser esboçados ou inferidos] através da articulação e do cruzamento de tais princípios e normas” (Lima, 1998: 9), e ambos são influenciados pelos processos social, histórico e político em presença, igualmente diferenciados.

Contudo, e porque a regulamentação do *modus* de administração do sistema educativo não se esgota nestas leis gerais, uma análise extensiva a outros dispositivos legais que regulamentam o sistema nacional da educação constitui um elemento de grande valor interpretativo para a apreensão do modelo (ou modelos) aí subjacente(s).

Considerando que a administração dos sistemas educativos é feita tendo em conta determinados modelos teóricos, espera-se que a análise do SNE saliente a(s) tendência(s) que se têm seguido ao longo das reformas levadas a cabo desde 1983 de modo a, por um lado, determinar o grau e o tipo de controlo da Administração Central relativamente a

outros órgãos (Direcção Provincial, Distrital e Escolas) e, por outro, descrever as tendências (crescente, decrescente, estacionária) da centralização ou descentralização ao longo do tempo.

### **1.3 Questões de Investigação**

Considerando que a administração dos sistemas educativos revela a presença ou ausência de determinados modelos teóricos, espera-se que a análise do SNE saliente a(s) tendência(s) que se têm seguido ao longo das reformas levadas a cabo desde 1983. Isto é, este trabalho pretende responder às seguintes questões:

1. Que modelos de administração são previstos na legislação e noutros documentos orientadores do Sistema Educativo Moçambicano para as seguintes áreas de decisão:
  - a) currículo e avaliação;
  - b) organização pedagógica da escola;
  - c) direcção e gestão administrativa.
2. Qual é o tipo e o grau de controlo da Administração Central relativamente a outros órgãos (Direcção Provincial, Distrital e Escolas)?
3. Quais são as tendências (crescente, decrescente, estacionária) da centralização ou descentralização ao longo do tempo?

### **1.4 Relevância do estudo**

A investigação na área da administração educacional em Moçambique é escassa ou mesmo inexistente.

Este trabalho parece-nos ser particularmente relevante na medida em que foi realizado a partir de um modelo de análise que permite fazer juízos concretos sobre o tipo e o grau de controlo e as tendências de centralização ou descentralização em áreas fundamentais de decisão na administração do sistema educativo em Moçambique.

Assim, o estudo apresenta um contributo para um debate em torno das questões actuais da organização e administração da educação no país à luz das teorias e práticas contemporâneas, permitindo desta forma (in)formar aqueles que directa ou indirectamente contribuem para a formulação e execução de políticas de educação em



todos os níveis. Outrossim, o estudo servirá de base para uma compreensão crítica das mudanças propostas, ou em curso, na Administração Pública em que a administração da educação é uma das partes, no pressuposto de que aquelas são sempre o resultado da forma como a sociedade está estruturada e das forças económicas, políticas e sociais internas e externas.

### **1.5 Estrutura da dissertação**

O presente trabalho está organizado em 3 partes.

Na **Parte I** apresenta-se para além da *Introdução* as *Razões da escolha do tema* seguido de uma descrição *do Problema/Objecto de estudo*, das *Questões de Investigação* e da *Relevância do estudo*.

A **Parte II** está estruturada em cinco Capítulos. No Capítulo Um, *O sistema educativo moçambicano: breve retrospectiva histórica*, em primeiro lugar problematiza-se algumas questões sobre a “reconstrução histórica” da educação no país, para de seguida apresentar-se a periodização da História da Educação em Moçambique e, finalmente, fazer-se uma descrição do Subsistema de Educação Geral. No Capítulo Dois, *O Estado e a Educação em Moçambique*, a partir das teorias institucional mundial, dos sistemas-mundo, da burocracia e dos estados póscoloniais, faz-se uma análise da natureza da emergência dos sistemas educativos, sua estabilidade e mudanças tendo uma atenção particular a uma entidade que é o protagonista na definição do que constituem os sistemas educativos: o Estado. De seguida, apresenta-se a caracterização do Estado moçambicano como sendo, numa fase inicial, patrimonial, autoritário, centralista e burocrático e, numa segunda fase, periférico de neoliberalismo mitigado. No Capítulo Três, *Modelos de Administração dos Sistemas Educativos*, partindo da análise dos modelos políticos e da organização administrativa de uma forma geral, e considerando as clivagens existentes entre os países europeus e as ex-colónias de alguns destes países, apresenta-se as vantagens técnicas e políticas da centralização e da descentralização no âmbito da administração dos sistemas educativos.

No Capítulo Quatro, *Metodologia de Estudo*, faz-se a apresentação dos fundamentos que enformam as opções tomadas, onde se destaca a metodologia qualitativa e são indicados os três campos de análise privilegiados para o estudo (currículo e avaliação, a organização pedagógica da escola e a direcção e gestão administrativa) desdobrados em diversas

questões. Indica-se ainda as técnicas usadas para a recolha e análise da informação, as fontes usadas para a recolha, seguidas de uma descrição do modelo usado.

No Capítulo Cinco, *Apresentação dos resultados da análise de conteúdo*, descrevem-se as alterações efectuadas no modelo original (Formosinho, 1987) de modo a adequá-lo à realidade moçambicana, seguindo-se a apresentação dos resultados da leitura das categorias propostas no modelo.

Por fim, na **Parte III**, *Considerações finais*, apresentam-se as principais conclusões deste estudo seguidas de um apontamento das limitações deste trabalho, para finalmente serem apresentadas algumas sugestões sobre as linhas de investigação que poderão ser prosseguidas nos futuros trabalhos.

## **PARTE II**

### **CAPÍTULO 1: O Sistema Educativo moçambicano: breve retrospectiva histórica**

Qualquer trabalho teórico ou científico que queira dar um contributo para a compreensão da organização/funcionamento do sistema educativo moçambicano deve relevar, mesmo que de forma breve, os períodos da História da Educação em Moçambique de forma a identificar os factores internos e externos que, sem serem exclusivos, são determinantes para a construção da realidade educacional neste contexto geográfico, cultural, social, económico e político.

É neste âmbito que surge o presente capítulo, que a par desse exercício de reescrita (resumida da história da educação moçambicana), pretende igualmente problematizar algumas questões sobre a “reconstrução histórica”, apresentada sobretudo por dois incontornáveis estudiosos da educação no país: Mazula (1995) e Gómez (1999) e seguida por tantos outros nos trabalhos cujo objecto de estudo é a educação em Moçambique.

### **1. Tendências na análise da história da educação em Moçambique: limites e potencialidades**

Em Moçambique, o estudo da História da Educação, por referência a “momentos”, “políticas”, e “projectos” de uma educação de, e para, as massas ou popular, seja remetendo para os planos ideológicos, seja para os aspectos de “senso comum educacional”, apresenta, à luz dos autores apontados, duas posturas ou registos discursivos que precisam de ser superados.

Uma primeira, marcadamente presente em Mazula (1995) parte do enfoque centrado nas relações entre a Educação e a Cultura e conclui que embora os sistemas educativos colonial e pós-colonial<sup>1</sup> estivessem assentes em bases teóricas e interesses diferentes, apresentam o “fenómeno cultural” como a explicação para o insucesso: o sistema colonial baseava-se em teorias racistas e discriminatórias como a da carência cultural e é defensora de relações de produção colonial-capitalista, ao passo que o sistema pós-colonial de educação, sob o signo de negação e ruptura, levada a cabo pela FRELIMO, inicialmente nas chamadas “zonas libertadas” e posteriormente massificada pelo país no período pós-independência, principalmente nos primeiros anos, justificava um projecto racional e procurava uma

---

<sup>1</sup> Usa-se a expressão “pós-colonial” como qualificativo para fazer referência àquela educação que ocorre depois do chamado período colonial. Para uma discussão da teoria pós-colonial ver: Williams, R. e Childs, P. (1997).

organização científica da cultura, baseando-se em algumas teorias da modernidade e tradição, mas desarticulado com os aspectos da cultura do Povo.

A segunda, fortemente presente em Gómez (1999), parte da análise dos parâmetros políticos, ideológicos e económicos para concluir que o processo da construção da educação moçambicana, por um lado, revela contradições internas e externas (existência de grupos/camadas/classes com interesses diferentes) e, por outro, sofre de estrangimentos das instituições e agências internacionais (políticas de reajustes do Banco Mundial e do FMI e de outras agências que obrigam a cortes nas políticas sociais; a desestabilização e o boicote sul-africano).

Apesar destas diferenças fundamentais, os dois autores assentam as suas análises em três pressupostos comuns: opressão colonial, o processo de libertação nacional e a independência. Assim, a história da educação em Moçambique é descrita como tendo sofrido influências da “pesada herança colonial” em que a educação visava a dominação, a alienação e a cristianização dos “povos primitivos” e, mais tarde, com a luta de libertação nacional, surge uma educação sob o signo de ruptura e de superação da educação “colonial” e “tradicional”, seguida por uma fase em que a educação está ao serviço da construção de uma sociedade e de um “homem novo” e a favor dos interesses dos trabalhadores e camponeses moçambicanos. Para além disso, a educação moçambicana é vista como estando assente num modelo “fortemente centralizado”, principalmente no período pós-independência em que o país viveu uma situação de monopartidarismo, onde estabelecer a separação e a distinção entre Partido e Estado foi e é sempre problemático.

Sem negar a legitimidade desta última conclusão, o modelo centralizado do sistema educativo, até porque ela foi e é sempre repetida e mais facilmente aceite nas análises apresentadas, e das vantagens inerentes à sua contribuição nas investigações sobre a educação no país, os seus pressupostos não são facilmente enquadráveis num corpus de análise quer da legislação quer das práticas em áreas fundamentais de decisão no processo da administração dos sistemas educativos, por exemplo currículo e avaliação, a organização pedagógica da escola e a direcção e gestão administrativa. As conclusões tiradas baseiam-se, pelo contrário, em análise em dimensões macro assente em processos políticos e ideológicos, isto é, privilegiam o estudo das “produções discursivas” e de “textos doutrinários” e reservam um espaço reduzido para a interpretação dos “processos

legislativos”, das “regras jurídicas” e formais produzidas e da “acção administrativa” levada a cabo pelos aparelhos burocráticos.

É portanto indispensável integrar na análise tais dimensões na medida em que dão conta do sistema educativo e das escolas na sua relação normativo-legal de forma a apreender o que só muito parcialmente as análises doutro tipo oferecem: as realidades e especificidades socioeducativas e organizacionais, os processos educativos e pedagógicos e a acção administrativa central e local.

É nos interstícios daquelas duas abordagens que se situa este trabalho. Dá-se, no entanto maior relevância a uma análise assente fundamentalmente nos normativos legais do período de vigência do Sistema Nacional de Educação, como se verá nos próximos desenvolvimentos.

## 2 Periodização da Educação em Moçambique

A evolução da história da educação em Moçambique, considerando a Independência Nacional (1975) como marco referencial, pode ser dividida em dois grandes períodos não homogéneos (ver Quadro 1): o período antes da Independência e o período pós-Independência. Cada um destes períodos é dividido em momentos marcados por transformações sociais, políticas, económicas e ideológicas significativas que se caracterizam, por um lado, pela imposição de uma ordem social e cultural hegemónica e negação das estruturas tradicionalmente existentes e, por outro, pela luta, ruptura, superação e implantação de uma “nova sociedade”, não sem contradições e conflitos próprios de processos deste tipo.

Quadro 1: Periodização da Educação em Moçambique

Antes da Independência		Períodos		
Antes da Independência		Pós-Independência		
Educação colonial	Educação no Gov. Transição	Antes do SNE	Lei 4/83	Lei 6/92
1845 a 1974	1974 a 1975	1975 a 1982	1983 a 1991	1992 até a actualidade

Vista nesta perspectiva, a evolução da história da educação em Moçambique subdivide-se em quatro momentos: educação colonial (1845-1974), educação pós-independência

anterior à introdução do SNE (1974-1982), da introdução do SNE até 1991 e da reforma do sistema em 1992 até a actualidade.

A seguir se descrevem os elementos marcantes de cada um dos momentos.

## **2.1 Educação Colonial (1845-1974): educação de dominação, alienação e cristianização**

A primeira regulamentação do ensino nas colónias surgiu durante o período da Monarquia em Portugal, 2 de Abril 1845, e no dia 14 de Agosto do mesmo ano surgia o decreto que diferencia o ensino nas colónias e na metrópole e criava as escolas públicas nas colónias (Almeida, 1979: 88); em 1846 foi publicada a primeira providência legal para a organização da instrução primária no ultramar português; depois de 1854, foram criadas por decreto as primeiras escolas primárias na Ilha de Moçambique, no Ibo, Quelimane, Sena, Tete, Inhambane e Lourenço Marques (Almeida, 1979: 115). No entanto, “esses decretos e actos legislativos não passaram para além do papel” (Gómez, 1999: 39). Deve-se esperar até à I República, vinte e quatro anos depois, para que em Moçambique se encontre um ensino primário obrigatório nas mãos das missões católicas portuguesas<sup>2</sup> em detrimento, por exemplo, das missões protestantes. Estas últimas eram vistas, no dizer de Harries (1998: 333), como uma “esfera separada da sociedade colonial”:

“Pela sua natureza e organização, as missões protestantes formaram uma separada esfera na sociedade colonial. [...] Como missões estrangeiras não eram obrigadas ao recurso à língua e à cultura do colonizador. Na verdade, poderia ser argumentado que a força das igrejas protestantes, em África como na Europa, veio da sua familiaridade com a escrita local autóctone.”

Nesta mesma perspectiva, pode-se enquadrar a afirmação de Severinho Ngoenha quando procura analisar o que ele designa de “rota de conflito” entre a administração portuguesa e

---

<sup>2</sup> Da Monarquia, passando pela I República, até ao Estado Novo as relações entre a Igreja e o Estado nem sempre foram as mesmas consoante se tratasse das colónias ou da metrópole. No período republicano, por exemplo, as políticas de modernização da sociedade (e, por conseguinte, do ensino) passaram pela separação entre o Estado e a Igreja. Tal como observa Guimarães (1999), “em 20 de Abril de 1911, viria a ser publicada a Lei da Separação do Estado das Igrejas, viabilizando todo um conjunto de medidas legislativas que se destinavam a implementar uma vasta reforma do ensino, procurando expurgar a escola de todos os elementos do obscurantismo de origem clerical”. Mas no que às colónias dizia respeito, acrescenta o autor “o regime optou, no mínimo pela prudência, consciente da fragilidade da ocupação efectiva dos territórios africanos e da precária submissão das populações respectivas à soberania portuguesa”.

as missões protestantes e conclui que esta não resulta da “simples oposição confessional católico vs protestante” (Ngoenha, 1998) mas por causa daquilo que o mesmo autor denomina “uma cruzada a favor da lusitanidade”:

“[...] as perseguições por parte do governo colonial contra as missões suíças não são, nem uma cruzada contra os suíços, nem contra os protestantes, mas uma cruzada a favor da lusitanidade. Se os suíços são perseguidos, só o são na medida em que representam um obstáculo aos interesses coloniais portugueses. *Mutatis mutandis*, se os católicos são protegidos, eles o são na medida em que as suas actividades se orientam no sentido desses interesses.” (pág.430)

Independentemente da designação que este tipo de educação foi tendo ao longo dos tempos, das estruturas apresentadas e das “reformas” que foi sofrendo, a sua política “educativa” teve sempre por objectivo a manutenção e o desenvolvimento do sistema colonial, ou seja, “o ensino deveria proporcionar ao africano desprovido de direitos de cidadania (indígena) a assimilação das bases da cultura do colonizador, induzindo-o a respeitá-la mediante o reconhecimento da sua superioridade” (Guimarães, 1999: 14) para além da “formação de trabalhadores indispensáveis à exploração economicamente rentável dos recursos coloniais” (ibidem).

Apesar destes objectivos, o sistema público de ensino em Moçambique para além de apresentar uma rede escolar insuficiente<sup>3</sup>, era ineficaz e ineficiente<sup>4</sup> e constitui causa para a frustração das aspirações dos africanos<sup>5</sup>. Este quadro manteve-se essencialmente inalterado ao longo dos governos coloniais (sob a monarquia, na vigência da I República e, mais tarde, no período do Estado Novo) e só veio a conhecer algumas mudanças com a deflagração da Luta Armada de Libertação Nacional.

---

<sup>3</sup> Até 1909 em Moçambique havia 56 escolas para uma população que se aproximava aos 4000 habitantes segundo o recenseamento de ano de 1900 (Cf. Almeida, 1979: 311). A primeira escola do Ensino Secundário seria em 1920 e a primeira Universidade em 1963.

<sup>4</sup> Uma estatística de 1894 referente a Lourenço Marques que nesta época já se pode considerar, nas palavras de Gómez (1999) “um complexo populacional e económico mais importante da colónia” apresentava, por exemplo, os seguintes dados: 4,71% de indivíduos de raça branca com cursos contra 0,00% de negros.

<sup>5</sup> As frustrações dos africanos podem ser encontradas em diversos artigos de jornais, textos literários e outras manifestações culturais que as pequenas elites letradas autóctones e alguns assimilados usavam para, numa primeira fase, denunciar as disfunções da administração colonial e, posteriormente, reivindicar a autonomia e independência face à metrópole.



O início da Luta Armada de Libertação de Moçambique (1964) desencadeada pela FRELIMO marcou o começo de um longo processo que visava essencialmente duas finalidades: a negação da dominação colonial e a construção de uma nova sociedade, ou seja, a formação do povo moçambicano como Nação soberana e una. Esta luta passou necessariamente pela eleição da Educação como aspecto fundamental para o sucesso deste projecto:

Desde a sua fundação, a FRELIMO foi consciente de que no campo educacional muitos e grandes eram os desafios que devia enfrentar. A sua concepção de educação, assim como a concepção do tipo de sociedade que deveria ser construído, não estavam claramente definidos, desde o começo. Foi no decorrer da luta armada que a FRELIMO foi formulando, modelando o seu projecto educacional, seus métodos (Gómez, 1999: 130)

Por isso, e como uma das formas para a compreensão do SNE, é importante fazer referência ao período de 1962 a 1974, da fundação da FRELIMO até a instituição do Governo de Transição. Uma das razões que leva à consideração deste período prende-se com o facto de que grande parte das transformações no campo educacional aplicadas a nível nacional teve como origem as experiências levadas a cabo pela FRELIMO e resultam da visão deste movimento sobre o modelo de sociedade pretendido e os princípios defendidos durante a Luta Armada.

Foi assim que ainda antes do início da luta armada, a FRELIMO funda uma escola secundária em Dar-es-salam (Tanzânia) em 1963, o Instituto de Moçambique, o qual viria a ser encerrado em 1968 devido à crise interna no movimento, e mais tarde nas chamadas “zonas libertadas<sup>6</sup>” são implantadas escolas ou centros educacionais. Tais centros eram considerados, segundo Mazula (1995: 109), “ centro de formação da FRELIMO [...]; centro de combate às concepções e hábitos da cultura tradicional [...]; centro de difusão de conhecimentos científicos, mesmo que elementares, para introdução de novos métodos de trabalho [...]; centro de formação de combatentes para as exigências da luta; centros de

---

<sup>6</sup> O conceito “zonas libertadas” pode ser usado em duas interpretações: uma literal e outra política e revolucionária. No primeiro sentido é usado para descrever zonas onde, durante a Luta Armada de Libertação Nacional, ocorre uma libertação física da administração colonial portuguesa; no segundo sentido, refere-se às transformações das relações de produção socioeconómicas nas zonas controladas pela FRELIMO (Cf. Mazula, 1995).

formação de produtores, ao mesmo tempo militares e dirigentes, numa permanente ligação entre o trabalho manual e intelectual”.

De acordo com Gómez (1999: 130), o processo educacional foi conhecendo metamorfoses durante a luta armada: “[d]e uma visão de *escola ainda ligada à imagem da escola colonial*, aos seus métodos e aos seus objectivos, e da ideia de uma *escola com horizontes apenas nacionalistas*, a FRELIMO foi perfilando um tipo de *escola ligada ao povo*, às suas causas e interesses” (itálico nosso)

Como se pode depreender dos objectivos acima apresentados, a educação realizada nestas escolas era essencialmente política e ideológica uma vez que estava condicionada pelos factores que têm a ver com a natureza revolucionária da luta conduzida pela FRELIMO.

## **2.2 Educação pós-independência anterior à introdução do SNE (1975-1982): organização, institucionalização, planificação e controlo central da educação.**

Com a Independência Nacional (1975), o país ainda apresenta uma estrutura patrimonial, material e humana do sistema colonial e um projecto de educação cuja implementação tinha sido iniciada nas chamadas Zonas Libertadas.

No campo educacional, a rede escolar é naturalmente insuficiente para a maioria da população e há escassez de professores e de outros quadros de direcção do sector, o que entra em contraste com a actual liberdade de frequentar a escola pela maior parte da população que durante muitos anos esteve à margem da educação formal devido ao carácter discriminatório e altamente selectivo do sistema educativo colonial. Assim registam-se nesta fase, principalmente com as iniciativas populares de aberturas de escolas, uma explosão escolar<sup>7</sup> acompanhada por uma participação massiva nas campanhas de alfabetização<sup>8</sup>.

Já com o Governo de Transição em funções e nos primeiros anos da independência são tomadas medidas importantes no campo educacional, nomeadamente:

---

<sup>7</sup> Por exemplo, o número de alunos matriculados no 1º Grau do Ensino Primário incluindo, os filhos dos colonos que mais tarde abandonaram o país, passou de 671.617 em 1975 para 1.276.500 em 1976 e 1.363.000 em 1977 (Cf. Mazula, 1995).

<sup>8</sup> A 1ª Campanha Nacional de Alfabetização foi aberta em 1978 e envolveu cerca de 200.000 alfabetizados e a 2ª Campanha Nacional em 1980, com cerca de 300.000 alfabetizados. (ibidem)

- realização de encontros nacionais sobre a educação no país
  - a) Seminário da Beira (Dezembro de 1974 a Janeiro de 1975);
  - b) Reunião de Mocuba (Fevereiro de 1975);
  - c) Seminário Nacional de Alfabetização (Abril de 1975);
  - d) III Reunião Nacional do MEC (Julho de 1979);
  - e) Seminário Nacional de Língua Portuguesa (Outubro de 1979);
  - f) Seminário Nacional do Ensino de Matemática (Maio de 1980);
- mobilização do povo para a construção das chamadas “escolas do povo” e promoção de campanhas de alfabetização sob a liderança de estruturas locais denominadas “Grupos Dinamizadores” (Matavele, 2002);
- reestruturação dos programas de ensino retirando tudo o que fosse contrário à ideologia da FRELIMO (Mazula, 1995);
- introdução das disciplinas de História e Geografia de Moçambique, Educação Política e Actividades Culturais” (Gómez, 1999: 238-239).

Este período caracteriza-se por um duplo esforço. Por um lado, e numa fase inicial, há um esforço por parte da FRELIMO para a “organização e institucionalização do sector educacional” (Gómez, 1999: 305) e, numa segunda fase, uma “tentativa de planificação e exercício de um maior controlo das escolas pelo aparelho estatal central da educação” (idem, *ibidem*). Ou seja as principais mudanças que se registam incidem sobre os curricula, a estrutura e funcionamento da escola, os mecanismos de gestão e administração central e local do sistema educativo e a participação da população na vida da escola.

No entanto, e apesar de todo o esforço levado a cabo para adequar a Educação às condições concretas que uma revolução daquele tipo exigia, havia grandes problemas no que diz respeito à cobertura da rede escolar, à relevância curricular para os interesses das comunidades, à escassez de material didáctico, à eficácia e eficiência da educação, entre outros problemas. É assim que em Março de 1983 é aprovada a Lei do Sistema Nacional de Educação.

### **2.3 O Sistema Nacional de Educação (SNE): introdução e reforma**

Tomando em consideração as leis fundamentais para regulação do funcionamento do Sistema Educativo moçambicano, a “vida” do SNE divide-se em dois períodos distintos: o

primeiro, marcado pela Lei 4/83 (1983-1991) e o segundo, da vigência da Lei 9/92 (1992 até à actualidade).

### **2.3.1 A introdução do Sistema Nacional de Educação (1983-1991): instrumento político-ideológico e motor de desenvolvimento**

Como resposta às metas do Plano Prospectivo Indicativo (PPI)<sup>9</sup>, entendido como “plano de ajuste a situação económica e de modernização da sociedade” (Mazula, 1995), e em cumprimento de algumas das orientações do III Congresso da FRELIMO (1977) o Ministério da Educação e Cultura num documento conhecido por *Linhas Gerais do Sistema Nacional de Educação*, aprovado em 23 de Março de 1983 como Lei 4/83, apresenta os fundamentos político-ideológicos, princípios, finalidades, objectivos gerais e pedagógicos da educação em Moçambique.

O condicionamento do SNE pelos objectivos e metas estabelecidas no PPI teve, de acordo com Gómez (1999), efeitos negativos para a educação, nomeadamente, na capacidade de resposta aos desafios de formação de mão-de-obra necessária para os interesses do país, na imposição de uma visão estranha à maioria da população por meio dos programas de ensino, na reprodução de um modelo educacional inadequado para a realidade do país e na aplicação excessiva de uma visão tecnoburocrática da administração:

“[registou-se o] superdimensionamento das capacidades do sistema educacional, que deveria formar, em quantidade e qualidade, uma grande contingente de mão-de-obra em função das estimativas - também superdimensionadas - do PPI; [houve uma] tendência para se impor uma visão urbano-industrial nos programas de ensino, num país com uma população maioritariamente camponesa cuja actividade produtiva principal é agrícola; transferência de modelos de sistemas educacionais cuja base material tinha pouco a ver com a moçambicana; tendência para uma visão tecnoburocrática da educação e para o crescimento do poder da burocracia, que centraliza o controlo, estabelece as técnicas e os meios para a racionalização do sistema [...]” (Gómez, 1999:353).

O corolário imediato do cumprimento das orientações do III Congresso por parte do SNE é, por um lado, a instrumentalização da educação como via preferencial para a formação

---

<sup>9</sup> Refira que nos anos 80 o Governo de Moçambique enceta uma política de Programas materializados em Planos, com destaque para o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) de 1980, o Plano de Reabilitação Económica (PRE) de 1987. Ambos os planos foram um “insucesso” (Cf. Mazula, 1995: 229-234).

política e ideológica e, por outro lado, a concepção da educação como motor de desenvolvimento:

“[...] observa [-se] duas linhas de orientação do III Congresso em relação à educação: uma, de carácter geral, apela para a necessidade de a educação intensificar a formação política e ideológica; e outra, mais específica, de carácter mais sectorial, sublinha a necessidade de ligar a educação aos sectores produtivos”<sup>10</sup> (Gómez, 1999: 348).

O objectivo central atribuído ao SNE era o de formar o “Homem Novo Revolucionário”, “um homem livre do obscurantismo, da superstição e da mentalidade burguesa e colonial, um homem que assume os valores da sociedade socialista” (Artigo 4º da Lei 4/83).

Os fundamentos da nova educação são, para além da experiência educacional durante a luta armada e nas Zonas Libertadas, a Constituição da República (de 1978), o Programa e as Directivas do Partido FRELIMO, os princípios do marxismo-leninismo e os modelos de sistemas educacionais dos outros países, principalmente os do bloco socialista.

Aplicado num período em que Moçambique vivia os momentos mais difíceis da sua história (guerra, seca e crise económica), o SNE mostrou-se inadequado para as novas condições sociais, económicas e políticas que se registaram principalmente a partir dos anos 90. Entretanto a nova Constituição da República (1990) com impacto na vida social, política e económica, as negociações (ainda que secretas) entre o Governo da FRELIMO e a RENAMO, a pressão dos organismos internacionais e dos parceiros internacionais ditaram a necessidade de um reajustamento do quadro geral do sistema educativo. Isto veio a acontecer através da Lei 6/92.

### **2.3.2 A reforma do Sistema Nacional de Educação (1992-2009): constrangimento das agências internacionais**

Tal como referimos anteriormente, a nova Constituição da República de Moçambique (1990) acaba com o regime monopartidário e introduz as eleições multipartidárias (Artigo

---

<sup>10</sup> Ainda de acordo com o autor que temos vindo a citar, “Este atrelamento da educação aos sectores produtivos advinha, por um lado, da extrema carência de quadros e mão-de-obra qualificada, e por outro lado, da estratégia de desenvolvimento definida [...] [que] partia do diagnóstico que considerava Moçambique economicamente subdesenvolvido, mas com grandes potencialidades económicas, desde que se superasse a grande carência de quadros técnicos e de trabalhadores qualificados” (Gómez, 1999:348).

30° e 31°), a liberdade da imprensa (Artigo 74°) e o direito à greve (Artigo 91°). Estas mudanças são indicadoras de uma alteração substancial que se verifica nos vários sectores da vida do país. Sendo a Educação um desses sectores-chave, havia igualmente a necessidade da sua adequação às novas realidades. Entretanto todas estas mudanças encetadas devem também ser interpretadas como uma resposta às mudanças internas, mas sobretudo, uma resposta às pressões e/constrangimentos das agências e organizações internacionais nas estratégias de desenvolvimento do país e particularmente na sua política educativa. Tal como afirma Jensen (2005: 39):

“Os governos externos (centrais), as agências e organizações internacionais continuam tendo uma grande influência nas políticas educativas dos diversos países (periféricos), pela imposição dos condicionalismos nos processos de ajudas sectoriais [...] [e] podem influenciar não somente nas áreas em que prestam ajuda, mas na estratégia nacional de desenvolvimento.”

É neste âmbito que nasce esta “necessidade de *reajustar* o quadro geral do sistema educativo e *adequar* as disposições contidas na Lei nº 4/83, às actuais condições sociais e económicas do país, tanto do ponto de vista pedagógico como organizativo” (Lei nº 6/92) (itálico nosso).

Uma análise, mesmo que sumária, da nova Lei do Sistema da Educação em Moçambique, permite a apreensão do facto de que se preconiza uma Educação assente num novo projecto cujo fundamento está assente na ideologia neoliberal, capitalista, com raízes na economia de mercado, senão contraditório, pelo menos contrário ao projecto duma educação “da fase do Socialismo [fundamentada] nos princípios do Marxismo-Leninismo”<sup>11</sup> e que “garante o acesso dos operários, dos camponeses e dos seus filhos a todos os níveis de ensino [...]” (Lei nº 4/83)

---

<sup>11</sup> A ideia de um projecto socialista para a educação pode ser inferida na base do seguinte excerto constante no Preâmbulo da Lei 4/93 de 23 de Março, “ Na construção da sociedade socialista, o sistema de educação deve, no seu conteúdo, estrutura e método, conduzir à construção do Homem novo.

O Sistema Nacional de Educação fundamenta-se nas experiências da Luta Armada até à presente fase da construção do Socialismo, nos princípios universais do Marxismo-Leninismo e no património comum da Humanidade

Ele responde às exigências actuais e à estratégia do desenvolvimento socialista e está perspectivado e planificado de forma a contribuir para a consolidação da aliança operário-camponesa e a ser agente

Análises de outro tipo revelam que a Lei nº 6/92 apresenta mudanças fundamentais em áreas específicas, como seja, no tipo de discurso ideológico subjacente, no papel do Estado e da sociedade civil, nos princípios e objectivos, nos seus fundamentos, na estrutura e na idade do ingresso no Sistema da nova educação, como se mostra no quadro que se segue:

---

potenciador das transformações que se prevêem com a socialização do campo, a mecanização da agricultura e a industrialização do País”.

Quadro 2: Algumas diferenças fundamentais na concepção da Educação em Moçambique na Lei 4/83 e na Lei 6/92

Categorias de análise	Sistema Nacional de Educação	
	Lei 4/83	Lei 6/92
Discurso político-ideológico	[...] os programas e conteúdos do ensino [devem] reflectir a orientação política e ideológica da FRELIMO. (alínea a do Artigo 3º)	O Estado, no quadro da lei, permite a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo (Alínea b do Artigo 1º)
	O ensino secundário visa ampliar, aprofundar [...] os fundamentos da consciência socialista e das convicções, atitudes e comportamentos correspondentes. (número 2 do Artigo 15º)	[Ao longo dos vários artigos que enforma a Lei aparece uma tónica na questão do “desenvolvimento sócio – económico do país Cf. alínea e do Artigo 2º; Artigo 4º; número 4 do Artigo 5º número 3 do Artigo 10º e número 2 do Artigo 21º]
Papel do Estado/mercado	A Educação é dirigida, planificada e controlada pelo Estado, que garante a universalidade e laicidade no quadro da realização dos objectivos fundamentais consagrados na Constituição (alínea e do Artigo 1º)	O Estado, no quadro da lei, permite a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo (Alínea b do Artigo 1)
Princípios e Objectivos	A Educação da República Popular de Moçambique baseia-se nas experiências nos princípios do marxismo-leninismo e património científico, técnico e cultural da Humanidade (alínea d do Artigo 1)	[na formulação dos princípios e objectivos da nova Lei são expurgados todos os elementos que enformam o discurso político-ideológico assente na filosofia socialista marxista-leninista e na ideologia do partido Frelimo; encontra-se bem evidente o discurso político sobre o desenvolvimento pessoal, social, económico e da educação e investigação: “desenvolvimento das capacidades e da personalidade e da iniciativa criadora” (alíneas a e b do artigo 2) “desenvolvimento sócio-económico e cultural do país” (alínea e do artigo 2º) “desenvolvimento da produção e da investigação científica” (alínea f do
	- O SNE tem como objectivo central a formação o Homem Novo, um homem livre do obscurantismo, da superstição e da mentalidade burguesa e colonial, um homem que assume os valores da sociedade socialista [...] (número 1 do Artigo 4º)	
Fundamentos	- experiências de educação desde a luta armada até a fase da construção do Socialismo.	- condições sociais, económicas e políticas do país
	- Constituição da República Popular de Moçambique (1978): regime monopartidário	- Constituição da República de Moçambique (1990): prevê o multipartidarismo e a realização de eleições
Estrutura	Educação Geral	Ensino pré-primário
	Educação de Adultos	Ensino escolar
	Educação Técnico - Profissional	Ensino extra-escolar (Artigo 6º)
	Formação de Professores	
	Ensino Superior (Artigo 8º)	
Ingresso	[...] As crianças moçambicanas devem ser obrigatoriamente matriculadas na 1ª classe no ano em que completarem sete anos de idade (número 1 do Artigo 6º)	As crianças moçambicanas que completarem seis anos de idade serão matriculadas na 1ª classe (número 1 do Artigo 5º)

Tal como se fez referência anteriormente, e para responder aos objectivos deste trabalho, a análise realizada neste trabalho relativamente à evolução dos modelos de administração situa-se no período pós-independência a partir do ano da introdução do SNE.



É assim que a dimensão de análise privilegiada é o Subsistema do Ensino Secundário Geral (SESG), uma vez que a sua complexidade organizacional e curricular impõe um sistema de controlo mais detalhado, traduzido em normativos escritos cuja análise de conteúdo se revela frutuosa.

### **3 O Subsistema de Ensino Secundário Geral**

Funcionando de modo parcial até 1980, depois de ver o então ensino pré-Universitário interrompido em Março de 1977 pelo processo de racionalização dos recursos humanos disponíveis no país, o Ensino Secundário Geral “compreende cinco classes e subdivide-se em dois ciclos: o 1º ciclo (ou ESG1), da 8.ª à 10.ª classe, e o 2º ciclo (ou ESG2), 11.ª e 12.ª classe” (Artigo 12.º da Lei 6/92)<sup>12</sup>

Se a década de 80 foi um período caracterizado pela instabilidade e pela guerra civil, com efeitos negativos para todos os sectores da sociedade incluindo o sistema educativo<sup>13</sup>, o Subsistema do Ensino Secundário Geral conheceu, por isso, uma redução drástica das infra-estruturas já de si insuficientes, um decréscimo do número de alunos e uma deterioração das condições básicas para a realização de um ensino de qualidade.

Considerando os indicadores básicos como cobertura da rede escolar, taxas de admissão e de escolarização para o Subsistema do Ensino Secundário Geral de uma fase posterior depreende-se estar diante de um quadro que embora apresente melhorias ao longo do tempo, ainda é de todo ineficaz e ineficiente para dar resposta aos problemas que o sector atravessa, o que contrasta com a grande importância que tem na garantia da continuidade dos estudos dos alunos que concluem o ensino primário, na produção de graduados com qualificações para o trabalho nas empresas públicas e/ou privadas e, no caso específico do 2.º ciclo, na produção de candidatos para o Ensino Superior.

---

<sup>12</sup> Na anterior Lei 4/82, a 8.ª, 9.ª e 10.ª classe correspondiam o 2.ª nível da educação geral e mereciam a designação de “ensino secundário”, ao passo que a 11.ª e a 12.ª classe faziam parte do 3º nível da educação geral e era denominado “ensino pré-universitário”. O ensino primário da 1ª a 7ª classe constituía o 1º nível da educação geral. (Cf: Artigos 11.º, 14.º, 15.º e 16.º da Lei 4/83)

<sup>13</sup> No período de 1982-1992, a rede escolar diminuiu para metade do que existia anteriormente o que também foi acompanhado, conseqüentemente, por uma redução do número de alunos. Tal como aponta Martins (1997: 620), “over 3,400 schools were either destroyed or closed down approximately 58% of the lower primary school network-and over 1.3 million pupils were affected in the period between 1983 and 1991”

O número de escolas postas à disposição dos jovens que acedem a este nível de ensino na zona rural e urbana apresenta uma geometria variável conforme se trate de escolas públicas ou privadas, uma zona rural ou urbana. Esta é uma realidade que tem como explicação o facto de uma parte significativa da população moçambicana (70.2%)<sup>14</sup> viver nas zonas rurais.

No ano de 2008 havia em todo o país 363 escolas para os dois ciclos do ensino secundário geral, contra 154 em 2003 e apenas 87 em 1998. A distribuição da rede escolar pelas províncias do país constitui indicador importante para a caracterização e compreensão do funcionamento do sistema educativo. Conhecido com um país de grandes assimetrias do ponto de vista populacional, infra-estrutural e de desenvolvimento social e económico, esta realidade encontra reflexo na distribuição das escolas por província. Tal como refere Bilale (2007: 57),

“ a distribuição das escolas públicas é proporcional à população e o número de alunos matriculados no sistema. Portanto, as províncias com um número elevado de escolas são Zambézia (20,8%) e Nampula (16,4%). [...] Há províncias onde a disponibilidade das escolas pode ser considerada uma grande preocupação, como Niassa, com apenas 4 escolas no ESG1 e apenas 1 escola em ESG2. Niassa com população de [1,169,348]<sup>15</sup> é uma da baixa densidade populacional e áreas de baixa renda de Moçambique”

A tabela que se segue, da conta da existência do número de escolas do Subsistema do Ensino Secundário Geral em Moçambique (1998- 2008):

Quadro 3: Número de escolas do ensino secundário geral.

---

<sup>14</sup> Censo de 2007. (dados disponíveis em <http://www.ine.gov.mz/censo2007>)

<sup>15</sup> Número actualizado de acordo com o Censo de 2007.

Ano	Subsistema do Ensino Secundário Geral		Total
	1º Ciclo	2º Ciclo	
1998	74	13	87
1999	82	18	100
2000	92	20	112
2001	105	23	128
2002	116	27	143
2003	125	29	154
2004	140	30	170
2005	156	35	191
2006	190	49	239
2007	255	58	323
2008	285	76	363

Fonte: MEC

Outro elemento fundamental de caracterização, que pode ser entendido simultaneamente como causa e efeito do anterior, são os efectivos escolares que o Subsistema comporta. Tal como se verificou em todos os níveis de ensino, desde o primário até ao universitário, o número de alunos a entrar no ESG vai conhecer de ano para ano uma evolução significativa, o que coloca problemas para a gestão do sistema e para a sua eficácia. O quadro que se segue apresenta a evolução dos efectivos escolares do ensino público e privado (1998- 2008):

Quadro 4: Número de alunos por sexo no ESG, 1998-2008

ANO	Público		Privado		% Raparigas
	Total	Raparigas	Total	Raparigas	
1998	61.045	24.470	12227	6214	41,9
1999	72374	29380	10469	5032	41,5
2000	88249	35093	14637	6647	40,6
2001	106 561	42406	14737	6944	40,7
2002	130 361	51843	27510	13249	41,2
2003	160093	64060	27622	12939	41,0
2004	190148	75802	36887	17685	41,2
2005	235865	96326	44725	21075	41,8
2006	291017	121538	49332	23238	42,5
2007	361080	152356	45245	26913	44,1
2008	424671	181887	58108	28556	43,6

. Fonte: MEC (cálculos feitos pelo autor)

Como se pode deprender, o ensino público apresenta maior número de alunos que o privado. Este facto encontra explicação, por um lado, pela maior cobertura em termos de rede escolar do ensino público, e por outro, devido à entrada tardia para o campo educacional de operadores privados, muitas vezes com estabelecimentos de ensino localizados nos grandes centros urbanos. Para além disso, os custos do ingresso nas escolas privadas recaem directamente para as famílias, o que faz com que só as crianças de pais com rendimentos elevados, uma minoria e concentrada nos grandes centros urbanos,

possam frequentar este tipo de escolas. Outro elemento revelado pelo quadro tem que ver com as disparidades entre o número de rapazes e raparigas a ter a acesso a este nível de ensino: apesar de baixa percentagem global de raparigas, regista-se, principalmente a partir de 2006, uma tendência crescente embora se esteja longe de atingir uma paridade de género neste e noutros subsistemas da educação no país.

O número de professores, tipo de formação e a sua distribuição ao longo do país e nos diferentes ciclos são indicadores a ter em conta na análise dos sistemas educativos. Assim, e no que ao Subsistema do Ensino Secundário Geral diz respeito, aqueles indicadores constituem elementos determinantes para o funcionamento e estruturação do ensino. Em geral a educação em Moçambique ainda carece de professores em quantidade e qualidade desejáveis devido à escassez dos centros e institutos de formação.

Dados constantes num estudo realizado em 2003 e referentes ao período de 1997 a 2001 apontam, por um lado, para “um crescimento substancial no número de professores do [...] ESG1 (111%) e do ESG2 (84%)” (MPF/MINED, 2003: 62), e por outro lado, revelam contudo que

“a formação de professores não tem acompanhado o crescimento do número de professores e, por isso, a percentagem de professores com formação pedagógica diminuiu no mesmo período. [...] no caso do ESG2, a percentagem de professores não formados aumentou de 8% para 24% entre 1997 e 2001” (ibidem)

Para o agravamento desta realidade, e embora estivesse a referir particularmente o caso do ensino primário, Ana Passos (2009) fala mesmo da “ausência de uma política de formação de professores coerente no país”. Este posicionamento pode ser aplicado no caso do ensino secundário geral, salvaguardadas as diferenças existentes entre estes dois níveis de ensino. Assim, e relativamente à alegada falta de uma política clara para a formação do pessoal docente no país como um entrave para a minimização dos problemas daí decorrentes, Passos (2009: 36) refere que:

“Moçambique tem vários modelos de formação de professores desde a independência. A fraqueza do sistema de ensino pode ser atribuída em parte à falta de uma política coerente de formação de professores. [uma vez que] os decisores não levam em consideração os resultados da investigação no domínio da formação dos professores, as novas políticas e os programas tendem a replicar os problemas inerentes a políticas e programas anteriores.” (Passos, 2009: 36)

Contrariamente a esta ideia que aponta não só a ausência de uma política de formação de professores, mas também para a falta de aplicação nas decisões políticas dos resultados da investigação, Martins (1997)<sup>16</sup> avança o pressuposto segundo o qual o Ministério que tutela o sector da educação reclama a falta de uma divulgação dos resultados dos investigadores em tempo útil e de modo adequado. Nestes dois casos, investigadores e decisores políticos estão diante de uma dificuldade imposta pelo carácter particular da investigação, e da investigação educacional em especial, que exige não só uma aplicação de procedimentos teóricos e metodológicos demorados, mas também raramente disponíveis em “tempo certo” para responder às agendas políticas ou para servirem como instrumentos de “legitimação científica de certas escolhas políticas” (Lima e Afonso, 2002: 9).

Apesar dos constrangimentos que a falta de uma política de formação de professores tem criado no funcionamento do ensino em Moçambique, um trabalho levado a cabo por instituições públicas de nível médio e superior, nomeadamente, o Instituto de Línguas, a Universidade Pedagógica e a Universidade Eduardo Mondlane, permite fornecer ao subsistema professores com qualificações para assegurar o funcionamento regular.

O quadro que se segue dá conta da distribuição dos professores quanto ao tipo de formação, nível de ensino e por sexo na rede escolar pública a partir dos dados disponibilizados no levantamento estatístico de 3 de Março de 2009:

---

<sup>16</sup> Este autor, falando do conflito existente entre os investigadores e o Ministério da Educação, diz mesmo que “These are the inherent conflicts between the requirements of politics for timeliness, relevance and self-protection and the requirements of research for elegance, parsimony and objectivity. I therefore commend that directors of research centres and senior researchers should be given the opportunity to present the results of completed and also ongoing research to decision makers. The continuous interaction between educational researchers and decision makers is one of the ways through which research can have an indirect influence, by entering into our consciousness and shaping our discussions about policy alternatives.” (Martins, 1997)

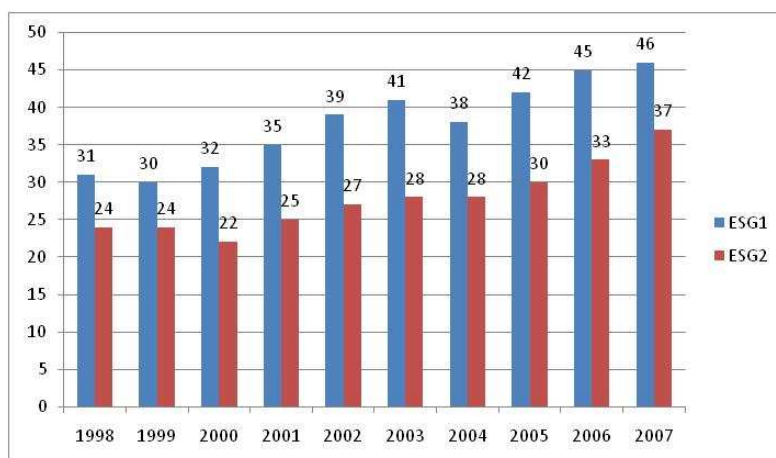
Quadro 5: Distribuição de professores quanto ao tipo de formação, nível de ensino e sexo. Escolas públicas (2009)

Tipo de Formação	ESG1			ESG2			Total	%
	HM	%	M	HM	%	M		
Sem formação psicopedagógica	2778	45,2	391	415	14,2	37	3193	35,2
12ª classe + 1 ano	248	4,0	82	41	1,4	8	289	3,2
Nível Médio (IMAP)	989	16,1	225	32	1,1	6	1021	11,2
Bacharéis (UP)	1031	16,8	186	822	28,1	120	1853	20,4
Licenciados (UP)	1105	18,0	274	1620	55,3	308	2725	30,0
<b>Total M</b>			<b>1158</b>			<b>479</b>		
<b>Total HM</b>	<b>6151</b>			<b>2930</b>			<b>9081</b>	

De acordo com o Quadro 5, um número significativo de professores deste subsistema (35,2%) não tem formação psicopedagógica. Só ao nível do ESG1 este número de professores corresponde a 45,2%: para um subsistema cujo contributo é tão importante para a qualificação dos alunos ou para o mercado do trabalho ou para a continuação dos estudos no ensino superior, estes valores são excessivamente altos. Outro elemento revelado pelos dados tem a ver com a falta de equidade no género: há um reduzido número de professora no subsistema em termos globais e em cada um dos níveis de formação.

Se uma parte da explicação para a fraca eficiência interna do ensino secundário geral encontra explicação na estrutura e na organização do currículo (como se mostrará a seguir), o rácio professor-aluno constitui um factor a ter em conta para a compreensão deste fenómeno. O gráfico que se segue ilustra esta relação:

Gráfico 1: Rácio professor -aluno.



Fonte: MEC

Como mostra o Gráfico 1, o rácio professor-aluno tem uma tendência crescente ao longo dos anos e subiu a partir do ano de 2003 para o ESG1. Geralmente se recomenda que o rácio de alunos por professor não seja superior a 40-45 alunos, para garantir um contacto suficiente entre aqueles e o docente. Os elevados rácios podem significar que apesar de um aumento de número de professores a entrar no sistema, há uma cada vez maior procura do ensino pelos alunos, para além do facto de que grande parte dos professores destes níveis de ensino terem maiores possibilidades de abandonar o ensino para outras áreas que ofereçam maiores salários devido aos seu níveis de formação, muitos deles com uma formação de nível superior.

A questão do currículo é igualmente importante para a compreensão deste subsistema. Uma análise constante no Plano Estratégico da Educação e Cultura (2006) reconhece o facto de que o currículo deste subsistema é “altamente académico”, “enciclopédico” e “desajustado”:

“O actual currículo é enciclopédico (10 disciplinas no ESG1 e 6 ou 7 em cada opção no ESG2), altamente académico e muito virado para uma preparação para a continuação dos estudos no ESG2 e nas universidades, não respondendo, deste modo, em muitos aspectos às necessidades do mercado de trabalho e da sociedade moçambicana no geral. Como resultado, os graduados do secundário não estão equipados com as capacidades e conhecimento que lhes dêem uma boa base para a entrada no mercado de trabalho, para ensinarem no ensino primário ou para prosseguirem outros cursos especializados no ensino técnico e profissional” (MEC, 2006: 32).

O plano de estudos com um fundo de tempo semanal de 30 horas para o 1º ciclo e de 41/43 para o 2º ciclo é constituído por disciplinas como Língua Portuguesa, Língua Inglesa, Língua Francesa, História, Matemática, Física, Química, Biologia, Geografia, Educação Física e Desenho. Pelo facto de o 2.º ciclo preparar os alunos para o ingresso à Universidade, está organizado em três grupos (A, B e C) dos quais cada um dá acesso a determinados cursos no ensino superior. Os quadros que seguem dão conta da distribuição das disciplinas por classe e horas de estudo:

Quadro 6: Distribuição da carga horária por classe e disciplina.

Disciplinas	Classes		
	8 <sup>a</sup>	9 <sup>a</sup>	10 <sup>a</sup>
	Horas lectivas		
Biologia	3	3	3
Desenho	2	2	2
Educação Física	2	2	2
Física	3	3	3
Geografia	2	2	2
História	2	2	2
Língua Inglesa	3	3	3
Língua Portuguesa	5	5	5
Matemática	5	5	5
Química	3	3	3
<b>Total</b>	<b>30 Horas</b>		

Fonte: MINED (2003)

Quadro 7: Distribuição da carga horária por classe e disciplina

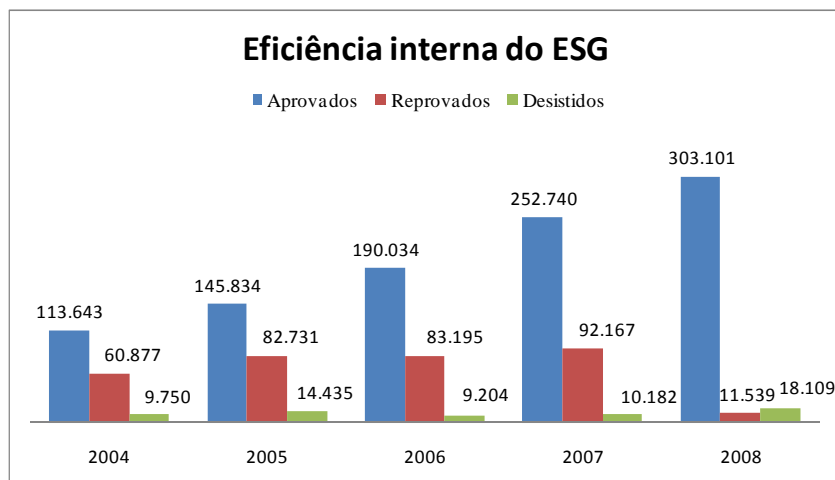
Disciplinas	Classes	
	11 <sup>a</sup>	12 <sup>a</sup>
	Horas lectivas	
Biologia	4	4
Desenho	3	3
Educação Física	2	2
Física	4	4
Geografia	4	4
História	4	4
Língua Inglesa	3/5	3/5
Língua Portuguesa	4	4
Matemática	5	5
Química	4	4
Francês	4	4
<b>Total</b>	<b>41/43</b>	<b>41/43</b>

. Fonte: MINED (2003)

O rácio professor-aluno conjugado com a estrutura e a organização do currículo, entre outros factores, constituem os elementos para a explicação da (in)eficiência interna do sector, ou seja, o número de aprovados, a quantidade dos reprovados e daqueles que abandonam sem concluir. O gráfico que se segue dá conta da eficiência interna do ensino secundário geral em anos específicos.



Gráfico 2: Eficiência Interna do ESG.



Fonte: MEC (2010) (Cálculos efectuados pelo autor)

Como mostra o Gráfico 2, o número de alunos aprovados revela ao longo do tempo uma tendência crescente, de 69%<sup>17</sup> (2004) a 76% (2008). Contudo, e apesar do aumento do número de alunos que chegaram até o fim do ano, por exemplo, de 2007 a 2008 em 36. 374 alunos, a percentagem de aprovados manteve-se igual (76%). O que significa que o sistema tem elevadas taxas de repetência ou de desistidos interanuais. O número de alunos que desistem do sistema mostra uma tendência decrescente, de 6%<sup>18</sup> (2004) a 4% (2008) de alunos, apesar de esta análise percentual escamotear o facto de em termos reais este número estar a subir de ano para ano, com apenas algumas oscilações. No que diz respeito ao número de reprovados, as percentagens mostram uma tendência decrescente ao longo do tempo, de 35%<sup>19</sup> (2004) a 28% (2008), mas tal como acontece com o número real de alunos que abandonam o sistema ao longo do tempo, este número mostra um aumento acentuado.

<sup>17</sup> A percentagem dos alunos aprovados é a diferença entre a percentagem do número total dos alunos que chegam ao fim do ano e a percentagem dos alunos reprovados.

<sup>18</sup> A percentagem do número de alunos desistidos é a diferença entre a percentagem do número total dos alunos inscritos e a percentagem do número total dos alunos que chegam ao fim do ano.

<sup>19</sup> A percentagem do número dos reprovados é a diferença entre a percentagem do número de alunos que chegam ao fim do ano e a percentagem dos alunos aprovados.

Igualmente importante para a descrição e compreensão do funcionamento dos sistemas educativos, o Orçamento que o Estado aloca para o Ministério da tutela merece especial atenção, uma vez que

“o conhecimento da despesa pública por nível e tipo de ensino é fundamental para a compreensão das verdadeiras prioridades de despesas do Governo e a sua coerência para a realização dos grandes objectivos do sector que dele depende o pagamento dos salários dos professores e para as despesas correntes” Costa e Oulai (2003: 237).

O financiamento da Educação que o Estado, através do Orçamento Geral do Estado (OGE), atribui à Educação constitui 22% das despesas dos sectores que integram o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)<sup>20</sup>, o equivalente a 12,007 milhões de meticais (2009).

Grande parte do orçamento é gasta nas despesas correntes, principalmente no pagamento dos salários dos professores. Por exemplo, em 1999-2001, os salários dos professores no ESG1 equivaliam a 18,4 do PIB. (MPF/MINED, 2003)

Em Moçambique existem grandes diferenças salariais entre os professores no ensino primário e secundário: “o salário médio no ESG1 é cinco vezes mais alto do que no EP1, e os salários no ESG2 são seis vezes mais altos” (MEC, 2006: 33), apesar disso, “alguns professores do ensino secundário deixam o ensino por empregos bem remunerados” (idem).

---

<sup>20</sup> O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) é um documento que apresenta as estratégias do Governo do dia e dos seus parceiros para a redução da pobreza no país. Como tal, é enformado por um plano para o desenvolvimento económico e social e procura reflectir os compromissos do governo e dos seus parceiros externos. O PARPA identifica a expansão do acesso e maiores oportunidades educacionais como a primeira das seis áreas prioritárias de acção, em conjunto com a saúde, desenvolvimento rural, infra-estruturas rurais, boa governação, e gestão cuidadosa macro económica e financeira. O primeiro PARPA foi adoptado em Abril de 2001 e cobriu os anos de 2001 a 2005; o segundo cobriu desde 2005 a 2009.

Quadro 8: Orçamento do Estado para a Educação 2005-2009 (em Milhões de Meticaís)

Ano Económico	PIB (pm) (1)	Despesa Pública (2)	Despesa Educação (3)	Ensino Geral (4)	(2/1)	(3/2)	(3/1)	(4/3)
2005	132,645 a)	36,910 b)	7,396 b)	6,474 b)	28%	20%	6%	88%
2006	141,030 a)	44,821c)	8,797 c)	7,690 c)	32%	20%	6%	87%
2007	151,300 a)	56,643d)	11,950 d)	10,568 d)	37%	21%	8%	88%
2008	161,496 a)	65,612 e)	15,116 e)	13,116 e)	41%	23%	9%	87%
2009	171,725 a)	55,078 f)	12,007 f)	10,177 f)	32%	22%	7%	85%

Extraído de:

- a) Instituto Nacional de Estatísticas (2010) Contas Nacionais de Moçambique.
- b) Relatório de Execução do Orçamento de Estado 2005. Ministério das Finanças.
- c) Relatório de Execução dos Orçamentos de Estado 2006. Ministério das Finanças.
- d) Relatório de Execução dos Orçamentos de Estado 2007. Ministério das Finanças.
- e) Relatório de Execução dos Orçamentos de Estado 2008. Ministério das Finanças.
- f) Relatório de Execução dos Orçamentos de Estado 2009. Ministério das Finanças.

Como se torna evidente a partir do Quadro 8, tanto a despesa pública<sup>21</sup> como a despesa com a educação aumentaram de 2005-2009: a despesa pública aumentou de 36, 910 mil milhões de meticaís para 55, 078 mil milhões, o que significa um crescimento de cerca de 67%, e a despesa com a Educação conheceu, no mesmo período um aumento de 62%. Relativamente ao PIB, estes dois tipos de despesa registam uma variação: a despesa com a educação teve uma estagnação nos 6% entre 2005 e 2006, registou um aumento na ordem dos 3 pontos percentuais até 2008 (9%) e reduziu para os 7% em 2009), o que significa uma redução de dois pontos percentuais; a despesa pública cresceu de 28% a 41% do PIB de 2005 a 2008 e reduziu em nove pontos percentuais de 2008 a 2009, fixando-se em valores iguais aos de 2006, 32% do PIB, o maior decréscimo registado nas despesas com a educação. Apesar de o enfoque do Governo na educação mostrar aumentos nos últimos

<sup>21</sup> Na análise que se segue não se faz a distinção entre “despesa governamental” e “despesa financiada por fontes externas” devido à escassez de informação. Contudo, a informação sobre “despesa pública”, “despesa com Educação” e “Ensino Geral” corresponde segundo os relatórios de execução do Orçamento do Estado consultados o total das despesas de funcionamento e de investimento dos sectores. Um tratamento mais detalhado deste tipo de informação sobre as questões orçamentais da Educação em Moçambique pode ser encontrado em COSTA, I. e OULAI, D. (2003) *Orçamentos e despesas de educação. Perspectivas em Cabo Verde, Angola e Moçambique* e num outro estudo realizado pelo Ministério de Plano e Finanças e Ministério da Educação (2003) cujo título é *A Despesa pública com a Educação em Moçambique*.

anos, como aliás consta em todos os programas e documentos estratégicos, a sua parcela de investimento é muito reduzida ficando, a maior parte dependente da ajuda externa.

Depois de ter sido feita esta abordagem sobre a educação moçambicana nas suas diferentes fases, analisando especialmente o Ensino secundário geral, é preciso caracterizar o papel do Estado moçambicano na sua relação com a Educação. O capítulo que se segue apresenta esta abordagem partindo do pressuposto que o estado moçambicano conhece dois períodos distintos, numa primeira fase um Estado neopatrimonial fortemente autoritário, centralista e burocrático e, numa segunda, uma Estado periférico de neoliberalismo mitigado.

## **Capítulo 2: O Estado e a Educação em Moçambique**

Uma análise que permita a compreensão da fonte e da natureza da emergência dos sistemas educativos, sua estabilidade e mudanças implica dispensar uma atenção particular a uma entidade que é, nas considerações de muitos estudiosos das questões da educação, o protagonista principal na definição do que constituem os sistemas educativos: o Estado. Trata-se neste sentido, e segundo Figueiredo (1993:11), do Estado de que se fala na Ciência Política, ou seja, aquele que não se limita de forma alguma ao conjunto dos grandes órgãos (Parlamento, Governo, Tribunais), mas inclui os chamados órgãos inferiores da administração pública e as relações específicas de instâncias políticas com os particulares, em especial através das políticas públicas.

De Michael Katz (1976)<sup>22</sup> com as teorias liberal e marxista, a Margareth Archer (1979) com a teoria neoweberiana, passando por Émile Durkheim (1956) e a teoria funcionalista estrutural de tradição americana até Roger Dale (1988)<sup>23</sup>, mais nuns do que noutros, que existe uma justificação da focalização do Estado na análise de questões ligadas aos sistemas educativos como um fenómeno das massas. Por um lado, é apontada a necessidade de compreensão da fonte e da natureza da emergência, estabilidade e mudanças em educação e, por outro lado, para contextualizar a abordagem da educação como “coisa pública”, funções que lhe têm sido atribuídas e sua determinação pelas questões políticas e económicas da sociedade em presença.

Green (1990: 26) refere, por exemplo, que os quatro principais factores que influenciaram o desenvolvimento da educação foram a industrialização, a urbanização, a *intervenção do Estado* e as mudanças na estrutura da família (itálico nosso). É nesta linha em que se situa a análise quantitativa complexa levada a cabo por Soysal e Strang (1989), citados por Teodoro (2001: 104), para determinar a construção dos sistemas educativos nos países europeus (e EUA) no século XIX. O estudo aponta para três caminhos cuja determinante crítica da forma que os sistemas educacionais vieram a tomar deriva da interacção entre o Estado, a Igreja e os grupos sociais:

“Onde o Estado se apresentou formalmente aliado a uma Igreja nacional, foi criado cedo um sistema educativo nacional. Na ausência de uma ligação Estado-Igreja, os principais

---

<sup>22</sup> Para uma apresentação exaustiva dessas teorias e sua discussão ver Green (1990).

<sup>23</sup> Para uma apresentação detalhada dos fundamentos de Roger Dale sobre as políticas educativas ver Antunes (2004).

impulsos vieram de grupos da chamada sociedade civil. Onde esses grupos eram fortes e se envolveram activamente [...] o Estado encontrou dificuldades de construir um único sistema nacional de ensino. Onde os grupos sociais não se mobilizaram em torno da educação [...] [e há] fragilidade organizacional do Estado essas leis não tiveram correspondência no crescimento de escolarização”.

Do primeiro caso resulta o que se denomina uma “construção estatal da educação” (*statist construction of education*) (Dinamarca, Noruega, Prússia ou Suécia); do segundo, há uma “construção societal da educação” (*societal construction of education*) (França, Holanda, Suíça, Reino Unido e EUA); do terceiro e último caso estamos diante de uma “construção retórica da educação” (*rhetorical construction of education*) (Grécia, Itália, Portugal e Espanha).

António Teodoro, falando ainda da relação entre a Igreja e o Estado, sublinha que em muitos países, “o Estado tomou o lugar da Igreja no controlo da educação, através de processos nem sempre pacíficos, e tornou-se no mais importante agente de expansão da instituição escolar” (Teodoro, 2003: 29).

Se, tal como se pôde depreender das posições dos autores referidos, as propostas apresentadas são de grande valor heurístico para a compreensão da Educação no geral, uma interpretação da relação entre Estado-Igreja-Sociedade para a Educação no contexto africano implica tomar como referência outras perspectivas teóricas, onde se incorpore tanto um quadro geográfico e cronológico como as suas estruturas e transformações políticas, sociais e económicas. Para o efeito, quatro perspectivas teóricas serão usadas: a teoria institucional mundial (*world institution theory*)<sup>24</sup>, a teoria dos sistemas-mundo, a teoria da burocracia e a teoria dos estados póscoloniais.

A teoria institucional mundial defende o pressuposto básico de que, como resultado de um conjunto de alterações políticas, económicas e culturais, existe uma “cultura política mundial” com raízes no Ocidente, muito influente na Europa e que posteriormente foi

---

<sup>24</sup> Está teoria é igualmente conhecida pelas designações “teoria do sistema mundial”, “teoria ecológica dos sistemas mundiais” ou “institucionalismo mundial”. Como afirma Antunes (2004: 60), “embora utilizem a expressão “sistema mundial” e concebam a difusão da cultura mundial como operando no contexto (e por força) de sistema inter-Estados, estes autores definem-se explicitamente, em primeiro lugar, como trabalhando numa perspectiva institucionalista, não evocando nem evidenciando aproximações explícitas ou implícitas à teoria do sistema mundo desenvolvida por Wallerstein.”

difundida mundialmente através da emulação, persuasão, imitação ou coerção para a emergência e desenvolvimento de algumas das instituições mais relevantes hodiernamente como são os casos do Estado-nação e da escolarização em massa. Nesta perspectiva, e segundo Antunes (2004: 61),

“uma comunidade de entidades soberanas – os Estados-nação – , constitui a realidade primeira, do ponto de vista empírico, e simultaneamente a unidade de análise relevante do ponto de vista explicativo, enquanto contexto dos fenómenos em estudo”.

A perspectiva dos sistemas-mundo formulada por Immanuel Wallerstein (1974) baseia-se na análise da expansão de relações sociais capitalistas, desenvolvida desde o século XVI, e define a existência de duas variedades de sistemas mundiais, os *impérios-mundos* e a *economia-mundo capitalista*<sup>25</sup>. Centrando a sua análise na instituição Estado, particularmente na distribuição não uniforme das tarefas económicas por todo o sistema mundial, fala da existência duma tipologia tripartida: Estados centrais, Estados semiperiféricos e Estados periféricos.

“Nos Estados centrais desenvolvem-se, em regra, poderosos aparelhos de Estado ligados a uma forte identificação nacional ou integração, que, [...] mais não são do mecanismo que serve para a proteger as disparidades surgidas no interior do sistema mundial e como máscara ideológica justificadora de manutenção de tais disparidades. Nas áreas periféricas, [...] o Estado é muito débil, uma vez que é inexistente, no caso da situação colonial, ou por ter um escasso grau de autonomia, em situação de neocolonial. As áreas semiperiféricas como estando numa posição intermédia entre o centro e a periferia, num conjunto de dimensões como a complexidade da actividade económica, a força do aparelho do Estado ou os factores de integração nacional” (Teodoro, 2003: 77).

A teoria da burocracia de Max Weber baseia-se no *princípio da racionalidade* e enfatiza os elementos formais e estruturais das organizações. Na esteira de Weber, Costa (1996: 43)

---

<sup>25</sup> O império-mundo é um sistema político cuja força decorre do facto de garantir, pela força e pelas vantagens do monopólio do comércio, os fluxos económicos da periferia para o centro. No entanto a sua fraqueza deriva do excessivo peso da burocracia administrativa e militar exigida pela estrutura política. A economia-mundo capitalista é uma entidade económica, que contém no seu interior múltiplos sistemas políticos, mais amplo que qualquer unidade política juridicamente constituída no qual as ligações entre as partes do sistema são fundamentalmente de base económica.



aponta seis grupos de características de uma organização burocrática, nomeadamente, (i) a existência de normas e regulamentos, (ii) a estruturação hierárquica da autoridade, (iii) a administração com base em documentos escritos devidamente preparados, (iv) o princípio da especialização e do “treinamento” específico para o cargo, (v) a exigência ao funcionário de “plena capacidade de dedicação ao trabalho e (vi) o desempenho de cada cargo com base na universalidade, uniformidade e estabilidade de regras gerais.

De acordo com Weber (1966: 25),

“o desenvolvimento da moderna forma de organização coincide em todos os sectores com o desenvolvimento e contínua expansão da administração burocrática. Isto é válido para a Igreja, *Estado*, exércitos, partidos políticos, empresas económicas, organizações promocionais de toda espécie [...]” (itálico nosso)

A teoria dos Estados pós-coloniais ressalta a particularidade da implantação, desenvolvimento e funcionamento dos Estados africanos<sup>26</sup> muitos deles surgidos em ruptura com uma ordem colonial vigente, mas inevitavelmente por ela influenciados.

Dentro desta perspectiva, um dos aspectos de elevada importância para a compreensão do Estado africano pós-colonial é a apreensão da complexidade e multiplicidade de caminhos que a maior parte dos países africanos seguiu depois da independência na busca de uma

---

<sup>26</sup> Falando da centralidade e visibilidade do Estado na análise política sobre as questões africanas no pós-independência, Chabal (1994: 69) refere “the post-colonial state was at once the most present and most recognisable of all political institutions. At independence, the new African countries defined (...) by the state which took over their administration. (...) States possessed governments, bureaucracies, armed forces, police; they ran schools, hospitals, dispensaries, postal services and airports; they controlled marketing boards and trades licences; they communicated and made political statements; they had representation on international bodies like United Nations (UN) or the Organisation of African Unity (OAU).

nova ordem política pós-colonial, um processo denominado de “africanização política” (political africanisation)<sup>27</sup>:

“A evolução do Estado pós-colonial é melhor entendida como o processo pelo qual a sociedade se reafirma no controle sobre a ordem política, através do Estado e não simplesmente como o processo pelo qual os detentores do poder do Estado tenham exercido o seu poder hegemónico. Estado e sociedade estão intimamente ligados por meio do sistema político neo-patrimonial que prevaleceu no continente desde a Independência” (Chabal, 2002: 39).

Assim, dentro desta teoria existem pelo menos três perspectivas distintas (embora parcialmente sobrepostas) para o conceito do estado pós-colonial em África: a desenvolvimentista, onde o Estado é praticamente coincidente com o governo e é definido pela sua função central no sistema político; a marxista, onde o Estado é o arena da luta de classes determinada pela posição do país no sistema capitalista internacional; a noção de Estado forte, onde o *Leviathan* foi gerado pelo estado colonial. (Cf: Chabal, 1994, 2002) É neste quadro geral e específico, caracterizado por mudanças políticas, sociais e económicas ao nível global e local, que as relações entre o Estado e a Sociedade devem ser perspectivadas de modo a compreender a emergência e desenvolvimento dos sistemas educativos africanos, e particularmente o moçambicano.

Assim, e à luz daquelas perspectivas, pode-se afirmar, em termos gerais, que se vive em Moçambique uma situação de transição de um Estado neopatrimonial fortemente autoritário, centralista e burocrático, nos primeiros anos da Independência Nacional, para um Estado periférico de neoliberalismo mitigado, que caracteriza os anos 80 e 90 até a actualidade. Esta situação deriva, por um lado, do processo de des(colonização) que o país atravessou e, por outro lado, das dinâmicas do processo político, social e económico dos últimos quinze anos que tiveram lugar no mundo como um todo e no país em particular.

---

<sup>27</sup> Chabal (2002: 34) define africanização política nos seguintes termos: “Political africanisation is meant the all important process whereby the politic legacy – the ideas, practices and institutions – of colonial rule and colonization was assimilated, transformed and re-appropriated by Africa”.

### **1. O Estado Moçambicano nos primeiros anos da Independência: uma forma de governo neopatrimonial, fortemente autoritário, centralista e burocrático**

A formação do Estado pós-colonial, historicamente o primeiro passo dado depois da Independência, é o resultado da experiência colonial bem como da história concreta do país, nomeadamente na forma como a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) levou a cabo o processo da autodeterminação por meio da luta armada. A sua origem situa-se na ruptura que constitui a assumpção na teoria e na praxis acerca da origem, natureza e finalidade do Estado. Apesar dessa ruptura, e de acordo com Chabal (2002: 42), a excessivamente pesada herança colonial (“exceedingly burdensome legacy”) contribuiu, por um lado, para uma formação de uma forma de governo autoritário e centralista e, por outro lado, para a existência de uma administração burocrática ineficiente.

Ainda segundo este autor, tanto a influência da ordem colonial vigente como a experiência da descolonização contribuíram para o desenvolvimento de instrumentos rígidos, complexos e de estruturas políticas e administrativas autoritárias, com as seguintes características:

- ausência de uma representatividade política;
- a natureza excessivamente burocratizada da administração;
- e uma constrangedora perspectiva sobre os assuntos económicos (ibidem).

Estas características, conjugadas com outros factores como a natureza dos movimentos de libertação e as exigências por si impostas, concorreram para que a maior parte dos países africanos, logo após a independência, se transformassem em Estados de partido único, por isso neopatrimoniais e não institucionalizados: Tal como refere Chabal (2002: 51),

“ a razão pela qual o Estado de partido único se tornou a norma em África não é, como foi amplamente proposto pelos nacionalistas da época, principalmente por causa da ordem pós-colonial ter permitido a coesão e a unidade, em vez de competição política [...] É, essencialmente, porque o estado Africano [...] se tornou patrimonial e não institucionalizado (no sentido weberiano). O que isto significa é que, apesar de sua aparente democracia ocidental, a política africana tem operado de forma diferente. No centro da política formal, o sistema desenvolveu uma lógica de clientelismo (neopatrimonialismo), que dependia quase que inteiramente das redes de relações personalizadas e verticais entre o governo e os governados, as elites e povo. Assim, a arena da política tornou-se cada vez mais informal. No momento em que as colónias Portuguesas

se tornaram independentes, o resto do continente estava bem na agonia de um regime de partido político neo-patrimonial.”

É neste quadro de um Estado-de-partido-único que a nacionalização dos diferentes sectores sociais, incluindo a Educação, atribui ao Estado o papel central na definição, planificação e execução das políticas. Aliás, “os regimes de partido único constituem um aparelho estatal fortemente centralizado que regula [...] através do mecanismo do plano e orienta todas as [...] esferas da vida com recurso a instituições sociais (ministérios, agências, fundações, as polícias) e políticas (organizações de trabalhadores, das mulheres, dos jovens e das crianças” (Silva, 2004: 431).

Assim, e no que à educação moçambicana diz respeito, a nacionalização permitiu, por um lado, a estruturação de um único sistema educacional, a direcção centralizada do Estado, a debilitação da sociedade civil<sup>28</sup> e o descontentamento acentuado da Igreja Católica<sup>29</sup>; por outro lado, a nacionalização da educação concorria para a materialização dos desígnios do Estado no processo de “uma real democratização do ensino e [d]a sua generalização a todo o país e liquidar um dos mais poderosos instrumentos do colonialismo [...]” (Gómez, 1999: 253). Pelo contrário, a nacionalização da economia se justificava pela necessidade de tomar medidas urgentes para evitar a paralisação da produção evitando assim o colapso (Newitt, 1997; Gómez, 1999) e não uma indicação de um plano pré-determinado para socializar a economia (Newitt, 1997).

Esta realidade de um Estado neopatrimonial, autoritário, centralista e burocrático, que marca os primeiros anos da independência de Moçambique irá conhecer significativas alterações no início dos anos noventa decorrentes tanto das pressões internas como das externas, estas últimas ditadas sobretudo pelas influências dos organismos internacionais e supranacionais numa fase que consideramos que o país na sua condição de estado

---

<sup>28</sup> A absorção pelo Estado do sector da educação é entendida como uma forma que teve como consequências a fraca participação popular que marcou o início da Revolução, ou seja, e segundo as palavras de Gómez, ocorre uma substituição do “voluntarismo revolucionário” por um “voluntarismo burocrático”. (Cf: Gómez, 1999).

<sup>29</sup> Para o autor que temos vindo a citar, o descontentamento da Igreja agrava-se porque muito do seu poder e influência dependiam do facto de possuir muitas escolas nas zonas rurais e colégios na cidade, por um lado, e por outro lado, da apropriação dos seus bens por alguns dos responsáveis médios do Estado. (Ibidem)

periférico, e apesar de ainda estar sob a direcção do partido único (FRELIMO), conhece algumas medidas do neoliberalismo mitigado com efeitos na educação.

## **2. O Estado moçambicano nos anos 90: a periferia e o neoliberalismo mitigado**

Entre os finais dos anos 70 e o decorrer dos anos 80 do século XX, o mundo é marcado por uma conjunto de alterações cujo resultado determinante é a mudança no papel do Estado: actuação dos organismos internacionais e supranacionais, o fortalecimento da ideologia (neo)liberal e o papel da chamada sociedade civil.

Tende a revelar-se cada vez mais importante, para os países semiperiféricos e periféricos como é o caso de Moçambique, o papel das instituições internacionais e supranacionais que, através de iniciativas que reflectem uma crença no livre mercado e limitação do poder do Estado e de processos de “ajuda ao desenvolvimento”, “programas de ajustamentos estruturais”, e “assistência técnica”, como são os casos do Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) só para citar os mais relevantes, assumem o carácter simultaneamente de “legitimação”<sup>30</sup> e “mandato” desses países:

“a assistência técnica das organizações [Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional] era [é] activamente procurada pelas autoridades nacionais, sobretudo como uma forma de legitimação de opções internas; por outro lado, os múltiplos e variados relatórios produzidos pelas organizações internacionais constituíram [em] uma forma de mandato, mais ou menos explícito de acordo com a centralidade dos países” (Teodoro, 2003: 56).

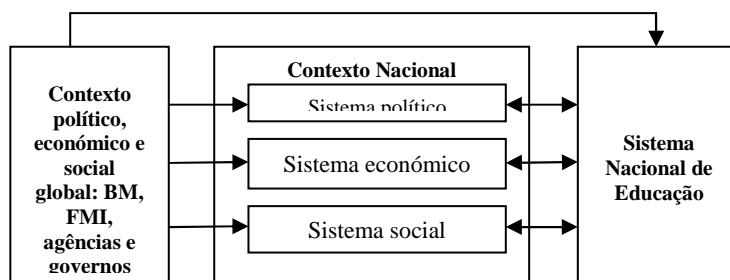
É, por isso, indubitável afirmar-se que, e a partir da argumentação acima apresentada, dada a condição de país da periferia, Moçambique apresentou nas definições das políticas as “marcas” da influência internacional. Assim é que neste período, podem localizar-se algumas das relações que o país mantém com os países centrais e com as instituições mundiais com impacto nas mudanças no papel do Estado moçambicano, sublinhe-se, uma mudança não voluntarista<sup>31</sup> mas que emerge de um quadro marcado por pressões internas<sup>32</sup> e externas.

---

<sup>30</sup> Para uma discussão do carácter de legitimação e de mandato, ver Teodoro (2001 e 2003).

<sup>31</sup> Neste sentido, o uso da expressão não voluntarista sugere que, ao contrário de voluntarismo (que pressupõe que a acção dos estados ou dos governos não é pressionada por factores que lhe são exteriores) todas ou

Figura 1: Relação entre a pressão externa, o contexto doméstico e o Sistema Educativo.



Fonte: (adaptado) Welch, e Wong, (2001)

Nos anos 80, Moçambique juntou-se ao Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e é neste período que o governo toma a decisão da sua adesão ao FMI. Ao mesmo tempo, procurou ajuda através de acordos bilaterais de países ocidentais, incluindo a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Este último país insistiu na condição de que toda a ajuda deveria ser canalizada em direcção ao sector privado e o 4º Congresso do Partido FRELIMO<sup>33</sup>, em 1983, aprovou uma mudança radical da política. Ainda neste ano é declarada a devolução do património confiscado à Igreja e que esta possa, de novo, gerir as suas próprias escolas. Em 1984 Moçambique aderiu à Convenção de Lomé e em Setembro foi aceite como membro do FMI, e iniciam-se as negociações de reescalonamento de dívidas do país, que pelo tempo foi de dezoito vezes mais que as exportações anuais. Em 1987 foi alcançado um acordo com o FMI em um pacote de medidas com grande influência para o sector da educação<sup>34</sup>.

---

quase todas as mudanças de rumo levadas a cabo pelo Estado são na sua maioria resultado de constrangimentos exteriores à sua natureza. Para um esclarecimento mais detalhado do conceito “voluntarismo governamental”, ver Lima e Afonso (2002).

<sup>32</sup> No conjunto das pressões internas são de destacar as cheias, a crise económica que o país atravessa nos anos 80, o que exigiu uma série de reformas até no aspecto ideológico do governo da FRELIMO, e a guerra de desestabilização.

<sup>33</sup> Falando deste acontecimento, Jouanneau (1995: 129-131) afirma que “c’est ce contexte particulièrement difficile que se réunit le IVe Congrès du 26 au 30 de avril de 1983” para depois acrescentar que “Le IVe congrès sera suivi par un train d’initiatives libérales”. Contudo, o autor reconhece que “Le mouvement de libéralisation n’est pas général cependant et il y a des ombres au tableau”.

<sup>34</sup> De acordo com Jenset (2005: 35) “Within the education sector the (E)SAPs had great influence. Privatization, decentralization, user fees, and focus on basic education as general prescriptions, was not what the developing countries needed. School enrolments were declining in countries with (E)SAPs”.

Em 1990, a nova Constituição da República de Moçambique acaba com o regime monopartidário e introduz as eleições multipartidárias (Artigo 30.º e 31.º), a liberdade da imprensa (Artigo 74.º) e o direito à greve (Artigo 91.º). A nova Constituição surge num cenário de negociações de carácter não oficial com a RENAMO, em que o líder do movimento exige um acordo de partilha do poder, e a FRELIMO, para garantir o apoio ocidental, opta pela realização das eleições multipartidárias (Hall e Young, 1997: 153-155; Newitt, 1997: 566-573).

O conjunto destas medidas condiciona a entrada do Estado moçambicano numa fase que se considera de um “neoliberalismo mitigado”<sup>35</sup>. “Neoliberalismo” na medida em que começam a vingar na esfera do negócios de interesse público as forças do mercado; “mitigado” no sentido em que, e segundo as palavras Wuyts (1990), citado por Mazula (1997: 173), “ não se tratava [...] do abandono da política económica centralizada, mas sim [...] de um recuo da planificação por meio da liberalização da economia [por forma a] conseguir uma maior eficácia no sector estatal e permitir maior manobra às forças do mercado”.

No campo da educação, para além da reabertura do ensino não universitário privado (Decreto 11/90, de 1 de Junho de 1990), da publicação de um quadro legal que permite a intervenção do sector privado no Ensino Superior (Lei 1/93 de 24 de Junho e Lei 5/2003 de 21 de Janeiro), e da eliminação do pagamento pelas famílias para o ingresso dos alunos no Ensino Primário, tornando-o gratuito, o país é levado a responder a algumas exigências feitas pelas agências internacionais, principalmente o Banco Mundial, de modo a receber os recursos financeiros de ajuda ao sector. Dentre as condições impostas, são de destacar a elaboração de planos estratégicos da educação, condição fundamental para pertencer ao

---

<sup>35</sup> Numa extensa análise sobre as políticas educativas em Portugal entre os anos 1985 a 1995, Afonso (2002: 59) refere que “[...] dado que muitos dos elementos e marcas tendencialmente neoliberais ou não passaram dos discursos enquadradores à promulgação das políticas ou, dada a especificidade da realidade portuguesa e do sistema educativo, assumiram configurações extremamente ambíguas e contraditórias ou, ainda, quando formam implementados, não produziram os efeitos verificados em outros contextos, talvez seja mais rigoroso considerar que o que se desenvolveu entre nós, na década em análise, aponta mais num sentido de um neoliberalismo educacional mitigado, resultante de pressões contraditórias exercidas pelos diferentes grupos e interesses sociais que participaram, directa ou indirectamente, na definição da política educativa, do que o sentido da assunção inequívoca de todas as dimensões que, em outros países, foram considerados expressivos e definidores das políticas da *nova direita*”

grupo de países -membro do programa financiado pelo Banco Mundial, denominado *Fast-Track Initiative*. Assim se explica a existência em Moçambique do primeiro Plano Estratégico da Educação (1999-2005) cuja prioridade central é o Ensino Básico, e do segundo Plano Estratégico da Educação e Cultura (2006-2011), que para além de manter as prioridades do anterior, alarga o seu âmbito para as questões ligadas a “melhoria da qualidade da educação e [...] retenção dos estudantes até à 7ª classe, [desenvolvimento da] Educação Técnico - Profissional e Vocacional [e de] um Ensino Secundário com características profissionalizantes, e o Ensino Superior” (MEC, 2006: 5): ambos os documentos configuram um novo quadro nas políticas educativas prescrevendo as linhas de acção a curto, médio e longo prazo.

Tal como foi referido, algumas das relações que o país mantém com os países centrais e com as instituições mundiais têm um impacto significativo na mudança do papel do Estado moçambicano, como agente de definição das políticas públicas no geral e, particularmente, das políticas educativas. O quadro que se segue dá conta dessa relação mostrando de forma resumida a base política de apoio, a ideologia dominante e algumas das medidas tomadas sob influência da ligação com as principais instituições internacionais:

Quadro 9: Organizações internacionais e o Estado moçambicano

	1976-1983	1984-1986	1987-1989	1990-...
Organização dominante		FMI/BM	FMI/BM	FMI/BM e Agentes de cooperação
Base política nacional de apoio	Orientações do Partido FRELIMO Plano Estatal Central (1980) Plano Prospectivo Indicativo (1980)	Programas de ajustamento estrutural:	Programas (económicos) de ajustamento estrutural PRE (programa de reabilitação económica (1987)) Economic Structural Adjustment Programs ((E)SAPs:	Ajudas multisectoriais (Sector Wide Approaches (SWAps) PRES (programa de reabilitação económica e social (1990)) Plano Estratégico da educação (1999-2005; 2006-2011)
Ideologia dominante	Centralismo/Socialismo	Neoliberalismo	Neoliberalismo	Neoliberalismo
Medidas	Centralidade do Estado na definição das políticas	Privatização e liberalização do comércio	Privatização e liberalização do comércio	Reintrodução do ensino privado (1990) Publicação do quadro legal para o Ensino Superior Privado (1993 e 2003) Prioridade para a educação básica

Fonte: Teodoro (2003) (Adaptado)

O quadro mostra que a relação que o país mantém com as agências internacionais permite uma mudança nas políticas e nas medidas tomadas à luz daquelas, o que configura uma abertura do sistema educativo a lógicas, perspectivas e informações provenientes daqueles organismos.



Uma das preocupações do FMI/BM para com a educação nos países com as características de Moçambique, e decorrentes da sua condição sócio-económica, era a garantia da educação básica, a abertura do “mercado educacional” para a intervenção dos privados e a redução da centralidade do Estado na definição e execução das políticas sociais.

Depois deste capítulo no qual foram descritos os dois períodos por que o Estado moçambicano passa, fazendo uma relação com o seu papel nos vários sectores da actividade e especialmente na Educação, deslocaremos o campo de observação para os diferentes modelos de administração dos sistemas educativos. Trata-se de fazer uma abordagem sobre os conceitos de centralização, descentralização e desconcentração, apontando as vantagens técnicas e políticas de cada um dos processos.

## **Capítulo 3: Modelos de administração dos sistemas educativos**

Dentro do paradigma de Estado de Direito, inicialmente surgido no Ocidente e posteriormente espalhado pelo resto do mundo, os sistemas administrativos evoluíram de forma diferenciada devido, por uma lado, a razões históricas e, por outro, à tradição do próprio Estado. Esta evolução teve como reflexo as inúmeras diferenças que subsistem de um país para o outro no respeitante aos sistemas políticos e aos *modus* de organização e administração.

De acordo com Kickert (2008), nos estudos comparativos sobre a política e a administração, são apontadas duas clivagens: uma primeira entre a Europa do Norte (Escandinávia) e os Estados mediterrânicos (Sul), e a segunda entre os Estados anglo-saxónicos (Oeste) e os Estados europeus continentais:

“[...] à clivagem Este-Oeste, geralmente o contraste é traçado entre, por um lado, os EUA e o Reino Unido, com abordagem diferente relativamente ao “interesse público”, e por outro lado, os grandes países continentais, Alemanha e França, com as respectivas versões de uma tradição dominada pelo conceito de *Rechtsstaat* (Estado de Direito) [ao passo que] [...] à clivagem Norte-Sul, os Estados da Europa do Norte, especialmente no caso do grupo de países escandinavos, são frequentemente retratados como Estados-Providência bem geridos e grandes, com elevados níveis de confiança pública. [...] os Estados da Europa Meridional, pelo contrário, são estereotipados como sendo burocraticamente ineficientes, com tradições altamente politizadas” (Kickert, 2008: 50-51).

Analisando os sistemas educativos da Europa, Fernandes (2005) aponta para a existência de contrastes entre os países do Norte e Centro e os países do Sul:

Ao compararmos as transferências de poderes educativos, as realidades do Sul e do Norte da Europa contrastam bastante entre si. A Norte e centro da Europa encontramos, à partida, um sistema educativo descentralizado a nível local ou regional. [...] Nos países do sul, sendo o ponto de partida a centralização, há tendências diferenciadas para introduzir as descentralizações ou desconcentrações que diferem de país para país.” (Fernandes, 2005: 86)

Numa análise dos modelos políticos e da organização administrativa, desta vez referente ao continente africano, Chabal (2002) aponta dois modelos. Por um lado, as ex-colónias francesas e inglesas e, por outro lado, as ex-colónias portuguesas:

“Em comparação com a sua contraparte francesa ou inglesa, a África lusófona iniciou a sua independência com um legado colonial excessivamente pesado. Por um lado os Estados herdaram uma forma de governo fortemente autoritário e, por outro lado, uma administração burocrática ineficiente” (Chabal, 2002: 42)<sup>36</sup>

Num trabalho intitulado “*Forms of decentralisation and their implications for Education*” Jon Lauglo, (1995) fala de um “centralismo burocrático” como uma característica distintiva não só de regimes monárquicos e de alguns estados modernos absolutistas, mas igualmente de alguns países em vias desenvolvimento na sua fase pós-independência:

“o centralismo burocrático é também muito frequente em muitos países em desenvolvimento. É um legado do período colonial e uma necessidade para controlar e desenvolver [...]; o estatismo está implicado nos imperativos da construção da Nação pós-independência. Muitos países em desenvolvimento, após a independência, tinham políticas para o desenvolvimento social e económico (certamente na educação), que colocam forte ênfase sobre a planificação central. [...] o centralismo burocrático é um padrão que tende a emergir quando os órgãos regional e local são fracos [...] – uma condição comum a muitos países em desenvolvimento após a independência.” (Lauglo, 1995: 6).

Embora se possa questionar da actualidade das posições apresentadas pelos autores citados, convém referir a sua importância como modelos úteis de análise das formas de organização política e de administração da coisa pública e do seu valor para a compreensão das tendências políticas e de organização que ocorrem nos diferentes contextos. Para além disso, permitem apreender aquilo que se tem registado como resultado da forças económicas e tecnológicas da globalização, no campo das políticas e da administração, um pouco por todo o mundo e principalmente nas últimas décadas, o que leva a que se fale de uma certa “convergência global de formas e tendências” (Ball, 2001).

---

<sup>36</sup> Ainda neste ponto o autor refere que “the legacy of Portuguese colonial was also extraordinarily bureaucratic, in the most negative sense of word. Portugal herself was until the seventies in the grip on an antiquated and cumbersome administration, which stifled private initiative and prevented social and economic, not to mention political, change”. (Chabal, 2002:43)

Enquadrada no âmbito da Administração Pública, considerando as características apontadas dos modelos políticos de organização e administração e acentuada a sua importância, a administração dos sistemas educativos deve ser estudada sob muitos aspectos a partir de abordagens semelhantes às que se aplicam a qualquer organização e, mais particularmente, a qualquer grande organização pública<sup>37</sup>, destacando as vantagens políticas e técnicas decorrentes da aplicação de um modelo ou de outro. Ou seja, tendo em conta as estruturas, os órgãos e os procedimentos deve-se prestar uma atenção particular para a **centralização** ou **descentralização** administrativa dos sistemas educativos como estratégias de controlo político e de poder, mas também como técnicas para a garantia de um funcionamento desejado, ou seja, para a “garantia da qualidade, da eficiência, da equidade (igualdade), da responsabilização e da inclusão social” (Le Grand, 2007: 64).

### **1. Centralização e descentralização nos sistemas educativos**

No campo educacional, centralização e descentralização são dois conceitos usados numa grande variedade de situações para assinalar (i) uma “mudança de paradigma de acção centrada no Estado para um paradigma de acção centrada no esforço das associações cívicas, no sector privado e nas organizações não-governamentais” (Closson, Mavima e, Siabi-Mensah 2002), ou seja a mudança das formas de administração e gestão dos sistemas educativos assentes em “modelos mais estatizados ...[ou em]... modelos menos estatizados de administração” (Formosinho, 2005; Lugaz e Grauwe, 2009; Karlsen, 2000; Davies, Harber e Dzimadzi, 2003) e/ou para (ii) caracterizar estratégias mais adequadas para a garantia da eficiência dos serviços educacionais (Karlsen, 2000; Le Grand, 2007).

---

<sup>37</sup> Uma nota interessante constante do *Módulo de Formação dos Administradores da Educação* elaborado pela UNESCO refere que as grandes organizações, e independentemente do aspecto produtivo que muitas delas podem apresentar, dispõem de quadros nos postos de direcção e técnicos cujo número ultrapassa largamente o dos sistemas educativos; dispõem de uma série de serviços gerais assegurados por pessoal altamente qualificado: vastos serviços financeiros e contabilísticos, de gestão do pessoal, de documentação, de estatística e de informação, de investigação, de análise prospectiva e de programação, de relações públicas e de publicidade, de assistência técnica e de apoio logístico em diversos níveis. Estes actos contrastam com a grande importância que os sistemas educativos apresentam para além do elevado número de “clientes” que serve, de grandes legiões de mão-de-obra que emprega, do elevado número de estabelecimentos e de avultadas somas de dinheiro que movimentam. (UNESCO, 1988)

Independentemente das concepções que diversos autores possam apresentar relativamente a estes dois conceitos e das bases ideológicas que justificam a adopção de um ou de outro, para os objectivos deste trabalho, entende-se centralização e descentralização nas perspectivas apresentadas por Fernandes (2005: 54)<sup>38</sup>:

“ Globalmente, centralização significa que a responsabilidade e o poder de decidir se encontram no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo às restantes estruturas administrativas, onde se incluem as escolas, apenas a função de executar as directivas e as ordens emanadas desse poder central.”

Falando da descentralização, o mesmo autor refere que

“nesta fórmula, o exercício de certas missões administrativas é confiado a agentes que dependem não do governo [central], mas de colégios que tiram a sua autoridade do facto de representarem uma parte da população [de um certo território ou de uma certa categoria particular]” (ibidem, 57.)

Para Formosinho (2005: 40), a prevalência da dimensão societária (educação como acção das gerações adultas sobre as gerações jovens) na administração da escola de interesse público<sup>39</sup> conduz naturalmente à lógica da centralização, ao passo que a emergência do reconhecimento da dimensão comunitária (educação como interacção) conduz à descentralização.

---

<sup>38</sup> A definição de centralização apresentada por este Fernandes (2005) encontra equivalência no conceito de «autoridade centralizada» (*centralised authority*) de Lauglo (1995). Segundo este autor “[t]he concept of ‘centralised’ authority means concentrating in a central or top authority, decision making on a wide range of matters, leaving only tightly programmed routine implementation to lower levels in the organisation. Thus, with regard to education, a ministry could make decisions in considerable detail as to aims and objectives, the structure and localisation of provision, curricula and teaching materials to be used, prescribed methods, appointments of staff and their job descriptions, admission of students, assessment and certification, finance and budgets and inspections/evaluations to monitor performance.” (Lauglo, 1995: 6)

<sup>39</sup> Este conceito é usado para denominar tanto as escolas estatais (oficiais) como as não estatais (privadas, comunitárias ou cooperativas) que veiculam o projecto da sociedade em que estão inseridas. Assim, “todas as escolas que caracterizam o projecto societário para a educação da geração jovem são escolas de interesse público”. (Formosinho, 2005: 38).

Apesar das diferenças evidentes que cada um dos conceitos possa apresentar no plano teórico, ao nível da sua aplicação prática apresentam um denominador comum: ambos são mecanismos que procuram viabilizar a administração dos serviços através de uma divisão de responsabilidades e do poder de tomar decisões; implicam a existência, num determinado sistema organizacional, de um “centro” e de uma “periferia” numa relação desigual quanto às fontes e recursos do poder; a sua aplicação visa a eficiência e eficácia dos serviços prestados; ambos correspondem a um “conjunto de tecnologia de políticas” (Ball, 2001) onde o Estado continua sendo um elemento-chave embora com um papel diferenciado.

Assim, e diante das homologias existentes entre si, é conveniente questionar sobre as vantagens e desvantagens técnicas e políticas da centralização e da descentralização.

### **1.1 Vantagens técnicas e políticas da centralização**

De acordo com Formosinho (2005) a centralização apresenta múltiplas vantagens, ao nível da “acção do Estado”, no plano da “racionalidade da actividade administrativa”, na “garantia da inovação em momentos de mudança” e em casos de “escassez de recursos humanos”:

“A centralização tem vantagens evidentes na garantia da acção do Estado e na coordenação da actividade administrativa. Também tem vantagens na racionalização da actividade administrativa. Por um lado, ao afastar a tomada de decisão do nível onde as decisões vão ter efeito, garante-se a impessoalidade destas, isto é, a não influência nas decisões do conhecimento pessoal das pessoas a quem elas afectam. Por outro lado, ao situar este nível no topo (ou centro) da organização, consegue-se que para os mesmos problemas sejam adoptadas soluções iguais, isto é, consegue-se a uniformidade. [...] a centralização permite, em momentos de ruptura radical, [...] espalhar mais rapidamente as novas ideias. [Para além destas vantagens, a centralização permite] o melhor aproveitamento dos especialistas existentes em situações em que os recursos humanos são escassos.” (Formosinho, 2005: 15)

Na mesma linha das vantagens da centralização, pode ser enquadrada a afirmação de Al-Taneiji e McLeod (2008: 276) quando referem que “em contextos políticos sob alta

pressão, o controle é mais eficaz quando realizado centralmente do que por unidades descentralizadas”. Estes mesmos autores acrescentam o seguinte:

“[...] a ineficiência e má gestão podem resultar da ausência de uma capacidade local [...] para gerir os seus próprios estabelecimentos de ensino. [Assim] [...] o fraco apoio e supervisão do Estado podem exacerbar tais situações e a descentralização não é uma solução rápida para um sistema de ensino “doente”. Também digno de nota é que a descentralização pode levar a desigualdades entre regiões onde os recursos financeiros e humanos não são semelhantes.” ( Al-Taneiji e McLeod, 2008: 277).

Numa extensa apresentação dos argumentos da centralização, Fernandes (2005: 68-72) alerta para o facto de no campo educacional o fenómeno ter lugar menos por “razões pedagógicas” que por “razões políticas”, durante e após a instauração dos chamados Estados modernos, para mais tarde se justificar por “razões de natureza económica e administrativa”. Seguindo de perto as notas deste autor, apresentam-se seguidamente os argumentos que enformam cada tipo de razões que justificam a centralização educativa:

a) Razões políticas

- construção de um sistema de ensino como instrumento político de construção ideológica da unidade nacional dos países;
- afastamento compulsivo da Igreja da direcção e controlo das escolas, principalmente em países de cultura católica;
- implantação da cultura moderna considerada pelos iluministas matriz comum de formação de todo o homem;
- a defesa dos ideais da igualdade durante a Revolução Francesa que igualmente conduziram à criação de um sistema uniforme de instrução;
- assegurar a unidade do Estado contra as tendências separatistas locais ou regionais nos países de débil consciência nacional;
- aplicar uma política educativa coerente em todo o território nacional, principalmente em países que precisam de um grande impulso educativo por causa do seu fraco desenvolvimento;
- garantir o não controlo da educação por grupos corporativos, organizações sindicais, ou movimentos radicais;



- assegurar um currículo idêntico para todos os cidadãos;
  - transmitir um património comum e valores considerados como fundamentais da identidade cultural e moral do país;
  - impedir previsíveis tendências etnocêntricas, racistas ou xenófobas a nível local
- b) Razões de natureza económica e administrativa
- impedir a multiplicação de intermediários ou a duplicação de esforços entre os diferentes parceiros ou autoridades educativas, nacionais, regionais ou locais;
  - baixar os custos do ensino fazendo economias de escala na gestão do sistema;
  - assegurar estruturas e regras uniformes para todas as escolas no que respeita à gestão administrativa, patrimonial, financeira e de gestão do pessoal;
  - suprir a incapacidade local de assumir custos elevados com equipamentos ou pessoal especializado;
  - impedir ou controlar a corrupção e os nepotismos desenvolvidos por claque ou grupos locais de pressão;
  - promover a uniformização de produtos e processos;
  - facilitar a mobilidade de emprego do docente de todo o território nacional.
- c) Razões pedagógicas
- compensar a carência de preparação de professores e administradores educativos através de um maior dirigismo administrativo e pedagógico assumido pela administração central;
  - garantir uma formação adequada nas matérias básicas através de programas mais taxativos e de exames nacionais rigorosos para todos os alunos.

Contudo, um grupo de factores conjugados, como seja, a emergência de novos paradigmas de administração, tais como o *New Public Management* onde os burocratas de nível médios e inferior são chamados a tornarem-se empreendedores (Dowding, 2008: 11), ou o *Public Value Management*, onde a ênfase é colocada na possibilidade de o consumidor dizer aos administradores públicos que tipo, nível e qualidade de serviço espera (idem); o gigantismo do aparelho administrativo central que é dispendioso e gera ineficiência e demora nas tomadas de decisão; a multiplicidade dos problemas de uma sociedade cada

vez mais complexa (Formosinho, 2005: 16); o reconhecimento de que a administração das políticas públicas feita pelo Estado é ineficaz (Lugaz e Grauwe, 2009); “o crescimento sem precedentes da procura da educação que muitos países têm enfrentado nos últimos decénios e, como consequência directa, a multiplicação de novos centros de ensino, o recrutamento maciço de professores e o investimento de importantes recursos, o que implicou o aumento do orçamento dos governos e dos mais variados recursos” (Unesco, 1988), todos estes factores conjugados, dizia-se, resultaram num denominador comum dos países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento e “mesmo em países onde a centralização administrativa tem uma tradição enraizada”: a descentralização de amplos sectores da tomada de decisão em favor das autoridades regionais ou locais.

### **1.2. Vantagens técnicas e políticas da descentralização**

Tal como acontece com o processo da centralização, a aplicação de modelos descentralizados tem sido acompanhada por argumentos que justificam a sua adopção ao nível da administração pública no seu sentido mais lato assim como ao nível da administração educacional. E mesmo neste âmbito da descentralização os argumentos também são passíveis de ser agrupados em razões políticas, de natureza económica e administrativa e de natureza pedagógica, como se verá mais adiante.

Falando da descentralização do campo educacional em geral, Wheeler (1990), citado por Karlsen (2000: 528), aponta três modalidades, nomeadamente (i) a descentralização como redistribuição da autoridade do centro para a periferia, (ii) a descentralização como estratégia para a obtenção de maior eficiência do sistema educativo e (iii) a descentralização como diversificação do currículo e da cultura de aprendizagem nas escolas.

Outra contribuição importante para a compreensão da descentralização educativa é aquela apresentada por Karlsen (2000: 528), desta vez citando o livro *The Control of Education* (1985) de Jon Lauglo e Martin Mclean. Para aqueles autores existem três lógicas que enformam a descentralização educativa, (i) a “lógica administrativa” (*administrative rationale*), (ii) a “lógica política” (*political rationale*) e a (iii) a “lógica ideológica” (*ideological rationale*):

“[N]a lógica administrativa [...] a administração num sistema centralizado é desnecessária, extensa, complexa e de funcionamento lento. A partir desta perspectiva, a descentralização é uma estratégia para evitar esses efeitos. Na lógica política, a descentralização é vista como uma forma de reduzir o poder profissional, manter ou até reforçar o controlo político e do poder. [...]. [N]a lógica ideológica [...] a descentralização cria condições de promoção de actividade e responsabilidade ao nível individual, e fornece apoio ao sector rural e enfraquece a urbanização ao nível social.” (Karlsen, 2000: 528)

As modalidades de descentralização educativa apresentadas por Wheeler (1990), bem como as lógicas de descentralização educativas propostas por Lauglo e Mclean (1985), ambos citados por Karlsen (2000), podem ser enquadradas num amplo processo de mudança dos sistemas educativos resultante, por um lado, da pressão de determinadas “forças” internas ao contexto político-social e económico onde o sistema está inserido rumo à sua adequação a novas exigências de eficiência, diversificação e flexibilidade, mas, por outro lado, é fruto de estratégias usadas por um determinado grupo minoritário na garantia do exercício do poder, resultando tal poder do facto de estar ligado ao aparelho do Estado ou do facto de com ele estabelecer relações privilegiadas (Fernandes, 2005). Para além disso, pode resultar da assumpção das estratégias que, muitas vezes, as organizações internacionais (FMI, Banco Mundial) e os governos dos chamados países centrais encomendam aos países receptores ou das ajudas externas ou da *assistência técnica*.

Ainda no campo da descentralização, num estudo sobre as políticas de descentralização do sistema educativo na Noruega, Karlsen (2000: 527) aponta para quatro argumentos apresentados a favor deste processo, nomeadamente, (i) a descentralização fortalece a democracia e permite a transferência do poder do nível central para órgãos locais; (ii) no âmbito do processo de inovação e desenvolvimento da escola, o tradicional modelo *top-down* de governação e de estratégia de inovação de ser progressivamente abandonado a favor de um modelo *bottom-up* mais descentralizado; (iii) constitui uma estratégia de reforço da cultura local, das empresas locais e da comunidade local como um todo; (iv) a descentralização é cada vez mais uma estratégia que garante a racionalização e eficiência na aplicação de recursos.

Neste quadro podem ser enquadrados os argumentos políticos, as razões administrativas e económicas e as razões de ordem educativa apresentados por Fernandes (2005: 72)<sup>40</sup> a favor da descentralização educativa. É neste sentido que a descentralização educativa tem, segundo o mesmo autor, os seguintes objectivos políticos:

- desenvolver a cooperação entre os parceiros e actores educativos;
- aprofundar o exercício da democracia dando mais conteúdo à participação dos cidadãos;
- entregar às comunidades educativas locais a gestão dos seus interesses;
- possibilitar a incrementação dos projectos educativos locais integrados tendo em conta o desenvolvimento pessoal e comunitário dos jovens em formação;
- obter a colaboração de cooperadores locais nos processos educativos desenvolvidos pelas escolas.

Relativamente às razões administrativas e económicas, o autor aponta:

- acelerar o processo de decisão pela proximidade local dos decisores reduzindo a burocracia e o percurso pelos vários canais hierárquicos de administração;
- permitir decisões mais adequadas às situações concretas a que se aplicam;
- envolver os implicados nos processos de decisão aumentando a sua corresponsabilidade e o envolvimento pessoal na aplicação;
- permitir um uso mais eficiente dos recursos educativos e comunitários;
- reduzir os encargos financeiros do governo através da obtenção de financiamentos locais.

No que diz respeito a razões de ordem educativa, Fernandes (2005: 73-74) aponta o seguinte:

- flexibilizar os currículos introduzindo componentes locais no currículo nacional ou, pelo menos, adaptações locais dos currículos nacionais;

---

<sup>40</sup> Apesar de o autor reconhecer que o processo de descentralização esteja a ser levado a cabo em muitos países por se reconhecer o seu valor cívico e pedagógico, chama a atenção para o facto de nem sempre a descentralização resultar de “políticas consistentes” mas ocorrer como consequência da “pressão pública” e aparecer, deste modo, como uma “estratégia de resolução de problemas” (Cf: Fernandes, 2005).

- desenvolver perfis de formação que tenham em conta a personalidade e o contexto familiar e social de cada aluno;
- diversificar as modalidades e cursos de formação, e introduzir pedagogias participativas;
- possibilitar a elaboração de pactos e parcerias educativas com outros agentes e organizações locais;
- envolver todos os implicados nos processos educativos, nomeadamente, professores, alunos, famílias, empresas e autarquias, entre outros, de forma a potencializar as aprendizagens e reforçar a cooperação e responsabilização social.

O conjunto de vantagens políticas, económico-administrativas e de ordem educativa apontadas não podem obscurecer a natureza “nebulosa” da descentralização. Na prática, a descentralização é um processo que pode ser usado para responder a objectivos os quais não são aqueles que a natureza do processo determina, isto é, estar ao serviço de práticas e/ou regulamentação desconcentradora e recentralizadora apresentadas através de uma retórica descentralizadora. Como conceito operativo pode estar a ser apresentado pelos estudiosos sem no entanto desvendarem as várias formas que este pode tomar.

Assim torna-se importante fazer análises fundamentais por forma a apreender todos os mecanismos que podem ocorrer dentro de um processo de descentralização. De acordo com Rondinelli (1981: 137), esta análise pode ser feita de três formas. Uma primeira para distinguir entre uma descentralização funcional<sup>41</sup> e uma descentralização territorial<sup>42</sup>; uma segunda para determinar o grau de descentralização (desconcentração<sup>43</sup>, delegação<sup>44</sup>,

---

<sup>41</sup> De acordo com o autor, a descentralização funcional “focuses on transfer of authority to perform specific tasks or activities to specialized organization that operate nationally, or at least across jurisdiction. (Cf. Rondinelli, 1891).

<sup>42</sup>No que diz respeito à descentralização territorial o autor diz: “[...] is always primarily aimed at transferring responsibility for public functions to organizations within well-defined sub-national spatial or public boundaries – a province, district, municipality, river basin or geographical region. (Idem)

<sup>43</sup> Quanto ao conceito de desconcentração, Rondinelli (1981), define-o como “the least extensive form of decentralization”. Acrescenta a seguir referindo que “[...] this involves the shifting of workload from central government ministry headquarters to staff located in offices outside of national capital [...]”.

<sup>44</sup> Para o conceito de delegação o autor apresenta a seguinte posição: “delegation implies the transfer or creation of broad authority to plan and implement decision concerning specific activities – or variety of activities within specific spatial boundaries – to an organization that is technically and administratively capable of carrying them.” (Idem)

devolução<sup>45</sup>); uma terceira para identificar uma administração central e uma administração local<sup>46</sup>.

Uma breve síntese sobre as razões e/ou argumentos favoráveis à centralização e descentralização no campo da educação permite-nos concluir que o recurso a estes dois processos não é, de modo nenhum, excludente, podendo ser aplicados simultaneamente, de acordo com as condições sociais, políticas e económicas dos contextos. Aliás, nenhum país é totalmente centralizado ou descentralizado (Macginn e Welsh, 1999; Al-Taneiji e McLeod, 2008;), para além de que é “sociológica e tecnicamente impossível de se verificar” (Fernandes, 2005: 54). Dito de outra forma, significa que na realidade numa descentralização pelo menos existem normas cuja validade abrange a totalidade do território e constituem constrangimento para as normas locais, isto é, existe sempre um mínimo de centralização (Cf. Rezazadeh, 1961).

Entretanto, tanto em situações de centralização como de descentralização o Estado continua a ser um elemento fundamental, embora o seu papel possa variar consoante se trate de um ou de outro processo. Neste âmbito, criadas as condições de igualdade de acesso à educação, garantida uma educação de qualidade para todos, eliminadas ou pelo menos minoradas as desigualdades de acesso a recursos, assegurados os objectivos educativos de âmbito nacional, estabelecido um quadro sócio-organizacional e institucional que reconhece a responsabilidade de todos os parceiros e que não negligencie o papel do Estado, a descentralização educativa parece ser aquela que apresenta vantagens inegáveis. Primeiro, porque aparece como uma resposta às novas teorias de administração que

---

<sup>45</sup> Relativamente a devolução, Rondinelli (1981:138) começa por afirmar que esta é “the most extreme form of decentralization” para finalmente apontar as características deste processo: “first, it require that local government be given autonomy and independence and be clearly perceived of a separate level over which central authorities exercise little or no direct control. Second, the local units must have clear and legally recognized geographical boundaries over which they exercise authority and within which they perform public functions. Third, local government must be given corporate status and the power to rise sufficient resources to perform specified functions. Fourth, devolution implies the need to develop local government as institutions [...]. Finally, devolution is an arrangement in which there are reciprocal, mutually benefitting and coordinate relationship between central and local government.”

<sup>46</sup> Uma administração local (local administration) é definida como “a form of deconcentration in which all subordinate levels of government within a country are agents of the central authority, usually the executive branch.” (ibidem).

propõem maior participação dos agentes locais e preconizam a deslocação do poder de decisão do centro para a periferia.

Segundo, porque a descentralização permite uma maior flexibilidade e proximidade nas decisões aos utentes, destinatários e beneficiários.

Contudo para que a descentralização permita uma melhoria na administração dos sistemas educativos deve ter como base uma competente e eficaz administração central. Isto é, longe de se pensar que o Estado central desaparece do “jogo da descentralização”, este aparece como um agente que toma medidas na monitorização da qualidade<sup>47</sup>, na preservação da equidade<sup>48</sup> e na profissionalização<sup>49</sup> (Lugaz e Grauwe, 2009: 5). Ou, como diz Fernandes (2005: 75), [o Estado] “terá de estabelecer um certo equilíbrio entre medidas descentralizadoras para autarquias, comunidades locais e escolas e medidas reguladoras e compensatórias asseguradas pelo Estado.”

Por estas razões, há uma necessidade para o estabelecimento de equilíbrios entre os diversos níveis de administração de qualquer sistema educativo.

---

<sup>47</sup> No que diz respeito à monitorização da qualidade, Lugaz e Grauwe (2009: 5) referem que “ [the] quality monitoring is crucial in context of decentralization. This responsibility falls to the state at two levels: central and local. It requires regular visits to inspect schools and provide support, monitoring of educational indicators and performance on examinations, and encouraging and supporting self-evaluation. To monitor quality, the central government must allocate adequate quantities of high-quality human, financial and material resources to district education offices. It must also regularly monitor the activities of those offices, maintain efficient communication and coordination between the central level and its local representatives; and develop a reliable and meaningful system of indicators.” (Lugaz e Grauwe, 2009: 5)

<sup>48</sup> Quanto à garantia de equidade, os mesmos autores alertam para o facto de que “decentralization carries obvious risks of disparities between regions, districts and local populations”. Neste âmbito, “the state’s role as guarantor of equity requires tracking of disparities through regular analysis of key indicators, taking preventive measures and correcting any disparities. The central authorities may provide additional resources and support to the neediest regions, districts and schools.” (idem, pág. 5)

<sup>49</sup> No campo da profissionalização, estes autores referem: “decentralization cannot be implemented successfully without skilled professionals. Enhancing their professionalism requires more than training; it implies a general rethinking of how to manage personnel, developing coherent, realistic job descriptions, identifying recruitment criteria and procedures, providing supporting material, and linking evaluations to career development. The state also needs a clear framework of responsibilities which is known to all concerned. The activities of its central and local representatives should be monitored regularly in order to give them the support they need to do their jobs properly.

Uma vez que o objectivo deste trabalho é avançar com uma análise exploratória do Sistema Nacional de Educação (SNE) em Moçambique que saliente as tendências que se têm seguido desde a sua implantação (1983) relativamente aos modelos de administração, parece de todo importante encontrar um conjunto de conceitos que captem essa realidade dinâmica. Consciente das potencialidade heurísticas dos conceitos de centralização e descentralização, é preciso reconhecer igualmente que só o seu uso exclusivo não permite captar todos os contornos que um processo dinâmico, complexo e cheio de tensões como é o de passagem de “modelos centrados no Estado” para “modelos de menos Estado” pode apresentar. Assim, é necessário convocar outro conceito interpretativo/descritivo: o conceito de desconcentração.

## **2. A desconcentração**

Vários autores se debruçam sobre o processo de desconcentração no contexto da administração e gestão dos serviços públicos, principalmente como um conceito interpretativo de processos que conferem maior protagonismo a entidades locais que podendo ou não estar integrados na cadeia hierárquica do comando central, ou sujeitos ao seu poder de direcção, situam-se fora do núcleo central de tomada de decisões.

Assim, para alguns autores, desconcentração é uma forma particular que tal como a delegação e a devolução enformam a descentralização (Rondinelli, 1981; Lauglo, 1995; Fenwick e Bailey, 1998; Thynne e Wettenhal, 2004); para outros é um processo diferente do da descentralização (Guimarães e Antunes, 2001; Formosinho, 2005).

Daqueles que consideram a desconcentração um processo da descentralização, Rondinelli (1981:137) refere, por exemplo, que “a forma menos extensa da descentralização é a desconcentração”, para depois acrescentar que este processo “apenas envolve o deslocamento da carga de trabalho a partir da sede da administração central [...] para o pessoal dos gabinetes [sem, no entanto, corresponder também a uma passagem de] autoridade para decidir como essas funções devem ser executadas”. De forma similar, Thynne e Wettenhal (2004: 612) afirmam que “desconcentração [é] uma forma particular da descentralização. [Mas] é uma forma fraca em que os departamentos ou outras organizações distribuem o poder discricionário em sub-unidades dentro de si, tanto territorial e funcional, mas sempre mantendo o poder para remover tal discricionariedade”. Ainda nesta linha se situa a definição apresentada por Fenwick e Bailey (1998: 28).



Segundo eles, a desconcentração “pressupõe a delegação de autoridade [aos órgãos locais] para tomarem decisões administrativas locais em nome da administração central”.

Situados no campo daquele conjunto de autores que consideram a desconcentração um processo diverso do da descentralização, porque decorrente de diversas formas de legitimação democrática<sup>50</sup>, Guimarães e Antunes (2001: 51), entendem a desconcentração como:

“um descongestionamento da administração do Estado, isto é, a organização sectorial da administração central mediante a delegação de decisão aos órgãos de administração regional e consequente criação de estruturas administrativas regionais dotadas de ampla capacidade de decisão e de coordenação intersectorial”

É ainda neste quadro que se podem situar as posições de Formosinho (2005: 26) quando afirma que “a desconcentração não é necessariamente uma etapa no processo de descentralização, pode ter por objectivo dificultá-la”. Para este autor, a desconcentração “é meramente um processo de transferir para os serviços regionais e locais do Estado competências até aí situadas nos serviços centrais; é portanto, um processo de repartição de competências dentro do tipo de administração estatal directa.” (idem: 25).

Uma análise das diferenças entre aqueles que consideram a desconcentração um processo que faz parte da descentralização e aqueles que o situam fora da descentralização parece apontar para razões pouco claras. Este facto pode, no entanto, resultar das seguintes razões: primeiro, descentralização e desconcentração podem ter como base a criação de serviços locais diferenciados para, por um lado, responder às necessidades de actividades que exigem departamentos, direcções regionais, centros e institutos, etc., com especialização técnica e, por outro, para que estes serviços se encontrem mais próximos das populações que servem. Isto pode ter como consequência imediata, a imprecisão no uso de dois conceitos que na prática resultam de uma mesma base<sup>51</sup>; segundo, pode-se encontrar

---

<sup>50</sup> Em processos de descentralização, observam os autores, há uma legitimação eleitoral dos responsáveis políticos regionais, enquanto que num contexto de desconcentração os cargos políticos dos responsáveis regionais são preenchidos por nomeação pelos órgãos centrais. (Guimarães e Antunes, 2001: 51)

<sup>51</sup> É importante referir que a abordagem de conceitos que se destinam a explicação das organizações (sejam tais conceitos *centralização*, *descentralização* e *desconcentração*) quando feita apenas numa base teórica pode revelar dimensões que não sendo de somenos importância, são contudo limitadas, quando comparadas com aquelas que resultam de uma abordagem dos mesmos conceitos na sua relação com estruturas

explicação numa esclarecida observação apontada por Formosinho (2005: 26) de acordo com a qual “é comum a Administração Central “vender” desconcentração por descentralização, combinando uma retórica descentralizadora com normativos meramente desconcentradores”.

Porém, é preciso sublinhar o facto de que entre os processos de desconcentração e descentralização existe uma diferença fundamental relativamente aos mecanismos de legitimação dos órgãos locais, condição fundamental para a sua relativa autonomia face aos órgãos centrais de tutela. Ou seja, “em processos de descentralização, há uma legitimação eleitoral dos responsáveis políticos regionais, ao passo que num contexto de desconcentração os cargos políticos dos responsáveis regionais são preenchidos por nomeação pelos órgãos centrais. (Guimarães e Antunes, 2001: 51)

Enfim, todas as estruturas de administração da administração pública no geral, e particularmente da administração da educação, consistem em modelos centralizados ou descentralizados ou ainda desconcentrados. Mas também podem aparecer como uma combinação dos três processos, considerando os níveis de administração, as funções e as áreas específicas.

### **3. Níveis da administração do sistema educativo em Moçambique**

A administração da educação, considerando a estrutura do sistema educativo ou tendo em conta a própria administração pública, divide-se em níveis diferentes que correspondem a órgãos específicos:

“[...] pode-se distinguir três níveis diferentes, que, por ordem crescente da acção e decrescente de aproximação da realidade concreta da educação, pertencem às instituições escolares, aos sistemas e organismos intermédios de coordenação e à direcção central do sistema. Estes níveis de administração da educação movimentam-se entre dois extremos – por um lado, os estabelecimentos de ensino [...], por outro lado, o coração do sistema (nível nacional) e acabam por se inserir no nível intermédio, regional ou departamental, responsável pelas actividades de coordenação. (UNESCO, 1988: 12)

A estrutura do Sistema Nacional de Educação de Moçambique é de funcionamento rígido e centralizado, com as principais responsabilidades funcionais e administrativas organizadas

---

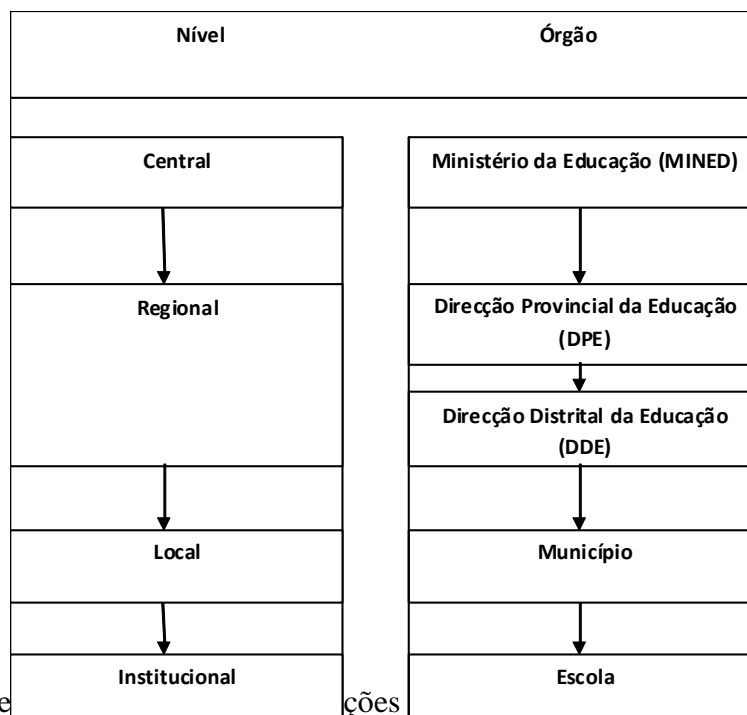
organizacionais concretas, o comportamento organizacional e os elementos humanos envolvidos, essenciais na criação dos processos e no estabelecimento de normas.

numa perspectiva de gestão vertical (Costa e Oulai, 2003: 190). Apesar desse facto, e como apontam os autores citados:

“[...] a gestão centralizada do sistema educativo é combinada com a desconcentração de algumas funções e competências para os níveis regionais e locais da administração, designadamente as Províncias, Distritos e Escolas” (idem: 191).

Assim, a estrutura dos órgãos de administração do sistema é organizada em quatro níveis hierárquicos, nomeadamente o nível central, o regional, o nível local e o nível institucional, como mostra a figura seguinte:

Figura 2: Níveis e órgãos de administração do sistema educativo em Moçambique



Inicialmente estabelecido pelo Decreto Presidencial nº 71/83, de 29 de Dezembro, num período em que o país estava sob regime monopartidário da FRELIMO terminado em 1992, a denominação deste órgão, ao longo dos vinte e sete anos do Governo da FRELIMO<sup>52</sup>, foi sucessivamente de Ministério da Educação e Cultura para Ministério da Educação como se ilustra no quadro que se segue:

<sup>52</sup> Como hipótese de trabalho pode-se dizer que as continuadas alterações na denominação deste órgão central são reveladoras de uma certa desorientação das autoridades na organização das estruturas centrais de administração do Estado. Um aspecto curioso que pode corroborar esta hipótese é o facto de que no IV e V Governo da FRELIMO sob a direcção de um mesmo presidente (Armando Emílio Guebuza), o Ministério

Quadro 10: Cronologia dos Governos, denominação do Ministério e dos titulares dos cargos políticos

<b>Governo</b>	<b>Denominação do Ministério de tutela</b>	<b>Ministro</b>
I Governo Constitucional (1975-1993)	Ministério da Educação e Cultura	Dr <sup>a</sup> . Graça Machel (1975-1986) Dr. Anicetos dos Muchangos (1987-1993)
II Governo Constitucional (1994-1998)	Ministério da Educação e Cultura	Dr. Arnaldo Nhavoto
III Governo Constitucional (1999-2003)	Ministério da Educação	Dr. Alcido Nguenha
IV Governo Constitucional (2004-2008)	Ministério da Educação e Cultura	Dr. Aires Aly
V Governo Constitucional (2009-...)	Ministério da Educação	Dr. Zeferino Martins

A responsabilidade geral pela administração de todas as instituições públicas de ensino em Moçambique é assumida pelo Ministério da Educação, onde o Ministro da Educação, os três Vice-Ministros e o Secretário Permanente são as figuras que estão no topo da hierarquia no Ministério.

O Ministério da Educação apresenta, segundo o Decreto Presidencial 18/2005, de 31 de Março, uma estrutura orgânica que se subdivide em Gabinete do Ministro (GM), Gabinete de Informação e Comunicação (GIC), Inspeção, Departamentos funcionais (Departamento Jurídico, Departamento de Envolvimento da Comunidade na Educação, Departamento da Saúde Escolar e Departamento de Educação à Distância, Departamento de Tecnologias de Informação e Comunicação) e Direcções Nacionais, nomeadamente:

- Direcção Administração e Finanças (DAF);
- Direcção Nacional de Educação Geral (DINEG);
- Direcção de Coordenação do Ensino Superior (DICES);
- Direcção Nacional de Educação Técnico-Profissional e Vocacional (DINET);
- Direcção Nacional de Educação de Adultos (DINAEA);
- Direcção de Recursos Humanos (DRH);

---

passou da “educação e cultura” para “educação”. No anterior estágio com apenas 2 vice-ministros e no estágio seguinte, com 3 vice-ministros. E isto não é exclusivo da área da Educação: este processo de “extinção e criação de novos ministérios, extinção e criação de novos cargos”, nos órgãos centrais de administração do Estado ocorreu no Ministério do Plano e Finanças, Ministério da Agricultura e

- Direcção Planificação e Cooperação (DIPLAC);
- Direcção Nacional de Cultura (DINAC) e
- Direcção Nacional de Programas Especiais (DIPE).

Existem algumas instituições subordinadas ao Ministério da Educação:

- O Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE);
- O Instituto de Educação Aberta e à Distância (IEAD);
- Conselho Nacional de Exames, Certificação e Equivalência (CNECE);
- O Instituto de Investigação Sócio-Cultural (ARPAC)
- O Instituto do Nacional do Livro e do Disco (INLD)
- O Instituto de Línguas (IL);
- A Escola Internacional de Maputo (EIM);
- Biblioteca Nacional de Moçambique (BNM)

As instituições tuteladas pelo Ministério são:

- A Companhia Nacional de Canto e Dança (CNCD);
- O Instituto Nacional de Audio-Visual e de Cinema (INAC);
- O Fundo de Desenvolvimento Artístico-Cultural (FUNDAC);
- O Fundo de Bolsas de Estudo (FBE).

A nível provincial, através da Direcção Provincial da Educação e Cultura, garante-se a “execução dos planos e programas definidos pelos órgãos do aparelho do Estado de escalão superior e pelo governo provincial para os respectivos sectores de actividade” (alínea **a** do artigo 26º da Lei 8/2003, de 19 de Maio), cabendo às Direcções Distritais da Educação e Cultura um papel secundário neste processo. Às Direcções das Escolas reserva-se-lhes um papel residual. É legítimo afirmar que à luz dos princípios constantes naquele dispositivo legal, os níveis intermédios da administração do sistema educativo moçambicano constituem aquilo que Formosinho (1999b: 30) denomina “serviços locais do Estado integrados na sua administração periférica”, ou seja, apesar de todos aqueles órgãos (no plano provincial, distrital e municipal) estarem localizados fora, e até geograficamente distantes, do Órgão Central observam no seu funcionamento o princípio da estrutura vertical e hierarquicamente organizada. Para além disso, excluindo as autoridades municipais, que “gozam de uma autonomia administrativa, financeira e

---

Desenvolvimento Rural, Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social e Ministério dos Recursos Minerais e Energia. (Cf. Decreto Presidencial 13/2005, de 4 de Fevereiro.)

patrimonial” (número 1 do artigo 7.º da Lei 2/97 de 2 de Fevereiro) e cuja legitimidade resulta da eleição por sufrágio universal directo (artigo 16.º) os restantes órgãos até ao nível institucional vêm a sua legitimação garantida com base na nomeação pelas autoridades centrais, o que configura uma estrutura assente no princípio da desconcentração.

## **Capítulo 4: Metodología**

Descrever o percurso metodológico escolhido para a realização deste trabalho e apresentar os fundamentos que enformam as opções tomadas, constitui a finalidade desta parte do trabalho.

Como se afirmou anteriormente, o objectivo deste trabalho é avançar com uma análise exploratória do Sistema Nacional de Educação (SNE) em Moçambique que saliente a(s) tendência(s) que se têm seguido ao longo das reformas levadas a cabo desde 1983 relativamente aos modelos de administração. Para o efeito são destacados três campos, o currículo e avaliação, a organização pedagógica da escola e a direcção e gestão administrativa como campos de análise privilegiados do estudo desdobrados em diversas questões onde uma metodologia de natureza qualitativa aparece como abordagem fundamental.

### **1. Abordagem qualitativa**

Há um século que a educação merece uma centralidade no debate científico e no domínio da investigação, o que coloca novos problemas complexos ao seu estudo em termos metodológicos. É neste âmbito que as controvérsias sobre as abordagens quantitativas e qualitativas se vão intensificando nesta área em que, não raras vezes, há cruzamento de vários campos científicos das Ciências Sociais: Sociologia, Antropologia, História, Ciência Política, Psicologia, entre outras disciplinas. De facto, a maior parte da investigação educacional é fortemente influenciada pelos processos metodológicos dominantes nas ciências sociais, nomeadamente a Psicologia, Antropologia e a Sociologia. Assim existe uma tendência para seguir as tradições metodológicas de cada disciplina, de acordo com o programa específico de investigação que esteja a ser considerado (Afonso, 1994: 140).

Sofrendo de uma grande fluidez de estatuto teórico-conceptual e de formas de aplicação e tratamento (Guerra, 2006), e assente no paradigma compreensivo (Teodoro, 2001), o método qualitativo tem as suas raízes no século XIX, mas só no século seguinte se tornou significativo na investigação em educação. No entanto, será a partir dos anos 60 que há uma “completa aceitação académica” das metodologias qualitativas na educação devido, entre outros factores, ao crescimento do interesse pela investigação educacional espoletado pelas mudanças sociais e económicas que entretanto se registam e tornaram possível o financiamento de programas de investigação em educação. É neste período que se produz o



primeiro clássico da investigação qualitativa no campo da administração da educação: *The Man in the Principal's Office: An Ethnography. Case Studies in Education and Culture*. de Harry Wilcott (1973), um estudo etnográfico da figura do director da escola a partir das teoria dos papéis. (Afonso, 1994).

A investigação qualitativa, ainda que inclua uma gama diversificada de abordagens metodológicas específicas (Afonso, 1994; Guerra, 2006), concentra-se, em relação à recolha e análise de dados, na descrição e análise de elementos específicos de informação, considerados individualmente, para compreender o seu significado e produzir uma visão da situação ou contexto em que foram gerados (ibidem). Isto é, e tal como refere Jean-Pierre Deslauries (1997), citado por Guerra (2006: 11), a expressão “metodologia qualitativa” designa uma variedade de técnicas interpretativas que têm por fim descrever, decodificar, traduzir certos fenómenos sociais que se produzem mais ou menos naturalmente, sem dar atenção à sua frequência mas ao seu significado.

Outra característica destes métodos tem a ver com o estudo da realidade sem a fragmentar e sem a descontextualizar, ao mesmo tempo que se parte sobretudo dos próprios dados, e não teorias prévias, para a compreensão ou explicação e se situa mais nas peculiaridades do que na obtenção de leis gerais (Almeida e Freire, 2007: 111). Tal significa que a complexidade das estruturas sociais, e a educação é uma dessas estruturas, aliada à variedade e imprevisibilidade dos elementos nele intervenientes, “substitui a explicação das causalidades pela compreensão dos sentidos da acção social” (Guerra, 2006: 8).

Três princípios reforçam a necessidade desta “postura interpretativa e compreensiva dos comportamentos e fenómenos sociais” que aparece plasmada nas características acima:

- a primazia da experiência subjectiva como fonte de conhecimento;
- o estudo dos fenómenos a partir da perspectiva do outro ou respeitando os seus marcos e referências;
- o interesse em se conhecer a forma como as pessoas experienciam e interpretam o mundo social que também acabam por construir interactivamente (Almeida e Freire, 2007: 110).

Isto tem relação com a terceira característica, ou seja, a ideia de que o investigador é o principal instrumento de recolha, organização e análise dos dados (Afonso, 1994: 147). Embora este facto levante algumas objecções por parte de alguns estudiosos que alegam que poderá pôr em causa a “neutralidade científica”, vários outros desvalorizam o facto

argumentando que o conhecimento científico é uma construção social e um produto da história e, como tal, a ciência nunca poderá ser neutral, separada do social, apolítica<sup>53</sup>.

Uma última característica da metodologia qualitativa é o uso de “estratégias de raciocínio indutivo, partindo da análise de dados para atingir a formulação de hipótese e a definição de teorias” (idem). Ou seja,

“a lógica da investigação não é gerada *a priori*, pelos quadros de análise do investigador, que espera conseguir encontrar essa lógica através da análise do material empírico que vai recolhendo. A intenção dos investigadores não é comprovar hipóteses definidas *a priori* e estanques, mas antes identificar as lógicas e racionalidades dos actores confrontando-as com o seu modelo de referência” (Guerra, 2006: 22).

De acordo com o exposto, integra-se aqui um conjunto de técnicas de recolha, organização e análise de dados. Assim, e como instrumentos de operacionalização do método, a observação das interações entre os actores sociais, a análise de documentos, a realização de entrevistas e questionários informais e abertos são procedimentos típicos de recolha da informação, ao passo que a análise de conteúdo, e ao contrário dos procedimentos baseados nas linguagens da matemática analítica, da estatística e da categorização lógica, é a técnica mais indicada para esta metodologia.

## 2. Campo de análise

Nesse sentido, e articulando com o facto de a finalidade deste trabalho ter a ver com a apreensão das tendências nos modelos de administração do sistema educativo moçambicano, a escolha de um caso para o estudo parece ser relevante do ponto de vista teórico. De acordo com Furtado (2005), embora o estudo de caso seja frequentemente utilizado ao nível micro (eventos, instituições, grupos, famílias, comunidade), nada impede que o estudo de caso seja utilizado numa dimensão maior, isto é, ao nível de um caso macro. É esta perspectiva que se pode encontrar em Antunes (2004: 28) quando refere que “para as dimensões de análise de nível macroestrutural toma-se como unidade de observação o conjunto do subsistema”. Assim, o Subsistema do Ensino Secundário Geral, apresenta-se-nos como uma “fonte de interpretações, teoricamente pertinentes e

---

<sup>53</sup> Para uma discussão deste problema ver Teodoro (2001).

empiricamente esclarecedora, de modo a construir ainda uma ilustração sugestivamente elucidativa do contexto social em que se inscreve “ (Antunes, 2004: 24). Uma outra razão que fundamenta esta escolha de um caso macro e na totalidade do sistema educativo está nas dificuldades óbvias que uma análise de toda a legislação que rege o Sistema Nacional de Educação apresenta.

Aplicando um modelo para determinar a tendência de centralização da administração da educação em Portugal, João Formosinho teria referido que a análise de um dos subsistemas, no caso o Ensino Secundário, seria mais profícuo, uma vez que “ a sua complexidade organizacional e curricular impõe um sistema de controlo mais detalhado, traduzido em normativos escritos cuja análise de conteúdo se revela frutuosa.” (Formosinho, 2005). Este raciocínio, e salvaguardadas as diferenças contextuais e estruturais do sistema educativo português e do sistema educativo moçambicano, pode igualmente ser aplicado à realidade moçambicana.

Dentro desta abordagem qualitativa, e tendo em conta o caso particular em estudo e o grande valor heurístico como instrumento de trabalho, a técnica de recolha de informação privilegiada será a análise documental de um conjunto de normativos legais que se situam dentro de uma coordenada temporal circunscrita: 1983 a 2010. Este período será dividido em duas fases. Uma primeira, de 1983 a 1991, e a segunda de 1992 até à actualidade. Uma primeira opção por esta fixação de limites cronológicos deriva da sua relevância para a História do Sistema Educativo moçambicano: são dois momentos distintos do ponto de vista da legislação base que o regula uma vez que a primeira fase (1983 a 1991), é a da vigência da Lei 4/83, que introduz o Sistema Nacional de Educação (SNE); a segunda (1992 até à actualidade), fase da vigência da Lei 6/92, que revoga a lei anterior e introduz reformas no sistema devido à nova conjuntura sociopolítica do país (Mazula, 1995; Matavele, 2002).

Uma segunda opção tem a ver com as mudanças políticas, sociais e económicas que se regista(ra)m nos dois momentos na história do país e do Estado. O primeiro período caracteriza-se por um Estado monopartidário, regime autoritário e por uma economia de planificação centralizada. Gomes (1999: 349) defende mesmo “durante os primeiros anos depois [da independência], a análise dos problemas educacionais priorizava a dimensão política [do regime vigente]. Isto significa, por outras palavras que a “educação foi

transformada num instrumento para a construção da sociedade socialista e da ideologia do governo, e as escolas foram declaradas espaço para esse fim” (Matavele, 2002: 17).

O segundo tem como marcas fundamentais um Estado que inaugura uma fase de multipartidarismo, regime democrático (Constituição de 1990) em que a “Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização e desconcentração” (n.º 1 do artigo 250.º da Constituição de 1990).

Tal divisão não está isenta de causar problemas e de, conseqüentemente, levantar questões. Mas ela parte do pressuposto de que “o processo educacional, embora goze, em relação às outras instâncias da formação social, de uma relativa autonomia, ele é condicionado/determinado pelo processo sócio económico e político global da sociedade” (Gomes, 1999: 17). Nessa medida, não nos parece débil a relação existente entre as grandes mudanças verificadas ao nível da educação e as transformações sociais e políticas do país naqueles períodos.

### **3. Técnicas de recolha e análise de dados**

#### **3.1 Pesquisa documental**

Todos os processos a usar para a obtenção da informação relevante para o trabalho são implementados de acordo com a abordagem qualitativa. Deste modo, a recolha de dados será feita pelo próprio investigador pelo uso da pesquisa documental na forma de leis gerais e outros regulamentos e normas relativos ao Subsistema de Ensino Secundário emitidos pelo Ministério da Educação, publicados ou não no Diário da República no período cronológico determinado: de 1983 até à actualidade.

Como forma de apresentar a informação constante dos diversos documentos legislativos sobre os modelos da administração aí preconizados de modo a descrever e interpretar as tendências dos “modelos decretados”<sup>54</sup> de administração que a legislação prevê para o

---

<sup>54</sup> Para Lima (1998), os «modelos decretados» são geralmente os modelos mais visíveis e mais facilmente (re)conhecidos dado que se encontram formalizados, descritos e explicitados em suportes oficiais (legislação e outros documentos de orientação normativa) e são aqueles que, do ponto de vista jurídico-normativo, regulam a organização e o funcionamento das escolas. Com muita frequência é esta a acepção dominante de *modelo de gestão*, apelando para a realidade de direito e para um conjunto de regras formais que encontramos expressas em decretos, portarias, despachos, etc. (pág.9).

Sistema Nacional de Educação far-se-á uma análise de dados entendida como “produção de descrições e explicações relativas aos contextos, processos e comportamentos” (Afonso, 1990: 150) destacando três (3) áreas: currículo e avaliação, a organização pedagógica da escola e a direcção e gestão administrativa.

Para a viabilização do procedimento de análise nas várias etapas recorre-se ao modelo conceptual de João Formosinho (1987). O modelo em causa parte da análise do sistema educativo português para traçar a linha evolutiva da centralização na administração do ensino secundário. Por esta razão considera-se uma construção teórica com grande valor heurístico e passível de ser aplicada noutros contextos desde que se considerem as características que distinguem um sistema do outro. Outra razão para a sua aplicação tem a ver com o facto de se considerar que o modelo constitui um importante instrumento teórico para analisar a situação da educação em Moçambique, uma vez que oferece um quadro conceptual organizado que permite a compreensão dos contornos da administração escolar e baseado em áreas de actividade que permitem a apreensão de todas as alterações sem correr o risco de “repetir apenas o que é óbvio para os cidadãos medianamente informados”.

Uma terceira razão para a aplicação deste modelo é a possibilidade de aplicar a análise de conteúdo nos normativos legais recolhidos, uma das técnicas básicas da metodologia qualitativa, que é aquela que é usada neste trabalho. Este procedimento constitui vantagem ao possibilitar a interpretação dos dados e a compreensão do objecto em causa.

### **3.2 Análise de conteúdo**

A análise de conteúdo é uma técnica que permite ao investigador estabelecer um confronto entre o material empírico recolhido e o seu quadro de referência (Guerra, 2006). De acordo com a mesma autora “a análise de conteúdo tem uma *dimensão descritiva* que visa dar conta do que nos foi narrado e uma *dimensão interpretativa* que decorre das interrogações do analista face ao objecto do estudo, com recurso a um sistema de conceitos teóricos e analíticos cuja articulação permite formular as regras de inferência (ibidem: 62) (itálico nosso).

Para que as duas dimensões anteriormente mencionadas se materializem, a análise de conteúdo deve, segundo Bardin (1977: 95), organizar-se em torno de três pólos

cronológicos: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Na pré-análise o investigador faz a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, formula os objectivos e elabora os indicadores que fundamentam a interpretação final com o objectivo de “tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso de desenvolvimento de ideias” (idem); a exploração do material consiste, essencialmente, na codificação, desconto ou enumeração, isto é, nesta fase o investigador faz a administração sistemática das decisões tomadas quer através de procedimentos manuais quer por meio de operações efectuadas pelo computador; na última fase, tratamento dos resultados, o investigador “pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objectivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (Bardin, 1977: 101).

#### **4. Lista de documentos usados para a análise de conteúdo**

O conjunto de documentos usados para a análise de conteúdo pode ser agrupado em três categorias: uns com um carácter mais “estruturante” do sistema educativo (casos das leis - de-base), outros com um carácter mais “normativo” (são os casos dos Decretos e Diplomas) e outros ainda com um acentuado carácter “orientador” (despachos, regulamentos, plano curricular e programas do ensino secundário geral. Com excepção dos *programas de ensino*, todos os documentos têm fundamentalmente a componente jurídico-legal.

**1983- Lei 4/83, de 23 de Março** (Aprova a Lei do Sistema Nacional de educação e define os princípios fundamentais na sua aplicação.

- **Decreto Presidencial 71/83, de 29 de Dezembro** (Define os objectivos e as funções do Ministério da Educação)

**1985- Diploma Ministerial nº40/85 de 11 de Setembro** (Aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação)

**1989- Despacho de 27 de Dezembro de 1989** (Reajusta as Normas de Transferências de professores e fixa os mecanismos que ofereçam celeridade e segurança para o efeito.)

**1990- Diploma Ministerial nº 66A/90, de 25 de Julho** (Redefine a nomenclatura dos estabelecimentos de ensino, a designação oficial e determina os respectivos quadros de pessoal.)

- **Despacho de 31 de Janeiro de 1990** (Revoga o Despacho de 23 de Maio de 1986, que aprova os Planos de Estudos do Subsistema de Educação Geral e aprova os Planos de Estudos para os ensinos primário e secundário para os anos lectivos de 1991 e 1992.)

- **Diploma Ministerial nº 92/90, de 24 de Setembro** (Revoga o Diploma Ministerial nº 40/85, de 11 de Setembro e publica o Estatuto do Ministério da Educação.)

**1991- Despacho de 17 de Julho de 1991** (Determina a dispensa de frequência nas disciplinas em que os alunos do nível médio aprovam em todos os subsistemas do Sistema Nacional de Educação.)

- **Diploma Ministerial nº 100/91, de 21 de Agosto** (Determina a dispensa da frequência de algumas disciplinas por alunos matriculados nas Escolas: Escola Nacional de Dança, Escola Nacional de Música.)

**1992- Lei 6/92 de, 6 de Maio** (Reajusta o quadro geral do sistema educativo e adequa as disposições contidas na Lei 4/83, às actuais condições sociais e económicas do país, tanto do ponto de vista pedagógico como organizativo)

- **Diploma Ministerial nº 102/92, de 22 de Julho** (Altera os exames nas classes terminais do Ensino Geral do Sistema Nacional de Educação - Concernente ao Ensino Geral e Educação de Adultos)

**1996- Diploma Ministerial nº 79/96, de 28 de Agosto** (Aprova o Regulamento de Avaliação do Ensino Secundário Geral)

**1998- Regulamento do Ensino Secundário Geral.**

**2000- Despacho de 31 de Maio de 2000** (Revoga todas as disposições sobre a matéria e fixa a avaliação quantitativa da disciplina de Educação Física. Fixa que as aulas de Educação Física passam a ser ministradas em dois tempos lectivos de quarenta e cinco minutos cada, duas vezes por semana.)

**2003- Despacho de 29 de Janeiro de 2003** (Simplifica alguns procedimentos concernentes ao processo de matrículas e inscrições nas instituições de ensino existentes no país.)

- **Diploma Ministerial nº 16/2003, de 12 de Fevereiro** (Atinente à adequação do Regulamento de Avaliação do Ensino Secundário Geral ao Regime Trimestral.)

- **Diploma Ministerial nº 126/2003, de 10 de Dezembro** (Atinente ao Regulamento de Avaliação do Ensino Secundário Geral.)

**2004- Diploma Ministerial nº 92/2004, de 19 de Maio** (Aprova o Regulamento dos exames extraordinários.)

**2005- Decreto Presidencial nº 18/2005, de 31 de Março** (Sobre as atribuições e competências do MEC)

- **Diploma Ministerial nº 182/2005, de 7 de Setembro** (Concernente ao artigo 71.º do Regulamento das Escolas do Ensino Secundário Geral.)

- **Diploma Ministerial nº 183/2005, de 7 de Setembro** (Concernente ao Plano de Estudos do 2.º ciclo do Ensino Secundário Geral.)

**2007- Despacho de 31 de Outubro de 2007** (Atinente a organização da comunidade escolar, em especial os alunos e professores.)

#### **Plano Curricular do Ensino Secundário Geral (PCESG)**

**2008- Diploma Ministerial nº 77/2008, de 3 de Setembro** (Introduz gradualmente a correcção electrónica das provas de exame com base na leitura óptica de perguntas de escolha múltipla nos subsistemas de Educação Geral, Educação Técnico Profissional e Vocacional e Formação de Professores.

**2009- Novos Programas de ensino do ESG** (todas as disciplinas de 8ª, 9ª, 10ª, 11ª e 12ª classe).

### **5. Descrição do modelo**

O modelo proposto por Formosinho (1987) sugere uma análise de conteúdo que se desdobra em dois momentos: uma análise sobre as *áreas de decisão* e a outra baseada no *tipo de controlo* que as regras prescrevem. Com a realização do primeiro tipo de análise busca-se a determinação do *grau de centralização*, ao passo que o segundo visa determinar se *o controlo é expressivo ou é instrumental*.

São três as áreas de decisão consideradas, nomeadamente:

- currículo e avaliação;
- organização pedagógica da escola;
- direcção e gestão administrativa.



Cada uma destas áreas é, por sua vez, subdividida em subáreas, num total de dez, nomeadamente, (i) a formulação do currículo, (ii) a implementação do currículo, (iii) a passagem de classe, (iv) a avaliação e exames, (v) a organização pedagógica, (vi) os gestores intermédios, (vii) os professores, (viii) os alunos, (ix) o governo da escola e (x) a administração e gestão financeira da escola.

Cada subárea usa diversos indicadores que são os itens básicos da análise de conteúdo num total de 70. Segundo Formosinho (1987: 366) todas as subáreas constituídas podem ser agrupadas em quatro tipos: (i) itens sobre o grau de controlo da administração central sobre as decisões na escola (*central control items*) (79%) (ii) itens sobre o grau de autonomia das escolas (*structural autonomy items*) (9%) (iii) itens sobre o grau de uniformidade e rigidez na produção das decisões (*uniformity/ rigidity items*) (7%) e (iv) itens de tipo misto (*mixed type*) (4%).

São estas subáreas que fornecem respostas às perguntas contidas nos seguintes domínios:

- formulação do currículo (o que se ensina);
- progresso dos estudantes e gestão dos alunos (a quem se ensina);
- gestão dos professores (quem ensina);
- implementação do currículo e exames (como se ensina e avalia);
- organização pedagógica (como se promove o encontro entre quem ensina e a quem se ensina, isto é, como se colocam professores e alunos);
- gestão intermédia (como se coordena o ensino).

Para que as respostas adquiridas através da análise de conteúdo se traduzam em juízos concretos sobre as tendências dos modelos decretados na legislação ao longo do período em análise usa-se uma escala como se segue no quadro 11:

Quadro 11: Escala usada sobre o grau de controlo da Administração Central

<b>Símbolos gráficos</b>	<b>Legenda</b>
<b>XXXX (5)</b>	Total controlo da Administração Central
	Não há lugar para juízos discricionários da escola
<b>XXX. (4)</b>	Quase total controlo da Administração Central
	Muito pouco lugar para juízos discricionários da escola
<b>XX.. (3)</b>	Controlo da Administração Central
	Pouco lugar para juízos discricionários da escola
<b>X... (2)</b>	Linhas Gerais da Administração Central
	Algum lugar para juízos discricionários da escola
<b>.... (1)</b>	Liberdade da escola na tomada de decisões
	Discricionariade da escola

Esta escala está categorizada tendo em conta o nível em que se tomam as decisões: nível central (primeiras quatro categorias) ou nível institucional (quinta categoria).

A aplicação desta escala de valores numéricos poderá traduzir as tendências dos modelos constantes na legislação, área por área, e permitirá fornecer dados rigorosos sobre a tendência dos modelos de administração do sistema educativo moçambicano, evitando deste modo a apresentação de conclusões que se baseiem no impressionismo muitas vezes ancorado em exemplos e informações ilustrativas ou na opinião publicada em relatórios ou discursos de líderes de opinião em assuntos da educação moçambicana. Contudo, e segundo o proponente deste modelo, o uso desta escala “é um processo pouco legítimo em termos de metodologia de investigação pois transforma uma escala ordinal em escala de intervalo, mas apresenta vantagens na apresentação dos dados” (Formosinho, 2005: 95).

O segundo momento da análise de conteúdo, tanto quanto ficou referido mais acima, tem como objectivo determinar o tipo de controlo. Para o autor do modelo, podemos ter dois tipos de controlo: um controlo expressivo e um controlo instrumental. O controlo expressivo é de carácter ideológico; o instrumental é de carácter administrativo, burocrático (Formosinho, 1987: 373). Regras ou normas expressivas são aquelas que reflectem uma ordem expressiva e exprimem um controlo ideológico na produção de decisões educacionais. Podem estar relacionadas com as finalidades, objectivos, a organização estrutural básica, o currículo, a avaliação, a socialização. Diferentemente, as regras ou normas instrumentais estão ligadas à gestão administrativa ou aos aspectos não expressivos da gestão pedagógica.

Para além desta categorização, as regras são divididas em (i) regras pedagógicas (os conteúdos a serem ensinados, os métodos de ensino, a coordenação do ensino e regras para os professores e alunos) e (ii) regras administrativas (incluem a gestão administrativa da escola e a estrutura do sistema e de governo). As regras pedagógicas podem ser definidas de forma operacional como aquelas que se referem ao currículo (formulação e implementação), à avaliação (progressão e exames), à organização pedagógica da escola e à gestão intermédia (sanções aos alunos) e formação contínua dos professores.

Assim, as regras administrativas operacionalizam-se em orientações para a estrutura do sistema educativo, o governo da escola, a gestão do pessoal, a gestão financeira, o serviço social escolar, a gestão do pessoal não docente, entre outros aspectos que não estão inteiramente ligados ao processo pedagógico.

Como se pode depreender, do cruzamento das duas variáveis anteriormente anunciadas resultam quatro tipos de situações, nomeadamente, (i) regras expressivas administrativas, (ii) regras expressivas pedagógicas, (iii) regras instrumentais administrativas e (iv) regras instrumentais pedagógicas.

No capítulo que se segue, e a partir da análise dos normativos legais acima apontados, apresentam-se os resultados. Num primeiro momento, são apresentados os resultados das análises percorrendo as três áreas de decisão previamente apontadas e, no momento a seguir o quadro geral da evolução da centralização.

## **Capítulo 5: Apresentação e análise global dos resultados**

### **1. Apresentação dos resultados da análise de conteúdo**

A apresentação dos resultados da análise de conteúdo a ser feita nesta parte do trabalho merece, antes de mais, algumas considerações, nomeadamente sobre as alterações efectuadas no modelo original (Formosinho, 1987) de modo a adequá-lo à realidade moçambicana.

As alterações efectuadas no modelo original têm a ver com (i) as denominações dos itens básicos de análise, (ii) a identificação de itens não aplicáveis à realidade em análise, (iii) a adequação metodológica do modelo à realidade do sistema educativo moçambicano, (iv) a natureza da lista de documentos para a análise de conteúdo e (v) o tipo de juízo feito relativamente aos itens básicos de análise.

#### a) Denominação dos itens básicos de análise

Na área de decisão “Direcção e Gestão administrativa”, na subárea “Governo da Escola”, os itens “Escolha dos subdirectores” e “Competências dos subdirectores” foram alterados para “Escolha do director adjunto pedagógico” e “Competências do director adjunto pedagógico” respectivamente, conforme a designação oficial do quadro de pessoal nas instituições de ensino moçambicanas, o que corresponde à figura proposta no modelo original.

#### b) Identificação de itens não aplicáveis à realidade em análise

A par da adequação terminológica de determinados itens básicos de análise referida na alínea anterior, a natureza concreta do objecto de estudo em análise determinou a eliminação de itens considerados não aplicáveis.

Assim, na subárea “formulação do currículo” os itens “disciplinas opcionais” e “cursos oferecidos” foram considerados não aplicáveis para a análise até ao ano de 2006 e aplicáveis a partir do ano de 2007, uma vez que antes deste ano não existiam disciplinas opcionais e, conseqüentemente, cursos a oferecer no subsistema do Ensino Secundário Geral em Moçambique. Tal passa a vigorar com a introdução de transformações

curriculares constantes no *Plano Curricular do Ensino Secundário Geral* (2007)<sup>55</sup>; na subárea “organização pedagógica” foram considerados como totalmente não aplicáveis os itens básicos “zona de influência pedagógica” e “ensino compensatório”; na subárea “professores” o item básico “profissionalização dos professores” foi igualmente considerado não aplicável. Isto deve-se ao facto de, por um lado, o conjunto de normativos legais analisados não fornecer qualquer elemento que aponte caminhos de análise (para os casos de “ensino compensatório” e “profissionalização dos professores”) e, por outro, o item corresponder na realidade moçambicana a escolas do ensino básico<sup>56</sup>.

#### c) Adequação periodológica

O trabalho de Formosinho (1987) foi realizado para abarcar um período de cerca de 60 anos da história da administração do sistema educativo português (1926-1986) divididos em sete períodos<sup>57</sup>. No caso presente, o modelo será usado para abarcar um espaço temporal que vai de 1983 a 2009, ou seja 26 anos. Tal como referimos no capítulo anterior, este período será dividido em duas fases: uma primeira, de 1983 a 1991, e a segunda, de 1992 a 2009. Assim, serão fixados determinados anos focais em função do(s) normativo(s) legal(is) que a pesquisa permitiu recolher, isto é, aqueles a que ao longo do trabalho de recolha de documentos foi possível ter acesso e eram consonantes com os objectivos deste trabalho. Deste modo, e de acordo com os documentos legais acedidos teremos os anos 1983, 1985 1989, 1990 e 1991 correspondentes à primeira fase e a segunda enformada pelos anos 1992, 1996, 1998, 2000, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008 e 2009.

#### d) Lista de documentos para a análise de conteúdo

---

<sup>55</sup> De acordo com PCESG, o currículo do Ensino Secundário Geral anteriormente compartimentado em disciplinas passa a ser organizado em áreas curriculares. Outros aspectos considerados “inovação” são o “carácter profissionalizante”, os “ciclos de aprendizagem”, o “ensino-aprendizagem integrado”, a “integração de conteúdos de interesse local” a “introdução das Línguas moçambicanas”, os “temas transversais” e as “actividades co-curriculares”.

<sup>56</sup> Neste trabalho, e tal como anunciámos no Capítulo 4, privilegiamos a análise do Ensino Secundário Geral uma vez que a sua complexidade organizacional e curricular impõe um sistema de controlo mais detalhado, traduzido em normativos escritos cuja análise de conteúdo se revela frutuosa.

A análise de conteúdo neste trabalho foi realizada sobre um conjunto de normativos legais (leis, decretos, diplomas ministeriais, despachos e regulamentos) cujo âmbito de aplicação e objecto são, de forma simultânea ou exclusiva, o sistema nacional de educação e o ensino secundário geral. Para além destes documentos, recorreu-se ao *Plano Curricular do Ensino Secundário Geral* (PCESG) e aos novos *Programas de Ensino Secundário Geral*<sup>58</sup> que, pelo seu carácter de documentos orientadores, encerram um conjunto de informações não raras vezes emitidas como *orientações normativas* na organização e funcionamento do sistema educativo, embora sem o carácter jurídico-legal.

e) Tipo de juízo feito relativamente aos itens básicos de análise

Grande parte dos itens apresentados no modelo permitem realizar um julgamento geral acerca da ocorrência ou não da centralização nas áreas de análise propostas. Contudo, itens há cuja classificação em determinados níveis de escala exige uma associação de vários indicadores de análise. Estão neste grupo, os chamados itens complexos (*complex items*). Para uns e outros a classificação num determinado nível de escala exige um tratamento diferenciado<sup>59</sup>. Mas neste trabalho, tanto para aquelas questões que exigem um julgamento mais simples como aqueles que requerem uma associação de indicadores de análise, a sua classificação em níveis de escala foi feita recorrendo a fórmulas mais simples. Isto poderá levantar questões de legitimidade, mas devido ao número reduzido destes itens e aos objectivos que norteiam este trabalho, tal procedimento não retira validade científica aos resultados e às conclusões respectivas.

De seguida, nas tabelas 1, 2, e 3, são apresentados os resultados da análise de conteúdo dos normativos legais e outros documentos listados:

---

<sup>57</sup> Para uma informação detalhada sobre este assuntos ver Formosinho (1987).

<sup>58</sup> Os programas de ensino aqui analisados correspondem àqueles que passaram a ser usados com a implementação do novo currículo do ESG. Tal implementação foi feita de forma gradual de acordo com as seguintes etapas: a partir de 2008 para a 8ª classe, em 2009 para a 9ª e 11 classes e em 2010 para a 10ª e 12ª classes.

<sup>59</sup> Para uma explicação detalhada das diferenças de tratamento deste tipo de itens na sua classificação em níveis de escala, ver Formosinho (1987: 368).

**Tabela 1: Currículo e Avaliação.**

	Área de decisão	1983	1985	1989	1990	1991	1992	1996	1998	2000	2003	2004	2005	2007	2008	2009	
Formulação do Currículo	Estrutura geral	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Objectivos	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Elenco de disciplinas	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Vias curriculares	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Disciplinas Opcionais													XXX	XXX	XXX	
	Programas	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Distribuição da carga horária	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Unidade horária normal	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Dispensas	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	
	Cursos oferecidos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	XXXX	XXXX	XXXX
	Rigidez do currículo	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
Uniformidade do currículo	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX		
Implementação do Currículo	Metodologia de ensino	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	
	Ritmo de implementação	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	
	Manuais escolares	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Liberdade curricular do professor	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	
Passagem de classe	Sistemas de passagem do ano	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Passagem sem Exame	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Quem decide da passagem	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Técnicas de avaliação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	XXXX	XXXX	XXXX
	Escala de avaliação	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Reprovação por faltas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Avaliação e Exames	Sistema nacional de exame	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Tipo de exames	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Conteúdo dos exames	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Sistema de passagem nos exames	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Quem faz as provas de exame	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Quem classifica essas provas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	XXXX	XXXX	XXXX
	Quem nomeia os examinadores	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Datas dos exames escritos	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Data dos exames orais	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	
	Autonomia no sistema de avaliação	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	



**Tabela 2: Organização Pedagógica**

	Área de decisão	1983	1985	1989	1990	1991	1992	1996	1998	2000	2003	2004	2005	2007	2008	2009
Organização pedagógica	Lotação da escola	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..
	Zona da Influência Pedagógica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Organização do processo de ensino	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Agrupamento de professores	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Carga docente	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
	Distribuição do serviço docente	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..
	Agrupamento dos alunos	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..
	Tamanho das turmas	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..
	Director de turma	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..
	Ensino compensatório	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ano escolar	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Horário Escolar	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Gestores intermédios	Estrutura da gestão intermédia	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Competência dos órgãos		XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Número de reuniões dos órgãos		XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..	XX..
Número dos gestores intermédios		XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Nomeação dos gestores		XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Papel dos gestores intermédios		XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Professores	Profissionalização professores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Efectivação dos professores	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Nomeação dos professores	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Nomeação dos professores provisórios	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Burocratização da nomeação	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Disciplinas que podem leccionar	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Avaliação dos professores	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Alunos	Matrículas dos alunos	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Processo das faltas dos alunos	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..
	Identificação das faltas	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..
	Punição disciplinar dos alunos	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..	X..

**Tabela 3: Direcção e Gestão Administrativa**

	Área de decisão	1983	1985	1989	1990	1991	1992	1996	1998	2000	2003	2004	2005	2007	2008	2009
Governo da Escola	Estrutura de direcção	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Escolha da direcção	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Escolha do director adjunto pedagógico	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Campo de recrutamento da direcção	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Competência do director	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
	Competência do director adjunto pedagógico	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Número de membros de direcção	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Administração e Gestão	Gestão financeira	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
	Gestão administrativa	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX

## 2. Análise global dos resultados

É oportuno referir que a análise global dos resultados visa descrever as tendências (crescente, decrescente, estacionária) da centralização ou descentralização ao longo do tempo e, também, determinar o grau e o tipo de controlo da Administração Central relativamente a outros órgãos (Direcção Provincial, Distrital e Escolas). Contudo, é preciso fazer algumas referências importantes que permitem clarificar aspectos fundamentais deste processo antes da análise propriamente dita. Tais referências são, por um lado, herdeiras dos procedimentos a seguir na aplicação do método proposto por Formosinho (1987) e, por outro, resultantes dos objectivos que norteiam este trabalho.

Para que as análises se traduzam em juízos concretos sobre o grau de controlo, primeiro foi necessário converter<sup>60</sup> cada nível da escala em valores numéricos: o 1 corresponde ao nível mais baixo e 5 o nível mais alto da centralização; segundo, e para eliminar algumas objecções<sup>61</sup> sobre este procedimento, apresentar-se-ão os resultados da escala transformada em percentagens que correspondem aos itens do controlo (*control items*), isto é, os correspondentes aos valores numéricos 3, 4 e 5 ao longo dos anos em análise e por área.

As tabelas 4, 5, 6, e 7 apresentam os resultados numa escala numérica e percentagens de itens de controlo por área e durante os períodos de análise.

<sup>60</sup> De acordo com a conversão dos valores da escala em valores numéricos, a correspondência passa a ser a seguinte: .... é igual a 1, X... é igual a 2, XX.. é igual a 3, XXX. é igual a 4 e XXXX é igual a 5.

<sup>61</sup> Uma das objecções que o autor do modelo aponta pode ser encontrada na seguinte afirmação: “[...] the difference between 1 and 2 is the same that the difference between 4 and 5, since the scale has equal intervals. But the same does not apply in an ordinal scale – that is, one cannot assure that between X... and

**Tabela 4: Evolução da centralização na área do Currículo e Avaliação**

Área de decisão	1983	1985	1989	1990	1991	1992	1996	1998	2000	2003	2004	2005	2007	2008	2009	Média
Formulação do Currículo	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Implementação do Currículo	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Passagem de Classe	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4,5	4,5	4,5	4,1
Avaliação e exame	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,6	4,6	4,6	4,3
Média do ano	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,4	4,4	4,4	4,2
% de itens de controlo	86,6	86,6	86,6	86,6	86,6	86,6	86,6	86,6	86,6	86,6	86,6	86,6	87,5	90,6	90,6	87,2

A leitura da Tabela 4, *Currículo e Avaliação*, permite concluir que esta área está sob controlo da administração central, situando, em geral, ao nível de “quase total controlo da administração central”, com uma média global de 4: mais de 80 por cento dos itens são de controlo, um indicador de quão burocratizada e centralizada esta área está. Uma segunda conclusão a que se chega é que o controlo central é exercido com maior vigor para a *Formulação do Currículo*, situando-se desta forma no nível de “total controlo da administração central”: os currículos são formulados centralmente, incluindo a distribuição do número de tempos lectivos por semana para cada disciplina obrigatória e opcional, a distribuição em unidades temáticas: os programas elaborados pela tutela e os manuais (livro único para todas as escolas) são determinados pelo Ministério. A seguir a *Formulação do currículo* e situado ao nível de “quase total controlo da administração, a subárea *Avaliação e exame* com uma pontuação média anual de 4 revela centralização: os exames são elaborados centralmente, as datas da realização dos exames escritos e orais são definidas pelo Ministério, no início de cada ano lectivo. As orientações estabelecem de forma detalhada o número de avaliações (ACS e ACP) por disciplina básica e não básica, as fórmulas de cálculo das médias trimestral/anual/final, as condições de admissão e de aprovação dos alunos nos exames (por disciplina e por secção).

A terceira conclusão que ainda se pode tirar da leitura desta tabela diz respeito ao reforço da centralização nos últimos três anos (2007, 2008 e 2009) cujos indicadores são revelados pelo aumento do nível e da percentagem de itens de controlo.

---

XX... there is same increase of centralization that between XX.. and XXX.; this point is even more relevant

**Tabela 5: Evolução da centralização na área da Organização Pedagógica**

Área de decisão	1983	1985	1989	1990	1991	1992	1996	1998	2000	2003	2004	2005	2007	2008	2009	Média
Org. pedagógica	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Gest. intermédios	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Professores	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5,0
Alunos	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Média do ano	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
% itens de controlo	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7	80,7

Da leitura da Tabela 5, *Organização Pedagógica*, conclui-se que esta, tal como a anterior, é no geral uma área que está sob o controlo da administração central. 80,7 por cento das regras apontadas reportam-se aos itens de controlo, consideravelmente elevado para uma área que devido à sua particularidade deveria reservar um espaço maior de competências para as escolas e/ou outros níveis e órgãos de administração. Assim, as subáreas *Gestores intermédios* e *Professores* estão no nível de aproximadamente 5 pontos, ou seja, de “total controlo da administração central”: no que aos gestores diz respeito, é preciso recordar que estes, e à semelhança dos directores das escolas, são nomeados pelos órgãos centrais, suas competências determinadas em regulamentos e sua intervenção condicionada pela acção burocrática; a selecção e colocação dos professores são precedidas por concursos públicos realizados pela administração central que, e de acordo com as habilitações profissionais dos docentes e a disciplina a leccionar, determina a sua carga horária.

**Tabela 6: Evolução da centralização na área da Direcção e Gestão administrativa**

Área de decisão	1983	1985	1989	1990	1991	1992	1996	1998	2000	2003	2004	2005	2007	2008	2009	Média
Governo da Escola	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Admin. e Gest.	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Média do ano	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
% itens de controlo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Como se vê na Tabela 6, *Direcção e Gestão administrativa*, é uma área que se encontra num elevado grau do controlo pela administração central, mais concretamente no nível de “quase total controlo da administração central” com a média a situar-se próximo do nível 5. O controlo central é exercido com maior vigor para a subárea *Governo da escola*: o estabelecimento da estrutura, a escolha dos membros da direcção e a determinação do número de membros que compõem a direcção da escola são da competência exclusiva da administração central. Não surpreende, por isso, que a média se situe nos 5 pontos, o que significa total controlo da administração central. O controlo também abrange a

---

due to the heterogeneity of situations categorized.” (Formosinho, 1987: 376).

*Administração e Gestão*, embora haja uma redução do grau de incidência para o nível 4. Contudo, a percentagem de itens de controlo nesta área é de 100 por cento, o que revela elevado grau de centralização existente.

**Tabela 7: Evolução Geral da Centralização**

Área/Períodos	1983	1985	1989	1990	1991	1992	1996	1998	2000	2003	2004	2005	2007	2008	2009	Média
Currículo e Avaliação	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,4	4,4	4,4	4,2
Organização Pedagógica	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
Direcção e gestão Administrativa	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Média do ano	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
% itens de Controlo	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	88,0	88,0	86,4

Da análise da Tabela 7, *Evolução geral da centralização*, síntese dos campos em análise, resultam claramente as seguintes conclusões:

- a) o controlo é constante desde 1983 até 2006: embora nem todas as áreas de administração escolar estejam a ser afectadas pelo controlo na mesma proporção, é interessante verificar que a lógica centralista se mantém constante ao longo daquele período tempo.
- b) nos últimos três anos, e principalmente para a área do *Currículo e Avaliação*, regista-se um reforço da capacidade de controlo dos Serviços centrais.
- c) o controlo é abrangente para todas as áreas: a administração central produz normas para todas as áreas de actuação cabendo aos restantes órgãos o papel de executores das orientações centralmente definidas. As normas produzidas são na sua maioria detalhadas, o que é revelador, por um lado, da preocupação do controlo dos órgãos centrais e talvez também de alguma falta de confiança técnica nos restantes órgãos e, por outro, do papel residual, de meros executores, a que os restantes órgãos são submetidos, principalmente a escola;
- d) dentro das três áreas, a *Direcção e Gestão administrativa* é a área mais consistentemente controlada, seguida do *Currículo e Avaliação* e, finalmente, da *Organização Pedagógica*. Esta configuração resulta do facto de a administração central usar da modalidade de nomeação de todos os gestores regionais e locais e, por essa mesma via, determinar as suas competências. Em relação ao *Currículo e*

*Avaliação* é ao nível da *Formulação do Currículo* que os serviços centrais mantêm um controlo total e na *Avaliação e Exame* o nível de controlo situa-se no grau de “quase total controlo da administração central”. Mas o grau de controlo aumentou consideravelmente a partir do ano de 2007, primeiro com a implementação do PCESEG e dos novos programas de ensino secundário geral e, segundo, com entrada em vigor do Diploma Ministerial nº 77/2008 de 3 de Setembro que, entre outras “inovações”, introduz o sistema de provas de exame de pergunta e resposta de escolha múltipla e a sua conseqüente correcção electrónica com base na leitura óptica realizada ao nível central<sup>62</sup>. A *Organização pedagógica* que, dada a sua particularidade, deve reservar uma margem de competências maior na escola que noutros órgãos, nem por isso está fora do controlo da administração central, mais uma indicação do elevado grau de centralização do sistema educativo. Tal como ficou revelado na Tabela 5, é sobretudo ao nível dos *gestores intermédios* e dos *professores* que aumenta o controlo do sistema.

- e) em termos globais, os serviços centrais exercem muito controlo relativamente a todas as áreas de decisão. O mesmo é dizer que a administração do sistema educativo é altamente centralizada. Prova disso são os valores sobre o grau de controlo que se situam entre os 4,1 e 4,5 pontos, ou seja, vão de “quase total controlo da administração central” a “total controlo da administração central”. Para além disso, a percentagem dos itens de controlo é excessivamente alta, a aproximar-se dos 90 por cento.

Uma análise da distribuição de competências entre os serviços centrais, regionais, locais e da escola em relação às várias áreas de decisão é, também, reveladora do(s) modelo(s) de administração usados nos sistemas educativos e, mais importante ainda, comprova e corrobora as conclusões tiradas a partir da leitura das tabelas anteriores.

---

<sup>62</sup> De acordo com o artigo 2º do Diploma Ministerial 76/2008, de 3 de Setembro, “compete ao Conselho Nacional de Exames, Certificação e Equivalências, corrigir, publicar os resultados dos exames e emitir os certificados de habilitações à medida que for introduzida no nível e subsistema a prova com perguntas de escolha múltipla”. Este articulado reforça o carácter centralizado da administração do sistema educativo moçambicano, não já pela existência de regras que orientam a execução das actividades pedagógicas, mas sim pela retirada de algumas competências que à partida era expectável que fossem atribuídas às escolas.

O Quadro 12, partindo das categorias “competência exclusiva”, “competência partilhada” e “competência partilhada, com predominância”, apresenta o retrato da administração da educação em Moçambique, tendo, à semelhança das análises anteriores, em consideração o subsistema de ensino secundário geral de um ano específico.

Quadro 12: Repartição de competências entre os serviços centrais, regionais, locais e as escolas do ensino secundário (2010):

Áreas	Assuntos	Serviços centrais	Serviços regionais		Serviços Locais	Escola
			Direcção Provincial da Educação	Direcção Distrital da Educação	Município	
Formulação do Currículo	Estrutura	*				
	Elenco das disciplinas	*				
	Programas	*				
	Carga horária	*				
	Sua distribuição	*				
	Áreas de estudo	*				
Implementação do currículo	Metodologia de ensino	xx				x
	Técnicas de ensino	xx				x
	Livro adoptado	*				
Avaliação	Ritmo	x	x	x		xx
	Aval. do progresso	x	x	x		x
	Avaliação final	xx				x
Organização pedagógica	Formação de turmas	x	x	x		xx
	Distribuição do serviço docente	x	x	x		xx
	Feitura de horários	x	x	x		x
	Turnos	xx				x
	Tamanho turmas	x	x	x		xx
	Espaço escolar					
Organização Geral da Gestão	Agrupamento de professores	xx	x	x		x
	Estrutura básica	*				
	Papel da direcção	*				
	Papel gestores intermédios	*				
	Estrutura administrativa	*				
	Recrutamento professores	xx	x	x		
Recrutamento pessoal não docente	x	xx	x		x	

Fonte: Formosinho (1999 e 2005) (adaptado)

Legenda:

\* Competência exclusiva

x Competência partilhada

xx Competência partilhada, com predominância

A análise do Quadro 12, *Repartição de competências entre os serviços centrais, regionais, locais e as escolas*<sup>63</sup>, mostra claramente que o sistema educativo moçambicano é marcado por uma administração burocrática e centralizada.

A repartição de competências entre os órgãos central, regional, local e institucional ao nível da administração do ensino secundário geral mostra que cabe aos serviços centrais, e de forma exclusiva, a formulação do currículo, uma grande influência na implementação (através da emissão dos programas de ensino e da imposição do uso do livro único) e na avaliação (por meio dos exames nacionais). Para além disso, a centralização da administração nota-se a partir do controlo exclusivo que os serviços centrais têm na organização geral da gestão: cabe ao Ministério determinar a estrutura básica, o papel da direcção e dos gestores intermédios. Aliás, todos os membros da “direcção” (director da escola e director adjunto pedagógico) são nomeados pelo director dos serviços distritais da educação, que por sua vez é nomeado pelo governador provincial, o qual já foi nomeado centralmente<sup>64</sup>.

O carácter burocrático da administração deste sistema educativo pode ser mostrado a partir do facto de que em todas as áreas os serviços centrais assumem alguma competência, ou de forma exclusiva ou de forma predominante, ou ainda de forma partilhada. Como se sabe, os diferentes níveis distinguem-se por ordem crescente da acção e decrescente de aproximação da realidade concreta da educação. Assim, uma forma para a sujeição dos órgãos mais próximos da realidade concreta da educação ao poder dos serviços centrais é o controlo normativo, isto é, a existência de um conjunto de instrumentos normativos (decretos-lei, decretos, despachos, planos, programas, regulamentos, circulares, etc.) para a orientação da execução dos planos e da(s) política(s) centralmente definidos.

Na prática, e à luz deste modelo de administração, é legítimo afirmar, de acordo com Formosinho (1999b), que a *direcção* das escolas encontra-se nos serviços centrais e não nas escolas.

Esta afirmação assenta na distinção que o autor faz entre *decisões expressivas* e *decisões instrumentais* no campo das organizações sociais:

---

<sup>63</sup> Nesta análise não é tomado em consideração o papel das Autarquias uma vez que, e segundo o ordenamento jurídico moçambicano (Lei 2/97, de 18 de Fevereiro e Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto), este sector tem apenas competências de administração nas escolas do ensino primário.

<sup>64</sup> Para os procedimentos de nomeação dos dirigentes dos chamados “Órgãos locais do Estado” ver Lei nº 8/2003, de 19 de Maio (Lei dos órgãos locais do Estado).



“[Direcção] assenta na distinção entre dois tipos de decisões assumidas por qualquer organização social. Decisões que respeitam às finalidades da organização (decisões expressivas) e decisões que respeitam aos meios para as implementar (decisões instrumentais). Aquelas são decisões políticas, que têm a ver com opções fundamentais e valores expressos através de um projecto assumido. Estas são decisões técnicas que requerem a existência de uma competência específica, baseada no saber profissional. As decisões políticas são o objecto próprio da direcção e as decisões técnicas, da gestão. Assim se definem os níveis de decisão e dois órgãos.” (Formosinho, 1999b: 31).

Essa separação, por demais mecânica, entre *decisões expressivas* e *decisões instrumentais*, é discutível porque está vinculada essencialmente a “lógicas burocráticas” assentes em concepções hierárquicas e orientadas para a uniformidade e o controlo. Contudo, por meio de tais formulações, os autores aproximam-se de forma considerável do entendimento existente na Administração Pública em Moçambique, se considerarmos que, e conforme o articulado na Lei dos órgãos locais do Estado nos artigos 26.º e 43.º, aos serviços regionais (neste caso a Direcção Provincial da Educação e a Direcção Distrital da Educação) é apenas reservado o papel de “*execução* de planos e programas definidos pelos órgãos do aparelho do Estado de escalão superior” (Lei nº 8/2003) (itálico nosso). Como corolário disso, transparece a ideia de que todos os restantes níveis e órgãos de administração do sistema educativo estão desprovidos de uma *direcção interna*, uma vez que esta encontra-se nos serviços centrais.

De acordo com o modelo de Formosinho (1987), para determinar o tipo de controlo é necessário ter em conta quatro tipos de regras, nomeadamente: (i) regras expressivas administrativas, (ii) regras expressivas pedagógicas, (iii) regras instrumentais administrativas e (iv) regras instrumentais pedagógicas. Contudo, na análise global dos resultados ter-se-á em consideração apenas duas categorias de regras:

- a) regras expressivas;
- b) regras instrumentais.

A escolha destas regras teve como base o facto de os domínios a que se reportam estarem consonantes com os objectivos deste trabalho e, de certo modo, descreverem fenómenos próprios de contextos em que a análise se insere, isto é, contextos com elevados níveis de controlo pelos serviços centrais.

Ora, para salvaguardar a coerência e o carácter integral dos normativos legais na contagem de regras, foram consideradas todas as unidades normativas existentes em cada documento analisado, apesar de, nalguns casos e devido ao âmbito de aplicação e objecto, alguns documentos não serem apenas exclusivos do nosso campo de análise. Perante este facto, poderia ser questionada a validade das conclusões daí decorrentes.

Porém, se se considerar que um documento normativo, por exemplo a Lei ou o Decreto, é sempre coerente com um determinado modelo “enquanto conjunto de princípios consagrados e de normas gerais, o qual pode ser esboçado ou inferido através da articulação e do cruzamento de tais princípios e normas” (Lima, 1998:9), tal procedimento revela-se aliás adequado para se chegar a tais conclusões, o que é coerente com os objectivos deste trabalho.

Outro aspecto importante a referir tem a ver com o facto de o número total de regras não corresponder *de facto* à totalidade de regras existentes na administração do sistema educativo moçambicano neste período: ao longo da recolha dos documentos, e longe de procurar garantir a exaustividade, buscou-se a representatividade dos normativos legais para a época em estudo.

Assim, num total de 24 documentos normativos legais analisados foram contabilizados 1362 unidades normativas<sup>65</sup>, como mostra o Quadro 13:

---

<sup>65</sup> Neste processo foi aplicado o mesmo critério de contagem de regras proposto por Formosinho (1987: 393). Ou seja, e segundo o autor, “the counting unit is the minimum normative unit. [...] Each subdivision («ponto», or «alínea» or «parágrafo») counts as units, but preambles to rules and titles do not count as units. (Since there did not exist those problems, [...] the criterion of counting as one rule only the «artigo» – article”.

Quadro 13: Número total de unidades normativas por ano

Ano	Documento Normativo	Número de Unidades Normativas	Total
1983	Lei 4/83, de 23 de Março	145	145
	Decreto Presidencial nº 71/83 de 29 de Dezembro	40	40
1985	Diploma Ministerial n.º40/85 de 11 de Setembro	129	129
1989	Despacho de 27 de Dezembro	13	13
1990	Despacho de 31 de Janeiro	3	134
	Diploma Ministerial nº 66A/90 de 25 de Julho	8	
	Diploma Ministerial nº 92/90, de 24 de Setembro	123	
1991	Diploma Ministerial nº 100/91 de 21 de Agosto	6	8
	Despacho de 17 de Julho	2	
1992	Lei 6/92 de 6 de Maio	144	150
	Diploma Ministerial nº 102/92 de 22 de Julho	6	
1996	Diploma Ministerial nº 79/96 de 28 de Agosto	248	248
1998	Regulamento do Ensino Secundário Geral	236	236
	Despacho de 31 de Maio	3	4
	2000	Despacho de 31 de Maio	
2003	Despacho de 29 de Janeiro	7	28
	Diploma Ministerial nº16/2003 de 12 de Fevereiro	18	
	Diploma Ministerial nº 126/2003 de 10 de Dezembro	3	
2004	Diploma Ministerial nº 92/2004 de 19 de Maio	170	170
2005	Diploma Ministerial nº 182/2005 de 7 de Setembro	3	44
	Diploma Ministerial nº 183/2005 de 7 de Setembro	3	
	Decreto Presidencial nº 18/2005 de 31 de Março	38	
2007	Despacho de 31 de Outubro	6	6
2008	Diploma Ministerial nº 76/2008 de 3 de Setembro	7	7
<b>Total</b>			<b>1362</b>

Embora o número de documentos analisados seja desigual de um período para o outro, ou seja, 9 para o período de 1983-1991 e 15 para o período de 1992 a 2008, tal não invalida as conclusões daí decorrentes, como se explica mais adiante.

Assim, a tabela 8, mostra a quantidade identificada de regras expressivas e instrumentais:

Tabela 8: Regras expressivas e regras instrumentais

Tipo de regras	Período		Total
	1983-1991	1992-2009	
Regras Expressivas	259	345	604
Regras Instrumentais	210	548	758
Total	469	893	1362

A tabela 8 mostra que nos dois períodos em análise existe uma diferença quanto ao tipo do controlo: no primeiro período predomina o controlo ideológico sobre o burocrático, o que é expresso pela predominância de regras expressivas sobre as regras instrumentais; pelo

contrário, o segundo período é caracterizado por um controlo mais burocrático, o que tem expressão na existência de um número mais elevado de regras instrumentais.

Apesar de a validade destas afirmações correr o risco de ser posta em causa se se considerar que, e tal como ficou exposto mais acima, a quantidade dos documentos analisados por período é de longe muito diferente, ou seja, quase o dobro dos documentos da segunda fase contra os da primeira (15 contra 9), tal facto parece irrelevante diante dos seguintes argumentos:

- a) a primeira fase foi no geral caracterizada por uma forte presença do controlo ideológico cuja justificação estava na necessidade de corresponder aos interesses da revolução socialista em curso, mantendo uma estreita dependência do então Partido único e do governo para salvaguardar o seu vínculo à ideologia marxista-leninista e o seu compromisso com os objectivos dessa mesma revolução;
- b) como consequência do exposto, esta primeira fase foi também um período de uma intensa actividade político-ideológica, através dos comícios, dos discursos dos vários dirigentes para a mobilização do povo, ou seja, a dimensão ideológica (e o controlo) sobrepunha-se às restantes dimensões.

Mas, uma outra leitura da mesma tabela mostra que globalmente a administração central exerce mais um controlo do tipo burocrático que ideológico: a confirmar este facto destacamos o número elevado de regras instrumentais, mais significativo que o das expressivas. Note-se ainda o importante aumento das regras instrumentais (338) quando comparado com o aumento das regras expressivas (86), quando se passa de um período para o outro. Desta configuração de regras pode-se tirar duas conclusões fundamentais.

A primeira, que o burocrático e o ideológico são duas facetas de uma mesma realidade, não se excluem mutuamente, pelo que faz sentido considerá-los numa relação de complementaridade. Ou seja, tanto o controlo burocrático como o controlo ideológico são ambos reveladores da própria máquina centralizadora de que os Serviços centrais necessitavam para levar à implementação e controlo da execução das suas políticas.

A segunda, que o controlo burocrático é (foi) usado como uma actividade de suporte que enquadra legalmente os valores ideológicos do regime vigente. Ou seja, pelo facto de o país ter transitado de um Estado em regime de partido único para o Estado multipartidário

**PARTE III**  
**Considerações finais**

Com as limitações óbvias de quem se inicia na investigação, o propósito deste trabalho foi o de compreender os modelos de administração da educação em Moçambique de modo a contribuir para o entendimento dos escassos debates sobre a educação no país.

Na escolha do problema de investigação e das opções teóricas e metodológicas feitas esteve presente a preocupação de conceber a educação como um processo que goza de alguma autonomia mas também condicionada/determinada pelas variáveis sociais, económicas e políticas internas e externas. Daqui a atenção inicial dispensada para a história da educação em Moçambique, considerando a Independência Nacional (1975) como marco referencial. Por esta razão, foi possível dividir a história da educação em dois grandes períodos não homogéneos: o período antes da Independência e o período pós-independência, ambos enformados por momentos marcados por transformações sociais, políticas, económicas e ideológicas significativas que se caracterizam, por um lado, pela imposição de um ordem social e cultural hegemónica e negação das estruturas tradicionalmente existentes e, por outro, pela luta, ruptura, superação e implantação de uma “nova sociedade” não sem contradições e conflitos próprios de processos deste tipo.

A par disso, foi considerado como elemento fundamental o principal protagonista na definição do que constituem os sistemas educativos: o Estado, “aquele [Estado] que não se limita de forma alguma ao conjunto dos grandes órgãos (Parlamento, Governo, Tribunais), mas inclui os chamados órgãos inferiores da administração pública e as relações específicas de instâncias políticas com os particulares, em especial através das políticas públicas” (Figueiredo, 1993: 11).

Um dos principais contributos das opções teóricas na análise do Estado foi a conclusão de que em Moçambique vive-se numa situação de transição de um Estado neopatrimonial fortemente autoritário, centralista e burocrático, dos primeiros anos da Independência Nacional, para um Estado periférico de neoliberalismo mitigado, que caracteriza os anos 80 e 90 até à actualidade. Este processo resulta, primeiro, do tipo de processo de des(colonização) que o país atravessou e, segundo, das dinâmicas do processo político, social e económico dos últimos quinze anos que tiveram lugar no mundo como um todo e no país em particular. No campo educacional, esta transição é marcada, no primeiro período, pela nacionalização e estruturação de um único sistema educacional e pelo papel central do Estado na definição, planificação e execução das políticas educativas; o segundo período é marcado pela reabertura do ensino não universitário privado (1990), a publicação

de um quadro legal que permite a intervenção do sector privado no Ensino Superior (1993 e 2003) e a elaboração de planos estratégicos da educação (1999-2005 e 2006-2011) como resposta às exigências das instituições internacionais (FMI e Banco Mundial).

A partir da altura em foi identificado o agente principal na definição dos sistemas educativos, e a sua caracterização no contexto moçambicano, foi preciso utilizar determinados conceitos operatórios para a análise das formas de organização política e de administração da coisa pública e do seu valor para a compreensão das tendências políticas e de organização que ocorrem nos diferentes contextos. Assim, com a aplicação dos conceitos de *centralização, descentralização e desconcentração* foi possível aferir das vantagens inegáveis da descentralização educativa relativamente aos restantes processos e do papel do Estado no estabelecimento de um certo equilíbrio entre *medidas descentralizadoras e medidas reguladoras e compensatórias*.

Uma preocupação que dominou este trabalho de investigação foi a apresentação de um conjunto de “leituras do real” que tivesse como base um quadro conceptual organizado e que permitisse a compreensão dos contornos da administração escolar e baseado em áreas de actividade que facilitem a apreensão de todas as alterações sem correr o risco de “repetir apenas o que já é óbvio para os cidadãos medianamente informados” (Formosinho, 2005). Nesta ordem de ideias, era preciso encontrar um modelo com grande valor heurístico e passível de ser aplicado à realidade moçambicana, sobretudo ao nível da análise da informação constante nos diversos documentos legislativos sobre os modelos da administração aí preconizados de modo a descrever e interpretar as tendências dos “modelos decretados” de administração que a legislação prevê para o Sistema Nacional de Educação.

O modelo conceptual de João Formosinho (1987), ao colocar relevo na análise sobre as *áreas de decisão* (currículo e avaliação, organização pedagógica da escola e direcção e gestão administrativa) e o *tipo de controlo* (controlo pedagógico ou controlo administrativo) assume-se como elemento propiciador de uma abordagem consonante com os objectivos propostos para o trabalho.

Assim, e salvaguardada a fidelidade aos mecanismos de aplicação do modelo e garantida a sua adaptação à realidade em estudo, foi possível chegar às seguintes conclusões:

- a) A centralização é um processo constante na administração da educação em Moçambique e tende a aumentar o grau de controlo pelos Serviços Centrais: apesar

de não haver o mesmo grau de controlo nas diferentes áreas, é interessante verificar que a lógica centralista se mantém globalmente constante ao longo do tempo e regista-se um reforço da capacidade de controlo dos Serviços centrais nos últimos três anos.

- b) A centralização é abrangente para todas as áreas: a administração central produz normas para todas as áreas de actuação cabendo aos restantes órgãos e/ou níveis de administração o papel de executores das orientações centralmente definidas;
- c) A *Direcção e Gestão administrativa* é a área mais consistentemente centralizada, seguida do *Currículo e Avaliação* e, finalmente, da *Organização Pedagógica*. Esta configuração resulta do facto de a administração central usar da modalidade de nomeação de todos os gestores regionais e locais e, por essa mesma via, determinar as suas competências. Esta prática tende a tornar-se um espartilho que impõe estreitos limites de acção e é revelador da preocupação do controlo dos órgãos centrais e talvez também de alguma falta de confiança técnica nos restantes órgãos;
- d) A Administração do Sistema Educativo é altamente centralizada: tal como se pôde depreender das análises feitas, o grau de controlo que os serviços centrais exercem sobre todas as áreas de decisão situa-se entre “quase total controlo da administração central” e “total controlo da administração central”. Ou seja, existe muitíssimo pouco espaço para que os restantes órgãos de administração actuem com alguma autonomia;
- e) A Administração do sistema educativo em Moçambique tem um forte carácter burocrático: é um facto que em todas as áreas os serviços centrais assumem alguma competência, de forma exclusiva, predominante ou partilhada. E isto só é possível através do controlo normativo, uma característica fundamental do centralismo burocrático;
- f) Todos os restantes níveis e órgãos de administração do sistema educativo estão desprovidos de uma *direcção interna*, uma vez que esta encontra-se nos serviços centrais: é uma Administração Pública vinculada essencialmente a “lógicas burocráticas” assentes em concepções hierárquicas e orientadas para a uniformidade e o controlo;



- g) O tipo de controlo que a Administração Central exerce sobre os restantes órgãos foi conforme às condições sociais e políticas que o país viveu: no primeiro período (1983-1991) houve mais um controlo ideológico que burocrático; o segundo (1992-2009) foi caracterizado por um controlo mais burocrático que ideológico. Contudo, pode-se afirmar que genericamente a Administração Central exerce sobre todos os restantes órgãos um controlo burocrático.
- h) O controlo burocrático e o controlo ideológico são ambos reveladores da própria máquina centralizadora de que os Serviços centrais necessitavam para levar à implementação e controlo da execução das suas políticas.
- i) O controlo burocrático é uma actividade de suporte que enquadra legalmente os valores ideológicos do regime vigente: as estruturas burocráticas são (foram) usadas para o estabelecimento de mecanismos, critérios e padrões congruentes com a ideologia dominante.

Não obstante as conclusões apresentadas, este trabalho, e à semelhança de todos os trabalhos académicos com um carácter exploratório, enferma de algumas limitações. Uma advém das opções metodológicas feitas, outras da natureza do objecto de estudo em causa, outras ainda da escassez de dados sistematizados sobre a realidade educativa em análise.

No projecto inicial de investigação propus-me realizar uma pesquisa sobre os modelos de administração do sistema educativo em Moçambique centrando a análise no plano das “orientações”, por um lado e, por outro, no das “práticas”. Esta intenção decorria do reconhecimento de que a administração implica, entre outros elementos, estruturas, processos e actores.

Porém, no decurso da realização do trabalho de investigação, particularmente no design metodológico, fui confrontado com a dificuldade de aliar estes dois planos: primeiro, porque os procedimentos teóricos e metodológicos do modelo adoptado eram mais exigentes; segundo, o contacto com os actores, isto é, aqueles que pela acção e em diferentes níveis interpretam, recriam e (re)produzem novas regras, foi impossibilitado devido à distância e à escassez de tempo; terceiro, e como consequência daquele facto, os resultados não estariam disponíveis em tempo considerado “certo” para a sua apresentação pública. Estas três ordens de razões determinaram que a análise ficasse apenas no plano das “orientações”.

É portanto indispensável que nos futuros trabalhos também se integre nas análises sobre a educação em Moçambique as “lógicas de acção” de modo a alargar e aprofundar o conhecimento da administração do sistema educativo do país nos vários níveis.

Há, como ficou referido mais acima, um tipo de limitações decorrentes da natureza do objecto de estudo. Enquanto a década de oitenta e noventa constituía um período de grandes mudanças, e a educação ganhava uma maior centralidade no âmbito da investigação científica, em Moçambique, como de resto na maior parte dos países africanos, a chamada “comunidade científico-educacional” era e continua sendo uma raridade. Daqui resulta que a análise da educação moçambicana na linha de investigação aqui adoptada, nomeadamente da *administração e políticas educativas*, não esteja suportada por quadros teóricos mais ou menos precisos e ancorados nos factores nacionais e/ou locais.

É, por isso, imprescindível a consciencialização sobre este facto de modo a evitar que as conclusões que se possam tirar, porque suportadas e muitas vezes realizadas em instituições e/ou universidades estrangeiras, sejam uma simples reprodução de agendas de investigação desarticuladas da realidade em estudo.

A escassez de informações sistematizadas sobre a realidade educacional moçambicana contrasta com a elevada importância que, pelo menos ao nível da agenda e do discurso político oficial, coloca a educação como uma das áreas prioritárias para o desenvolvimento do país. A inexistência de um sistema de informação estatística consistente que permita uma visão global do sistema educativo, principalmente para as zonas rurais, deixa sem resposta uma parte significativa de questões que não são apenas importantes para a administração e gestão do sistema educativo, mas também para a investigação. A realização deste trabalho foi condicionada por esse facto.

Neste contexto, é importante sugerir algumas propostas de investigação para os futuros trabalhos que, sem pretensões nem condições de serem únicas, podem contribuir para a construção de referenciais teóricos e analíticos cada vez mais consistentes e que sirvam como quadro de referência para o conhecimento e explicação no campo das pesquisas em educação, por um lado, e como ferramentas indispensáveis a ter em conta na definição da natureza e dos conteúdos da actividade administrativa do sistema educativo em Moçambique. Algumas das linhas de investigação que a seguir se propõem aparecem ao longo deste trabalho como uma matriz teórica adoptada, outras como fonte de referência,

mas grande parte delas são apenas contributos que podem ser relevantes para o conhecimento da educação em Moçambique.

Uma primeira linha de investigação, assente no campo das políticas educativas haveria de procurar fornecer elementos para a compreensão da matriz ideológica subjacente à política da educação do regime da FRELIMO no país; ainda neste âmbito, o estudo dos problemas/questões que a construção/consolidação de uma “educação para todos” levanta para um país que pela sua natureza é multicultural e multilingue.

Uma segunda linha de investigação, também assente no campo das políticas educativas, haveria de procurar apreender as problemáticas que a oferta e a procura de ensino no país colocam para o Estado e para as populações: por um lado, estamos diante de um Estado que se lhe reconhece semelhanças com os outros estados africanos, mas também apresenta características particulares e, por outro, uma população cuja história é cruzada por valores próprios, é atravessada por uma fase marcada pela colonização, seguida por um período dito da revolução e, finalmente, da liberalização e do “combate à pobreza”.

A formação e participação dos professores nos processos de mudança que o país atravessou (e continua a atravessar) aparece como mais uma linha de investigação que permitiria a compreensão das (des)articulações entre as mudanças políticas e institucionais e as mudanças dos protagonistas envolvidos.

No campo da administração da educação, a investigação sobre a participação dos professores na gestão escolar, os elementos estruturantes da governação da escola e os modelos de gestão escolar, parece ser uma linha de investigação que poderá fornecer informações importantes na construção de alternativas para a realidade presente e na apreensão das (des)articulações entre o plano das orientações e o das práticas.

Finalmente, e num outro plano em que se possa articular os contributos vindos da Economia e da Estatística no domínio da educação, a linha de investigação daí decorrente poderá fornecer elementos valiosos para a planificação e formulação de decisões.

**Bibliografia**

- AFONSO, A. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional: para uma análise Sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.
- AFONSO, A. (2002). O Neoliberalismo Educacional mitigado numa Década de governação Social-Democrática. In L. Lima e A. J. Afonso, *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 33-52.
- ALMEIDA, L. e FREIRE, T. (2007). *Metodologia de Investigação em Psicologia e Educação*. Braga: Psiquilibrios Edições.
- ALMEIDA, P. R. (1979). *História do Colonialismo Português em África: cronologia do século XIX*. Lisboa: Editorial Estampa.
- AL-TANEIJI, S. e MCLEOD, L. (2008). Towards decentralized management in United Arab Emirate (UAE) schools. *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 19, nº 3, 275 -291.
- ANTUNES, F. (2004). *Políticas Educativas nacionais e globalização. Novas instituições e processos educativos: o subsistema de Escolas Profissionais em Portugal (1987-1998)*. Braga: Universidade do Minho
- BALL, S. (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em Educação. *Currículo Sem Fronteira*, v1, nº 2, pp 99-116.
- BARDIN, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BILALE, F. J. C. (2007). *Educational Performance in Mozambique: an economic perspective*. (Master Thesis in Economic) University of Stellenbosch.
- CHABAL, P. (1994). *Power in Africa: an essay in political interpretation*. New York: St. Martin's Press.
- CHABAL, P. (2002). *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. London: Hust & Company.
- COSTA, I. e OULAI, D. (2003). *Orçamentos e Despesas de Educação - Perspectivas em Cabo Verde, Angola e Moçambique*. Paris: Instituto Internacional de Planeamento da Educação.
- COSTA, J. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Asa Editores.

- CLOSSON, R., MAVIMA, P. and SIABI-MENSAH, K. (2002). The shifting development paradigm from State centeredness to decentralization: what are the implication of adult education. *Convergence*, vol 35, nº 1 pp. 28-42.
- DAVIES, L.; HARBER, C. e DZIMADZI, C. (2003). Educational Decentralization in Malawi: a study of process. *Compare*, vol. 33, pp. 139-154
- DOWDING, K. (2008). Desafios à Administração Pública: Dar Poder aos Consumidores. In José Manuel Moreira, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (Cord.). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma do Serviço Público*. Coimbra: Almedina, pp. 11-23.
- FENWICK, J. e BAILEY, M. (1998). Decentralisation and Reorganisation in Local Governmente. *Public Policy an Administration*. Vol 13, nº 2, 26-39.
- FERNANDES, A. Sousa (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado e F. I. Ferreira, *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA Editores, pp. 53-89.
- FIGUEIREDO, M. I. (1993). *A Reforma educativa portuguesa de 1986: retórica e realidade*. (tese de Mestrado) Braga: Universidade do Minho.
- FORMOSINHO, J. (1987). *Educating for passivity. A study of Portuguese Education (1926-1968)* Ph. D. Thesis, London: University of London.
- FORMOSINHO, J. (1999a). A Renovação Pedagógica numa Administração Burocrática Centralizada. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, M. J. Sarmiento e F. I. Ferreira. *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho, pp. 11-23.
- FORMOSINHO, J. (1999b). De serviço do Estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. In João Formosinho, António S. Fernandes, Manuel J. Sarmiento e Fernando I. Ferreira. *Comunidades Educativas: Novos desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho, pp. 25- 69.
- FORMOSINHO, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado e F. I. Ferreira. *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Lisboa: ASA Editores, pp.13-52.

- FURTADO, A. (2005). *Administração e Gestão da Educação na Guiné-Bissau: Incoerências e descontinuidades*. (Tese de Doutoramento) Aveiro: Universidade de Aveiro.
- GEEN, A. (1990). *Education and State formation: the rise of education systems in England, France and USA*. London: The Macmillan Press.
- GÓMEZ, M. (1999). *Educação Moçambicana: história de um Processo*. Maputo: Livraria Universitária.
- GUERRA, I. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: sentidos e formas de uso*. Cascais: Princípia Editora.
- GUIMARÃES, J. M. (1999). *A Política «Educativa» do Colonialismo Português em África*. Lisboa: Profedições.
- GUIMARÃES, M. H e ANTUNES, S. F. (2001). Desconcentração, descentralização e diplomacia comercial das regiões. *Revista de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 2, pp. 48-57.
- HALL, M. e YOUNG, T. (1997). *Confronting Leviathan: Mozambique since Independence*. London: Hust & Company.
- HARRIES, P. (1998). Christianity in Black and White: The Establishment of Protestant Churches In Southern Mozambique. *Lusotopie*, pp. 317-333.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2010). Contas Nacionais Preliminares IV trimestre de 2009. Maputo: Direcção das Contas Nacionais e Indicadores Globais.
- JENSET, I. S. (2005). *Democratization as development aid in Mozambique: wich role does education for citizenship play?* (Master Thesis in Education) Oslo: University of Oslo.
- JOUANNEAU, D. (1995). *Le Mozambique*. Paris: Éditions KARTHALA.
- KARLSEN, E. (2000). Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education. *Journal Education Policy*, vol. 15, nº 5, pp. 525-538.
- KICKERT, W. (2008). Características distintivas da reforma administrativa e estatal na Europa Meridional. In José Manuel Moreira, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (coord.). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma do Serviço Público*. Coimbra: Almedina, pp. 49-80.

- LAUGLO, J. (1995). Forms of decentralisation and their implications for Education. *Comparative Education*, vol 31, pp. 5-29.
- LE GRAND, J. (2007). *The Other Invisible Hand*. Oxford: Pricenton University Press.
- LIMA, L. (1998). *Construindo modelos de gestão escolar*. Cadernos de Organização e Gestão Curricular. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- LUGAZ, C. e GRAUWE, A. (2009). Decentralization in education. *International Institute for Educational Planning: News Letter*, vol. 27, nº 3, pp. 4-5.
- MACGINN, N e WELSH, T. (1999). *Decentralization in Education: why, when, what and how?* Paris: International Institute for Educational Planning.
- MARTINS, Z. (1997). Mozambique: Some considerations on educational research, policy formulation and decision-making. *Prospects*, vol 4, pp. 619-626.
- MATAVELE, H. (2002). *Currículo de Matemática do 2º ciclo do Ensino Secundário em Moçambique: do enunciado ao implementado*. (dissertação de Mestrado) Aveiro: Universidade de Aveiro).
- MAZULA, B. (1995). *Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique: 1975-1985*. Edições Afrontamento.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (2006). *Plano Estratégico da Educação e Cultura (2006-2010/2011): Fazendo da escola um pólo de desenvolvimento consolidando a Moçambicanidade*.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (2006). *Plano Estratégico da Educação e Cultura (2006-2010/2011): Fazendo da escola um pólo de desenvolvimento consolidando a Moçambicanidade*.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS: Relatório de Execução da Conta do Orçamento do Estado (2005).
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS: Relatório de Execução da Conta do Orçamento do Estado (2006).
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS: Relatório de Execução da Conta do Orçamento do Estado (2007).
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS: Relatório de Execução da Conta do Orçamento do Estado (2008).
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS: Relatório de Execução da Conta do Orçamento do Estado (2009).

- MINISTÉRIO DO PLANO E FINANÇAS E MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003). *A Despesa pública com a Educação em Moçambique*. Cascais: Principia.
- NEWITT, M. (1997). *A History of Mozambique*. London: Hust & Company.
- NGOENHA, S. (1999). Os missionários suíços face ao nacionalismo moçambicano: entre a tsonganidade e a moçambicanidade. *Lusotopie*, pp. 425-436.
- PASSOS, A. (2009). *A Comparative Analysis of teacher competence and its effect on pupil performance in upper primary schools in Mozambique and other SACMEQ countries*. (Phd Thesis in Policy Studies) Pretória: University of Pretoria.
- REPÚBLICA de Moçambique (1990). Constituição de Moçambique. AWEPA.
- REPÚBLICA de Moçambique (2004). Constituição de Moçambique.
- REZAZADEH, R. (1961). The concept of centralization and decentralization: an analysis and evaluation. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 27, pp. 425-430.
- RONDINNELI, D. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*. nº 47, pp. 133-145.
- SILVA, E. (2004). *O burocrático e o político na administração universitária: continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Universidade do Minho.
- TEODORO, A. (2003). *Globalização e Educação: políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto: Edições Afrontamento.
- TEODORO, A. (2001). *A Construção Política da Educação. Estado, Mudança Social e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- THYNNE, I. e WETTENHAL, R. (2004). Public management and organizational autonomy: the continuing relevance of significant earlier knowledge. *Internacional Review of Administrative Sciences*, vol 70, nº4, pp. 609- 621.
- UNESCO (1988). As funções da administração da Educação: Planeamento e Administração da Educação e Equipamentos educativos. *Módulos de formação*.
- WEBER, M. (1966). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In Edmundo Campos (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. pp. 16-27.



- WELCH, E. e WONG, W. (2001). Effects of Global Pressures on Public Bureaucracy: Modeling a New Theoretical Framework. *Administration and Society*, vol. 33, n° 4, pp. 371-402.
- WILLIAMS, R. e CHILDS, P. (1997). *An Introduction to Postcolonial Theory*.

### **Normativos legais**

**Lei 4/83, de 23 de Março** (Aprova a Lei do Sistema Nacional de educação e define os princípios fundamentais na sua aplicação.)

**Decreto Presidencial 71/83, de 29 de Dezembro** (Estabelece os objectivos e funções principais do Ministério da Educação)

**Despacho de 27 de Dezembro de 1989** (Reajusta as Normas de Transferências de professores e fixa os mecanismos que ofereçam celeridade e segurança para o efeito)

**Despacho de 31 de Janeiro de 1990** (Revoga o Despacho de 23 de Maio de 1986, que aprova os Planos de Estudos do Subsistema de Educação Geral e aprova os Planos de Estudos para os ensinos primário e secundário para os anos lectivos de 1991 e 1992)

**Decreto 11/90, de 1 de Junho de 1990** (Autoriza o exercício de actividades de ensino particular e de explicador e revoga os artigos 1 e 6 do Decreto nº 12/75, de 6 de Setembro)

**Diploma Ministerial nº 66A/90, de 25 de Julho** (Redefine a nomenclatura dos estabelecimentos de ensino, a designação oficial e determina os respectivos quadros de pessoal)

**Diploma Ministerial nº 92/90, de 20 de Setembro de 1990** (Revoga o Diploma Ministerial nº 40/85, de 11 de Setembro e publica o Estatuto do Ministério da Educação.)

**Despacho Presidencial 92/90, de 24 de Outubro** (Revoga o Diploma Ministerial 40/85, de 11 de Setembro e publica o estatuto do Ministério da Educação)

**Diploma Ministerial nº 63/91, de 26 de Junho** (Aprova o Regulamento Geral das Escolas do Ensino Privado)

**Despacho de 17 de Julho de 1991** (Determina a dispensa de frequência nas disciplinas em que os alunos do nível médio aprovam em todos os subsistemas do Sistema Nacional de Educação)

**Diploma Ministerial nº 100/91, de 21 de Agosto** (Determina a dispensa da frequência de algumas disciplinas por alunos matriculados nas Escolas: Escola Nacional de Dança, Escola Nacional de Música)

**Lei 6/92 de 6 de Maio** (Reajusta o quadro geral do sistema educativo e adequa as disposições contidas na Lei 4/83, às actuais condições sociais e económicas do país, tanto do ponto de vista pedagógico como organizativo)

**Diploma Ministerial nº 102/92, de 22 de Julho** (Altera os exames nas classes terminais do Ensino Geral do Sistema Nacional de Educação - Concernente ao Ensino Geral e Educação de Adultos)

**Lei 1/93 de 24 de Julho** (Lei do Ensino Superior)

**Diploma Ministerial nº 79/96, de 28 de Agosto** (Aprova o Regulamento de Avaliação do Ensino Secundário Geral)

**Lei 2/97, de 18 de Fevereiro** (Aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais)

**Lei 7/97, de 31 de Maio** (Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais)

**Regulamento do Ensino Secundário Geral. (1998)**

**Diploma Ministerial nº 135/99, de 29 de Dezembro** (Cria as Zonas de Influência Pedagógica e aprova o respectivo Regulamento.)

**Despacho de 31 de Maio de 2000** (Revoga todas as disposições sobre a matéria e fixa a avaliação quantitativa da disciplina de Educação Física. Fixa que as aulas de Educação Física passam a ser ministradas em dois tempos lectivos de quarenta e cinco minutos cada, duas vezes por semana)

**Lei 5/2003, de 21 de Janeiro:** (Altera a Lei 1/93 e adequa o seu conteúdo ao desenvolvimento do Ensino Superior em Moçambique e ao surgimento de novas instituições de Ensino Superior)

**Despacho de 29 de Janeiro de 2003** (Simplifica alguns procedimentos concernentes ao processo de matrículas e inscrições nas instituições de ensino existentes no país)

**Diploma Ministerial nº 16/2003, de 12 de Fevereiro** (Atinente à adequação do Regulamento de Avaliação do Ensino Secundário Geral ao Regime Trimestral.)

**Lei 4/2003, de 27 de Março:** (Lei dos órgãos locais do Estado)

**Lei 8/2003, de 19 de Maio** (Estabelece princípios e normas de organização, competências e de funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e localidade.)

**Diploma Ministerial nº 126/2003, de 10 de Dezembro** (Atinente ao Regulamento de Avaliação do Ensino Secundário Geral.)

**Diploma Ministerial nº 92/2004, de 19 de Maio** (Aprova o Regulamento dos exames extraordinários)

**Decreto Presidencial 13/2005, de 4 de Fevereiro:** (Sobre a extinção e criação de ministérios, a extinção e criação de cargos e sobre a transição de competências, funções, meios humanos, materiais e financeiros para os novos ministérios)

**Decreto Presidencial 18/2005, de 31 de Março** (Sobre atribuições e competências do MEC)

**Decreto Presidencial 18/2005, de 31 de Março** (Publica o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação e Cultura)

**Diploma Ministerial nº 182/2005, de 7 de Setembro** (Concernente ao artigo 71º do Regulamento das Escolas do Ensino Secundário Geral)

**Diploma Ministerial nº 183/2005, de 7 de Setembro** (Concernente ao Plano de Estudos do 2º ciclo do Ensino Secundário Geral)

**Decreto nº 11/2005** (Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado)

**Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto** (Estabelece o quadro de transferência de competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais)

**Diploma Ministerial nº 156/2006, de 20 de Setembro** (Fornecer elementos para operacionalizar as actividades de férias para professores e alunos)

**Despacho de 31 de Outubro de 2007** (Atinente a organização da comunidade escolar, em especial os alunos e professores.)

**Diploma Ministerial nº 76/2008, de 3 de Setembro** (Introduz gradualmente a correcção electrónica das provas de exame com base na leitura óptica de perguntas de escolha múltipla nos subsistemas de Educação Geral, Educação Técnico Profissional e Vocacional e Formação de Professores)