



**Universidade de Aveiro** Departamento de Educação e Psicologia  
**Ano 2017**

**José Carlos**                      **Centralização da administração educativa em Angola e**  
**Fernando Zacarias**           **insucesso escolar: que relação?**





**Universidade de Aveiro** Departamento de Educação e Psicologia  
**Ano 2017**

**José Carlos  
Fernando Zacarias**

**Centralização da administração educativa em Angola e  
insucesso escolar: que relação?**

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





## **Dedicatória**

Dedico este trabalho à minha família que, em silêncio, aguardou pelo culminar desta obra e pelo final dos longos momentos que lhes privei da minha presença. Agradeço-vos pelo incentivo e apoio prestado, mas, sobretudo, pela confiança que em mim sempre depositaram para prosseguir até as últimas consequências.



## **O Júri**

Presidente

Prof.<sup>a</sup> Doutora Paula Ângela Coelho Henriques dos Santos, Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

Doutor Fernando Luís Teixeira Diogo, Professor Adjunto do Instituto Politécnico do Porto - Escola Superior de Educação

Professor Doutor António Augusto Neto Mendes, Professor Associado da Universidade de Aveiro





## **Agradecimentos**

Agradeço, primariamente, a Jáh, o meu pai celestial, que durante todo este tempo me protegeu e deu forças para continuar mesmo quando sob as mais difíceis carências e dificuldades, me mostrei indiferente para com ele. Seguidamente, agradeço aos meus pais, Aurora José Fernando Zacarias e Carlos Alberto Zacarias (que Jáh o tenha na sua memória), a primeira por me ter colocado neste mundo, e o segundo por me ter inculcado valores que me ajudaram a perceber, desde muito cedo, o valor dos estudos. Agora sim, e como não poderia deixar de ser, expresso os meus mais exaustivos agradecimentos ao meu incansável, devotado, solícito e competente orientador, Professor Doutor António Augusto Neto Mendes, não apenas por ter sido a luz que me iluminou durante este percurso, mas, sobretudo, pela disposição e disponibilidade que sempre demonstrou em partilhar os seus conhecimentos e em ajudar-me a construir e desconstruir determinadas lógicas - eterna gratidão. Agradeço também, às minhas professoras e professores do Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro, os mestres que me ajudaram a trilhar este percurso: Manuela Bento Gonçalves, Nilza Costa e Jorge Adelino Costa. Agradeço também, ao pessoal da Secretaria e Biblioteca do DEP da UA, pela solicitude demonstrada desde a minha chegada à Universidade de Aveiro. Sei que existem coisas pelas quais não se deve agradecer, não porque nos falem palavras, mas por não ser possível expressar por palavras o reconhecimento de tamanho gesto, porém não perdoaria a mim mesmo se não dedicasse os meus agradecimentos à Georgeth Pereira de Sousa, por todo o apoio, paciência e atenção demonstrados - a si serei sempre grato. Aos meus colegas do INIDE que direta ou indiretamente apoiaram-me, com particular realce para o Doutor Pedro Nsiangengo, a quem deverei eternamente o incentivo e a opção pela UA como destino para a concretização deste projeto de vida - o meu muito obrigado, chefe. Por último, mas não em importância, apenas porque estes, sim, estiveram, estão e sempre estarão comigo (pelo menos enquanto vivos) agradeço aos MEUS, a minha ALA DIREITA, pela intercompreensão que sempre nos caracterizou e por serem os camaradas que são - o meu muito obrigado.



**Palavras-chave**

Administração educativa em Angola, centralização, políticas educativas, insucesso escolar

**Resumo**

A administração educativa em Angola é marcada por uma forte intervenção do Estado central na definição, planificação e execução das políticas educativas enquanto principal regulador do seu SEE. Contudo, as políticas públicas que guiam a sociedade angolana, mais concretamente as do domínio da educação, resultam de um conjunto de interações complexas envolvendo múltiplos atores, o que configura um complexo quadro de relações devido à imprevisibilidade das ações e reações destes mesmos intervenientes. O presente estudo procura compreender as implicações da centralização da administração educativa na materialização das políticas de combate ao insucesso escolar em Angola. O estudo é de carácter qualitativo e eminentemente exploratório e descritivo, tendo contado com a realização de sete entrevistas, das quais participaram responsáveis de órgãos e estruturas do Ministério da Educação da República de Angola. Com as entrevistas pretendeu-se recolher as perceções dos responsáveis da administração educativa sobre a centralização educativa em Angola, mais concretamente sobre o seu impacte na materialização das políticas educativas de combate ao insucesso escolar. A análise dos dados recolhidos, sugeriu que, para uma maior eficácia, celeridade e adequação das respostas da administração educativa em Angola perante a questão do insucesso escolar, é imperiosa a efetivação de uma gestão mais autónoma, democrática e participativa do seu SEE, possibilitando assim que cada região do país e cada escola progridam de modo diferente das outras, dentro do seu contexto, mas não distanciada da realidade global, deixando a sociedade angolana beneficiar-se dos frutos e da riqueza da sua diversidade.



**Keywords**

Educational administration in Angola, centralization, educational policies, school failure

**Abstract**

Educational administration in Angola, centralization, educational policies, school failure The education administration in Angola is characterized by a strong intervention of the central State in the definition, planning and execution of education policies as the main regulator of its Teaching and Education System. However, public policies that guide society in Angola, specifically in the field of education, emerge from a complex set of interactions involving multiple actors, which generates a complex framework of relations due to the unpredictability of the actions and reactions of stakeholders. This research seeks to understand the implications of the centralization of education administration in policy-making to prevent school failure in Angola. The study is qualitative and eminently exploratory and descriptive, with seven interviews conducted with representatives of the Ministry of Education in Angola. Interviews were aimed at gathering the perceptions of those in charge of the educational administration about educational centralization, and more specifically about the impact of education policies on school failure. Results suggest that in order to increase effectiveness, speed and adequacy of the education administration's responses to deal with the problem, a more autonomous, democratic and participatory management of the Teaching and Education System must be put in place, thus enabling each region of the country and each school to progress in a different way, within its context, but not distanced from the global reality, leaving the Angolan society to benefit from the fruits and wealth of its diversity.



***"É fácil saber o que queremos dizer, o que é difícil é dizê-lo".***

**(Mário Vargas Llosa).**





## **Lista de Siglas e Abreviaturas**

CAARE - Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Reforma Educativa

DNASE - Direção Nacional para Acção Social Escolar

DNETP - Direção Nacional do Ensino Técnico-Profissional

EP - Ensino Primário

ES - Ensino Secundário

GEPE - Gabinete de Estudos Planeamento e Estatísticas

INE - Instituto Nacional de Estatísticas

INFQE - Instituto Nacional de Formação de Quadros da Educação

INIDE - Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação

LBSE - Lei de Bases do Sistema de Educação

LBSEE - Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MED - Ministério da Educação

MPDT - Ministério do Planeamento e Desenvolvimento Territorial

MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola

MPLA-PT - Movimento Popular de Libertação de Angola - Partido do Trabalho

ONG - Organização Não-Governamental

PAM - Programa Alimentar Mundial

PAN-EPT - Projeto de Acção Nacional - Educação Para Todos

PME - Projeto Merenda Escolar

QAD - Quadro de Acção de Dakar

RE - Reforma Educativa

RPA - República Popular de Angola

SEE - Sistema de Educação e Ensino

UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura



UNITA - União Nacional para Independência Total de Angola

ZIP - Zona de Influência Pedagógica

1º CES - 1º Ciclo do Ensino Secundário

2º CES - 2º Ciclo do Ensino Secundário



## Lista de Quadros

Quadro 1- População de Angola em 1940 .....	17
Quadro 2 - População "Civilizada" Ativa em 1940 Distribuída por Grupos Somáticos.....	17
Quadro 3 - Número de Indivíduos Assalariados e Por Conta Própria Exercendo uma Profissão.....	18
Quadro 4 - Percentagem da População Ativa "Civilizada" nos 4 Principais Ramos de Atividade.....	19
Quadro 5 - Diferenças entre as Leis 13/01 e 17/16 na Conceção da Educação em Angola .....	29
Quadro 6 - Caraterísticas Gerais dos Sistemas Segundo Bertrand & Guillemet (1988) .....	51
Quadro 7 - Caraterização Geral dos Sistemas Educativos .....	56
Quadro 8 - Tipologia de S.E .....	59
Quadro 9 - Objetivos da 2ª Reforma Educativa e Resultados Esperados.....	121
Quadro 10 - Órgãos e Serviços do MED .....	132
Quadro 11- Cronograma de Realização das Entrevistas .....	138
Quadro 12 - Dimensões e Categorias de Análise das Entrevistas .....	139



## **Lista de Tabelas**

Tabela 1- Infraestruturas Escolares e Corpo Docente do Ensino de Base Regular entre 1981-1984 .....	110
Tabela 2- Dados sobre o Aproveitamento Escolar no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo nos Diferentes Níveis do Ensino Regular.....	114
Tabela 3- Evolução de Salas de aula de 2004-2011 .....	122





## Lista de Figuras

Figura 1 - Fluxograma do Sistema Nacional de Educação Aprovado em 1977 e implementado em 1978.....	23
Figura 2 - Etapas e Fases da 2ª Reforma Educativa.....	26
Figura 3 - Divisão Política e Administrativa de Angola91 .....	91
Figura 4 - Esquema Representativo das Categorias de Análise Construídas para a Dimensão: Caraterização do Modelo Centralizado de Administração Educativa em Angola .....	141
Figura 5 - Esquema Representativo das Categorias de Análise Construídas para a Dimensão: Perceção sobre os Factores que Estão na Base do Insucesso Escolar em Angola .....	145
Figura 6 - Esquema Representativo das Categorias e Subcategorias de Análise Construídas para a Dimensão: Políticas Educativas Existentes em Angola para o Combate do Insucesso Escolar.....	149
Figura 7 - Esquema Representativo das Categorias e Subcategorias de Análise Construídas para a Dimensão: perspectivas sobre o atual modelo centralizado de administração educativa .....	152



## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1- Percentual de Alunos Matriculados nos Diferentes Níveis e Ciclos do Ensino Regular no Ano Letivo 2015/2016 por Sexo148 .....	115
Gráfico 2- Taxas de Aprovação nos Diferentes Níveis e Ciclos de Ensino Regular no Ano Letivo 2015/2016 por Sexo .....	116
Gráfico 3- Factores do Insucesso Escolar Valorizados pelos Inqueridos.....	148



# ÍNDICE GERAL

Resumo

Abstract

Lista de Siglas e Abreviaturas

Lista de Quadros

Lista de Tabelas

Lista de Figuras

Lista de Gráficos

Introdução..... 1

PARTE I - REVISÃO DA LITERATURA/ FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA ..... 8

CAPÍTULO 1 – A EDUCAÇÃO EM ANGOLA: UMA PERSPETIVA HISTÓRICA..... 9

1.1 O ensino em Angola durante o período da ocupação colonial portuguesa ..... 9

1.2. A legislação colonial portuguesa e a situação sociopolítica em Angola entre 1914 a 1950..... 113

1.3. O fim do período colonial: bases e fundamentos da Primeira Reforma Educativa em Angola ..... 21

1.4 A Segunda Reforma Educativa e a estruturação de um novo Sistema de Educação e Ensino em Angola ..... 25

CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ORGANIZAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO ..... 32

2.1 A Escola como organização educativa: origem, conceito e funções..... 32

2.2. Imagens organizacionais da Escola: A escola como instituição burocrática ..... 35

2.3 Administração: origem e principais abordagens teóricas..... 38

2.4. A abordagem clássica da administração..... 40

2.5. A abordagem humanística da administração: teoria das relações humanas..... 45

2.6. Abordagem estruturalista da administração: modelo burocrático da organização.... 46



CAPÍTULO 3 - MODELOS E NÍVEIS DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO.....	50
3.1 O sistema educativo e seus componentes.....	50
3.2 Caracterização geral e tipologia dos sistemas educativos.....	56
3.3. Administração educacional e administração da educação: breve enquadramento teórico conceitual .....	60
3.4. Modelos e níveis de administração do sistema educativo.....	64
3.5. O modelo de administração da educação centralizado.....	65
3.5.1. A concentração administrativa.....	67
3.5.2. A desconcentração administrativa .....	67
3.5.3. Vantagens e desvantagens da centralização administrativa.....	69
3.6. O modelo de administração da educação descentralizado: vantagens e desvantagens .....	72
3.7. Níveis e funções da administração educativa.....	78
3.8. O nível de administração central .....	78
3.9. O nível de administração regional ou intermédio .....	80
3.10. O nível de administração local .....	82
CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS EDUCATIVAS EM ANGOLA E A TEMÁTICA DO INSUCESSO ESCOLAR.....	85
4.1 Organização política e administrativa do Estado angolano .....	85
4.2. O insucesso escolar: sua origem etimológica e etiológica .....	91
4.3. Teorias explicativas do insucesso escolar .....	95
4.4. Algumas das desigualdades face ao insucesso escolar.....	103
4.5. Insucesso escolar em Angola: Algumas considerações .....	108
4.6. Políticas educativas existentes em Angola para combater o insucesso escolar .....	117
PARTE II- ESTUDO EMPÍRICO .....	128





CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA .....	129
5.1 Posicionamento metodológico .....	129
5.2. Contexto da pesquisa e seus participantes.....	130
5.3. Técnicas de recolha e tratamento da informação .....	133
5.4. Análise documental .....	134
5.5. Entrevista semiestruturada .....	134
5.6. Análise de conteúdo .....	135
5.7. Percurso da investigação empírica .....	136
CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO E SÍNTESE DOS RESULTADOS .....	139
6.1. Apresentação dos resultados .....	139
6.1.1. Caraterização do modelo centralizado de administração educativa em Angola ..	140
6.1.1.1 Perceções sobre o modelo de administração vigente .....	141
6.1.1.2. Níveis e estruturas de administração .....	142
6.1.1.3. Conceção de políticas e tomada de decisões.....	143
6.1.1.4. Relação entre os diferentes órgãos.....	143
6.1.2 Perceção sobre os factores que estão na base do insucesso escolar em Angola ...	144
6.1.2.1. Formação inicial de professores .....	145
6.1.2.2. Condição social do aluno .....	146
6.1.2.3. Condições de realização do processo de ensino-aprendizagem.....	146
6.1.2.4. Distância escola/casa .....	146
6.1.2.5. Falta de domínio da língua de ensino .....	147
6.1.3. Políticas educativas existentes em Angola para o combate ao insucesso escolar.	149
6.1.3.1. Apoios e incentivos financeiros .....	149
6.1.3.2. Gratuitidade do Ensino .....	150
6.1.3.3. Formação contínua de professores.....	150
6.1.3.4. Promoção do ensino nas línguas de Angola .....	151



6.1.3.5. Eficácia das políticas de combate ao insucesso Escolar .....	151
6.1.4 Perspetivas sobre o atual modelo centralizado de administração educativa .....	152
6.1.4.1. Modelo centralizado como condicionador da eficácia das políticas de combate ao insucesso escolar .....	153
6.1.4.2. Necessidade de descentralização e de autonomia das escolas .....	153
6.1.4.3. Perspetiva de manutenção do atual modelo .....	154
6.1.4.4. Envolvimento de outros órgãos e instituições no combate ao insucesso escolar .....	154
6.2. Síntese dos resultados apresentados .....	155
Considerações Finais.....	161
Limitações da Pesquisa .....	165
Perspetivas Futuras.....	166
Referências Bibliográficas .....	167
Anexos .....	177
Anexo 1 - Organigrama do Ministério da Educação da República de Angola .....	178
Anexo 2 - Fluxograma do Sistema de Educação e Ensino Angolano .....	179
Anexo 3 - Pedido de Autorização ao Ministro da Educação para a Realização do Inquérito .....	180
Anexo 4 - Protocolo da Entrevista .....	181
Anexo 5 - Preparação da Entrevista .....	182
Anexo 6 - Planificação da Entrevista .....	183
Anexo 7 - Guião de Entrevista .....	184
Anexo 8 - Quadro de Categorização das Dimensões da Entrevista .....	186
Anexo 9 - Alunos Matriculados no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo.....	194
Anexo 10 - Alunos Aprovados no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo .....	195
Anexo 11 - Alunos Reprovados no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo .....	196
Anexo 12 - Alunos Desistidos no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo .....	197



## Introdução

A problemática da administração educativa é hoje objeto de crescente preocupação, quer por parte dos governos quer dos gestores educacionais e de outros setores da sociedade. Diversas áreas da investigação educacional têm dedicado atenção a esta temática dada a relevância social e política da prática educativa.

De igual modo, as pesquisas, avaliações e análises de políticas têm-se concentrado, fundamentalmente, no entendimento e superação das desigualdades no próprio campo da educação escolar, mormente no que diz respeito ao analfabetismo ainda subsistente em algumas regiões, os baixos níveis de escolarização, repetências, bem como desigualdades que se observam nos percursos escolares (Arroyo, 2010, p. 1382).

Assim, dentro do conjunto de opções e possíveis respostas a tais inquietações, o foco tem incidido ora no aluno (seu contexto socio-económico, motivação), no professor (formação e informação, práticas, metodologias e estratégias de ensino) ou na estrutura organizacional e funcional da própria escola (condições de realização do processo de ensino-aprendizagem, atendimento das diferenças, afetação de técnicos docentes e não docentes, disponibilidade de recursos, entre outros).

Perante este leque de situações, nos últimos tempos têm sido experimentadas várias políticas educativas orientadas para a regulação e controlo dos processos educativos, dando-se particular realce à melhoria dos indicadores de sucesso e aproveitamento escolar. Contudo, pensa-se que a compreensão destes mesmos processos sugere, por um lado, um olhar para dentro da escola, sua organização e gestão pedagógica, estratégias de ensino orientadas para a melhoria dos resultados dos alunos, formação e capacitação dos seus quadros, etc. Por outro lado, sugere também a análise das dinâmicas sociais, económicas e políticas que timoneiam o processo de conceção e implementação de tais políticas.

O presente trabalho tem como tema "*Centralização da administração educativa em Angola e insucesso escolar: que relação?*". Com o mesmo pretende-se compreender as implicações do modelo centralizado de administração educativa em Angola na materialização das políticas de combate ao insucesso escolar.

A escolha de um tema tende a afigurar-se uma questão complexa e sinuosa dada a variedade de factores que concorrem para o efeito. Deste modo, vários foram os elementos que

influenciaram a escolha do referido tema, tendo cada um deles desempenhado um papel diferenciador, porém complementar.

Na qualidade de ator social, e sendo também produto do Sistema de Educação e Ensino angolano (SEE), o pesquisador teve a oportunidade de vivenciar as dificuldades com as quais este sistema se debateu, tendo sido também, vítima das inúmeras desigualdades que se produzem e reproduzem no quotidiano escolar angolano, o que o levou, desde cedo, a interrogar-se sobre a passividade da instituição escolar perante tal situação. Por outro lado, sinaliza-se, a sua condição profissional enquanto funcionário do Ministério da Educação exercendo as suas funções no Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação (INIDE), órgão cujo escopo consubstancia-se, de entre outras tarefas, em propor medidas de políticas susceptíveis de produzir inovações e garantir a qualidade no subsistema de ensino não superior.

Neste âmbito, a sua participação como ator do SEE suscitou, o interesse em compreender as dinâmicas subjacentes aos processos (políticos, burocráticos e institucionais) relativos à administração educativa, e motivou-o a desenvolver e aprofundar reflexões na busca de respostas para as preocupações e interrogações impostas neste domínio.

Nesta base, o Mestrado em Administração e Políticas Educativas constituiu o tirocínio necessário à familiarização com um campo teórico específico (a administração educacional) e para um gradual domínio das teorias a que viria a recorrer para proceder à análise da dinâmica organizacional daquilo que constitui, desde já o objeto desta pesquisa, designadamente, as implicações da centralização da administração educativa em Angola na materialização das políticas de combate ao insucesso escolar.

Segundo Silva & Carvalho (2009, p. 2403), a compreensão da realidade educativa angolana requer, para além da abordagem dos aspetos educativos, a correlação das variáveis que constituem vetores do seu desenvolvimento social, nomeadamente, as características socioculturais das suas regiões, valores tradicionais do seu mosaico cultural, indicadores demográficos e socioeconómicos, dentre outros.

A Constituição da República de Angola prevê no seu Art. 79º, o direito ao ensino, como um bem social, a ser garantido pelo Estado aos cidadãos. Contudo, apesar desta previsão legal, vale frisar que, em Angola, cerca de metade da população ainda reside no meio rural, este último caracterizado, maioritariamente, por um quadro de baixo desenvolvimento social, limitado acesso às condições básicas de vida, elevado índice de pobreza e analfabetismo, bem

como pelo enraizamento e preservação de tradições culturais e relativo fechamento à influência externa. Nestes contextos, a cultura tende a exercer forte influência na regulação dos papéis a serem desempenhados pelos diferentes membros da comunidade, impondo mecanismos de controlo social e representações sobre a instituição escolar, percecionando-a como uma estrutura inútil, sem mais-valias, a não ser em termos de futuro laboral (Silva & Carvalho, 2009, 2404).

Vale também salientar que, do ponto de vista socioeconómico, Angola ainda regista consideráveis índices de pobreza, sendo que a limitada capacidade financeira de boa parte das famílias dificulta, em grande medida, o acesso à educação dada a falta de recursos para suportar despesas com os livros, material escolar e transportes. Nesta ordem de ideias, em muitas famílias a pobreza e a necessidade de satisfazer alguns anseios básicos constituem obstáculos para que a escola e a educação sejam tidas como prioridades.

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

Nesta ordem de ideias, determinados pontos de vista teóricos sugerem que o insucesso escolar pode ser também equacionado a partir do modo como são gizadas e implementadas as diferentes estratégias de controlo político, de poder, e de técnicas que visam a garantia da qualidade, eficiência e equidade dos desígnios propostos à educação, motivo pelo qual pensa-se justificável uma reflexão sobre a eventual relação existente entre ambas as variáveis.

De referir que, em Angola, o Ministério da Educação, enquanto estrutura central, afigura-se como o único órgão a quem compete não só a orientação metodológica e o controlo das actividades desenvolvidas pelo sector, mas também, a conceção e elaboração do currículo e os demais procedimentos referentes à execução da política educativa do país (Benedito, 2007, p. 85).

Segundo Silva (2004, p. 140), esta forte intervenção do Estado na administração do setor não deve ser analisada e compreendida sem ter em conta o contexto histórico que permeou o passado das sociedades africanas. De acordo com o autor, nas sociedades caracterizadas por tradicionais formas de organização e exercício do poder, nas quais subsistiram grandes



assimetrias na distribuição de recursos e na prestação de serviços aos cidadãos, as preocupações fundamentais do Estado cingiram-se na manutenção da ordem e da estabilidade, garantia da unidade nacional, restauro da administração pública em todo o território, assim como na salvaguarda da prestação de serviços básicos à população.

Para o cumprimento de tais desideratos, o Estado precisou de um mecanismo que garantisse a realização destas tarefas, tendo encontrado na burocracia "um aliado de peso para a prossecução da sua obra, por admitir nesta, uma estrutura de manutenção e controlo do poder", com base no reconhecimento de que no passado colonial a burocracia ajudou a consolidar o domínio branco e a estender o empreendimento colonial no território (Silva, 2004, p. 140).

Porém, na realidade angolana atual, ainda que no domínio da administração pública em geral, a centralização possa se autojustificar como meio necessário à eficiência e eficácia da ação do Estado ao nível do território nacional, o mesmo parece não se aplicar ao setor educativo em particular, onde a realidade empírica parece sugerir que as razões evocadas para justificar a centralização tendem a impregnar-se mais por lógicas de índole política, económica e administrativa, do que propriamente por racionalidades ligadas à eficácia da *práxis* educativa e pedagógica.

Por outro lado, apesar de o discurso normativo prever um espaço de concertação alargada sobre as diferentes matérias inerentes ao desenvolvimento da educação, admite-se que em Angola a centralização da administração educativa afigura-se mais ao que Licínio Lima (2015, pp. 7-8) chamou de “invariante estrutural”, na qual o centralismo e a excessiva normativização remetem a escola para o estatuto de “serviço periférico” ou “extensão” do Ministério da Educação, porém passiva diante de situações concretas inerentes às necessidades e à natureza do seu público.

De modo a recolher evidências relacionadas com as premissas acima expendidas, esta pesquisa foi dinamizada com base na seguinte questão de partida: ***até que ponto a centralização da administração educativa em Angola condiciona a materialização das políticas de combate ao insucesso escolar?***

No seguimento desta questão principal, foram elencadas outras questões de investigação, a saber: (i) que teorias e modelos fundamentam a organização e administração dos sistemas educativos? (ii) como se caracteriza a centralização da administração educativa em Angola?

(iii) quais as percepções dos responsáveis da administração educativa em Angola sobre o modelo centralizado de administração educativa vigente em Angola? (iv) qual é a perspectiva dos responsáveis da administração educativa em Angola sobre os fatores que estão na origem do insucesso escolar? (v) no contexto educativo angolano, que medidas de políticas educativas têm sido tomadas para combater o insucesso escolar, e de que modo estas são materializadas no quotidiano escolar? (vi) que implicações a centralização da administração educativa tem na eficácia das políticas de combate ao insucesso escolar em Angola?

Com efeito, a relevância deste trabalho ancora-se ao facto de o mesmo debruçar-se sobre um conjunto de variáveis complexas, cujos efeitos, negativos ou positivos, transcendem o contexto escolar, propagando-se pela sociedade angolana em geral. Por outro lado, dada a escassez de trabalhos investigativos que ainda se verifica em Angola na área da administração educacional, pensa-se que o mesmo poderá servir de subsídio aos diferentes processos de conceção e execução de políticas educativas, e criar bases para uma reflexão crítica em torno das mudanças propostas ou em curso no país, no domínio da Administração Pública, da qual a Administração Educativa é parte integrante.

No que concerne aos procedimentos metodológicos, Marconi & Lakatos (2003, p. 163) são peremptórios em afirmar que a seleção do instrumental metodológico está diretamente relacionada com o problema a ser estudado, pelo que a sua escolha depende de vários factores relacionados com a pesquisa, nomeadamente, o objeto de estudo, os objetivos preconizados, o tipo de informantes que se pretende contactar, etc.

Nesta ordem de ideias, para a presente pesquisa, optou-se por uma abordagem de cariz qualitativo, entendida por Strauss & Corbin (1998, p. 23) como o tipo de abordagem utilizada para a produção de resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou outros meios de quantificação, podendo incluir estudos sobre a vida das pessoas, experiências vividas, comportamentos, emoções e sentimentos.

Assim, com a devida ponderação das condições de acesso aos dados e informações relacionadas com o tema em análise, assim como do tempo disponível para a realização deste trabalho para uma precisa exploração e descrição dos dados e evidências que se entretecem no seu objeto de estudo, esta pesquisa compreendeu dois momentos, a saber: a pesquisa bibliográfica e documental e o estudo empírico.

Importa também referir que para uma melhor tessitura dos diferentes subsídios teóricos recolhidos em torno da temática, o trabalho foi estruturado em duas partes. A ***primeira parte***, constituída por quatro capítulos, englobou o enquadramento teórico da pesquisa no qual se procurou dissecar os seus conceitos operatórios. No capítulo 1 *A educação em Angola: uma perspectiva histórica* efetua-se um sobrevoo em torno da história da educação em Angola que, por conseguinte, confunde-se com a própria história de Angola, para de seguida explicitar os factores que serviram de fundamentos para a estruturação do seu Sistema de Educação e Ensino. No capítulo 2 *Fundamentos teóricos da organização e da administração*, abordam-se algumas das teorias que, de forma significativa, contribuíram para a solidificação das bases da moderna administração. Esta abordagem visa, fundamentalmente, subsidiar uma perspectiva integradora de análise das organizações em geral, coerente com a abordagem que se pretendeu efetuar em torno da administração educativa. No capítulo 3 *Modelos e níveis de administração do sistema educativo*, inicialmente problematiza-se a emergência da Administração Educacional, suas origens, identidade e estatuto científico. De seguida são apresentadas algumas perspectivas de análise do funcionamento dos sistemas educativos e das suas *nuances* no âmbito da administração educativa. Neste mesmo capítulo elucidam-se os diferentes mecanismos, através dos quais são concebidos e concretizados as metas e os objetivos preconizados com a educação, e apresentam-se as vantagens técnicas e políticas da centralização e da descentralização no âmbito da administração dos sistemas educativos. No capítulo 4 *Políticas educativas em Angola e a temática do insucesso escolar* começa-se por apresentar a organização política e administrativa do Estado angolano, destacando-se os processos políticos, sociais e económicos que o país vivenciou desde o alcance da sua independência em 1975, e que de algum modo subsidiam a compreensão do seu modelo de organização enquanto Estado. De seguida efetua-se uma incursão analítica em torno do insucesso escolar, sua origem etimológica e etiológica, para posteriormente centrar-se nos factores que explicam este fenómeno no quotidiano escolar angolano, bem como nas políticas educativas criadas para mitigá-lo.

A ***segunda parte*** corresponde ao estudo empírico realizado, e compreende os dois últimos capítulos deste trabalho. No capítulo 5 *Metodologia* apresentam-se os fundamentos que corporizam as opções tomadas, com destaque para a metodologia qualitativa. Para além de explicitarem-se as técnicas utilizadas para a recolha e tratamento dos dados, neste capítulo caracteriza-se o contexto da investigação e seus participantes, e descreve-se o percurso delineado e percorrido para a sua materialização.

No capítulo 6 *Apresentação e síntese dos resultados* são apresentados e discutidos os resultados da análise do conteúdo das entrevistas, através da descrição das unidades de texto extraídas das categorias que enformaram as dimensões de análise do Guião de Entrevista. Posteriormente, segue-se uma *síntese* analítica em torno destes mesmos resultados. Por último, nas *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 em futuros trabalhos.

**PARTE I**  
**REVISÃO DA LITERATURA/ FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

# **CAPÍTULO 1 – A EDUCAÇÃO EM ANGOLA: UMA PERSPETIVA HISTÓRICA**

## **1.1. O ensino em Angola durante o período da ocupação colonial portuguesa**

A organização educativa, em seu sentido lato pode ser considerada um subsistema do sistema social, cuja finalidade se constrói numa dialética visando objetivos sociais e culturais que lhe são prescritos, ocasionando que as suas atividades sejam determinadas, em grande medida, pelo paradigma sociocultural dominante, reproduzindo-o.

Para Cruz (2000, p.1), esta dialética manifesta-se através das interdependências que se estabelecem no seio da própria organização educativa, ao nível da sua estruturação por intermédio de regras de funcionamento. Tais regras refletem, geralmente, as prioridades de uma elite social, económica e política ou religiosa, ou transmitem-nas de uma classe que detém o comando do poder.

A história da educação em Angola confunde-se, de certa maneira, com a própria História de Angola. Nesta perspetiva, pensa-se que a análise e compreensão das dinâmicas que presidem a organização e funcionamento do Sistema de Educação e Ensino angolano perpassam, também, pelo estudo e compreensão do processo histórico que conduziu ao seu desenvolvimento, ou seja, pela caracterização da matriz política, social e cultural da qual se ergueu.

Após a proclamação da independência do Brasil, a 7 de setembro de 1822, Portugal intensificou as suas atenções sobre Angola, pois, no entender de muitos, esta última deveria preencher o lugar que aquela gigante colónia sul-americana deixava em aberto.

De recordar ainda que em 1832, Portugal viu-se a braços com uma guerra civil originada pela disputa para a sucessão do rei D. João VI de Portugal falecido em 1826. O seu herdeiro imediato D. Pedro IV havia sido deserdado por ter lutado contra as tropas portuguesas na sequência dos eventos que levaram à independência do Brasil. Este conflito terminou apenas em maio de 1834, com a assinatura da Convenção de Évora do Monte, da qual resultou o regresso de D. Maria II ao trono e a instituição do liberalismo em Portugal (Santos, 1970, p. 109).

Com o fim destas lutas intestinais, as autoridades portuguesas passaram a olhar para os problemas ultramarinos com maior interesse, os quais se resumiam, no entender de alguns, ao desenvolvimento económico e a defesa dos ideais liberais, o que ocasionou um vasto programa de medidas de saneamento e de reorganização (Azevedo, 1958, p.123).

Até à data, a população portuguesa residente no território angolano era bastante reduzida, limitando-se às regiões costeiras, sobretudo de Luanda e Benguela. Quanto às zonas do interior, a presença de europeus era visível, apenas ao redor de postos comerciais e militares (Liberato, 2014, p. 1005).

Conjetura-se que, esta situação terá certamente obstaculizado, a efetivação de uma integração entre os setores sociais e económicos de ambos os territórios, uma vez que, no plano económico, Angola servia essencialmente de fonte de mão-de-obra, inicialmente para as plantações de cana-de-açúcar e, mais tarde, nos séculos XVII e XVIII, para as minas do Brasil. Na vertente social, Angola era considerada terra de degredo para onde eram enviados os condenados ou os excluídos da sociedade portuguesa, o que para além de desincentivar o interesse das famílias da metrópole em fixar-se no território, condicionou até certo ponto o investimento no ensino formal (Liberato, 2014, p.1006).

Assim, de modo a alterar o aludido quadro e, no intuito de desenvolver o território e atrair a imigração de famílias vindas da metrópole, o governo português gizou um conjunto de iniciativas, com vista à criação de um sistema de ensino em Angola "adaptado ao seu progresso, à sua estabilidade social, e obedecendo às características e padrões do ensino na metrópole" (Azevedo, 1958, p.123).

Partindo desta visão, em meados do século XIX surge em Angola o Ensino Oficial, tendo como ponto de partida o decreto publicado a 14 de agosto de 1845, pelo então Ministro de Estado da Marinha e Ultramar, Joaquim José Falcão, no qual se estabelecia o primeiro sistema coordenando de educação fora de Portugal metropolitano (Samuels, 2011, p. 44).

Segundo Azevedo (1958, p. 124), o aludido decreto lançou as primeiras bases da escola pública no ultramar português, e muito especialmente em África. Para além de atribuir ao governador de cada província ultramarina, a liberdade de ação para dentro de determinados princípios organizativos efetuar ações que considerasse necessárias e adequadas em matéria de educação; o mesmo decreto dividia o ensino em dois graus: o primeiro grau, ministrado nas escolas designadas "elementares", e o segundo, nas escolas que adotaram, mais tarde, a designação de "escolas principais". As primeiras funcionavam de acordo as necessidades, ao passo que as segundas funcionavam nas capitais das províncias ultramarinas (em Luanda, no caso de Angola).

O mesmo decreto estabelecia ainda, os programas de ensino de ambas as escolas. As escolas elementares objetivavam ensinar leitura, escrita e cálculos, assim como a doutrina cristã e

história de Portugal. As escolas principais visavam o ensino da gramática portuguesa, desenho linear, geometria, escrituração, economia da província, assim como, noções de física aplicadas à indústria e ao comércio (Azevedo, 1958, pp. 124-125).

Santos (1970, p. 122), por seu turno refere ainda que, este decreto esteve na base da fundação da Escola Principal de Instrução Primária em Luanda e do Conselho Inspetor da Instrução Primária, então presidido pelo governador-geral da província.

Entretanto, julga-se que, mais do que na sua aplicação em Angola, a importância deste decreto residia no facto de ter constituído um precedente, uma base sobre a qual seriam firmados futuros desenvolvimentos em matéria de ensino.

Duas décadas mais tarde, o referido decreto veio a ser mais pormenorizadamente explicitado e regulamentado, pelo decreto de 30 de novembro de 1869, promulgado pelo Ministro da Marinha e Ultramar, Luís Augusto Rebelo da Silva. Este novo decreto introduziu, essencialmente, duas mudanças significativas (Samuels, 2011, pp. 44-45):

- a) A primeira, vista mais como uma intenção do que propriamente uma imposição legal reconhecia mais uma vez o papel das missões que, apesar de banidas no final do período absolutista (decreto de 28 de maio de 1834) mantinham por seu papel que havia desempenhado junto da população africana. Para além deste reconhecimento, o decreto atribuía agora ao governo-geral, a responsabilidade do controlo financeiro e pedagógico das missões, ou seja, embora autorizadas a funcionar, as escolas privadas (especialmente as religiosas) passavam agora para o controlo do governo;
- b) A segunda centrava-se, sobretudo, na "escola principal", anteriormente uma escola primária de segundo grau, passava agora a assumir responsabilidades secundárias.

Pensa-se necessário frisar que, não obstante as orientações acima mencionadas terem sido provenientes do governo central sediado em Lisboa, a "escola principal" que funcionava em Angola, não tinha qualquer paralelo no sistema de ensino português. Ela tinha de ser vista como direta e particularmente relacionada às necessidades do ultramar; o que se poderia encarar como uma medida positiva ao considerar-se a relevância de um ensino que atendesse às particularidades locais.

Porém, na verdade, tais necessidades não eram indicadas na base das especificidades de cada província (Moçambique, Angola, S. Tomé, Cabo Verde), antes, eram vistas na base das necessidades do ultramar em geral, segundo a visão global dos interesses territoriais



portugueses. Além disso, a sua orientação no sentido de atender as especificidades locais era dificultada pela seleção e recrutamento de professores a partir de Lisboa, em vez de Luanda (Samuels, 2011, p. 45).

Contudo, pese embora o quadro de reestruturações orientadas pelo decreto de 1869 não assumisse, explicitamente, quaisquer diferenças reconhecidas entre as regiões que constituíam o território ultramarino, o mesmo possuía algumas disposições contínuas sobre o ensino, mais especificamente relacionadas à autonomia local em detrimento do controlo do poder central.

A este respeito, autores como Samuels (2011, p. 46) defendem que tal facto não deve ser confundido com a aceitação ou reconhecimento, das instituições tradicionais africanas, por parte das autoridades portuguesas; significava, apenas, que cada província tinha a autonomia de determinar o seu calendário letivo conforme as determinantes locais.

Assim, no cômputo geral, uma análise ao cenário educativo de Angola até por volta de 1880 parece revelar alguma pretensão subjetiva à natureza e intenção dos decretos anteriores, pois, apesar de serem apontados como marcos reitores da educação, tais decretos não pareciam resultar de uma análise minuciosa, nem de uma visão ampla do ensino.

O sistema de ensino encontrava-se limitado às áreas sob o controlo administrativo. Seis das 28 sedes administrativas dos conselhos não tinham uma escola primária. As povoações que dispunham de ensino público eram somente, Luanda, Benguela, São José de Encoge (Atualmente na província do Uíge), Duque de Bragança (atualmente Calandula, Malange), Muxima, Calumbo, Moçâmedes e Pungo Andongo (Santos, 1970, p. 127).

Foi preciso esperar pelo último quartel do século XIX, para se começarem a desenhar profundas alterações na política portuguesa em relação às suas possessões africanas e consequentemente para Angola. A Europa disputava entre si os territórios africanos, o que suscitou novos interesses e a realização da Conferência de Berlim na Alemanha (Novembro de 1884 a Fevereiro de 1885) que “repartiu” a África entre as potências concorrentes, e delimitou as fronteiras dos seus territórios (Santos, 1970, p. 197).

No caso de Portugal, a Conferência de Berlim limitou as suas possessões em Angola, a norte e ao longo do Rio Congo, ao mesmo tempo em que estabeleceu a obrigação de uma "ocupação efetiva", como condição *sine qua non* para a manutenção de territórios no interior das colónias.

Considera-se que, os acontecimentos acima expendidos ocasionaram mudanças no seio da classe política dirigente em Portugal, e fizeram surgir uma nova ideologia, considerada, essencialmente nacionalista, mas igualmente racista. Esta nova ideologia passou a animar os discursos políticos e os círculos intelectuais de então, acabando por marcar toda a política colonial portuguesa para os territórios africanos, até a segunda metade do século XX.

## **1.2. A legislação colonial portuguesa e a situação sociopolítica em Angola entre 1914 a 1950**

Após a instituição da Primeira República, em outubro de 1910, Portugal empreendeu uma série de mudanças na sua política em relação às colónias. Para os europeus residentes em Angola que já há vários anos aspiravam ao republicanismo e à descentralização do poder, o advento da República oferecia uma nova vaga de esperança relativamente ao aumento do poder local, um controlo mais estrito sobre os africanos e, acima de tudo, mais oportunidades para eles próprios (Samuels, 2011, p. 161).

Porém, em Angola não se vislumbravam ainda quaisquer mudanças benéficas no sistema de ensino como resultado dos desenvolvimentos políticos da metrópole, pois, mesmo em Portugal, a República começou por atacar o seu sistema educativo, que ainda se via quase 78,6% da população, analfabeta (Samuels, 2011, p. 162).

As reformas feitas em Portugal no setor da educação continuavam a não ser extensivas a Angola, onde fruto das limitações existentes em termos de oportunidades educativas reivindicava-se, frequentemente, a transferência do ensino das missões para as escolas públicas, e a descentralização do sistema educativo provincial, a fim de atribuir responsabilidades às escolas dos centros administrativos locais.

Contudo, a partir de 1914, Portugal começou a elaborar um amplo pacote legislativo, com o fito de institucionalizar a Administração Civil e Financeira das Províncias Ultramarinas. Nesta senda, são aprovadas as leis n.º 277 e n.º 278, de 15 de agosto de 1914, com vista à execução dos princípios descentralizadores, tão propalados pelos políticos republicanos. Ambas as leis enunciavam os princípios orientadores da organização administrativa do território ultramarino e previam a elaboração de cartas orgânicas dirigidas e adaptadas ao estado civilizacional de cada uma das colónias (Liberato, 2014, p. 1007).

De acordo com Vera Cruz (2006, pp. 72-74), a Carta Orgânica de Angola foi aprovada em 28 de novembro de 1917, e a mesma passou a estabelecer a descentralização administrativa entre

a metrópole e a colónia, consubstanciada na atribuição de poderes legislativos ao governador da colónia, que por seu turno seria assistido por um Conselho Executivo e outro legislativo.

Em teoria, esta vertente da política portuguesa parecia objetivar a criação de leis que se adaptassem à realidade concreta de cada uma das colónias, tendo sido mais tarde reforçada com a abolição dos governos-gerais e criação de Juntas Gerais de Província que possuíam, dentre outras atribuições, poderes consultivos e legislativos.

No que toca particularmente ao ensino, durante o segundo quartel do século XIX, o ano de 1919 parece ter sido o de maior interesse para a história do ensino de Angola. Em 22 de Fevereiro do mesmo ano, o Conselho Inspetor da Instrução Pública, presidido pelo então governador-geral de Angola, Filomeno da Câmara Melo Cabral, decidiu fundar, através da portaria n.º 51, o Liceu Central de Angola, mais tarde designado Liceu Nacional de Salvador Correia, e a 23 de agosto é criada a Escola Industrial e Comercial de Luanda, que deveria funcionar anexa ao liceu (Santos, 1970, p. 224).

Cerca de dez anos depois, a 6 de abril de 1929, Filomeno da Câmara Melo Cabral extinguiu a Escola Primária Superior, Artur de Paiva, situada na então cidade de Sá da Bandeira (atualmente Lubango, na província da Huíla) e criou na mesma cidade, um segundo liceu em Angola, designado Liceu Nacional de Diogo Cão, para onde transitaram os alunos da extinta escola primária (Santos, 1970, p. 228).

Os feitos acima descritos marcaram um diferencial na história da educação em Angola, pois dissemelhante dos períodos anteriores caracterizados apenas por sucessivas tentativas e experiências, estabelecia-se agora, de forma efetiva, o ensino secundário oficial, o ensino liceal, e por extensão o ensino técnico em Angola.

Entretanto, sinalize-se que, o período posterior compreendido entre 1926 a 1930 foi caracterizado pela instauração de uma ditadura militar em Portugal que serviu de preparação para a implantação do Estado Novo (1933), um regime político autoritário, policial, totalitarista, com forte intervenção do Estado em todos os setores, e regulado por uma moral nacionalista cristã<sup>1</sup> (Liberato, 2014, p. 1008).

---

<sup>1</sup> Mais tarde, em 22 de Outubro de 1945, no auge do Estado Novo é criada a Polícia Internacional e de Defesa do Estado e Direção Geral de Segurança – PIDE/DGS.

No que respeitava aos territórios ultramarinos, o Estado Novo reforçou o “controlo efetivo de Angola e Moçambique, a reorganização da respetiva administração em moldes civis e a instalação do aparelho de Estado colonial moderno”. A política colonial que então se promoveu assentava, sobretudo, na diferença entre o “nós”, raça portuguesa, e os “outros”, “indígenas”; separação legalizada pela nova política do indigenato de 1926 e pelo Ato Colonial de 1930 (Liberato, 2014, p. 1009).

Deste modo, aos poucos, a ideologia da raça foi acentuando a separação entre os brancos oriundos da metrópole; os brancos naturais de Angola; os africanos, “civilizados” e “não civilizados” ou “indígenas”.

Julga-se necessário recordar que desde 1854, vinha-se assistindo à criação de várias leis e regulamentos relativos ao tratamento e instrução da população considerada “indígena”; estas leis acabaram por consolidar a ideia de inferioridade do homem negro, baseada na ideologia colonial. Segundo Karl Mannheim (*as cited in* Vera Cruz, 2006, p. 42) esta ideologia baseava-se na busca e luta pela sua própria manutenção, sobrevivência e defesa dos seus interesses e privilégios.

Nesta senda, a 6 de fevereiro de 1928 é publicado o Decreto nº 16 4736, o qual instituía o Estatuto Político Civil e Criminal dos Indígenas e cujo artigo 2º definia como “indígenas”

os indivíduos de raça negra ou seus descendentes que, pela sua ilustração e costumes, se não distingam do comum daquela raça e que não possuíssem ainda a ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses (Vera Cruz, 2006, p. 42).

De acordo com o decreto acima transcrito, infere-se que o aludido estatuto tinha a raça como seu pressuposto fundamental e impunha ao africano a obrigação de prescindir de alguns dos seus “hábitos individuais e sociais” não considerados dignos de pertencerem a sua cultura, devendo por isso relegá-los, a fim de abraçar a “civilização portuguesa”.

Segundo Ferreira & Veiga (1957, pp. 84-85) o Decreto nº 16 4736 foi revogado em 1954, pelo Decreto nº 39 666, de 20 de Maio, que passou a estabelecer no seu artigo 56º, a possibilidade do indivíduo “indígena” poder adquirir a condição de assimilado, desde que para o efeito, apreendesse a falar corretamente a língua portuguesa, e desenvolvesse hábitos e costumes portugueses, o que implicava, necessariamente, submeter-se à assimilação juridicamente prevista e identificar-se com um teor de vida exógeno ao seu, como garantia da sua inserção num grupo distinto em relação às suas particulares características socioculturais.

De facto, pensa-se ter sido este amplo legislativo criado relativamente à condição política e social da população angolana, o que fez com que até por volta de 1961, também assinalado como o ano do início da luta armada, a sociedade colonial angolana estivesse formada por três grupos socialmente hierárquicos e distintos, designadamente: o primeiro grupo constituído por cidadãos europeus, e, portanto, civilizados; o segundo considerado o dos "assimilados", e um terceiro grupo constituído pelos cidadãos considerados "indígenas" (Brito Júnior, 1976, p.12).

O grupo constituído pelos europeus possuía uma população maioritariamente branca, de colonos e seus descendentes que usufruíam todos os privilégios provenientes do sistema colonial, assim como o domínio quase que total na vida da colónia, nos domínios político, económico e social.

O grupo dos "assimilados" era constituído por indivíduos negros que observassem os requisitos exigidos para obtenção desta mesma condição o que lhes dava o direito de possuir um bilhete de identidade como símbolo da sua cidadania. Os "assimilados" podiam também desfrutar de algumas concessões das leis portuguesas, e apesar de muitas vezes humilhados por serem negros, tinham de facto uma posição bastante privilegiada em relação aos "indígenas"; podiam matricular os seus filhos nas escolas oficiais, podiam ser funcionários públicos até uma determinada categoria. No entanto, apesar de que juridicamente podiam gozar dos mesmos direitos dos europeus na prática lhes eram vedados tais direitos.

Os componentes do terceiro grupo, "os indígenas", constituíam a maioria esmagadora dos angolanos, todos de raça negra. As suas obrigações eram reguladas por leis, de cunho bastante segregacionista como foi o caso da já mencionada lei sobre o "indígena", aos quais era apenas permitida a frequência as escolas das missões religiosas, sendo praticamente a força de trabalho que enriquecia o sistema colonial e vendo-se ainda obrigados a pagar o "imposto indígena".

Saliente-se que, no caso específico de Angola as demarcações entre os grupos, anteriormente mencionados constituíram-se, certamente, num fator de desequilíbrio social de cunho racial, herdado da colonização, que se terá perpetuado durante a fase de luta armada contra a dominação colonial, até mesmo no seio das diferentes frentes que corporizaram o amplo movimento de libertação nacional.

Todavia, importa também frisar que, em Angola, pelo menos durante o 1º quartel do século XX, apesar de os indivíduos brancos terem constituído a componente principal da classe

burguesa, havia também uma camada populacional de classe média constituída por uma percentagem significativa de mestiços e, por vezes até mesmo negros, todos eles situados na categoria dos chamados "civilizados" e numa posição superior em relação a grande maioria da população dita "não civilizada" (africana negra) (Torres, 1991, p. 124).

Na sua obra intitulada "O império colonial português entre o real e o imaginário", Adelino Torres (1991), baseando-se em dados elaborados a partir do primeiro censo geral da população de Angola realizado em 1940 procura elucidar a distribuição dos diferentes grupos somáticos que constituíam a população residente em Angola, neste período, nos diferentes setores e ramos de atividade existentes:

Quadro 1- População de Angola em 1940

	<b>Branços</b>	<b>Mestiços</b>	<b>Negros</b>	<b>Total</b>
População "civilizada"	44 083	23 244	24 221	91 548
População "não civilizada"	-----	4 791	3 641 608	3 646 399
<b>Total</b>	44 083	28 035	3 665 829	3 737 947

**Fonte:** Torres, 1991.

No quadro 1 é possível constatar o escasso número de africanos considerados "civilizados", que não representavam mais do que 0,66% da população geral negra.

Quadro 2 - População "Civilizada" Ativa em 1940 Distribuída por Grupos Somáticos

<b>Grupos</b>	<b>Número de indivíduos recenseados exercendo uma profissão</b>	<b>Número de indivíduos vivendo a cargo dos que trabalham</b>	<b>Total</b>
Branços	18 941	25 142	44 083
Mestiços	5 354	17 890	23 244
Negros	7 619	16 602	24 221
<b>Total</b>	31 914	59 634	91 548

**Fonte:** Torres, 1991.

O quadro 2 é constituído por duas componentes fundamentais: a primeira congrega os indivíduos que exerciam uma profissão por conta do Estado, de empresas particulares, ou por conta própria; a segunda congrega os indivíduos que viviam a cargo dos rendimentos produzidos pelos primeiros, nomeadamente desempregados e inválidos (incluindo crianças e mulheres "donas de casa").

À luz dos dados apresentados no quadro 2 e considerando que, a população ativa "civilizada" em Angola aparece representada, apenas na primeira componente (indivíduos que exerciam uma profissão por conta do Estado, de empresas particulares, ou por conta própria); é possível inferir que no período em análise (1940) Angola registava um elevado número de indivíduos que, apesar de pertencerem ao grupo somático branco e serem consequentemente

considerados "civilizados", não exerciam qualquer atividade geradora de rendimentos para o desenvolvimento económico do território (Torres, 1991, p. 125).

Quadro 3 - Número de Indivíduos Assalariados e Por Conta Própria Exercendo uma Profissão  
(População "Civilizada")

	<b>Branços</b>	<b>Mestiços</b>	<b>Negros</b>	<b>Total</b>
Setor Primário	2 624	685	988	4 297
Setor Secundário	2 455	1 440	2 176	6 071
Setor Terciário	13 862	3 229	4 455	21 485
<b>Total</b>	18 941	5 354	7 619	31 853
<b>Subdivisão do Setor Terciário Pelos Seus 4 Principais Ramos de Atividade</b>				
<b>Ramo de Atividade</b>	<b>Branços</b>	<b>Mestiços</b>	<b>Negros</b>	<b>Total</b>
Pequeno comércio misto	5 019	712	235	5 966
Forças Armadas	1 443	13	134	1 590
Funcionários	1 712	320	228	2 260
Serviços domésticos (incluindo criados)	363	726	1 183	2 272
<b>Total</b>	8 537	1 771	1 780	12 088

Fonte: Torres, 1991.

O quadro 3 apresenta a distribuição dos diferentes grupos somáticos pelos três setores de atividade<sup>2</sup>. No mesmo quadro o setor terciário aparece subdividido dando-se destaque aos ramos de atividade que apresentavam maior número de trabalhadores, nomeadamente, pequeno comércio, forças armadas, funcionalismos e serviços domésticos. A análise ao referido quadro, parece sinalizar a predominância de indivíduos brancos nas atividades ligadas ao pequeno comércio local, ao passo que os indivíduos negros (africanos) se encontram maioritariamente nos serviços domésticos, sobretudo, como criados.

O mesmo quadro permite também inferir que só os indivíduos brancos empregados no funcionalismo e nas forças armadas (3 155), já representavam 17% do total da população ativa branca (18 941). A este respeito, Torres (1991, p. 139) afirma que esta realidade constituiu uma das características da colonização portuguesa, na medida em que boa parte da força de trabalho enviada para Angola era constituída por funcionários públicos,

---

<sup>2</sup> O termo "setores da atividade" é aqui utilizado com referência a forma como estavam divididas as diferentes atividades económicas desenvolvidas em Angola, durante o período em análise, a saber: primário, secundário e terciário. O *setor primário* englobava as atividades produtivas relacionadas com a agricultura, pecuária, ou seja, ligadas a exploração dos recursos naturais e a produção de matéria-prima a ser absorvida pelo setor secundário. O *setor secundário*, por seu turno integrava atividades voltadas para a indústria transformadora, nomeadamente, para a produção de bens de consumo e geração de energia. Por último, o *setor terciário* representava as atividades ligadas à prestação de serviços e ao comércio, designadamente a comercialização de bens e serviços e a prestação de serviços (público, transporte, finanças) e outras profissões liberais (engenheiros, advogados, professores), etc.

maioritariamente limitados em termos de competências, o que aumentava extraordinariamente os encargos da província, mesmo sem produzirem rendimentos.

Por outro lado, o mesmo quadro permite inferir ainda que, do total de indivíduos que em 1940 exerciam uma profissão em Angola, isto é, 31 853 (considerando os trabalhadores assalariados e por conta própria), 18 941 eram brancos, ou seja, o equivalente a 60% da população ativa.

Quadro 4 - Percentagem da População Ativa "Civilizada" nos 4 Principais Ramos de Atividade do Setor Terciário

Ramo de Atividade	Brancos		Mestiços		Negros	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Pequeno comércio misto	23,4	26,4	3,3	13,4	1,9	3,1
Forças Armadas	6,7	7,6	0,1	0,2	0,6	1,8
Funcionários	8,0	9,0	1,5	6,0	1,1	3,3
Serviços domésticos	1,7	1,9	3,4	13,7	5,5	15,5
<b>Total dos Ramos</b>	39,8	45,0	8,2	33,4	8,3	23,4

Fonte: Torres, 1991.

No quadro 4, a coluna (1) representa as percentagens em relação à população "civilizada" ativa total (brancos, mestiços e negros) do setor terciário. Nesta ordem de ideias, os 5 019 indivíduos brancos anteriormente apresentados no quadro 3, desempenhando atividade no pequeno comércio misto, representam 23,4% dos 21 485 indivíduos que prefazem o total de indivíduos de todas as raças no setor terciário.

Quanto à coluna (2), esta procura apresentar as percentagens em relação à população "civilizada" ativa do seu próprio grupo somático. Assim, os 5 019 indivíduos brancos anteriormente referidos que exerciam atividade no pequeno comércio misto representavam 26,4% do total de 18 941 brancos ativos dos três setores de atividade (primário, secundário e terciário) (Torres, 1991, p. 131).

Nesta ordem de pensamento, pode-se compreender ainda que, do total da população africana negra "civilizada" e ativa dos três setores de atividade, 15,5% encontravam-se empregados nos serviços domésticos representando a maior camada populacional deste ramo do setor terciário. Por outro lado, do total de postos de trabalho ligados ao comércio misto local, apenas cerca de 3% eram ocupados pela população negra, sendo os restantes ocupados por indivíduos brancos (84%) e mestiços (12%) (Torres, 1991, p. 131).

Por outro lado, ao se articular os quadros 3 e 4, observa-se que nos quatro ramos de atividade do setor terciário considerados não diretamente produtivos, os brancos (num total de 8 537) representavam 39,8 % do total da população ativa deste setor (21 485). É ainda possível observar que, só os 8 537 indivíduos brancos empregados no setor terciário representavam 45



% do total de postos de trabalho (18 941) ocupados pela população ativa branca dos três setores de atividade (primário, secundário e terciário).

Apesar dos dados apresentados nos quadros acima corresponderem apenas, ao ano de 1940, julga-se que os mesmos permitem um vislumbre do contexto socio-económico que se observou em Angola, durante a primeira metade do século XX.

De facto, o aludido contexto caracterizou-se não pela inexistência de uma economia capitalista propriamente dita, mas sim, pela presença de uma "simples" economia de exploração, integrada no sistema mercantilista, fornecedora de matérias-primas à economia metropolitana e mundial, no qual o "trabalho assalariado" era uma exceção, ao passo que o trabalho escravizado, ou semiescravizado, disfarçado sob as mais diversas formas e classificações jurídicas, constituía a regra (Torres, 1991, p. 132).

De igual modo, considera-se que mesmo até princípios do século XX a condição escolar da população africana foi, de certo modo, reveladora de uma típica economia de exploração. Os diferentes ramos de atividade da economia angolana exigiam apenas um número restrito de postos de trabalho qualificado, os quais eram maioritariamente ocupados por colonos recém-chegados.

Por outro lado, dada a sua frágil coesão, o aparelho económico e político não dispunha de condições para absorver uma mão-de-obra africana alfabetizada em concorrência direta, não só no plano profissional, mas também no plano social, com uma minoria de origem europeia cuja preparação escolar, era geralmente deficiente. Daí presumir-se que, o quase vazio da população africana em relação ao ensino, não traduzia apenas, um determinado contexto de desenvolvimento económico (economia de exploração)<sup>3</sup>, mas era produto de uma recusa política e consciente do próprio sistema colonial (Torres, 1991, p. 137).

Nesta ordem de ideias, Cruz (2000, p. 2), sustenta que o sistema de ensino colonial, uma vez inserido num sistema económico de exploração obedeceu a uma dinâmica complexa, e

---

<sup>3</sup> Adelino Torres (1991) na sua obra intitulada "*O império colonial português entre o real e o imaginário*" distingue um *sistema económico capitalista* de uma *economia de exploração*. Segundo o autor, o primeiro "obedece a uma dinâmica complexa e requer uma escola que assegure, em maior ou menor grau, a adaptação da mão-de-obra a hábitos, ritmos e exigências radicalmente diferentes dos adotados, ancestralmente, nas sociedades rurais africanas". Por seu turno, uma *economia de exploração*, "utilizando trabalho escravizado, ou semi-escravizado, não está condicionada pelos mesmos imperativos de racionalidade ou de «eficácia» [...]. Ela pode contentar-se com uma mão-de-obra desprovida de qualquer qualificação, sem necessidade de adaptação «técnica», ou social [...]".

requeriu uma escola que assegurasse, em maior ou menor grau, a adaptação da mão-de-obra a hábitos, rituais e exigências radicalmente diferentes dos adaptados, ancestralmente, nas sociedades africanas.

De modo conclusivo, julga-se interessante aludir ao pensamento de Torres (1991, p. 143), o qual defende que, se nos primeiros séculos da ocupação colonial, as "modestíssimas" realizações no domínio da educação visavam menos à generalização do ensino do que à criação de pequenos corpos de "letrados" vocacionados para servir de intermediários entre os africanos e a administração portuguesa; mesmo no período posterior, em pleno século XX, parece não terem sido evidentes quaisquer esforços da parte do sistema colonial, no sentido de dotar os angolanos de conhecimentos técnicos que pudessem pôr em causa o seu poder, assim como a sua continuidade.

### **1.3. O fim do período colonial: bases e fundamentos da Primeira Reforma Educativa em Angola**

A proclamação da independência de Angola deu-se a 11 de novembro de 1975, tendo sido nomeado presidente da então República Popular de Angola, António Agostinho Neto, líder do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), substituído em 1979, por José Eduardo dos Santos.

Entretanto, Angola via-se diante de um sistema de educação herdado do regime colonial, caracterizado por graves problemas a nível nacional. De recordar que até 1973 era ainda notável a desproporção existente entre as diferentes regiões do território angolano, relativamente às infraestruturas escolares, com favorecimento para aquelas onde o colonialismo possuía maiores interesses económicos (MED, 2014a, p. 35).

Para além de um acentuado grau de descontextualização, o sistema de educação herdado do período colonial apresentava outras insuficiências: infraestruturas escolares localizadas, predominantemente, nos centros urbanos; falta gritante de professores; fraca acessibilidade ao sistema de ensino; ausência de equidade relativamente às populações autóctones, dentre outras. Pensa-se que, este conjunto de variáveis ocasionava, certamente, uma significativa redução das taxas de escolarização, bem como a elevação do índice de analfabetismo.

A realidade acima exposta constituiu um dos principais fatores para a reformulação do sistema de educação então vigente, o que resultou na conceção de um Sistema Nacional de

Educação para a recém-criada República Popular de Angola (R.P.A), por sinal o primeiro no período pós-independência, que acabou por ser implementado em 1978.

A estrutura do novo sistema passou a ser regulamentada, pelo Decreto 26/77 de 27 de Janeiro de 1977 (mais tarde revogado pelo Decreto 40/80 de 14 de Maio de 1980) e caracterizou-se, essencialmente, por "uma maior oportunidade de acesso à educação e à continuação de estudos, pelo alargamento da gratuidade a todos os níveis de ensino e pelo aperfeiçoamento permanente do pessoal docente" (MED, 2013, p. 21; MED, 2014a, p.35).

Segundo Zau (2002, p. 117), o Sistema Nacional de Educação implementado em 1978 surgiu num contexto em que a política educativa entendida como "um conjunto de resoluções que um determinado governo leva a cabo para dirigir o sistema de educação e ensino institucionalizado", era vista como indissociavelmente ligada ao regime político vigente.

Por este motivo, as premissas que fundamentaram a estruturação do novo sistema de ensino foram apresentadas durante o primeiro congresso do Movimento Popular de Libertação de Angola - Partido do Trabalho (MPLA-PT), na altura partido no poder, as quais assentavam sobre os seguintes elementos:

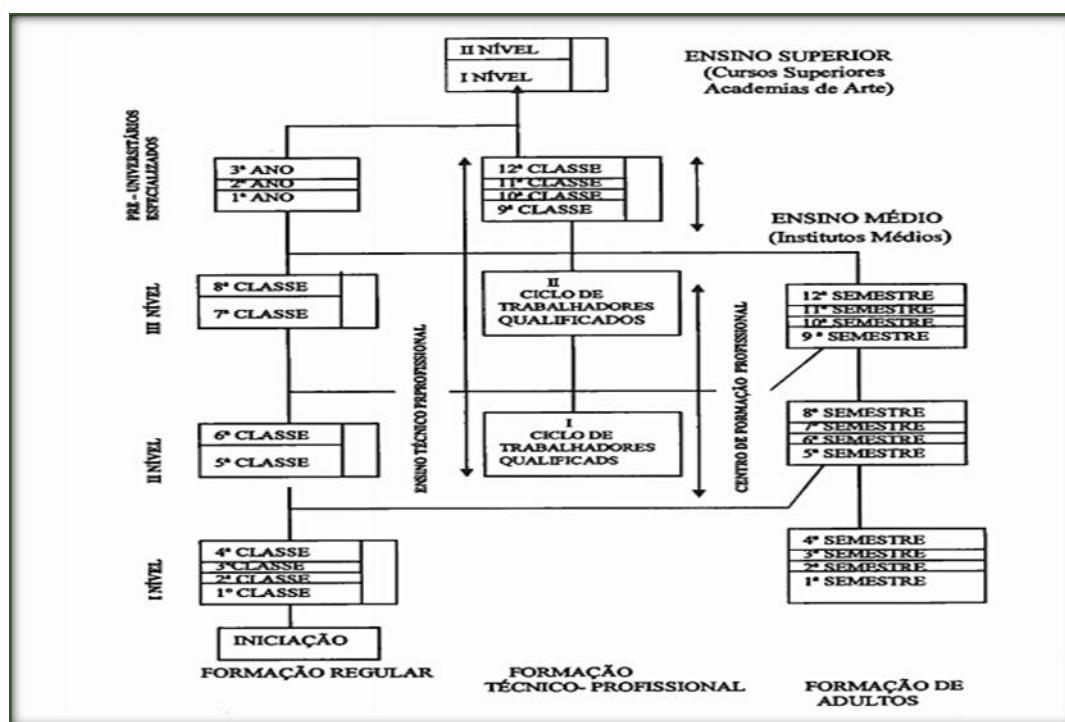
a herança pré-colonial; a herança da Angola colonizada; as experiências educacionais durante o processo das duas guerras consecutivas de libertação; a conquista do poder político pelo MPLA e a instalação e consolidação do Poder Popular; os esforços empreendidos no sentido de transformações revolucionárias no sistema político económico e sociocultural na República Popular de Angola, depois do 11 de Novembro de 1975; o desenvolvimento moderno e contínuo da ciência e da técnica no Mundo e na R. P. A., a sua influência no modo de vida das pessoas em geral e em particular no acesso irreversível e cada vez maior, que as grandes camadas da população angolana devem ter, em relação às conquistas e riquezas educativo-culturais [...] (Zau, 2002, pp. 117-118).

No seguimento da reformulação feita ao sistema de ensino foi institucionalizado um ensino de base regular com duração de oito anos e estruturado em três níveis. O primeiro nível, de carácter obrigatório e gratuito correspondia aos primeiros quatro anos de escolaridade, ao passo que o segundo e o terceiro eram constituídos por dois anos cada um. Zau (2002, p. 127) refere ainda que, o primeiro sistema de ensino de Angola no período pós-independência funcionava em articulação com os seguintes subsistemas de ensino:

- (i) Subsistema de Ensino Regular: constituído pela Estrutura de Formação Regular e a Estrutura de Formação de Adultos;
- (ii) Subsistema de Ensino Técnico-Profissional: albergava o Ensino Médio e as Escolas de Formação de Professores;
- (iii) Subsistema de Ensino Superior.

A figura 1 apresenta o fluxograma do primeiro sistema de ensino implementado em Angola:

Figura 1 - Fluxograma do Sistema Nacional de Educação Aprovado em 1977 e implementado em 1978



Fonte: MEC, 2001

Entretanto, pese embora se possa assumir que as transformações operadas ao nível da educação em Angola corresponderam a uma primeira reforma ao sistema de ensino herdado do sistema colonial português, considera-se que a mesma ainda estava longe de propiciar uma educação de qualidade aos angolanos, pois, tal como tornou-se evidente mais tarde, ao contrário do que se pensava, os currículos não estavam orientados para o cumprimento do objetivo fundamental da política educativa gizada pela MPLA-PT, no sentido de "criar e reproduzir o homem novo angolano, imbuído de uma consciência moral, revolucionária capaz de compreender e conceber cientificamente o mundo e a sociedade angolana" (MED, 2014a, p. 38).

Por outro lado, a entrada em vigor do primeiro Sistema Nacional de Educação consubstanciou-se, essencialmente, na conceção e introdução, sem experimentação, de novos currículos e programas, mas sem ter em conta os recursos disponíveis. Esta realidade foi determinante para o desfasamento que se passou a verificar entre os objetivos propostos e os recursos e meios mobilizados para a sua implementação (MED, 2014a, p. 135).

Por último, mais não menos importante, o fator guerra e o contexto de instabilidade político-militar que se instaurara no país logo após a independência provocaram a destruição e o encerramento de escolas, e em alguns casos, a sua utilização para outras funções, reduzindo assim, os efetivos escolares (MED, 2013, p. 49).

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

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

À luz dos factos acima expendidos, em 1986, sob a orientação da estrutura governativa do país o sistema de ensino foi objeto de um diagnóstico, que incidiu, fundamentalmente, sobre o Ensino de Base Regular considerado a coluna vertebral do sistema e, o canal fundamental da aprendizagem e da formação geral dos alunos (MED, 2013, p. 21).

As atividades desenvolvidas consubstanciaram-se, por um lado, na realização de um estudo teórico dos materiais que regulavam e orientavam a atividade educacional, tanto do ponto de vista da sua organização e conteúdo, como do ponto de vista da eficiência interna do sistema (MED, 2014b, p. 13).

As conclusões gerais saídas do diagnóstico apontaram para a necessidade imperiosa de se introduzirem substanciais mudanças ao sistema, as quais deveriam corresponder a transformações estruturais e a novas conceções no enfoque da educação.

Entretanto, estas mudanças teriam de ser gizadas, a partir de bases científicas de modo a corresponderem às dinâmicas do desenvolvimento social, então emergente. Com base nas conclusões acima, o Ministério da Educação de Angola executou um leque de ações, mormente viradas à implementação de projetos de desenvolvimento em domínios específicos dos vários níveis de intervenção educativa, com realce para a introdução de ligeiras inovações nos currículos escolares, o que ajudou a aprofundar e consolidar, a ideia da conceção de uma nova estrutura para o Sistema de Educação (MED, 2014b, p. 67).

Assim, presume-se ter sido este, o complexo de evidências que associado às exigências da sociedade angolana e às dinâmicas socioeconómicas e políticas emergentes, terá, certamente,

promovido a criação de bases para as primeiras reflexões que conduziram mais tarde à realização de uma segunda reforma educativa em Angola, a partir de 2004.

#### **1.4. A Segunda Reforma Educativa e a estruturação de um novo Sistema de Educação e Ensino em Angola**

Para certos autores, o conceito de reforma educativa engloba um leque diversificado de iniciativas que visam alterações no alcance e na natureza da educação, incluindo mudanças nos conteúdos e currículos; ao passo que, para outros, as reformas são projetos mais circunscritos que visam renovar, melhorar ou direcionar as instituições educativas, sem promover mudanças radicais (Afonso, 1997, p. 79).

Entretanto, no entendimento da primeira aceção do conceito, Mendonça (2006, p. 52) refere que uma reforma pode ser considerada uma mudança em larga escala, com carácter imperativo para o conjunto do território nacional, implicando opções políticas, assim como a redefinição de finalidades e objetivos educativos.

O atual Sistema de Educação e Ensino angolano (SEE) foi implementado em 2004, em decorrência de uma reforma efetuada no período pós-independência, fruto do já mencionado diagnóstico realizado em 1986, cujos resultados permitiram detetar insuficiências de várias ordens no funcionamento do sistema.

De entre tais insuficiências destacavam-se: (i) a deficiente planificação e controlo educacional em todos os níveis do sistema, (ii) a fraca comunicação entre as escolas e os níveis de gestão superiores, (iii) a ineficiente formação e qualificação de professores a todos os níveis do sistema, (iv) currículos pouco adequados ao contexto e aos objetivos da política educativa do país, assim como (v) conteúdos escolares selecionados sem os critérios que permitissem definir com limpidez o nível de conhecimentos que o aluno deveria possuir ao concluir o Ensino de Base, e pouco ajustados à diversidade social e cultural do país (MED, 2013, pp. 24-25; MED, 2014b, p. 39).

Tais evidências, para além de espelharem a ineficácia do próprio sistema revelaram a sua pouca adequação ao contexto do país, facto que levou o governo angolano a implementar uma segunda Reforma Educativa, com vista ao alcance de duas metas fundamentais, nomeadamente, a qualidade e o acesso à educação.

A mencionada reforma foi implementada gradualmente em três etapas, designadamente: de diagnóstico, de preparação e de implementação. De salientar que, a última etapa obedeceu a

cinco fases - preparação, experimentação, avaliação, correção, generalização e avaliação -, tal como a figura 2 procura espelhar:

Figura 2 - Etapas e Fases da 2ª Reforma Educativa



Fonte: MED, 2014a.

Julga-se necessário frisar que, cada uma das etapas da 2ª Reforma Educativa (RE) representadas na figura acima englobou um conjunto de ações que conduziram à implementação do novo sistema de educação. Assim, no seguimento daquele projeto educativo, durante a sua etapa de concessão, a Assembleia Nacional aprovou a Lei 13/01 de 31 de dezembro de 2001, comumente conhecida por Lei de Bases do Sistema de Educação<sup>4</sup> (MED, 2014a, p. 40).

À luz desta lei o Sistema de Educação passou a ser entendido como “o conjunto de estruturas e modalidades, através das quais se realiza a educação, tendentes à formação harmoniosa e integral do indivíduo, com vista à construção de uma sociedade livre democrática, de paz e progresso social” (Lei nº 13/01, Art. 1.º, § 2).

Todavia, ante os novos desafios de desenvolvimento, traduzidos em diferentes Planos e Programas Estratégicos, o Estado angolano viu-se impelido a aprovar uma nova Lei para o seu sistema nacional de ensino, com vista a permitir a criação de condições mais adequadas à

<sup>4</sup> A Lei 13/01 de 31 de Dezembro de 2001 foi publicada no *Diário da República*, 1ª Série Nº 65 e pode ser considerado o primeiro instrumento legal desta índole, na Angola independente.

aplicação de políticas públicas e programas nacionais que pudessem assegurar, incrementar e redinamizar o crescimento e o desenvolvimento económico e social do país.

Nesta senda, em 2016 é aprovada a Lei 17/16 de 7 de Outubro, designada por Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, na qual foram inseridas um leque de medidas para a melhoria da organização, da funcionalidade e do desempenho do sistema, assim como para o fortalecimento da articulação entre os seus diferentes subsistemas de ensino.

Para além dos já constantes da lei anterior, a nova lei passou a consagrar como princípios gerais do Sistema de Educação e Ensino, a intervenção do Estado, a integralidade, a universalidade, a qualidade de serviço, assim como a educação e promoção dos valores morais, cívicos e patrióticos (LBSEE, Art. 6º a 16º).

Do ponto de vista organizativo, no seu Artigo 17º, a Lei 17/16 institui um SEE unificado, constituído por seis subsistemas, nomeadamente: (i) Subsistema de Educação Pré-escolar; (ii) Subsistema de Ensino Geral; (iii) Subsistema de Ensino Técnico-Profissional; (iv) Subsistema de Formação de Professores; (v) Subsistema de Educação de Adultos e (vi) Subsistema de Ensino Superior.

No que diz respeito à sua estrutura, o referido diploma legal estabelece um sistema composto por quatro níveis de ensino, a saber:

(i) Educação Pré-Escolar: a ser realizado em três etapas: a) creche dos 3 meses aos 3 anos de idade; b) Jardim-de-infância: dos 3 aos 5 anos de idade, e c) Jardim de Infância: dos 3 aos 6 anos de idade, compreendendo a classe de iniciação dos 5 aos 6 anos de idade (Art. 23º);

(ii) Ensino Primário (EP): com duração de 6 anos, dentro do qual estão integrados 3 ciclos de aprendizagem, cada um dos quais compreendendo duas classes de ensino: a) 1.ª e 2.ª classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos do ciclo efetuada na 2.ª classe, b) 3.ª e 4.ª classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos do ciclo efetuada na 4.ª classe, e c) 5.ª e 6.ª classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos efetuada na 6.ª classe (Art. 27º);

(iii) Ensino Secundário (ES): estruturado em 2 ciclos de ensino com 3 classes cada uma: a) o 1º Ciclo compreende a 7.ª, 8.ª e 9ª classe e é frequentada por alunos dos 12 aos 14 anos de idade. Importa realçar, que este ciclo de ensino realiza-se tanto ao nível do Subsistema de Ensino Geral como do Subsistema de Ensino Técnico-Profissional, sendo que, neste último o 1º Ciclo do Ensino Secundário (1º CES) compreende a Formação Profissional Básica



realizada nas Escolas Secundárias Técnicas; b) o 2º Ciclo do Ensino Secundário (2ºCES) realiza-se após a 9.ª classe, e concretiza-se ao nível dos subsistemas de Ensino Geral, Ensino Técnico-Profissional e de Formação de Professores.

Ao nível do Subsistema de Ensino Geral, o 2º CES compreende a 10ª, 11ª e 12ª classe e é frequentado por alunos dos 15 aos 17 anos de idade. O Subsistema de Ensino Técnico-Profissional tem a duração de 4 anos e realiza-se nas escolas técnicas do Ensino Secundário, as quais são frequentadas por indivíduos a partir dos 15 anos de idade. Já no Subsistema de Formação de Professores, este compreende o Ensino Secundário Pedagógico, através do qual os indivíduos adquirem competências para o exercício da profissão docente na Educação Pré-Escolar, no Ensino Primário e no 1º Ciclo do Ensino Regular, de Adultos e na Educação Especial.

Nesta ordem de ideias, o Ensino Secundário Pedagógico realiza-se em Escolas de Magistério, com duração de 4 anos (Art. 31º, 38º e 47º).

(iii) Ensino Superior: de natureza binária, integra no seu seio, instituições de Ensino Universitário e Politécnico, tendo acesso a este nível de ensino, os indivíduos que tenham concluído o 2º CES ou equivalente. O Ensino Universitário é ministrado nas universidades e academias e habilita à obtenção dos graus académicos de bacharel, mestre e doutor. Por seu turno, o Ensino Politécnico é vocacionado para formações técnicas avançadas e é ministrado nas Escolas Superiores e Institutos Superiores. Nas escolas de Ensino Politécnico, os cursos que concedem o grau de licenciatura são ministrados em modelo bi-etápico, em que é concedido o grau académico de bacharel na primeira etapa e o grau de licenciado na segunda, ambos com carácter terminal (Art. 64º, 65º e 66º).

No quadro 5, são ilustradas algumas das diferenças na conceção da Educação em Angola, que podem ser constatadas entre a atual Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino Lei 17/16 de Outubro de 2016 e a anterior, no caso a Lei 13/01 de 31 de Dezembro:

Quadro 5 - Diferenças entre as Leis 13/01 e 17/16 na Conceção da Educação em Angola

Parâmetros de Comparação	Designação	Discurso Político e Ideológico	Princípios	Fundamentos	Estrutura e Organização	Língua de Ensino
<b>Lei 13/01 de 31 de Dezembro de 2001</b>	"O <i>sistema de Educação</i> é o conjunto de estruturas e modalidades, através das quais se realiza a educação [...]" (Art. 1º §2).	"A educação constitui um processo que visa preparar o indivíduo para as exigências da vida política, económica e social do País" (Art. 1º § 1).	De acordo com esta Lei são princípios gerais da Educação em Angola: a integridade, laicidade, democraticidade, gratuidade, obrigatoriedade e a língua (Art. 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º).	"O sistema de educação assenta-se na Lei Constitucional, no plano nacional e nas experiências cumuladas e adquiridas a nível internacional" (Art. 2º).	"O Sistema de Educação estrutura-se em três níveis: a) Primário b) Secundário, c) Superior" (Art. 10º, § 2).	"O ensino nas escolas <i>é</i> ministrado em língua portuguesa".  "O Estado promove e assegura as condições [...] para a expansão e a generalização da utilização e do ensino de <i>línguas nacionais</i> ".  “ [...] particularmente <i>no subsistema de educação de adultos</i> , o ensino pode ser ministrado nas línguas nacionais" (Art. 9º § 1, 2 e 3).
<b>Lei 17/16 de 7 de Outubro de 2016</b>	"O <i>Sistema de Educação e Ensino</i> é o conjunto de estruturas, modalidades e instituições de ensino, por meio das quais se realiza o processo educativo [...] " (Art. 2º§3).	“ [...] a educação deve garantir a reafirmação da formação assente nos valores patrióticos, cívicos e morais [...] a consolidação da justiça social, do humanismo e da democracia pluralista" (in Preâmbulo).  Deve " [...] aprofundar os fundamentos de uma cultura humanística, baseada nos valores morais, éticos, cívicos e patrióticos" (Art. 32º, alínea d).	"O Sistema de Educação e Ensino rege-se pelos princípios da legalidade, <i>integralidade</i> , laicidade, <i>universalidade</i> , democraticidade, gratuidade, obrigatoriedade, <i>intervenção do Estado</i> , <i>qualidade de serviço</i> , <i>educação e promoção dos valores morais, cívicos e patrióticos</i> " (Art. 5º).	“ [...] tem por base a Constituição da República de Angola, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento e as Políticas Nacionais de Educação" (Art. 3º).	"O Sistema de Educação e Ensino é unificado e constituído por seis subsistemas de ensino e quatro níveis de ensino" (Art. 17º § 1).  “O Ensino Primário integra três ciclos de aprendizagem, compreendendo 2(duas) classes para cada ciclo [...]”.	"O ensino <i>deve</i> ser ministrado em português".  "O Estado promove e assegura as condições [...] para a expansão e generalização da utilização no ensino, das demais <i>línguas de Angola</i> [...] ".  “ [...] Como completo e instrumento de aprendizagem, podem ser utilizadas línguas de Angola <i>nos diferentes subsistemas de ensino</i> " (Art. 16º §1 e 2).

Fonte: Autor

A análise dos parâmetros de comparação apresentados no quadro 5 sugere que, na Lei 17/16 verifica-se a alteração da *designação* do Sistema de Educação angolano, passando a denominar-se "Sistema de Educação e Ensino".

Do ponto de vista do *discurso político e ideológico*, a atual LBSEE (Lei 17/16) reforça a necessidade de reafirmação dos valores patrióticos, cívicos, morais, assim como de consolidação da justiça social e da democracia pluralista.

Quanto aos *princípios* orientadores da política educativa, a atual lei exclui o princípio da integridade previsto na lei anterior, e acresce como princípios, a integralidade, universalidade, intervenção do Estado, qualidade dos serviços, bem como, a educação e promoção dos valores morais, cívicos e patrióticos. Ainda neste particular, importa salientar que, na anterior Lei o princípio da gratuidade aplicava-se, apenas ao EP (Lei 13/01, Art. 7º §2). Entretanto, a atual Lei preve a extensão da gratuidade à classe de Iniciação e ao 1º CES (Lei 17/16, Art. 11§2).

Outro elemento de comparação entre os dois diplomas legais acima referenciados tem a ver com os *fundamentos* da Educação em Angola. Sobre este aspeto, a lei vigente estabelece que, para além da Constituição do país, o SEE fundamenta-se na Estratégia Nacional de Desenvolvimento e nas Políticas Nacionais de Educação, o que difere da anterior lei, na qual se incluía como fundamentos do SEE, as experiências adquiridas e acumuladas no contexto internacional.

No que toca a *estrutura e organização* do sistema, a legislação vigente estabelece um SEE contituído por quatro níveis de ensino, o que difere da Lei anterior onde se previam apenas três. Importa ainda realçar que na Lei atual, a Educação Pré-escolar surge como um nível de ensino, ao passo que na anterior a mesma figurava, apenas como um subsistema de ensino. Outro aspeto a destacar tem a ver com o facto de a nova Lei assumir a divisão do EP em três ciclos, sob o ponto de vista da avaliação das aprendizagens, nomeadamente: (i) existência de 3 ciclos de aprendizagem nomeadamente: 1ª e 2ª classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos do ciclo realizada na 2ª classe; (ii) 3ª e 4ª classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos do ciclo realizada na 4ª classe, e (iii) 5ª e 6ª classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos do ciclo realizada na 6ª classe. Importa frisar que, o aspeto acima referido apesar de não ser um elemento novo, não vinha claramente expresso na lei anterior, nem nos demais normativos relacionados ao Sistema de Avaliação das Aprendizagens deste nível de ensino.

Como último elemento, mas não o menos importante, destaca-se a *Língua de Ensino* a ser utilizada no SEE angolano. A Lei 13/01 previa que apesar da obrigação legal de o ensino ser ministrado em português, no caso do Subsistema de Educação de Adultos o mesmo poderia ser realizado em línguas nacionais. Entretanto, na Lei 17/16, apesar de também se constatar a obrigação legal de o ensino dever ser ministrado em português, verifica-se, por um lado, que a mesma estabelece a utilização das referidas línguas como complemento e instrumento de aprendizagem nos diferentes subsistemas de ensino, e não apenas no Subsistema de Educação de Adultos como previsto na Lei anterior. Por outro lado, constata-se, também, a alteração da designação "línguas nacionais" para "línguas de Angola".

Ainda no âmbito da análise da organização e funcionamento do SEE angolano, outro elemento de particular importância para o presente trabalho diz respeito ao seu modelo de administração e gestão. A este respeito, a LBSEE atribui aos órgãos da Administração Central e Local do Estado (no caso o Ministério da Educação e seus órgãos periféricos) as competências de conceber, definir, dirigir, coordenar, controlar, fiscalizar e avaliar o sistema, bem como, de planificar e dirigir, normativa e metodologicamente a atividade de ensino e de investigação pedagógica e científica (Lei 17/16, Art. 102º, §1).

A LBSEE estabelece ainda que, no âmbito das suas funções, os órgãos da administração central e local do Estado encarregues da administração do SEE, façam-no em colaboração com o Poder Local<sup>5</sup>, o qual é representado no quadro jurídico angolano, pelas autarquias locais e seus respetivos órgãos, pelas instituições do poder tradicional, bem como por outras modalidades específicas de participação dos cidadãos.

Entretanto, tal como já foi referido, em Angola o tradicional modelo centralizado de administração do Estado parece configurar, também, uma centralização na administração dos demais setores da sociedade, incluindo o da Educação. Foi, precisamente, esta constatação que dimanou como um dos principais objetivos desta pesquisa, a análise das diferentes *nuances* da centralização da administração educativa em Angola, com particular atenção para as suas implicações no insucesso escolar.

---

<sup>5</sup> Julga-se importante frisar que, apesar de o quadro jurídico-legal angolano prever a existência de entes territoriais autónomos com base no princípio da descentralização político-administrativa e da autonomia local (Constituição da República de Angola, Art. 213 e 214), em Angola as autarquias locais ainda não são uma realidade, constituindo-se numa questão suscetível de tratamento cuidado, profundo e sistematizado.

O presente estudo preconiza assim, o encadeamento de dois planos analíticos distintos, nomeadamente, o plano das orientações para a organização e funcionamento do SEE angolano, e o plano da organização e funcionamento efetivo do referido sistema, englobando as políticas gizadas para o combate ao insucesso escolar e a sua materialização no quotidiano escolar.

## **CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ORGANIZAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO**

### **2.1 A Escola como organização educativa: origem, conceito e funções**

Enquanto obra humana, as organizações fazem parte da complexa realidade social, de tal modo que se julga impossível conceber a sociedade humana sem organizações, tanto mais que a sociedade é em si mesma, uma macro organização.

Grosso modo, as organizações diferem quanto à sua natureza, podendo classificar-se em dois grandes grupos, nomeadamente, as que produzem bens (matérias-primas, produtos manufaturados) e as que prestam serviços (saúde, educação, justiça, segurança, etc.). Todavia, existem organizações que possuem dupla natureza, realizando ambas as missões.

Não obstante a multirreferencialidade do conceito de "organização", desde a escola clássica do pensamento administrativo, de que foram principais teóricos, Frederick Taylor e Henry Fayol, aos mais recentes paradigmas de administração que serão mais adiante analisados parece haver alguma unanimidade na sua definição, sendo entendida como:

conjunto de duas ou mais pessoas que realizam tarefas, seja em grupo, seja individualmente, mas de forma coordenada e controlada, atuando num determinado contexto ou ambiente, com vista a atingir um objetivo predeterminado através da afetação eficaz de diversos meios e recursos disponíveis, liderados ou não por alguém com as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar (Nunes, 2008 *as cited in* Varela, 2011, p. 14).

Segundo Bilhim (2005, p.21), o termo “organização” tem origem no grego "*organon*", significando literalmente, instrumento ou utensílio. Enquanto noção ela compreende dois sentidos: por um lado, refere-se a unidades e entidades sociais, ou seja, conjuntos práticos, tais como fábricas, escolas e Administração Pública; por outro, designa determinadas condutas e processos sociais, tais como, o ato de organizar tais atividades, a disposição dos meios relativamente aos fins e a integração dos diversos membros no seio de uma unidade coerente.

No cômputo dos estudos organizacionais, a Teoria das Organizações é considerada a área de gestão e administração que se preocupa com a compreensão, explicação e previsão do desenho e da estrutura organizacional. Ela descreve e analisa a forma como as organizações estão organizadas, explica a razão por que determinados indivíduos ou grupos no seio dela revelam

certos comportamentos, e sugere estratégias de mudança para que as mesmas se tornem mais eficazes (Bilhim, 2005, p. 25).

Nesta conformidade, a estrutura organizacional compreenderá o “conjunto de variáveis complexas, sobre as quais os administradores e gestores fazem escolhas e tomam decisões”. Ela define o modo através do qual as tarefas devem estar destinadas, especificando assim “quem depende de quem e estabelece os mecanismos formais de coordenação e controlo” (Bilhim, 2005, p.23).

Entre as características fundamentais da estrutura organizacional, destacam-se: a complexidade, a formalização e a centralização da organização. A complexidade diz respeito aos múltiplos graus de especialização presentes na organização, tais como, a divisão de trabalho, os níveis hierárquicos, assim como as extensões da organização. A formalização diz respeito às regras e aos procedimentos utilizados para orientar o comportamento dos seus membros, às suas normas escritas. A centralização por seu turno está relacionada à concentração ou dispersão do poder, ou seja, à distribuição da autoridade e do processo de tomada de decisão, dentro da organização (Bilhim, 2005, pp. 145-146).

Importa realçar que a centralização, enquanto característica da estrutura organizacional constitui-se numa questão estruturante para o objeto de análise deste trabalho, na medida em que está associada ao nível e à variedade de participação dos grupos nas decisões estratégicas da organização (Hage, 1980, p. 65), motivo pelo qual ela será tratada com maior acuidade nos próximos itens deste trabalho.

Entretanto, entende-se que, enquanto fenómeno, a educação encerra uma dimensão dítica, ou seja, ela traduz-se numa realidade social e ao mesmo tempo organizacional, traduzindo cada uma delas modos diferentes de concretizá-la. No plano social a educação concretiza-se quer de modo não formal quer informal, através da interação de vários agentes sociais com funções educativas, nomeadamente, família, meios de comunicação social, e organizações de vária índole. Já no plano organizacional, a educação é concretizada de modo formal, num estabelecimento próprio, no caso, a escola (Costa, 2003, p.9).

A escola acaba assim por afigurar-se como uma organização direcionada para o ato educativo, dentro da qual interagem múltiplos atores, estruturas, órgãos, objetivos, bem como, processos de natureza bastante complexa, e sobre a qual recaem diferentes expectativas provenientes da sociedade.

No entendimento de Licínio Lima (2011a), as tradicionais pesquisas feitas no domínio da organização escolar parecem ter sido realizadas com base em formalismos normativos provenientes do aparelho administrativo central e regulador do sistema educativo. Tal fato terá provavelmente impossibilitado uma visão concreta da escola, enquanto organização, assim como das ações dos atores que nela intervêm (Lima, 2011a, p.11).

Assim, conjectura-se ser este, provavelmente, o motivo pelo qual apesar da recorrência com que a temática da escola vinha sendo abordada nos diversos estudos realizados no domínio das ciências da educação, verifica-se que a maior parte deles não se direcionava à escola como organização e sim à escola como palco neutro de aplicação ou reprodução de determinantes macropolíticas, económicas e sociais (Barroso, 2005, p.33).

Apesar deste trabalho não objetivar uma abordagem exaustiva sobre os primórdios da escola, julga-se que uma reflexão em torno das premissas sobre as quais ela foi institucionalmente estabelecida, como local vocacionado à realização do ato educativo poderá facilitar, de algum modo, a compreensão do seu modo de estruturação e funcionamento atual.

Segundo Costa (2003, p. 9), a escola enquanto instituição social passou por várias realizações sociais e históricas, desde instituição familiar, militar, religiosa, tendo ficado refém desta última, desde o século VI até à segunda metade do século XVIII, altura em que é transformada em instituição estatal.

A este propósito, Barroso (1993 *as cited in* Costa, *op.cit.*, p.9) reforça que, pelo menos no caso de alguns países europeus, “o Estado não inventou a escola”, mas serviu-se apenas das estruturas já criadas pela igreja. Entretanto, o debate sobre a instrução pública e sobre a escola, esta última como *locus*, por excelência, para a realização da primeira, começou a ganhar palco na Europa, a partir do século XIX, devido aos avanços decorrentes da Revolução Industrial. Julga-se que este processo de industrialização iniciado um século antes demandou uma mão-de-obra cada vez mais qualificada, bem como, uma instituição que respondesse a esta demanda, transformando a escola num alvo de diferentes interesses, desde políticos, ideológicos, religiosos, sociais, económicos, e até mesmo culturais.

Relativamente às funções que a escola passou assim a desempenhar destaca-se o seu papel na conservação das desigualdades e reprodução das classes sociais. Tal pressuposto parece justificar-se, porque segundo Bourdieu (1999, p.41), ela “fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural”.

Barroso (2005, p.43) destaca outra função desempenhada pela escola, nomeadamente, a de transmitir e produzir cultura. O aludido autor defende, que *a priori* a “cultura escolar” pode ser compreendida como a parte da cultura global da sociedade que a escola difunde às novas gerações, ou, ainda, como cultura cuja origem, constituição e difusão, estão especificamente ligadas à escola.

Posicionando-se perante a primeira conceção, Barroso refere que a escola se circunscreve a simples transmissão de uma cultura social dominante, que se estrutura através de uma "gramática escolar", que se articula com base no "princípio da homogeneidade das normas, dos espaços, dos tempos, dos alunos, dos professores, dos saberes e dos processos de inculcação" (Barroso, 2005,p.46).

Deste modo, a escola se torna a mediadora entre a sociedade e os alunos, aos quais ela tem a responsabilidade de transmitir a cultura social dominante (Barroso, 2005, p.43).

À luz das premissas teóricas anteriormente elencadas, considera-se que, para uma compreensão crítica da natureza dos processos organizacionais da escola, bem como, do seu processo de institucionalização, torna-se imperiosa, a análise de algumas das dinâmicas que enformam a sua "estrutura organizacional", na medida em que, como já aqui se referiu, esta última é quem estabelece os seus mecanismos formais de coordenação e controlo, assim como o modo como são tomadas as decisões relativas ao seu funcionamento (Bilhim, 2005, p.23).

## **2.2. Imagens organizacionais da Escola: A escola como instituição burocrática**

A partir da segunda metade do século XX, vários são os estudos no campo da Sociologia das Organizações Educativas, que passam a analisar e a interpretar as especificidades educativas, administrativas, organizacionais e até mesmo políticas, da escola, partindo de contextos e atores concretos. (Lima, 1998, p.16).

Estas análises passaram a orientar-se, fundamentalmente, por dois modelos teóricos, nomeadamente, o modelo analítico-interpretativo e o modelo normativo-pragmático. Por modelo teórico, entende-se o “conjunto de pressupostos, conceitos e proposições interrelacionadas de forma ligeira que configuram uma visão do mundo”, possibilitando assim a análise da realidade (Silva, 2004, p.37).

Nesta linha de pensamento, Silva (2011, pp. 16-23) defende que, o modelo analítico-interpretativo centra-se na compreensão da natureza dos objetivos da escola, da sua tecnologia organizacional, das relações entre meios e fins, dos processos de decisão e de escolha, assim



como do protagonismo conferido às suas estruturas e ações. No que toca ao modelo normativo-pragmático, o autor sustenta que, a sua vocação primeira, mais do que a compreensão dos fenómenos organizacionais, é, precisamente, a intervenção na ação organizacional a partir da construção de modelos normativos, de princípios de ação ou de prescrições de reformas organizacionais, a partir de certas doutrinas de gestão.

Do ponto de vista sociológico considera-se que, a distinção existente entre os dois modelos anteriormente mencionados, remete igualmente para dois planos analíticos distintos entre si, ou seja, o *plano das orientações para a ação organizacional* (modelo normativo-pragmático) e o *plano da ação organizacional* (analítico-interpretativo).

Segundo Lima (1998, p.164), no *plano das orientações para a ação organizacional*, insere-se todo um quadro jurídico, normativo e legal que conforma a organização a um dado modelo de organização e funcionamento. Este engloba, quer as estruturas designadas formais quer as informais. As estruturas formais são concomitantemente "veiculadas por, e veiculadoras de" orientações normativas produzidas pela administração central.

Apesar de representarem a face oficial da organização, as estruturas formais não são a sua única face ou, necessariamente a face real. Todavia, do ponto de vista oficial só elas existem e, portanto, são reguladas por normas com carácter impositivo, estruturadas e codificadas, geralmente em linguagem jurídica e, não estão inscritas em suportes oficiais.

Quanto as estruturas informais, estas regem-se por um conjunto de regras informais não estruturadas, geralmente circunscritas, e não aplicáveis a organização no seu todo. Estas regras têm um alcance limitado e circulam no seio da organização de forma menos aberta, sendo, normalmente produzidas e partilhadas por pequenos grupos, e expressas através de documentos escritos produzidos de forma *ad hoc* para a resolução de um problema específico (Lima, 1998, p. 168).

Outro plano de análise organizacional da escola, referido por Licínio Lima, transita, precisamente, das orientações para as ações efetivas, ou seja, "do que deve ser para o domínio daquilo que é". O plano da ação organizacional preocupa-se, precisamente, com as práticas dos atores, com as estratégias levadas a cabo pelos grupos no seio da organização, ou seja, com a parte não oficial da organização que apesar de poder ser qualificada como ilegal pode sempre existir em muitas áreas do seu normal funcionamento (Lima, 1998, p. 160).

Porém, a despeito da distinção existente entre ambos os planos, estes não são excludentes entre si, primariamente devido à dualidade conceitual que a palavra organização encerra: por um lado, enquanto entidade social ou unidade social, gramaticalmente expressa pelo substantivo "organização" que a qualifica; e por outro lado, devido à atividade ou ação de organizar, a ela subjacente (Silva, 2011, p. 17).

Foi, precisamente, esta diversidade de posições que fez com que a partir da década de 1960, a análise da realidade organizacional em geral, começasse a ser caracterizada por um forte pluralismo intelectual, para o qual contribuíram, de entre outros elementos, a ênfase que se passou a colocar, mais no estudo das atividades das organizações do que na eficácia da gestão (Silva, 2011, p. 19).

Ainda como refere Lima (2011b, p.18), na década de 1960 surge no seio do modelo analítico-interpretativo, um “pluralismo teórico” que acabaria por fomentar o debate em torno da análise organizacional. No campo da Sociologia, passam a ser utilizadas diversas imagens e metáforas, para a compreensão das organizações incluindo a escola.

Foi precisamente, no decurso deste debate iniciado na década de 1960, que se começa a evidenciar um esforço notável em pesquisas do campo da Sociologia das Organizações, mais concretamente da Sociologia das Organizações Educativas. Assim, a partir da década de 1990 emergem autores como, Lima (1992), Bacharach e Mundell (1995), Costa (1996) e outros, que passam a desenvolver uma perspetiva multifacetada de análise da escola, através do recurso a uma linguagem metafórica apoiada em diversas imagens organizacionais.

Apesar de trataram-se de construções por vezes feitas de modo simbólico, arbitrário, ou convencional, considera-se que, estas imagens possibilitam uma análise multifacetada da organização, pois, resultam da recusa de uma visão linear das correntes de análise organizacional, e como tal podem servir de recursos válidos ao estudo das concepções da escola como organização educativa (Lima, 2011b, p. 18; Silva, 2011, p. 19).

No entanto, com base nos objetivos da presente pesquisa procurar-se-á apenas radiografar, sucintamente, a imagem burocrática da escola, visando, sobretudo, uma perspetiva integradora de análise, considerando que, os processos burocráticos e pedagógicos coexistem no tempo e espaço organizacional da escola.

Jorge Adelino Costa (2003), na sua obra intitulada "Imagens Organizacionais da Escola" <sup>6</sup> utiliza uma linguagem metafórica para se referir às várias imagens elucidativas da realidade funcional da organização escolar, sendo uma delas a imagem da escola como burocracia.

Costa (2003, pp. 39-41) utiliza o termo "burocracia", tendo como fundamento, o pensamento de Max Weber, teorizador da burocracia enquanto modelo de organização e refere que, o quadro conceitual e teórico desenvolvido pelo modelo burocrático de organização foi, certamente, um dos mais referenciados na caracterização quer dos sistemas educativos, quer das escolas. Na visão do referido autor, entre os indicadores mais representativos da imagem burocrática da escola, sinalizam-se:

- 1- A centralização das decisões nos órgãos de cúpula dos ministérios da educação, traduzida na ausência de autonomia das escolas e no desenvolvimento de cadeias administrativas hierárquicas;
- 2- Regulamentação pormenorizada de todas as atividades a partir de uma rigorosa e compartimentada divisão do trabalho;
- 3- Previsibilidade do funcionamento com base numa planificação minuciosa da organização;
- 4- Formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional dos estabelecimentos de ensino;
- 5- Obsessão pelos documentos escritos;
- 6- Atuação rotineira com base no cumprimento de normas escritas e estáveis;
- 7- Uniformidade e impessoalidade nas relações humanas;
- 8- Pedagogia uniforme, ou seja, a mesma organização pedagógica, os mesmos conteúdos disciplinares, as mesmas metodologias para todas as situações;
- 9- Conceção burocrática da função docente.

Os elementos anteriormente sinalizados parecem corroborar o ponto de vista de Lima (1992, p.66) que, referindo-se propriamente às implicações do modelo burocrático no seio da organização escolar sustenta que a burocracia confere ao contexto escolar uma elevada dose de previsibilidade, mitigando assim, as possibilidades de os atores escolares adotarem reações e

---

<sup>6</sup> Esta obra foi editada pela primeira vez em 1996.

comportamentos imprevisíveis como forma de viabilizar os seus interesses perante a administração.

Nesta linha de pensamento e tendo em conta a heterogeneidade, diversidade e complexidade de tarefas que a organização escolar se propõe realizar, julga-se imperiosa a análise de alguns dos fundamentos teóricos que orientam o seu funcionamento.

### **2.3. Administração: origem e principais abordagens teóricas**

A explosão de conhecimentos e práticas relativamente à administração dá-se apenas a partir do século XX ocasionada pela pluralidade de organizações, para as quais passou a ser confiada, a maior parte das obrigações sociais (indústrias, escolas, hospitais, serviços públicos, etc.). Entretanto, até atingir o seu *status quo* a administração observou um longo processo de transformações.

O termo administração provém do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) referindo-se literalmente à pessoa que realiza uma função ou atividade sob o comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro (Chiavenato, 2004, p. 11).

Em sentido restrito a administração pode ser entendida como "um conjunto de atividades de obtenção, coleta, processamento e transmissão de informações [...] ao serviço da gestão (e da direção), fornecendo-lhe elementos para a tomada de decisões". As tarefas por si realizadas se baseiam no tratamento e transmissão de informações (Varela, 2011, p. 53).

Durante a antiguidade, vários foram os filósofos que contribuíram para a construção das bases teóricas e conceituais do atual conceito de administração.

O filósofo grego Platão (429-347 a.c.) na sua obra “A República” sugeria a forma democrática de governo, como sendo a ideal na administração dos negócios públicos. Posteriormente, o seu discípulo Aristóteles (384-322 a.c.) considerado o filósofo mais influente até ao início da Idade Média, distinguiu, na sua obra intitulada “*Politica*” três formas de administração pública, nomeadamente, a monarquia ou governo de uma só pessoa, a aristocracia ou governo de uma elite, e a democracia ou governo do povo (Chiavenato, 2014, pp. 31-32).

Entretanto, algum tempo depois, com o surgimento da Idade Moderna (1453 d.c.) outros filósofos se foram notabilizando no domínio da administração. Tal foi o caso do filósofo e político inglês, Thomas Hobbes (1588-1679), que baseando-se na visão pessimista que tinha da humanidade defendeu na sua obra “O Leviatã”, a ideia do governo absoluto. Nesta obra, Thomas Hobbes referia que o povo renúncia os seus direitos naturais em favor de um governo, que uma

vez investido do poder que lhe é conferido, organiza a vida social e garante a paz, através da imposição da ordem.

Outra contribuição deste período foi dado pelo filósofo suíço Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), com a sua “Teoria do Contrato Social”, na qual sustenta que o Estado surge por meio de um acordo de vontades, isto é, um “contrato social” celebrado entre os membros da sociedade em jeito de reconhecimento da autoridade de um governo, ou seja, de um conjunto de regras sobre todos, de modo igual (Chiavenato, 2014, p. 39).

Já no século XIX, os alemães Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), com o seu “Manifesto do Partido Comunista” (1848), propuseram uma teoria sobre a origem económica do Estado, na qual faziam apologia de que o poder político e do Estado resultam da dominação económica do homem pelo homem (Chiavenato, *loc.cit.*).

*Last but not the least* julga-se também importante referir, o impulso dado pela revolução industrial iniciada na Inglaterra, com a invenção da máquina a vapor e a sua posterior aplicação à produção industrial. O incremento da nova tecnologia ao processo de produção, bem como a crescente legislação defensora da saúde e da integridade física dos trabalhadores, fez com que os proprietários das indústrias passassem a dar maior importância à administração e gestão das suas empresas.

Contudo, Chiavenato (2014, p. 43) defende que apesar das modificações decorrentes da revolução industrial, esta não chegou a influenciar diretamente a forma como as empresas eram administradas na época, pois a preocupação primordial dos empresários continuava a circunscrever-se em torno da melhoria dos aspetos mecânicos e tecnológicos da produção, objetivando apenas a produção em maior escala. A gestão do pessoal e a coordenação do esforço produtivo eram aspetos pouco considerados, e algumas decisões eram tomadas com base em modelos militares ou eclesiásticos.

Pensa-se ter sido este complexo de fatores que terá, certamente, impelido a busca de bases científicas para a melhoria da prática empresarial, e para o surgimento da teoria da administração. No entanto, sinaliza-se o facto de que a substancial evolução que a administração observou, tanto do ponto de vista do seu significado como do seu conteúdo resulta, de um considerável leque de contribuições teóricas, de que se beneficiou ao longo dos tempos.

Não pretendendo efetuar uma abordagem cronológica e sequencial sobre as várias teorias desenvolvidas ao longo da evolução da administração, os próximos subtemas darão primazia a

algumas das abordagens teóricas que se considera terem contribuído, de forma mais significativa, para a solidificação das bases da moderna administração, designadamente, a teoria clássica, a teoria humanística e a teoria estruturalista da administração com o seu modelo burocrático de organização.

#### **2.4. A abordagem clássica da administração**

O panorama industrial ocasionado pela revolução industrial (1780-1860 e 1860-1914) gerou, entre outras consequências, o crescimento acelerado e desorganizado das empresas revelando, assim, uma gradativa complexidade na administração das mesmas.

Destarte, tornou-se cada vez mais necessária uma abordagem científica e apurada das organizações empresariais, em substituição ao empirismo, até então dominante (Chiavenato, 2004, p.49).

Segundo, Ferreira, Neves & Caetano (2001, p.5) o crescimento acelerado resultante do processo de industrialização e da urbanização das sociedades, não se realizou de modo pacífico. As contradições e os antagonismos entre grupos socioprofissionais e classes sociais agravaram os conflitos sociais, designadamente com o desenvolvimento de ações coletivas, polarizadas em movimentos sociais que se configuraram em greves, sabotagens e tentativas de transformação revolucionária da sociedade capitalista.

De igual modo, as exigências da concorrência do mercado, bem como a dimensão e complexidade das organizações, já não coadunavam com uma administração assente num empirismo inconsciente e discricionário de padrões e capatazes, ao mesmo tempo em que a produção e distribuição de bens e serviços revelavam-se, bastante precárias (Ferreira *et al.*, 2011, p.5).

Fruto desta realidade, as organizações tornam-se objeto de observação a interpretar, com um relevante papel não só para a sociedade, como para a comunidade científica. Assim, com o despontar do século XX surgem os primeiros trabalhos científicos neste domínio, com a denominada “abordagem clássica da administração”, na qual se destacaram o norte-americano Frederick Winslow Taylor, fundador da designada “escola da administração científica” e o francês Henri Fayol, com a sua “perspetiva administrativa das empresas”.

Ambas as correntes constituíram o núcleo do panorama administrativo das organizações, durante as primeiras quatro décadas do século XX, e apesar de divergirem entre si, complementavam-se com relativa coerência.

No que diz respeito ao contributo analítico de cada um dos teóricos citados, considera-se ter sido o norte-americano, Frederick Taylor (1856-1915), quem cunhou o termo “administração científica” com base na tentativa de aplicar os métodos da ciência em geral designadamente, a observação e a mensuração, aos problemas da administração visando o aumento da eficiência industrial (Chiavenato, 2014, p.55).

Na sua primeira obra intitulada *Shop Management* (1903), Taylor descreve um conjunto de métodos e estudos técnicos de racionalização do trabalho operário, através do estudo dos tempos e movimentos, na qual define os princípios básicos da administração aplicáveis a todas as situações da empresa (Chiavenato, 2014, p. 55).

Num outro trabalho também de sua autoria, *The Principles of Scientific Management* (1911), Taylor desenvolve os princípios orientadores da primeira, ao mesmo tempo em que efetua uma análise exaustiva da interdependência e complementaridade existentes entre a gestão científica das empresas e o desenvolvimento da racionalização do processo de trabalho (Ferreira *et al.*, 2001, p. 6).

Após ter analisado o conteúdo e as formas incongruentes que afetavam o funcionamento das organizações, traduzidos em métodos de gestão e processos de trabalho impregnados de empirismo, negligência e irracionalidade, Frederick Taylor propôs-se em estudar, selecionar e aplicar métodos científicos e racionais de organização de trabalho, que ocasionassem uma evolução no funcionamento interno das empresas, no sentido de estas se desenvolverem e alcançarem a máxima eficiência.

Com este interesse, Taylor passou a privilegiar a análise do contexto de trabalho assente numa racionalidade instrumental, que relacionasse meios e fins ligados à execução das tarefas. Taylor observou, metodicamente, todos os aspetos comportamentais que operacionalmente correspondiam à execução de cada tarefa específica, o que lhe permitiu prescrever normativamente o tempo médio despendido por cada operário (Ferreira *et al.*, 2001, p. 8).

No cômputo geral, considera-se que, com o estudo dos tempos e movimentos do fator de produção "trabalho", Taylor terá contribuído, também, para o estudo da fadiga humana e para o desenvolvimento da especialização e da divisão do trabalho.

Tal como refere Ferreira *et al* (2001, p.11), do conjunto de trabalhos elaborados por Frederick Taylor, são geralmente extraídos quatro princípios, considerados universais, relacionados ao conteúdo e as formas pelas quais a organização do trabalho se deveria orientar, numa perspetiva

científica e racional: (i) princípio do planeamento, (ii) princípio da preparação, (iii) princípio do controlo, e o (iv) princípio da separação entre a conceção e a execução do trabalho.

Entretanto, certos autores consideram que a "administração científica" limitou-se às tarefas e aos fatores diretamente relacionados ao cargo e à função do operário, dando pouca atenção ao elemento humano, o que fez emergir a conceção maquinicista da organização. Ela foi também considerada incompleta, e o seu método foi tido como empírico e concreto, no qual, o conhecimento é alcançado com base em dados singulares e observáveis, relacionados com o “como” e não com o “porquê” das ações do operário (Chiavenato, 2014, p. 73).

Porém, não obstante as críticas dirigidas à administração científica, ela é considerada a precursora da emergente teoria da administração, tendo-se constituído no primeiro esforço científico para analisar e padronizar os processos produtivos, visando assim, o aumento da produtividade e da eficiência.

Contudo, diferente da "administração científica" difundida por Frederick Taylor, cujo núcleo de preocupações residia na tarefa realizada pelo operário, surge, ainda dentro da corrente clássica da administração, uma nova abordagem caracterizada pela ênfase dada à estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente, considerando tanto os seus órgãos (secções, departamentos, etc.) quanto as pessoas que as constituem (ocupantes de cargos e executores de tarefas).

Esta nova abordagem, também designada como "perspetiva administrativa das empresas" teve como fundador o engenheiro francês, Henry Fayol (1841-1925). Entre as suas obras de referência destaca-se a *Administration Industrielle et Générale* (1916), na qual expôs a sua teoria da administração (Chiavenato, 2014, p.82).

Em face das disfunções e obstruções de natureza burocrática que se observavam em empresas, instituições e organizações francesas, Henri Fayol passou a defender a necessidade de formar gestores nas grandes escolas francesas com capacidade e idoneidade científicas aprofundadas, com base em métodos e conhecimentos científicos caracterizados pela interpretação e explicação racional de funções que fossem vitais ao funcionamento das empresas (Ferreira *et al.*, 2001, p. 12).

Enquanto Taylor cingiu o seu objeto de observação à análise das tarefas, Fayol privilegiou as componentes estruturais e funcionais, por ele consideradas essenciais ao funcionamento de uma empresa, a saber: função técnica, função comercial, função financeira, função de segurança, função de contabilidade, função administrativa (Ferreira *et al.*, 2001, p. 14).



De realçar que, na perspetiva de Henry Fayol, a função administrativa ocupa um papel fulcral no funcionamento global das empresas, porque, em seu entender, nenhuma das outras funções tem a capacidade e a possibilidade de delinear o programa geral de ação da empresa, de constituir um corpo social, de coordenar os seus esforços e de harmonizar os seus atos.

No âmbito da teoria clássica da administração, o contributo de Henri Fayol cingiu-se, fundamentalmente, à defesa de que a administração, tal como qualquer outra ciência, devia basear-se em leis, ou princípios, acompanhados de certa flexibilidade. Apesar de reconhecer o emprego da palavra "administração", como sinónimo de "organização", procurou distinguir ambos os conceitos, definindo a administração como um todo, englobando um conjunto de processos entrosados, do qual a organização é apenas uma das partes integrantes (Chiavenato, 2014, p. 84).

Para Fayol, a administração tem uma maior amplitude de ação nas empresas, na medida em que, engloba as funções de planeamento, controlo, coordenação e comando, funções que não se integram nas funções estritas da organização (Ferreira *et al.*, 2001, p.16).

Diferente da "abordagem científica" em que a organização é analisada da base para o topo (*buton-up*), preocupando-se em fragmentar as tarefas do operário, na abordagem administrativa de Fayol, a análise focaliza-se na cadeia de comando que interliga as posições da organização e define as relações de subordinação dos órgãos que a constituem (Chiavenato, 2014, p.87).

Partindo desta conceção estrutural, a organização passa a caraterizar-se pela divisão clara do trabalho e a consequente especialização e diferenciação das tarefas. Tal divisão efetua-se em duas direções, sendo uma vertical e outra horizontal.

A divisão vertical está relacionada aos níveis de autoridade e responsabilidade no seio da organização, distribuídos pelos diferentes escalões hierárquicos. Assim, a autoridade aumenta, na medida em que se sobe na hierarquia da organização. Quanto à divisão horizontal do trabalho, também designada como departamentalização, está associada aos diferentes tipos de atividades desenvolvidas especificamente por cada departamento ou secção da organização e visa, fundamentalmente, assegurar a homogeneidade e o equilíbrio no seio da organização.

Apoiando-se nas premissas teóricas destacadas acima, certos autores defendem que a "perspetiva administrativa das empresas" pretendeu uma abordagem da administração, baseada em modelos teóricos. Entretanto, Chiavenato (2014, p. 190) afirma que, apesar desta pretensão, o quadro teórico desenvolvido por Henri Fayol limitou-se à simples observação dos factos, da experiência

direta e do senso comum, e assim como a "administração científica", a "perspetiva administrativa das empresas" concebeu a organização, partindo mais de uma perspetiva formal, lógica, rígida e abstrata, do que propriamente do tecido psicológico e social, do qual ela é formada.

Em jeito de conclusão, considera-se que a "perspetiva administrativa da empresa", tal como a sua antecessora ("administração científica") teve como traço distintivo o seu carácter prescritivo e normativo, e continuou a privilegiar a análise centrada no “como” a organização deveria funcionar, ao invés do “porquê” do seu funcionamento. Apesar de diferirem nas suas perspetivas, pensa-se que, ambas abordaram os problemas organizacionais como sendo fenómenos naturais, concretos e reais. Nessa perspetiva, procuraram buscar as relações de causa e efeito, com o fito de elaborar leis, princípios e generalizações.

Não obstante as críticas feitas ao modelo teórico da administração da empresa desenvolvido por Fayol, o seu contributo é visto como indispensável à compreensão das bases da moderna administração. Por outro lado, o seu ecletismo, em relação às demais teorias que viriam a surgir, permite considerá-la atualizada, dentro do modelo que define a administração do século XX.

## **2.5. A abordagem humanística da administração: teoria das relações humanas**

A abordagem humanística começa a ganhar espaço na linguagem administrativa em finais da segunda metade do século XX, num período marcado pela recessão económica e um consequente elevado índice de desemprego.

Ela surge nos Estados Unidos, mais concretamente, na década de 1930, em concomitância com o desenvolvimento das ciências sociais, devendo o seu contributo a vários cientistas sociais da época, dentre os quais, o psicólogo australiano, George Elton Mayo - considerado seu fundador - , o psicólogo alemão, Kurt Lewin, e os sociólogos norte-americanos, Fritz Roethlisberger e George Homans (Chiavenato, 2004, pp. 101-102).

De entre os fatores que impulsionaram o surgimento da abordagem humanística, realça-se o desenvolvimento da Psicologia e da Psicologia do Trabalho em particular, bem como a aplicação da sua influência intelectual às organizações industriais. Outro fator relevante foi a realização da “experiência de Hawthorne” pelo Conselho Nacional de Pesquisas dos Estados Unidos da América, numa das fábricas da *Western Electric Company*, situada na localidade de Hawthorne, cidade de Chicago (Chiavenato, 2004, pp. 101-102).

A referida experiência foi realizada entre 1927 e 1932, sob a coordenação de Elton Mayo, e objetivou avaliar a correlação entre a iluminação do local de trabalho e a eficiência dos

operários. Para além da iluminação, a experiência acabou por englobar variáveis de natureza psicológica, tais como, fadiga, condições de trabalho e rotatividade do pessoal.

A experiência de Hawthorne apontou de entre outras, as seguintes conclusões tidas como fundamentais, para o posterior delineamento daqueles que se tornariam os princípios básicos da escola das relações humanas (Chiavenato, 2004, pp. 105-107):

a) O nível de produção de um empregado, não é determinado pela sua capacidade física ou fisiológica, e sim, pela sua capacidade de integração social, enquanto fator predominante para a sua competência e eficiência;

b) Uma vez que cada grupo social desenvolve crenças e expectativas em relação à administração, serão estas mesmas crenças que influenciarão as atitudes, as normas e os padrões de comportamento que este mesmo grupo definirá como sendo aceitáveis, sejam elas reais ou imaginárias;

c) Para além dos aspetos formais, a organização é também constituída por um conjunto de elementos informais, que por vezes agem em contraposição à organização formalmente estabelecida, definindo as suas próprias regras de comportamento, seus objetivos, crenças e expectativas, que aos poucos vão sendo assimiladas nas atitudes e comportamentos individuais;

Em termos gerais, considera-se que a teoria das relações humanas promoveu através da experiência de Hawthorne, uma nova literatura e novos conceitos sobre a administração. No quadro teórico traçado pela teoria das relações humanas, a organização, enquanto sistema social compõe-se por um subsistema técnico (formal: máquinas, equipamentos, instalações, produtos ou serviços, etc.) e outro humano (informal: pessoas que a constituem), ambos interligados e interdependentes (Chiavenato, 2004, p. 109).

Entretanto, importa referir que só a partir da década de 1950 é que as conclusões tiradas da experiência de Hawthorne passaram a influenciar, mais decisivamente a teoria da administração, devido ao desabrochar da teoria comportamental. Todavia, a experiência realizada por, Elton Mayo é apontada como o primeiro estudo de caso a preocupar-se com a componente social da organização (Bertero, 1981, p. 31).

## **2.6. Abordagem estruturalista da administração: modelo burocrático da organização**

Os primeiros estudos realizados sobre as organizações a partir de um prisma estruturalista podem ser atribuídos ao economista e sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), que se preocupou em

analisar a racionalidade da mesma, isto é, a relação existente entre meios, recursos utilizados e fins a serem alcançados pela organização.

No campo de abordagem estruturalista, são geralmente focalizados três modelos teóricos de análise da organização, a saber: o burocrático, o estruturalista propriamente dito e o modelo comportamental. Entretanto, sem descurar os demais modelos e tendo em atenção o campo de análise deste trabalho, o presente item fará, apenas, uma análise sucinta em torno do modelo burocrático de organização.

A escolha do modelo burocrático resulta do interesse pelas possíveis reflexões que ela suscita em torno de questões ligadas a um *modus operandi* da escola, coexistente com um sistema educacional em muitos casos centralizado, no qual a instituição escolar dispõe de reduzidas margens de autonomia, sendo as decisões geralmente tomadas de maneira exógena a si, resultando daí a tese defendida por certos autores, da inadequação entre o sistema burocrático centralizado e a gestão escolar pedagógica, pois, não raro aquele se afigura como obstáculo à renovação pedagógica a ser gerada a partir da escola e dos professores.

Por outro lado, no caso da realidade educativa angolana, julga-se que a consideração desta imagem se reveste de particular importância, uma vez que, em Angola, tal como será analisado mais adiante, a administração do Estado é centralizada e, por inerência a administração do seu sistema de educação, também o é, o que provavelmente gera implicações em outras dimensões educativas, nomeadamente, na relação pedagógica, nos conteúdos lecionados, o que se refletirá no sucesso escolar.

O modelo burocrático de organização surge na década de 1940, ocasionado por um lado, pela considerada fragilidade e parcialidade da teoria clássica e da teoria das relações humanas, que apesar de divergentes entre si, não conseguiram proporcionar uma abordagem globalizante e integradora dos problemas organizacionais. Por outro lado, ela surge também devido ao crescente tamanho e complexidade das organizações, o que passou a requerer modelos organizacionais mais bem-definidos (Chiavenato, 2004, p. 258).

Do ponto de vista epistemológico, o surgimento do modelo burocrático esteve intrinsecamente ligado à Sociologia da Burocracia, também da autoria de Max Weber. Após a tradução de alguns dos seus livros para o inglês, nomeadamente "A Ética Protestante" e o "O Espírito do Capitalismo", a teoria da burocracia passou a ganhar espaço no seio da administração (Chiavenato, 2004, p.258).

Na perspetiva estruturalista, a burocracia é entendida como uma forma de organização, que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos fins preconizados, de modo a garantir a máxima eficiência no alcance dos objetivos (Chiavenato, *loc. cit.*).

Para Max Weber (1979, p. 249), o progresso da organização burocrática foi impulsionado, fundamentalmente, pela sua superioridade técnica sobre outras formas de organização uma vez que, a burocracia procura otimizar a "precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, descrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal".

Segundo Weber (1979, p.250):

a burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática, o princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas. Tarefas individuais são atribuídas a funcionários que têm treinamento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais. O cumprimento objetivo das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e sem relação com pessoas.

De facto, Max Weber entendia a burocracia como um instrumento de socialização das relações de poder, através do qual poderiam ser desenvolvidas ações racionalmente ordenadas (Weber, 1979, p. 249).

Segundo Freund (2003, p. 29), Max Weber entendia a racionalização, como sendo o resultado da especialização científica e da diferenciação técnica. Ela consiste na organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, com base em um estudo preciso das relações entre o homem dotado dos seus recursos e o meio no qual interage, de modo a que se atinja maior eficácia e rendimento.

Por seu turno, Varela (2011, p.38), defende que, ao criar o modelo burocrático de organização, Max Weber procurou estabelecer um modelo ideal, no qual as organizações são caracterizadas por cargos formalmente bem-definidos, ordem hierárquica com linhas de autoridade e responsabilidade bem delimitadas, bem como, normas e regulamentos para os atos oficiais.

Assim, a despeito de atualmente, a burocracia ser leigamente associada às disfunções existentes no sistema administrativo, na perspetiva em que foi inicialmente concebida por Weber ela tem uma conotação contrária, ou seja, vislumbra, precisamente, uma organização eficiente por excelência e caracterizada pelos seguintes traços fundamentais: caráter legal das normas e regulamentos, caráter formal das comunicações, caráter racional e divisão do trabalho, impessoalidade nas relações, hierarquia da autoridade, padronização dos procedimentos e previsibilidade do seu funcionamento (Chiavenato, 2004, p.262).

Importa também referir que, diferente da administração científica, da teoria clássica, assim como da teoria das relações humanas, todas imbuídas de um caráter prescritivo e normativo voltado para receituários com os quais quem administra deve lidar com as organizações, o modelo burocrático preocupa-se em descrever, analisar e explicar as organizações, dando a possibilidade a quem administra de escolher a forma mais apropriada de agir, tendo em conta a sua natureza, tarefas, participantes, problemas, situações ou limitações.

Porém, mesmo diante da aceitação que este modelo observou, o seu conteúdo foi também alvo de apreciações críticas.

Para Kartz & Kahn (1978, pp. 90-97, 227, 247), o modelo burocrático não considera a natureza organizacional nem as condições que rodeiam o seu ambiente, dado o seu caráter "super-racional". Bennis (1972, p.23), por seu turno, refere que a burocracia possui em si um conservadorismo, implícito na manutenção das suas estruturas, o que a obriga a desconsiderar o crescimento pessoal e o desenvolvimento da personalidade, levando-a ao conformismo. Por este motivo, o autor citado sustenta que vários fatores se podem constituir em ameaças à burocracia, nomeadamente: transformações rápidas e ameaças ao ambiente, aumento do tamanho da organização, crescente complexidade da tecnologia moderna exigindo a integração entre atividades e pessoas especializadas e de competências diferenciadas, bem como mudanças radicais nos comportamentos administrativos impondo a necessidade de maior flexibilidade de organização.

Ainda assim, o modelo burocrático de organização é considerado o terceiro pilar da teoria tradicional da organização, ao lado da administração científica de Taylor e da "perspetiva administrativa da empresa" de Fayol, tendo-se constituindo no ponto de partida para os sociólogos e cientistas políticos, no estudo das organizações.

Todavia, Furtado (2005, p. 105) afirma que atualmente as teorias administrativas encontram-se, "num processo contínuo de aperfeiçoamento e de adaptação às novas características das organizações e ao contexto do mundo atual", sendo que a função básica da administração passou a privilegiar a criação de novas oportunidades e a promoção do desenvolvimento económico e social.

A aludida realidade parece ocasionar que o desenvolvimento dos países se torne cada vez mais dependente da qualidade da sua administração articulado ao aumento da sua eficiência e eficácia dos produtos e serviços que presta, tendo em consideração a sociedade como um todo.

Deste modo, considera-se que, a administração vê-se diante da própria complexidade da sociedade e do seu elevado grau de imprevisibilidade, características que exigem de si outros instrumentos e estratégias no que respeita à preparação e tomada de decisões.

## **CAPÍTULO 3 - MODELOS E NÍVEIS DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO**

### **3.1 O sistema educativo e seus componentes**

Em termos gerais considera-se que a compreensão da organização e funcionamento dos sistemas educativos perpassa, necessariamente, pela compreensão dos fundamentos teóricos que, de algum modo, sedimentam as abordagens em torno dos sistemas.

A análise do conceito de sistema tem sido feita com base em diferentes perspectivas teóricas, as quais conjectura-se não haver unanimidade relativamente a sua definição. Todavia, pensa-se que as suas bases conceituais emergem da Teoria Geral dos Sistemas, mais concretamente da Cibernética, uma ciência que estuda "a comunicação e os processos de controlo nos organismos vivos assim como nas máquinas" (Bertrand & Guillemet, 1988, p.31).

Entre os principais especialistas associados ao estudo dos sistemas, sinaliza-se o contributo do biólogo austríaco Karl Ludwig von Bertalanffy (1968), apontado como o fundador da Teoria Geral dos Sistemas, o qual definia o sistema como um conjunto de elementos em integração. As ideias de Bertalanffy foram mais tarde retomadas pelos filósofos Yves Bertrand e Patrick Guillemet (1988) ao introduzirem uma abordagem sistémica em torno da organização.

Apesar dos diferentes posicionamentos assumidos em torno do conceito de sistema, Varela (2011, p.7) define-o como "um conjunto de elementos, que, possuindo propriedades ou atributos específicos, estabelecem relações entre si e com o meio ambiente, gerando sinergias e contribuindo para o mesmo fim".

Situando-se, particularmente, no plano da análise organizacional, Bertrand & Guillemet (1988, p. 74) referem que os sistemas distinguem-se, geralmente, por determinados traços peculiares, designadamente, sua abertura, complexidade, finalidade, tratamento, totalidade, fluxo, regulação, retroação, equilíbrio e entropia. O quadro 6 procura explicitar o enfoque conceitual desenvolvido por estes autores, em torno de cada um destes elementos:

Quadro 6 - Características Gerais dos Sistemas Segundo Bertrand & Guillemet (1988)

<b>Abertura</b>	Um sistema tem estrutura aberta quando troca energia, matéria ou informação, com o seu meio. Porém, quando não produz estas trocas com o seu ecossistema, é considerado um sistema fechado. As organizações, sobretudo empresariais são consideradas um sistema que tem uma estrutura aberta e características similares ao organismo vivo, uma vez que ela só existe se realizar trocas com o seu meio envolvente.
<b>Complexidade</b>	<b>Hierarquia:</b> é uma forma de diferenciação vertical que põe em evidência uma autoridade que vai de cima para baixo.
	<b>Integração:</b> impõe-se quando numa estrutura organizacional se atinge um grau complexo de diferenciação. A integração pode ser feita de diferentes formas: por definição de políticas, descentralização e desconcentração dos centros de decisão, por comissões intersectoriais, por divisão do trabalho em projetos e por outras formas.
	<b>Diferenciação:</b> os sistemas, quando complexos, têm subsistemas e cada subsistema têm as suas próprias funções especializadas. A diferenciação dessas funções constitui uma das características das suas estruturas. Em certas organizações esta diferenciação pode ser feita através de numerosos departamentos horizontais, por departamentalização. A departamentalização pode ser feita na base de três critérios: segundo a função, a localização e o produto.
<b>Tratamento</b>	Um sistema possui uma unidade de tratamento que realiza processos.
<b>Finalidade</b>	Todos os sistemas compreendem partes que interagem em função de um objetivo ou de um estado final que caracteriza o sistema por inteiro.
<b>Totalidade</b>	O sistema é simultaneamente mais que a soma das suas partes.
<b>Fluxo</b>	No interior do sistema ocorrem trocas intensas, entram informações, produtos são tratados e saem como produtos transformados. A comunicação no interior de um sistema e do sistema com o seu meio é um elemento vital para a sobrevivência do sistema. Sem comunicação os elementos do sistema não podem ter funções coerentes.
<b>Regulação</b>	<b>Qualquer sistema ou estrutura organizacional carece de normas e regras de funcionamento, de mecanismos de regulação e de controlo.</b> A regulação ou controlo permite a obtenção de resultados, sua comparação com os objetivos previstos e a correção dos eventuais desvios. A existência de uma unidade de controlo é indispensável num sistema.
<b>Retroação</b>	Para que os desvios aos objetivos iniciais de um sistema organizacional sejam corrigidos é necessário haver a retroação, ou seja, a observação dos resultados obtidos e o encaminhamento desta informação às unidades de regulação, para que tal desvio possa ser meste possa compará-lo com o desejado e corrigi-lo.
<b>Equilíbrio</b>	Qualquer sistema procura preservar certa forma de equilíbrio, isto é, relações entre seus componentes e forças. O sistema busca estabilidade dinâmica.
<b>Entropia</b>	Todos os sistemas passam por uma fase de degradação da sua energia, da sua ordem e da sua organização. Quando há mais energia no sistema existe menos entropia e quando há menos energia o sistema enfrenta a entropia e pode morrer.

**Fonte:** adaptado de Bertrand e Guillemet, 1988.

De notar que certos elementos inerentes ao conceito de sistema apontados no quadro acima estão relacionados com algumas das principais características da organização burocrática elencadas por Max Weber (1979, p.229), nomeadamente, a hierarquização e consequente diferenciação vertical da autoridade, a diferenciação e especialização de funções, assim como a existência de normas e regras de regulação e controlo do seu funcionamento. Tal facto, realça de algum modo, a



importância da Teoria Geral dos Sistemas para a análise do funcionamento das organizações, fundamentalmente, as do tipo burocrático.

Contudo, uma vez sintetizado o quadro teórico em torno do percurso evolutivo da abordagem dos sistemas, suas propriedades fundamentais, bem como sua aplicação à análise organizacional, julga-se possível efetuar um sobrevoo analítico a volta do conceito de sistema educativo, enquanto subsistema do sistema social.

Segundo Arroteia (1993, p.11), atualmente, o conhecimento dos sistemas educativos afigura-se cada vez mais imperioso, em virtude da crescente necessidade de análise da realidade social, subjacente ao seu modo de funcionamento e de organização. Associado a este facto está também, a importância que os sistemas educativos vêm adquirindo enquanto organizações sociais complexas, para as quais são depositadas as expectativas de socialização, alfabetização e de formação dos cidadãos de qualquer país, para o estudo das suas mais variadas características globais, designadamente, valores, objetivos, administração, estrutura e organização interna.

Assim, em linhas gerais, pensa-se que a compreensão do conceito de sistema educativo varia de acordo com o conteúdo e as finalidades que cada sociedade imputa à sua educação, não havendo por isso, definições que englobem na sua plenitude todas as dimensões e significados que a educação encerra.

Contudo, em face dos objetivos que nortearam o embasamento teórico deste trabalho, para o entendimento do conceito de sistema educativo pareceu bastante elucidativa a definição dada por Varela (2011, p. 11), que o entende como sendo:

o complexo de estruturas e instituições educativas que, pese embora se distingam pelas suas características específicas, relacionam-se entre si e com o meio que os rodeia de forma integrada e dinâmica, correlacionando os meios e recursos disponíveis para a realização de um objetivo comum, nomeadamente, o de garantir a realização de um serviço educativo que corresponda, em cada momento histórico, às exigências e demandas de uma sociedade.

Para García Hoz (1987, p. 58), a já referenciada Teoria Geral dos Sistemas constitui-se num valioso instrumento teórico capaz de subsidiar a racionalização das questões que afetam o funcionamento dos sistemas educativos. Pois, de acordo com esta teoria, o sistema educativo, na qualidade de sistema aberto ao meio social interage com *inputs* e *outputs* de outros subsistemas, sendo ao mesmo tempo responsável pela realização de determinadas funções específicas dentro do sistema social, consideradas imprescindíveis à sobrevivência deste mesmo sistema.

Nesta ordem de ideias, a fim de garantir o seu correto funcionamento, e de modo a poder transformar as expectativas sociais relativas à educação em resultados, o sistema educativo apoia-

se num conjunto de elementos que o constituem (recursos humanos e materiais) e na ação coordenada dos seus órgãos e instituições (administração da educação) (García Hoz, 1987, p.58).

Contudo, a materialização deste processo de transformação impõe à administração do sistema educativo, nos seus diferentes níveis de ação (central, intermédio, local ou escolar) e através dos seus órgãos correspondentes, o desenvolvimento de um leque variado de atividades, geralmente agrupadas em três classes (Furtado, 2005, p. 75):

- a) Atividades de decisão ou direção, que asseguram o estabelecimento dos objetivos do sistema, o planeamento das atividades, a organização dos recursos, a dinamização e orientação das ações, o controle e a avaliação dos resultados;
- b) Atividades operativas ou de gestão que visam garantir a execução dos programas;
- c) Atividades de avaliação e controle, que preconizam, essencialmente: i) a coerência entre as atividades e os objetivos definidos, ii) a verificação do nível de concretização dos resultados, iii) a identificação e correção dos desajustes ao longo do processo, iv) a verificação do comportamento dos órgãos e das pessoas no seio do sistema, v) a recolha de informações, sua análise e sistematização, vi) a avaliação dos resultados, e vii) a consolidação da unidade entre as atividades de gestão e de direção.

No que diz respeito aos seus componentes, apesar de existirem algumas discordâncias, podem ser apontados como componentes fundamentais do sistema educativo, os alunos, os professores, os pais e encarregados de educação, os recursos materiais e financeiros, o currículo, os estabelecimentos de ensino, os recursos físicos (espaços educativos, equipamento, material didático, centros de recursos educativos, centros de apoio aos professores) e a própria organização ou administração educativa.

Contudo, de seguida serão apenas, sucintamente, analisados quatro dos componentes acima mencionados (alunos, professores, recursos materiais e financeiros, currículo), pois se considera que os demais são analisados transversalmente ao longo do trabalho.

Para Furtado (2005, p. 74), os alunos constituem, simultaneamente, a matéria-prima e o “produto final” do sistema. Entre as várias questões específicas relacionadas ao aluno, que se colocam à política educativa da maior parte dos países, estão as relacionadas à sua idade, o seu acesso ao sistema, o seu nível de escolarização, a procura e a oferta de serviços disponíveis em termos de educação, bem como a sua inserção no mercado de trabalho. Tais questões, para além de terem um efeito impactante sobre o próprio sistema educativo, correlacionam-se, diretamente, com as

capacidades económicas e financeiras de cada país. Entretanto, as decisões tomadas em relação a qualquer uma delas repercutem-se sobre os demais componentes do sistema.

Quanto aos professores, estes ocupam, a par dos alunos, um papel fundamental no sistema educativo, quer pelo seu número, características, recursos que consomem quer pelo alcance das suas ações. Apesar de em determinados países constituírem o estrato profissional mais vulnerável, os professores são, de algum modo, corresponsáveis pela materialização das políticas educativas ao nível local (estabelecimentos de ensino).

Depois dos recursos humanos<sup>7</sup>, os recursos materiais e financeiros são os componentes do sistema que mais levantam alguns obstáculos à materialização de determinadas políticas educativas, sobretudo, em países com economias menos favorecidas. Os recursos materiais são na sua maioria insuficientes perante os desafios colocados aos sistemas educativos, e os recursos financeiros tendem a ser desproporcionais às crescentes necessidades educativas. Assim, no cômputo geral, em contextos económicos como os já referidos, dificilmente, os recursos materiais e financeiros, conseguem corresponder adequadamente à procura pela educação (Furtado, 2005, p. 75).

Por último, mas não em importância, o currículo, entendido como o "conjunto de saberes/aprendizagens que se considera necessário fazer passar/adquirir numa dada sociedade para (1) a inserção dos indivíduos nessa sociedade e (2) para o desenvolvimento/equilíbrio da própria sociedade [...] ", é considerado, um componente fundamental de qualquer sistema educativo (Roldão, 2000, p.82).

Segundo Paraskeva (2000, p.72) o currículo “é a máscara política da educação”, meio através do qual o sistema educativo permite que cada Estado assegure todo o conjunto de aspirações, desejos e crenças por si veiculados.

Deste modo, para além de operacionalizar a política educativa e orientar os demais recursos do projeto educativo da sociedade (humanos, físicos e financeiros), o currículo tem forte impacto na organização e funcionamento do sistema educativo uma vez que, pela sua própria dinâmica, tende a reformular o presente e projetar a formação das futuras gerações (Furtado, 2005, p. 75).

---

<sup>7</sup> Os professores e os alunos não esgotam o conceito de recursos humanos, uma vez que este é mais abrangente incluindo até mesmo os gestores nos mais distintos níveis de administração do sistema, assim como o pessoal técnico, administrativo e auxiliar.

De modo geral, salienta-se, que os elementos atrás mencionados só poderão gerar sinergias ao sistema educativo para realizar com êxito o leque de atividades que lhe estão cometidas, caso estejam corretamente orientados em termos quantitativos e qualitativos e que, os objetivos e prioridades da sociedade em matéria de educação estejam claramente definidos (Furtado, 2005, p.78).

### **3.2. Caraterização geral e tipologia dos sistemas educativos**

Várias reflexões têm sido desenvolvidas tendo como foco os sistemas educativos no seu conjunto, ou apenas algumas dos seus aspetos, ligados aos fenómenos educacionais em geral e as suas múltiplas relações sociais. Normalmente, tais reflexões aparecem inseridas em estudos no âmbito da investigação comparada em Educação e, visam, fundamentalmente, um conhecimento mais aprofundado dos sistemas educativos (Arroteia, 1993, p.11).

No cômputo geral, considera-se, por um lado, que nas suas finalidades, estruturas e processos os sistemas educativos são influenciados por duas ordens de fatores: os fatores externos ligados aos aspetos socioeconómicos e culturais, e os fatores internos, ou seja, a dinâmica do próprio sistema. Por outro lado, conjectura-se que as diferenças e semelhanças existentes entre os sistemas educativos podem ser explicadas a partir de fatores como: o sentido de unidade nacional de cada país, a sua situação económica geral, suas crenças e tradições básicas (incluindo o legado religioso e cultura), suas expetativas para com a educação, assim como o seu regime político (Arroteia, 1993, p.13).

Apesar da validade dos fatores anteriormente enunciados, com vista a uma melhor compreensão de algumas das semelhanças e diferenças existentes entre os sistemas educativos, o quadro 7, apresenta a caraterização dos sistemas educativos sugerida por Varela (2011, pp.12-13), com base em determinados indicadores:

Quadro 7 - Caracterização Geral dos Sistemas Educativos

	<b>Caraterísticas</b>
<b><i>Relação com o meio</i></b>	É um sistema aberto no sentido de que está em plena relação com o meio envolvente <sup>8</sup> .
<b><i>Estrutura</i></b>	É um sistema composto, na medida em que integra outros sistemas (subsistemas) que por sua vez podem ser decompostos em níveis inferiores de análise.
<b><i>Previsibilidade</i></b>	É um sistema probabilístico (não determinístico), uma vez que é afetado por fatores imprevisíveis ou limitadamente previsíveis que impedem de estabelecer inequivocamente que determinados <i>inputs</i> ao sistema provocarão efeitos certos, e determinados.
<b><i>Dinamismo</i></b>	É um sistema dinâmico, na medida em que se verificam algumas variações, consoante o contexto (espaciotemporal, sociocultural).
<b><i>Estabilidade</i></b>	É um sistema estável devido à sua capacidade de resistência diante de fatores de perturbação, ou <i>inputs</i> externos.
<b><i>Capacidade de regulação</i></b>	É um sistema eclético, na medida em que estabelece as suas próprias normas pelas quais se autogoverna, mais ao mesmo tempo, não deixa de depender, em grande medida do meio para a sua regulação e gestão.
<b><i>Origem</i></b>	É um sistema artificial por resultar da criação humana.
<b><i>Componentes</i></b>	É um sistema social, por ser constituído na sociedade e pela sociedade.
<b><i>Forma de Regulação</i></b>	É ao mesmo tempo um sistema conceitual (formado de ideias, raciocínio, conceitos) e de procedimentos (formado por regras, normas, regulamentos, normas de serviço, restrições).

**Fonte:** autor.

Com base na caraterização apresentada é possível inferir, por exemplo, que do ponto de vista da sua composição e estrutura, o sistema educativo integra vários níveis que variando conforme o contexto podem subdividir-se em subsistemas, designadamente: educação pré-escolar, educação básica, ensino secundário, ensino superior, etc.

No que toca à sua previsibilidade, o sistema educativo pode ser considerado, um sistema probabilístico, na medida em que, por exemplo, a aprovação e implementação de um novo modelo de avaliação das aprendizagens pode não garantir, nem significar, necessariamente, que todas as atividades avaliativas dos alunos passarão a ser realizadas de forma participada, transparente e justa, podendo se verificar algumas anomalias, ocasionadas por uma deficiente aplicação das normas.

---

<sup>8</sup> A este respeito alerta-se para o facto de não se dever confundir a natureza aberta do Sistema Educativo, com determinado estilo de gestão prevalecente numa instituição educativa (gestão aberta, semiaberta ou fechada), na medida em que, embora em determinada escola possa existir um estilo fechado de gestão, ela não deixa de estar aberta ao meio.

Neste particular, julga-se interessante frisar que, no âmbito de um modelo burocrático e centralizado de administração educativa a imprevisibilidade apresenta-se como um elemento agudizador das dificuldades em garantir a realização e o alcance inequívoco dos objetivos do sistema.

O sistema educativo é, também, um sistema estável no sentido de que, a ocorrência de determinado fenómeno no seu seio, não corresponde, diretamente, a ocorrência de mudanças estruturais ou funcionais. Assim, por exemplo, a ocorrência de uma greve de professores não leva, necessariamente, à demissão de gestores ou decisores, ou à mudança de determina política.

Em síntese, considera-se que os sistemas educativos, tal como as demais organizações sociais, não são simples construções concebidas apenas para cumprir isoladamente com determinadas finalidades; antes, porém, mantêm fortes ligações com o contexto social que os rodeia cujos efeitos são determinantes para o seu próprio funcionamento (Furtado, 2005, p. 73).

É, justamente, a partir desta visão, que Arroteia (1993, pp. 21-34) fundamentando-se na Teoria Geral dos Sistemas e na Teoria Geral das Organizações, sugere uma categorização tipológica dos sistemas educativos de modo a possibilitar uma análise em torno do seu funcionamento, e destacando as inter-relações que se produzem entre os seus diferentes componentes. A mesma categorização assenta em indicadores tais como, a organização social na qual o sistema educativo está inserido, assim como a coerência e organização internas do mesmo.

No que diz respeito ao primeiro indicador, isto é, a organização social, Arroteia (1993, p. 25) refere que o ambiente social desempenha um papel fundamental, para a configuração do clima ou ambiente interno das instituições que compõem o sistema educativo e para a qualidade dos serviços educativos. Sob esta perspetiva, e tendo presente às múltiplas conexões que se estabelecem entre os diversos subsistemas do sistema social, conjectura-se que, o sistema educativo de cada país, tende a identificar-se com o seu sistema político e a natureza da sua classe dominante, de tal modo que os objetivos por si preconizados tendem a traduzir, grandemente, os interesses desta mesma classe.

Nesta ótica, apresentam-se duas tipologias de sistemas educativos, nomeadamente, os sistemas educativos abertos e os seletivos.

Quanto à coerência interna do sistema educativo, esta diz respeito as características internas ligadas à sua composição, movimentos internos da sua população e ao modelo de organização dominante. Este leque de variáveis realça de algum modo, as relações que os sistemas educativos

estabelecem com os respectivos sistemas de produção cabendo a si, a responsabilidade pela produção de diplomados, capacitação da população ativa e a prestação de outros serviços à sociedade (Arroteia, 1993, p. 29).

Nesta perspectiva identificam-se dois tipos de sistemas educativos: os sistemas educativos em equilíbrio e os sistemas educativos em desperdícios.

Um último indicador apontado por Jorge Arroteia incide, fundamentalmente, sobre a organização interna do sistema educativo, mais propriamente sobre os aspetos relacionados ao seu modelo organizacional e a sua estrutura interna. Este indicador destaca, não só a ideia de integração e interdependência das organizações escolares perante o sistema social, como também a da "existência de uma consciência coletiva e da solidariedade entre os seus elementos" (Arroteia, 1993, p.31). Assim, do ponto de vista do seu modelo organizacional, os sistemas educativos podem ser agrupados em sistemas educativos mecânicos e sistemas educativos orgânicos.

O quadro 8 procura elucidar as diferentes tipologias de sistemas educativos mencionadas por Jorge Arroteia, com base nos critérios acima referenciados:

Quadro 8 - Tipologia de S.E Segundo Jorge Arroteia (1993)

<b>Tipologia e Suas Características</b>		
<b>Organização Social</b>	<b>Sistemas Educativos Abertos</b>	<b>Sistemas Educativos Seletivos</b>
	<p><i>a)</i> Frequência escolar que, para além de elevada em todos os níveis de ensino, é determinada por medidas de política educativa que garantam uma elevada esperança de vida escolar e um sucesso educativo que não ponha em questão a origem social, étnica ou religiosa nem o sexo dos alunos;</p> <p><i>b)</i> Tendem a permitir uma maior participação dos diversos grupos sociais (pais, alunos, professores, funcionários e membros da comunidade em geral) por forma a garantir maior acessibilidade e envolvimento dos mesmos, na gestão do próprio sistema.</p>	<p><i>a)</i> Dificuldade de acesso e sucesso educativos é ocasionada, não apenas pelas condições de acessibilidade física, resultante de uma rede incipiente em relação à demanda de alunos mais carenciados, mas fundamentalmente, pela acessibilidade cultural, derivada de uma fraca herança cultural dos familiares dos alunos e das poucas expectativas que estes depositam na frequência à instituição escolar;</p> <p><i>b)</i> Geralmente, geradores de um elevado grau de estratificação social e de uma deficiente mobilidade social. Nesta realidade, o ensino tende a assumir vital importância, como vetor de mobilidade social, mas concomitantemente, como fator de estratificação social e reproduzidor de desigualdades sociais entre as classes.</p>
<b>Coerência Interna</b>	<b>Sistemas Educativos em Equilíbrio</b>	<b>Sistemas Educativos em Desperdício</b>
	<p><i>a)</i> Apresentam no seu conjunto, uma articulação entre meios e resultados alcançados;</p> <p><i>b)</i> os seus objetivos, além de preconizados, são atingidos com uma reduzida margem de perdas;</p> <p><i>c)</i> correspondência entre os investimentos programados e necessários e as exigências do sistema e da sua população, docente e discente.</p>	<p><i>a)</i> Elevado grau de desgaste, evidente no facto de os seus resultados finais (outputs) não corresponderem à qualidade nem à quantidade de (inputs) que os sustentam;</p> <p><i>b)</i> existência de inúmeras perdas, traduzidas, geralmente, no elevado grau de insucesso dos alunos, na fraca participação e desmotivação da classe docente e, na fraca adaptação dos diplomas às reais necessidades da sociedade;</p> <p><i>c)</i> discrepância entre os investimentos realizados e o seu grau de satisfação das necessidades do sistema e, de resposta às expectativas da sociedade.</p>
<b>Organização Interna</b>	<b>Sistemas Educativos Mecânicos</b>	<b>Sistemas Educativos Orgânicos</b>
	<p><i>a)</i> Existência de um relacionamento do tipo autoridade-obediência; <i>b)</i> divisão do trabalho e a supervisão hierárquica rígidas; <i>c)</i> centralização da tomada de decisão.</p>	<p><i>a)</i> Interdependência e partilha de responsabilidades entre os seus órgãos; <i>b)</i> uso da negociação como meio para a resolução de conflitos.</p>

**Fonte:** Autor.

A luz das características que permeiam cada uma das tipologias de S.E elucidadas no quadro 7 pensa-se que, do ponto de vista da sua organização interna, a maior parte dos sistemas educativos administrados com base num modelo centralizado tende a configurar um sistema orgânico, dada a rigidez da sua estrutura hierárquica, assim como a evidente centralização da tomada de decisão.



Do ponto de vista da sua coerência interna, para além da já aludida imprevisibilidade dos seus resultados, os sistemas educativos centralizados enfrentam, geralmente, dificuldades em responder cabalmente às reais expectativas da sociedade, o que os aproxima dos sistemas educativos em desperdícios. Por último, no que diz respeito à participação dos diversos grupos sociais (pais, alunos, professores, funcionários e membros da comunidade em geral) na gestão do próprio sistema educativo, bem como ao grau de acesso e sucesso educativos, considera-se que do ponto de vista da sua organização social, os sistemas educativos centralizados são geralmente sistemas seletivos.

### **3.3. Administração educacional e administração da educação: breve enquadramento teórico conceitual**

A emergência da Administração Educacional como área curricular no domínio das Ciências da Educação teve, à partida, um estatuto epistemológico e académico relativamente ambíguo, tanto no que diz respeito às suas origens, identidade como disciplina e campo de estudo, como no que diz respeito ao seu estatuto científico (Barroso, 2001, p.8).

Um dos aspetos reveladores de tal ambiguidade prende-se com a diversidade de designações que ela foi adquirindo em vários países europeus. A este respeito, importa referir que no caso de Portugal, o termo "administração educacional" foi proposto por Licínio Lima (1989) em substituição da expressão "administração da educação" com o fito de distinguir a análise teórica da administração, das suas práticas e atividades (Barroso, 2001, pp.8-9).

Contudo, em países anglófonos (*educational administration* ou *educational management*), francófonos (*administration de l'éducation* ou *administration scolaire*), hispânicos (*dirección e organización de instituciones educativas*), ou até mesmo no caso do Brasil (administração da educação), são, geralmente, utilizadas as mesmas expressões para designar quer a área de estudos quer a atividade de administrar (Barroso, 2001, p.9).

Entretanto, como disciplina e campo de estudo, a Administração Educacional tem uma origem relativamente recente, sendo que, apesar de as suas raízes remontarem ao princípio do século XX nos Estados Unidos, a formação universitária neste domínio só intensificou-se a partir da década de 1950 quando diversas universidades norte-americanas passaram a ministrar programas de formação para administradores escolares.

Somente a partir das décadas de 70 e 80 é que ela emerge como campo de estudo específico, em outros países de língua inglesa como o Canadá, Reino Unido, Austrália, e mais tarde em outros países europeus como a França, Espanha e Portugal (Barroso, 2001, p. 12).

De acordo com Bassard (2000, p.16) um dos fatores impulsionadores da emergência da Administração Educacional nos Estados Unidos foi, precisamente, a necessidade de solucionar questões ligadas à gestão, ocasionada pelo aumento da frequência escolar e da pressão dos contribuintes para um maior controlo dos gastos públicos.

Ainda de acordo com o referido autor, o modo como este campo de estudos desenvolveu-se teoricamente nos Estados Unidos, e que não diferiu muito de alguns países europeus, caracterizou-se, fundamentalmente, pela influência dos conhecimentos produzidos nos diferentes domínios da administração empresarial e da administração pública em particular (Bassard, 2000, pp.16-17).

Tal influência, provavelmente, deveu-se ao facto de a administração da educação ter sido inicialmente vista, como uma área semelhante à administração de qualquer outra organização ou empresa. Esta realidade ocasionou a transferência para o domínio da administração da educação, de um conjunto de práticas e modelos de organização, importados do mundo empresarial, desenhados e produzidos a partir do senso comum, do qual provinha a experiência prática de alguns industriais da época (Barroso, 2001, p.14).

Baseando-se nos trabalhos de Greenfield (1985, 1989), Hughes *et al.* (1987), Evers, C. e Lakomski, G. (1991), João Barroso define três grandes períodos evolutivos das teorias da administração educacional: o primeiro compreende o início do século XX até meados dos anos 50; o segundo vai desde os anos 50 até meados dos anos 70; e o terceiro estende-se até aos dias atuais (Barroso, 1995, p.34).

O primeiro período caracterizou-se pela influência que as "técnicas da gestão científica" das empresas, desenvolvidas por Frederick Taylor passaram a exercer na administração da educação, nos Estados Unidos da América (EUA). Ainda neste período, mais concretamente a partir da década de 1930 a administração da educação viu-se também influenciada pelo movimento das "relações humanas" teorizado pelos trabalhos do psicólogo australiano, George Elton Mayo e do sociólogo norte-americano Fritz Roethlisberger (Barroso, 2005, p.14; Chiavenato, 2004, pp. 101-102).

O segundo período evolutivo da administração educacional foi apelidado de "*New Movement*", designação proposta pelo norte-americano Andrew Halpin no início da década de 1950, para se referir aos esforços realizados neste período com vista à construção de uma teoria específica para a administração educacional, em substituição ao empirismo que caracterizava grande parte dos estudos académicos neste domínio (Barroso, 2005, p. 36).

Partindo do contributo teórico de outras ciências sociais, tais como, a Sociologia, Psicologia e Antropologia, o "*New Movement*" passou a traduzir-se numa nova interpretação das relações entre a teoria e a prática, no domínio da administração educacional.

Todavia, mesmo no seio do "*New Movement*" verificaram-se algumas discordâncias relativamente às simetrias e assimetrias existentes entre a administração educacional e a administração em geral. Para uns, a primeira não era mais do que a aplicação particular da segunda, ao passo que para outros a administração da educação possuía certas peculiaridades que a distinguiam e isolavam da administração em geral, entre as quais, a função da educação na sociedade, a natureza da atividade educativa e a dupla função do administrador da educação.

Barroso (1995, p. 36) considera-se que na generalidade, o "*New Movement*" centrou-se em três principais áreas de desenvolvimento, a saber: os estudos baseados no "modelo social" que estabelece a distinção entre a dimensão organizacional e a dimensão pessoal; os estudos sobre o papel desempenhado pelos administradores dos distritos escolares ou das escolas; e os estudos sobre o clima organizacional.

O terceiro período evolutivo das teorias da administração educacional se desenvolveu a partir de meados dos anos 70 e foi marcado por várias críticas ao "*New Movement*", fundamentalmente, à conceção positivista da ciência administrativa difundida por Herbert Simon. Um dos principais críticos ao "*New Movement*" foi o erudito canadense Thomas Greenfield (1975), o qual defendia que a conceção positivista de Herbert Simon valorizava, exclusivamente, os aspetos técnicos da administração, separando assim, os factos dos valores, o que limitava a preocupação da ciência da administração aos meios e não aos fins das organizações.

As críticas de Greenfield fizeram emergir um novo paradigma de análise das organizações, assente na visão tradicional weberiana de cariz interpretativo, ou seja, virada para a ação dos indivíduos. Esta nova visão em torno dos fenómenos sociais teve também impacto ao nível dos fenómenos organizacionais, na medida em que, as organizações passaram a dar mais ênfase aos seus processos em detrimento das suas estruturas, a partir do entendimento de que, enquanto construção social, a essência da organização não reside nas suas estruturas em si, mas nas ações concretas dos indivíduos que nela interagem (Barroso, 1995, p. 40).

Em síntese, considera-se que este diversificado quadro de perspetivas teóricas, terá sido, certamente, o principal vetor das transformações que a administração educacional observou, enquanto área de estudo do domínio das ciências sociais.

Todavia, no que toca particularmente à administração da educação, ou seja, ao conjunto de práticas e atividades fundamentadas e orientadas pela administração educacional, Cordeiro (1972, p. 6) refere que a sua evolução conceitual deveu-se em grande medida, a crescente complexidade do controlo dos meios humanos, físicos e materiais disponíveis para a realização da educação, o que a levou a assumir um duplo sentido.

Em sentido restrito, ela passou a compreender todo o esquema burocrático da organização formal, necessária à gestão de um sistema educativo; ao passo que em sentido lato, passou a abarcar todos os aspetos relacionados com o aparelho administrativo que apesar de também contribuírem para a sustentabilidade e controlo do sistema educativo possuem uma natureza diferente, pois estão mais diretamente ligados aos mecanismos de decisão, de planeamento, de formulação de políticas para o setor, de financiamento, de controlo institucional do sistema, assim como, de coordenação intersectorial (Cordeiro, 1972, pp.7-8).

A respeito desta visão abrangente da administração da educação, Furtado (2005, p. 6) salienta, que atualmente ela tem sido mais propriamente referenciada como um serviço público, um subsistema dentro do sistema de administração geral do Estado ao serviço da política educativa, funcionando em estreita relação com outros subsistemas. Como tal, é responsável tanto pelas ações ao nível da macroestrutura organizativa da educação no país, como ao nível da organização e da administração escolar.

Sob esta perspetiva, à administração da educação caberá de entre outras, as seguintes tarefas: a) prever as necessidades educativas do país, b) distribuir racionalmente os recursos educativos disponíveis, c) distribuir equitativamente a oferta educativa, d) concretizar as linhas de políticas educativas do país, c) e promover ações para a melhoria do ensino e do sistema educativo (Furtado, 2005, p.6).

Ainda nesta esteira de pensamento, Varela (2011, p.58) defende que a administração da educação encontra-se inserida no campo de atuação da administração pública, motivo pelo qual, ela se traduz no conjunto de decisões e operações, por meio das quais o Estado, através do respetivo órgão encarregue de conceber a política educativa do país (nalgumas realidades o Ministério da Educação) e de outros entes públicos, procura assegurar a prestação do serviço

educativo, de modo a satisfazer às demandas da sociedade, mobilizando e empregando racionalmente os recursos existentes para o efeito.

Vários têm sido os modelos organizativos adotados para a materialização da multiplicidade de tarefas confiadas à administração da educação, diferindo entre si tanto na forma que assumem, como no conteúdo que os informa de acordo aos contextos histórico, político e económico de cada país.

### **3.4. Modelos e níveis de administração do sistema educativo**

O notável aumento da dimensão dos sistemas educativos, o acréscimo contínuo e progressivo da procura de serviços educativos, a crescente complexidade do controlo dos meios humanos, físicos e materiais para a realização do ato educativo, assim como a importância cada vez maior atribuída à educação como vetor fundamental do desenvolvimento socioeconómico e político das sociedades; constituem-se, atualmente, em determinantes que têm obrigado governos de vários países a reestruturar e reorientar os seus mecanismos de condução da administração dos seus sistemas educativos.

Apesar de tais determinantes, cada país procura conceber para si, a política educativa que melhor se adapta aos imperativos específicos de progresso científico, técnico e cultural, que mais eficazmente responda aos interesses e motivações das suas populações, e que melhor coadune com as aspirações dos seus cidadãos (Cordeiro, 1972, p. 10).

Tal realidade parece ocasionar que os mecanismos adotados para a conceção e concretização dos objetivos da educação dependam, em grande medida, dos múltiplos condicionalismos históricos, culturais, sociais e económicos, próprios de cada povo, de cada país. Uma vez definidos, estes objetivos configuram um sistema de administração específico, orientado e delineado no sentido da prossecução de determinados fins, através de meios também específicos e sob a influência de condições ambientais concretas (Cordeiro, 1972, p. 10).

Segundo Cordeiro (1972, p. 22) dois critérios podem ser tidos em conta, na análise das diferentes formas de organização e de administração dos sistemas educativos: (i) o critério de localização efetiva dos centros de decisão, e (ii) o critério geográfico, frequentemente utilizado na análise dos problemas relacionados à hierarquia da divisão administrativa.

O critério da localização efetiva dos centros de decisão agrupa os diferentes modelos de administração da educação, em dois grandes eixos, a saber, o modelo centralizado e o modelo descentralizado de administração da educação. O critério geográfico, por seu turno, tende a

categorizar a organização administrativa do setor da educação em três grandes níveis: o nível nacional ou central, o nível regional ou intermédio e o nível local.

Os próximos subtemas procurarão analisar com maior acuidade as premissas subjacentes a cada um dos critérios de classificação referidos, com base no quadro teórico-conceitual desenvolvido, sobretudo, no contexto académico português, porém, sem prescindir dos demais.

### **3.5. O modelo de administração da educação centralizado**

Por modelo de administração da educação entende-se o conjunto de estratégias de controlo político, de poder, e de técnicas com vista à garantia da qualidade, da eficiência e da equidade, no cumprimento dos desígnios propostos à educação (Le Grand, 2007, p. 64).

Partindo deste entendimento conjectura-se que o modelo de administração, seja ele centralizado ou descentralizado, traduzirá o meio a partir do qual são criados e concretizados processos, estruturas e instituições, pelos quais cada sociedade materializa as finalidades preconizadas para a sua educação, conforme o contexto político geral do país, sua organização e estrutura.

O conceito de centralização administrativa é utilizado em vários planos e situações, variando, igualmente, as concepções e as linhas ideológicas que geralmente justificam a sua adoção. Segundo Chiavenato (2004, p.161), o modelo de administração centralizado, insere-se na teoria clássica da administração, mais precisamente na perspetiva administrativa das empresas, desenvolvida por Henri Fayol, na qual defende a organização linear caracterizada pela ênfase dada à centralização da autoridade.

Sob esta perspetiva, a organização é concebida com base na premissa de que o elemento que se encontra no topo possui a mais alta autoridade e que a autoridade dos demais indivíduos é escalada para baixo de acordo com a sua posição na cadeia de comando (Chiavenato, 2004, p.162).

Para Rocha (2005, p. 69) a centralização administrativa "corresponde a uma orgânica em que todos os interesses sejam eles os gerais da comunidade nacional, ou os interesses gerais de uma comunidade territorial menor, são geridos pelas chefias centrais, através de relações de hierarquia".

Referindo-se analogamente à centralização da administração da educação, Formosinho (1986, p.63) afirma que na administração centralizada as decisões importantes são tomadas no topo

do sistema educativo, isto é, nas chefias dos serviços centrais do Ministério da Educação. A gestão dos interesses locais, incluindo as escolas, caracteriza-se por uma hierarquia de serviços e competências, de tal modo que os serviços locais estão quase sempre subordinados aos serviços e chefias centrais, gerando uma situação do tipo "no topo formula-se, nos escalões inferiores executa-se apenas".

Por outro lado, Barreto (1995, p.160) salienta que na maior parte dos países em que a administração é centralizada, mais concretamente nos países do Sul da Europa, a tendência centralizadora começou a acentuar-se sobre a educação a partir do século XIX, quando se torna manifesta a intenção de transformar a educação num sistema integrado, homogéneo, unitário, estabelecido sob um plano nacional e dependente de uma autoridade central.

Assim, em concomitância com esta tendência, observou-se, inicialmente, uma maior intervenção do Estado na instrução pública, ora como regulador, ora como interveniente direto. Posteriormente, este último passa a conceber políticas com pendor centralizador, baseadas na unicidade, obrigatoriedade, centralidade administrativa do sistema educativo e uniformidade do currículo (Barreto, 1995, p.164).

Referindo-se à realidade dos sistemas educativos europeus, Uaciquete (2010, p.51) aponta para a existência de assimetrias entre os países do Norte e Centro, e os países do Sul, relativamente à transferência de poderes no domínio da educação. Segundo o autor, nas regiões situadas ao Norte e Centro da Europa verifica-se a dominância da descentralização administrativa; ao passo que os países do Sul são tipicamente centralizados, porém, com algumas tendências diferenciadas para a descentralização ou desconcentração administrativa.

Ainda a propósito da centralização da administração da educação, Fernandes (2005, p.54) afirma, que:

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 diretivas e as ordens emanadas desse poder central.

Nesta senda, parece sensato afirmar que, o modelo centralizado de administração educativa tende a configurar uma "regulação" das políticas públicas de educação do tipo nacional, entendida como:

o modo como as autoridades públicas, neste caso o Estado e a sua administração exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando a través de normas, injunções e constrangimentos o contexto da acção dos diferentes actores sociais e seus resultados (Barroso, 2006, p. 48).

À luz destes posicionamentos, depreende-se, que num determinado sistema organizacional, a centralização implica a coexistência de um centro de decisão e de uma periferia, numa relação desigual quanto às fontes e recursos do poder. Contudo, regra geral, a centralização administrativa concretiza-se através de dois modelos, designadamente, a concentração e a desconcentração administrativa.

### **3.5.1. A concentração administrativa**

Tal como já foi aqui salientado, no quadro classificativo das diversas formas de organização e administração dos sistemas educativos, a centralização resulta, precisamente, do critério da localização efetiva dos centros de decisão.

Nesta senda, considera-se que o modelo centralizado de administração da educação é concentrado, quando as decisões em matéria de política educativa são da inteira responsabilidade das autoridades centrais (Ministério da Educação e suas estruturas), limitando-se os agentes dos escalões inferiores a informar e a executar tais decisões (Formosinho, 1986, p. 63).

A este respeito, Formosinho sustenta que, em contexto de administração concentrada da educação, em questões como o recrutamento de pessoal, os escalões inferiores às autoridades centrais se limitam a executar (caso de recrutamento de pessoal administrativo), ou por vezes nem se quer interferem (no caso do pessoal docente). No que respeita à gestão pedagógica, as escolas se limitam a implementar o currículo, assim como as circulares procedentes do Ministério sobre a distribuição do serviço docente, elaboração de turmas, horários, etc. Regra geral, as escolas têm algum poder de decisão apenas sobre as ações no âmbito da profissionalização em exercício, ação social escolar, e em alguns aspetos relacionados à avaliação (Formosinho, 1986, p. 63).

### **3.5.2. A desconcentração administrativa**

Partindo de uma visão simplista, certos autores percebem a desconcentração administrativa como sendo a mera transformação da centralização, com base na transferência de competências para outros níveis, porém, conservando ao mesmo tempo, a dependência direta para com o poder central de decisão.

Na verdade, tal como defende Taveira (2009, p. 237), a desconcentração administrativa, sugere ao Estado e a outras pessoas de Direito Público que eventualmente sejam criadas, a repartição, no seu interior, das missões sob sua alçada entre diferentes unidades internas



(órgãos), constituindo, cada uma delas, um núcleo com parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhe são afetos.

Dito de outro modo, o fenómeno da desconcentração remete para uma distribuição interna de competência pelos diferentes órgãos ou unidades dentro de uma mesma pessoa jurídica. Para Mello (2007, p.140), os órgãos são "unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado". Já Meirelles (2004, p.203) utiliza o termo "órgãos públicos", para designar os "centros de competência instituídos para o desempenho de determinadas funções que por natureza são realizadas pelo Estado, através de seus agentes, pelo que, a sua atuação é imputada à pessoa jurídica a quem pertencem".

No âmbito da Administração Pública em geral, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a estrutura hierárquica, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Tal distribuição visa, fundamentalmente, descongestionar, desconcentrar e tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir um desempenho mais adequado e racional das mesmas.

Taveira (2009, p. 238) sustenta ainda que o fenómeno de distribuição interna de competências decisórias que se verifica no quadro da desconcentração dá-se, essencialmente, em razão da matéria (saúde, educação, etc.) e/ou do grau de hierarquia ou nível de responsabilidade decisória conferida a quem se encontra nos níveis superiores (Diretor de Departamento, Diretor de Divisão, até chegar àquele que somente executa ordens).

Com base no exposto, a desconcentração administrativa também pode ser entendida como o fenómeno de distribuição interna de competências do Estado ou de outra pessoa de direito público, por si criada, e vinculada diretamente à sua estrutura hierárquica. Contudo, a aludida distribuição de competências não prejudica a unidade monolítica do Estado, na medida em que todos os órgãos e agentes permanecem ligados pelo sólido vínculo da hierarquia (Mello, 2007, p.141).

As premissas acima parecem corroborar a posição defendida pela Comissão de Educação da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) segundo a qual desconcentração significa:

transferência dos poderes de decisão e de coordenação ao nível regional ou local, em favor dos respetivos representantes da administração, os quais dependem sempre, direta ou indiretamente da estrutura central; assim a responsabilidade pela execução política é delegada nas autoridades regionais ou locais, mas o poder de tomar decisões fundamentais continua a estar nas mãos da administração central (UNESCO, 1989a, p.12).

Compreende-se assim que, apesar de a desconcentração administrativa possibilitar a transferência de competências para outros níveis, conferindo-lhes a possibilidade de em alguns casos decidir sobre determinadas matérias, esta competência de decisão não é absoluta, pois conserva ao mesmo tempo a dependência direta para com o poder central.

Entretanto, para Formosinho & Machado (2013, p.31) a desconcentração pode ser entendida como um instrumento ao serviço da centralização, porém, em oposição à concentração administrativa, ela dá conta da distribuição do poder por “razões técnicas associadas à celeridade, à eficácia e ao ajuste da decisão administrativa às situações concretas verificadas a nível local”.

Do ponto de vista formal, a desconcentração desloca a autoridade no que respeita a aplicação das normas, mas não no tocante à sua elaboração, uma vez que tal pressuporia a tomada de decisões (Furtado, 2005, pp.131-132).

Uma das razões apontadas para justificar a desconcentração administrativa no seio do modelo centralizado é, precisamente, a necessidade de se aumentar o nível de adequação do funcionamento da organização, pois, parte-se do pressuposto, de que há maior celeridade na execução das normas centrais para a resolução de problemas, por parte de quem está próximo do local em que os mesmos surgem. Por outro lado, considera-se que, ela permite que o ritmo de implementação de determinada norma criada superiormente, seja adaptado à realidade local, na medida em que a decisão pela sua aplicação é tomada por quem conhece os problemas por estar próximo deles (Formosinho, 1986, p.64).

Por último, pensa-se que a desconcentração pode ainda justificar-se para efeitos de reforço do controlo central, na medida em que, um circuito desconcentrado pode ocasionar a multiplicação da presença do poder central em todos os locais, através da manutenção da cadeia hierárquica de comando e da possibilidade de ação de controlo indireto.

### **3.5.3. Vantagens e desvantagens da centralização administrativa**

Para Chiavenato (2014, p.164), entre as vantagens que durante muito tempo levaram à valorização da centralização administrativa no seio das organizações destacam-se:

- (i) O facto de as decisões serem tomadas por administradores que tinham uma visão global da organização, geralmente mais bem treinados e preparados do que os que estão nos níveis mais abaixo;
- (ii) as decisões tenderem a ser mais consistentes com os objetivos globais da organização;

(iii) a centralização elimina esforços duplicados de vários decisores e reduz determinados custos.

Casassus (1995, p. 40) salienta ainda que para muitos, a centralização é vista como uma proposta atraente, com importantes premissas para a vida em sociedade, associadas a questões estratégicas, tais como: (i) Identidade nacional, cuja relevância vai adquirindo hoje, nova dimensão, em face do contexto de forças centrífugas próprias da globalização, (ii) integração social, mediante a transmissão de linguagens, códigos, conteúdos e valores comuns, e (iii) manutenção de normas e padrões nacionais, válidos para todos, facilitando assim, a mobilidade dos indivíduos no seio do território.

Referindo-se explicitamente ao âmbito da administração educativa, Fernandes (2005, pp.68-72) acrescenta que, no campo educativo a centralização administrativa é justificada no seguimento das seguintes razões: (i) asseguramento de um currículo idêntico para todos os cidadãos, (ii) asseguramento de estruturas e regras uniformes para todas as escolas no que respeita à gestão administrativa, patrimonial, financeira e de gestão do pessoal, (iii) promoção da uniformização de produtos e processos, e (iv) compensação da carência de preparação de professores e administradores educativos através de um maior dirigismo administrativo e pedagógico assumido pela administração central.

Contudo, não obstante as razões acima evocadas, atualmente parece tornar-se cada vez mais evidente a mudança de atitude social perante o sistema centralizado, orientada, fundamentalmente, por duas ordens de razões.

A primeira, de substrato ideológico, está associada ao debate em prol do papel do Estado, no qual, com base em perspectivas neoliberais, tende-se a reduzir a esfera de competência do mesmo, uma tendência reforçada pelo desmoronamento das sociedades nas quais o Estado possuía um papel hegemónico. A segunda agrega uma dimensão política e tem origem na atual "crise da educação" propiciadora de uma visão de esgotamento dos sistemas educativos, ante os complexos desafios impostos pela globalização e pela modernidade, afirmando assim, a necessidade de se repensar a sua organização (Casassus, 1995, p. 41).

Ainda a este respeito, alguns autores admitem que se no domínio da administração pública em geral, a centralização se autojustifica como meio necessário à eficiência e eficácia da ação administrativa, o mesmo parece não se aplicar ao contexto educativo, onde a realidade empírica tem revelado que as razões invocadas para justificá-la, tendem a estar mais ligadas a

racionalidades de índole política, económica e administrativa, do que propriamente à eficiência e eficácia do processo educativo.

Assim, situando o problema no plano da administração da educação, Formosinho afirma existirem duas razões fundamentais pelas quais, no âmbito da centralização administrativa os decisores estejam distante do local onde as decisões serão aplicadas, nomeadamente, a assunção da uniformidade como valor a atingir e a manutenção da impessoalidade das decisões (Formosinho, 1984, p. 101).

Tido como elemento essencial ao centralismo administrativo a uniformidade traz subjacente, a ideia de que para os mesmos problemas básicos as organizações educativas não podem adotar diferentes soluções. Ela assenta na crença de que há sempre uma melhor maneira de fazer as coisas, válida, independentemente das pessoas, das condições locais e das circunstâncias.

Nesta senda, no âmbito da administração educativa a uniformidade articula-se na conceção da existência de uma "pedagogia ótima" que se concretiza num programa ótimo para todos os professores e alunos, uma duração de aula ótima, um tamanho de classe ótimo, uma estrutura de classe ótima, etc.

Contudo, Formosinho (1984, p. 103) sublinha que a ideia de uma "pedagogia ótima" não assenta em bases científicas, pois, ao desconsiderar aqueles que a utilizam, assim como as condições da sua utilização, revela-se impregnada pelos juízos de oportunidade<sup>9</sup> dos burocratas centrais, cuja preocupação não consiste em tomar as decisões mais adequadas, mas em adotar soluções que não sejam na maioria dos casos as piores, ou seja, menos desadequadas.

Quanto à impessoalidade das decisões, esta se fundamenta na ideia de que o conhecimento pessoal das pessoas não deve influenciar as decisões que sobre elas possam recair, e como tal, considera que todas as decisões que não possam ser pré-feitas através de regras gerais, sejam tomadas por quem esteja protegido das diversas pressões provenientes das pessoas sobre as quais as decisões irão recair.

---

<sup>9</sup> O Juízo de oportunidade insere-se no denominado poder discricionário da Administração, em que existe uma maior liberdade para os gestores praticarem atos administrativos, sem necessidade de vincula-los à determinada conduta, desde que ajam dentro dos limites legais e em defesa do interesse público, sendo permitido ao executor um juízo de oportunidade e conveniência. A oportunidade diz respeito ao momento da prática do ato, ao passo que a conveniência refere-se à utilidade do ato, porém, ambos são sempre dirigidos à consecução de um fim de interesse público.

Entretanto, sendo a relação pedagógica uma relação entre pessoas concretas pensa-se que, ela dificilmente está sujeita a esquemas baseados na impessoalidade e na abstração. Por outro lado, destinando-se à transmissão de valores, normas e atitudes a crianças e adolescentes que diferem entre si na sua origem social, meio ambiente, aptidões, interesses, necessidades e motivações, a uniformidade aparece como um elemento inibidor da relação pedagógica.

Contudo, independentemente da validade ou não das razões evocadas para justificá-lo ou rejeitá-lo, de modo geral considera-se que o modelo de administração centralizado funciona, também, como um mecanismo através do qual se procura realizar a administração dos serviços educativos com base na divisão de responsabilidades sobre os mais variados componentes do sistema educativo.

### **3.6. O modelo de administração da educação descentralizado: vantagens e desvantagens**

Apesar de o presente trabalho centrar-se sobre a organização administrativa do sistema educativo, julga-se difícil compreender as diversas formas de transferência de poder que se operam entre as diferentes estruturas e instituições que enformam o seu quadro organizacional, sem que se faça, inicialmente, uma abordagem genérica em torno do quadro teórico-conceitual global da descentralização administrativa.

Segundo Rocha (2005, p.67) a descentralização surge em oposição à centralização, cuja hegemonia foi perpetuada até ao século XVIII pelo "Estado de Polícia", na sua mais elaborada forma, caracterizada pela completa centralização dos poderes nas mãos do monarca.

Entretanto, ela passa a evidenciar-se, a partir do momento em que uma parte mais ou menos significativa da função administrativa passa a ser autonomamente realizada, não pelo Estado, através dos seus órgãos administrativos (governo e órgãos sob sua dependência), mas por outras pessoas coletivas públicas, através dos seus órgãos, mediante o exercício de poderes próprios, ainda que sob o controle dos órgãos do Estado (Rocha, 2005, p. 66).

De forma genérica, entende-se por descentralização, o processo de transferência de atribuições e poderes de decisão, até então na esfera de órgãos do Estado, para entidades independentes do Estado, ou seja, para entidades infraestatais. À luz desta definição conjectura-se que a descentralização impõe, necessariamente, a existência de várias pessoas coletivas públicas diferentes do Estado, como é o caso das autarquias locais; porém, tal não pressupõe dizer que a existência de autarquias locais *per se*, seja condição suficiente para que se assumam estar diante de um sistema politicamente descentralizado (Rocha, *loc. cit.*).

Na visão de Diogo Freitas do Amaral (2006), a análise do binómio conceitual centralização/descentralização deve ser realizada sob dois prismas, designadamente: o plano jurídico e o plano político-administrativo.

No plano jurídico, para que haja descentralização, basta a existência de outras pessoas coletivas públicas, sendo irrelevante o modo como são eleitos ou nomeados os seus órgãos, e o grau de autonomia com que exercem as respetivas funções. Sob este prisma, os conceitos centralização e descentralização são considerados absolutos, isto é, ou há centralização, no caso de não existir qualquer outra pessoa coletiva pública e assim todas as atribuições estarem entregues ao Estado; ou há descentralização, quando há divisão das funções do Estado por outras pessoas coletivas públicas diferentes daquele (Amaral, 2006, p. 486).

Já no plano político-administrativo, a descentralização não se evidencia apenas pela existência de entes coletivos públicos distintos do Estado (por exemplo, as autarquias locais). Antes, é necessário que os órgãos que constituem tais entes sejam eleitos de forma livre e cumpram os seus mandatos apenas no respeito pela Lei e sob uma tutela pouco visível, pois, quando assim não acontece cria-se uma vinculação prejudicial à independência da entidade, que acaba sendo dirigida por ideais políticos oriundos das estruturas centrais, prejudicando o alcance da desejada autonomia (Taveira, 2009, p. 240).

Assim, na ótica político-administrativa, os termos centralização e descentralização já não são considerados conceitos absolutos, antes, porém, são vistos com referência a um *continuum* em que dificilmente se encontrará um único sistema (centralizado/descentralizado) num dos seus extremos, sendo apenas importante o grau em que uma e outra se manifestam (Amaral, 2006, p. 486).

Deste modo, Julga-se possível estar-se perante o quadro de um sistema descentralizado sob o ponto de vista jurídico, mas centralizado do ponto de vista político e administrativo, bastando para tal que os órgãos das diferentes pessoas coletivas públicas sejam nomeados e demitidos pelo poder central.

De acordo com Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira (2010, pp. 98-100), enquanto matriz fundamental da autonomia, a descentralização caracteriza-se pela transferência ou devolução dos poderes e das liberdades concentradas pelo e no Estado, para novas entidades distintas e separadas ou independentes dele. Como tal, ela pode operar-se através de duas modalidades principais, a saber: a) descentralização político-territorial e b) descentralização técnico-funcional ou por serviços.

O conceito de *descentralização administrativa político-territorial* ou geográfica surge, inicialmente, na França, e consubstancia-se no reconhecimento pelo Estado na sua aceção administrativa, enquanto pessoa coletiva pública que, no seio da comunidade nacional, desempenha, sob a direção do Governo, a atividade administrativa, da existência de entidades com personalidade jurídica e que atuam na prossecução dos interesses das populações respetivas, sem estarem sujeitas às ordens da administração central ou dos seus órgãos, dispondo de liberdade de ação e de decisão, desde que no respeito pela Lei (Amaral, 2006, p. 220; Rocha, 2005, p.68).

Segundo Taveira (2009, p. 239), a descentralização político-territorial ou geográfica, caracteriza-se, essencialmente, pela existência de personalidade jurídica de direito público, capacidade de autoadministração, delimitação geográfica, capacidade genérica e sujeição ao controle do poder central. Ela aplica-se às entidades de população e território (regiões autónomas, municípios, freguesias, departamentos, comunas, distritos, províncias, etc.) e atualmente, pode ser observada em Estados unitários, como a França, Portugal, Itália, Espanha e Bélgica.

Todavia, ante o aumento da sua complexidade organizativa, o Estado se foi multiplicando em serviços que, por vezes, eram colocados fora da sua administração direta, com regimes jurídicos diferentes, de modo a se ultrapassarem procedimentos burocráticos tradicionais e, a garantir maior agilidade e prontidão das respostas da administração.

A institucionalização desta administração indireta deu azo ao surgimento de outra tipologia de descentralização, a que se passou a designar por *descentralização administrativa funcional, por serviços, técnica*, ou *institucional* que, por seu turno, consiste:

na criação, pelo Estado, de novas entidades separadas dele e erigidas em pessoas coletivas de direito público ou direito privado (caso das empresas públicas) para o cumprimento de serviço público do projeto de sociedade, numa área de atuação social da administração pública (saúde, educação, transportes, comunicações, etc.), na qual a entidade é especializada científica e tecnicamente (Formosinho *et al.*, 2010, p. 102).

Entre os fatores sinalizados como determinantes ao desenvolvimento da descentralização administrativa técnico-funcional ou por serviços, destacam-se (Formosinho *et al.*, 2010, p.102):

a) A impossibilidade de a administração geral do Estado cumprir a função social da organização ou serviço a ser criado, bem como as competências a outorgar-lhe, por ausência

de estruturas operacionais e de especialidade científica, técnica e funcional na pessoa coletiva do Estado;

b) a natureza das atribuições e das competências, isto é, se são de natureza especializada ou não e, sendo-o, se exigem saberes científicos e técnicos específicos;

c) o possível gigantismo e disfuncionamento que se poderia verificar por parte da administração geral do Estado, caso este decidisse cumprir determinada área social e respetivas competências.

Entretanto, quando analisada no plano concreto da administração da educação, a questão da descentralização administrativa parece afigurar-se mais complexa, na medida em que, remete, necessariamente, para a passagem de uma lógica global para uma lógica setorial, o que à partida suscita alguma indagação no sentido de se saber em que medida será ou não conveniente falar de descentralização num determinado setor, quando os demais setores económicos e sociais do Estado não são abrangidos por esta descentralização.

De salientar que, no âmbito da administração da educação, o respeito pela diversidade do território nacional e pela pluralidade das suas regiões parece constituir um dos argumentos mais promovidos a favor da descentralização. Quer esta diversidade decorra de fatores geográficos, quer do que é ainda mais frequente, de fatores sociais ou culturais, privilegia-se a administração descentralizada, como sendo a melhor via para veicular orientações adaptadas às necessidades específicas das mais diversas comunidades, salvaguardando, ao mesmo tempo, a coerência entre as políticas e as ações locais, regionais ou nacionais (UNESCO, 1989a, pp.11-14).

Assim, entende-se, por um lado, que a descentralização aparece como garante do respeito pela diversidade, da utilização otimizada dos recursos humanos e materiais, de uma repartição equilibrada dos investimentos educativos e de uma administração eficaz. Por outro, considera-se que ela permite a gestão dos interesses das comunidades locais por organismos locais, estimulando deste modo, a participação dos indivíduos e dos grupos nos processos de decisão e de execução de projetos do setor educativo (UNESCO, 1989a, pp.13).

Julga-se, também, importante referir que, por vezes, a descentralização é indistintamente associada à desconcentração, como se de conceitos sinónimos se tratasse. Na verdade, tal associação muitas das vezes se justifica pelo facto de, em termos práticos, a descentralização ser uma consequência lógica da desconcentração. Nesta senda, interessa sinalizar que a



desconcentração difere do fenômeno de descentralização, na medida em que ela não faz mais do que sugerir uma mera transferência de competências para outros níveis, conservando ao mesmo tempo a dependência direta para com o poder central de decisão; já a descentralização sugere, necessariamente, a existência de dois poderes o central e o local, relativamente independentes.

Quanto às suas vantagens e desvantagens, Formosinho (1986, p.65) afirma que a descentralização tem subjacentes, vantagens quer políticas, quer técnicas. Do ponto de vista político, o autor refere que em contexto democrático a descentralização confere um conteúdo mais substancial à participação dos cidadãos, através da "gestão local dos interesses que são locais". Confere de igual modo às comunidades locais, a gestão dos seus próprios interesses, o que pode resultar num aprofundamento da democracia, impedindo a instituição de um Estado administrativo onnipresente e asfixiante.

A segunda ordem de vantagens atém-se ao campo técnico e coincide, parcialmente, com os fatores impulsionadores da desconcentração. Para o autor, na vertente técnica, a descentralização ocasiona decisões mais rápidas, pois, estas não têm de atravessar os canais burocráticos e formais do Estado, evitando-se possíveis distorções a que estas estariam sujeitas ao percorrerem diversos níveis de decisão até a sua execução. Ela permite ainda, a tomada de decisões mais adequadas às necessidades locais, dada a proximidade dos órgãos decisores ao local onde os problemas surgem, assim como pela sua sintonia com a vontade, valores e cultura dos cidadãos da respetiva região. (Formosinho, 1986, p. 65).

No âmbito da administração da educação, Casassus (1995, p. 41) refere ainda que o discurso descentralizador articula-se, normalmente, com referencia a acréscimos de várias ordens, a saber:

- a) Mais democracia assente na possibilidade de maior participação e maior eficiência no serviço educativo, através de um maior controlo social do seu funcionamento;
- b) mais recursos, ocasionados pelo facto de os setores da sociedade civil disporem de maiores possibilidades de participar dos assuntos educativos, o que pode estimular o seu interesse em contribuir para o financiamento da educação;
- c) maior qualidade na educação em virtude de um relacionamento mais próximo com os pais, e de uma maior adequação às condições locais, por meio do que se obteria maior significação,

relevância e pertinência dos conteúdos, assim como maiores espaços de liberdade nas escolas e salas de aula, para o desenvolvimento da criatividade.

Não obstante as vantagens acima elencadas, Casassus (1995, p.42) sugere quatro importantes considerações, em torno da descentralização da administração da educação:

a) Os processos de descentralização estão marcados e são dependentes das formas históricas de organização do Estado. A descentralização não se dá no vazio, mas num contexto histórico e dentro de uma forma específica e determinada de organização social;

b) Os processos de descentralização não devem ser vistos como fluxos direcionados para um único sentido, mas como geradores de movimentos ou sentidos contrários. Não se pode perspetivar a descentralização como uma figura desvinculada da centralização, pois, enquanto processo de desburocratização ela nem sempre resulta numa racionalização administrativa, podendo levar, por vezes, a um aumento das burocracias, dada a necessidade de multiplicar os serviços administrativos;

c) A descentralização administrativa persegue uma lógica diferente da descentralização das funções curriculares. Regra geral, a primeira precede a segunda tendo como preocupação a eficiência e os custos, ao passo que a descentralização das funções curriculares enfatiza elementos como a relevância, a pertinência e a identidade. Destarte, considera-se não existir uma sequência lógica entre ambas, sendo por isso possível implementá-las conjunta ou separadamente, sem que uma se siga exatamente a outra;

d) Por último, no que toca a dimensão instrumental das políticas de descentralização, conjectura-se que atualmente a solução dos problemas de deficiências ao nível dos sistemas educativos (qualidade, recursos, burocracia, etc.) pode apresentar níveis de qualidade aceitáveis tanto em sistemas descentralizados como centralizados. Daí concluir-se que a estrutura organizacional dos sistemas educativos, não é, necessariamente, um fator determinante dos seus resultados.

Em jeito de síntese, e à luz de tudo quanto foi analisado, julga-se importante reiterar que a descentralização opõe-se de facto a centralização, porém, tanto uma como outra, tratam da forma pela qual a sociedade se encontra organizada, da forma como se assegura a coesão social e, de como se dá o fluxo de poder na sociedade, com base na correlação de um leque de variáveis que se entrecem, tanto no campo da política, como da administração.

Todavia, considera-se que no âmbito do modelo centralizado, a desconcentração administrativa parece afigura-se como a mais adequada para o cumprimento eficiente e eficaz das tarefas encarregues à administração da educação, dada a possibilidade de adaptação de determinadas decisões à realidade local.

Contudo, Machado (2014, p.41) procura estabelecer a distinção entre um contexto marcado por uma administração educativa centralizada, e outro de matriz descentralizada. De acordo com o autor, apesar de ambos os cenários puderem operacionalizar-se em contextos democráticos, eles tendem a ancorar-se em coceções diferenciadas de democracia, sendo que a centralização é geralmente permeável a uma democracia do tipo representativa, na qual a política educativa é conduzida pelo Estado, através da administração central, sem grande consulta aos demais atores sociais e, geralmente, sem grandes iniciativas à “concertação social”. Por outro lado, a descentralização tende a articular-se e a promover a democracia participativa, envolvendo significativamente a sociedade na condução da política educativa do país.

### **3.7. Níveis e funções da administração educativa**

As diferentes ações gizadas no âmbito da administração da educação processam-se, geralmente, em diferentes níveis de decisão com características e funções bem específicas, mas que, na verdade, se entretecem e mantêm uma permanente articulação, numa dinâmica suscetível de ser afetada por fatores ambientais de natureza social, política, económica e cultural (Furtado, 2005, p. 120).

Em tese, no âmbito da administração dos sistemas educativos distinguem-se, claramente, dois níveis, a saber: o nível central, normalmente representado pelo Ministério da Educação, e o nível local, que designa, geralmente, os níveis de administração de base, entre os quais se inclui os municípios e os estabelecimentos de ensino. Contudo, variando de país para país, pode-se constatar ainda, a existência de um terceiro nível considerado intermédio - de caráter estatal, regional, provincial, distrital, municipal ou de freguesia -, conforme o modelo de organização da administração geral de cada Estado, ou seja, da sua organização política e administrativa (UNESCO, 1989a, p. 29).

### **3.8. O nível de administração central**

Em sociedades democráticas, as políticas desenvolvidas pelo Estado são, geralmente, legitimadas através de processos democráticos. Neste contexto caberá, igualmente, ao Estado através dos seus órgãos democraticamente eleitos, a definição dos fins da educação e o

estabelecimento das grandes linhas de orientação de política educativa a serem fixadas, regra geral, na constituição do país (Furtado, 2005, p. 120).

Nesta ordem de elementos, competirá ao poder executivo, através de um conjunto de políticas e da administração, a materialização de um leque de ações com vista a satisfazer as necessidades educativas impostas pela dimensão pública da educação. Tais ações consistem, fundamentalmente, na tradução dos fins e das políticas gerais fixadas na constituição em matéria de educação, em objetivos, metas e ações, a fim de corporizar um sistema educativo legal, com uma determinada estrutura, capaz de contribuir para o alcance daqueles mesmos fins, em conformidade com as características, realidades e potencialidades do país.

No entender de García Hoz & Rubio (1987, p. 326) o nível central de administração da educação é aquele, cujas competências são extensivas a todo o território nacional partindo do centro, e que imediata e diretamente cumpre com os fins gerais atribuídos ao Estado em matéria de educação. Este nível engloba a atividade administrativa que tem o Estado como principal interveniente, através de alguns dos seus órgãos centrais, nomeadamente, o órgão superior Ministério da Educação.

Porém, o seu órgão superior dispõe de órgãos dotados de personalidade jurídica e autonomia financeira que, configuram dentro da própria administração central, um subnível de decisão que se designa por nível de administração institucional (Cordeiro, 1972, p. 66).

Para um desempenho mais cabal dos seus fins, para além de órgãos radicados no centro, a administração central dispõe, também, de órgãos periféricos (órgãos locais da administração central direta)<sup>10</sup>. Estes continuam dependentes dos primeiros, apesar de possuírem competências limitadas a uma determinada circunscrição territorial (distrito, província, ou freguesia, conforme a organização política e administrativa do país).

---

<sup>10</sup> No quadro legal português, a *Administração Direta do Estado* pode ser entendida como o conjunto de órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva do Estado que, de modo direto e imediato e sob a dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas. Porém, nem todos os serviços da *Administração Direta do Estado* têm a mesma competência territorial, pelo que devem distinguir-se os serviços centrais e os serviços periféricos. Os serviços centrais exercem competência extensiva a todo o território nacional (como é o caso das Direções Gerais ou Nacionais organizadas em Ministérios), independentemente de possuírem, ou não, unidades orgânicas geograficamente desconcentradas; os serviços periféricos dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, funcionando sob a direção do membro do Governo competente (Portugal, Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro, Art. 2.º e 11.º).

Os referidos órgãos locais ou periféricos recebem o impulso da administração central, da qual dependem e em cujo nome atuam, em tarefas específicas. Todavia, estes não ostentam uma representação própria, pois configuram uma extensão da pessoa única do Estado numa determinada circunscrição territorial, independentemente da amplitude e do grau da desconcentração por meio dos quais operam (García Hoz & Rubio, 1987, p.327).

Deste modo, considera-se que a vertente local ou periférica da administração central da educação, do ponto de vista territorial, serve como unidade básica para toda a administração geral, obedecendo a uma dupla função, isto é, como divisão geral do território administrativo do Estado relativamente aos serviços educativos, e como domínio territorial próprio de uma entidade local de carácter autónomo (García Hoz & Rubio, 1987, p.327).

Assim, ao nível central, a administração da educação terá como função primordial, garantir a distribuição equilibrada dos serviços e apoios educativos por todo o território nacional, para que todos os cidadãos possam ter acesso e sucesso, em igualdade de oportunidades. Para tal, ela vê-se perante um amplo e diversificado leque de responsabilidades, inerentes a planificação da educação, a garantia da efetividade do direito à educação e, a organização da prestação do serviço educativo tendo presente o modelo político adotado. Caberá ainda ao nível central, inspecionar e avaliar o sistema educativo, bem como produzir informações periódicas sobre o seu funcionamento, para a devida apreciação dos respetivos poderes públicos e forças políticas (Furtado, 2005, p. 121).

### **3.9. O nível de administração regional ou intermédio**

De acordo com Hoz & Rubio (1987, p. 327), perante a crescente renúncia do dogma da estatização dos interesses coletivos, anteriormente sustentado por uma visão passiva e abstrata do papel dos grupos e comunidades locais, o Estado vê-se cada vez mais obrigado a reconhecer uma pluralidade de estruturas sociais, com as quais deva partilhar a realização de funções públicas ligadas à educação.

De igual modo, por razões associadas à eficácia e, fundamentalmente, ao reconhecimento do livre exercício das liberdades e direitos fundamentais da pessoa humana, impõe-se também ao Estado o recurso a outras instâncias inferiores não estatais, capazes de garantir uma participação mais direta dos cidadãos nas tarefas de uma administração que os afeta, em grande medida (Hoz & Rubio, 1987, p.327).

A administração regional ou intermédia traduzir-se-á, assim, numa estrutura político-social distinta do Estado e com fins próprios, a quem este último transfere competências ou

capacidades que antes assumia diretamente, e que doravante são assumidas pela administração comunitária que as exerce como sendo de sua competência própria. Ela encontra seu fundamento no direito à educação e na eficácia do aparelho administrativo.

Ao nível regional ou intermediário, a administração dispõe de autonomia para o exercício de funções com plena iniciativa e responsabilidade, o que lhe permite atuar como sujeito dotado de personalidade própria, distinta do Estado. Apesar de o Estado poder participar na planificação das grandes linhas de decisão da política educativa, a sua concretização com vista à adaptação a situações peculiares ou diferenciadas (como garantia da sua própria eficácia) são da plena responsabilidade dos centros de poder intermédios, independentemente da capacidade de iniciativa do Estado e do grau de qualificação dos seus funcionários (Hoz & Rubio, 1987, p. 328).

Entretanto, tal como já foi salientado, a definição dos níveis intermédios da administração da educação região, província, distrito ou freguesia, varia conforme o modelo de organização política e administrativa de cada país. Porém, importa realçar que este nível de administração está fortemente vinculado às entidades geograficamente determinadas, quer de um ponto de vista legal, quer pela conjugação de variáveis demográficas, económicas, ecológicas, culturais ou linguísticas.

Em tese, na maioria dos casos o nível regional ou intermédio se operacionaliza em articulação com o processo de descentralização ou regionalização do Estado, o que não pressupõe a inexistência deste nível de administração em contextos em que a administração é centralizada. Todavia, admite-se poder haver alguma dificuldade em defini-lo com precisão, em contextos em que a descentralização da administração da educação não coincide com a descentralização de outros setores da sociedade (UNESCO, 1989a, pp. 30-31).

Segundo Furtado (2005, p.124), em determinadas realidades, algumas das competências ou capacidades que eram prerrogativas únicas do Estado (gestão dos recursos humanos, recursos financeiros, recursos técnicos e materiais, inspeção educativa, serviços gerais, etc.) são cada vez mais assumidas pelas autarquias, com base no princípio da autonomia, o que lhes permite atuar em diversos domínios, de modo distinto ao do Estado.

Todavia, Hoz & Rubio (1987, p. 328) alertam para o facto de o reconhecimento de personalidade própria a estes entes distintos do Estado (embora estejam integrados nele e submetidos à sua tutela) poder suscitar problemas de unidade, entre as distintas esferas ou planos em que se estrutura a administração da educação. Com efeito, impõe-se a necessidade

de uma adequada articulação, não só entre órgãos de uma mesma esfera, mas como também, entre todos os que constituem o complexo orgânico de ambas as esferas (estatal e autonómica), a fim de se evitarem lacunas ou sobreposição de competências que possam reduzir a eficácia do sistema.

### **3.10. O nível de administração local**

Segundo Machado & Alves (2014, p. 4), atualmente, parece ser cada vez mais evidente uma espécie de revalorização do "local" enquanto entidade definidora de políticas educativas com nível prioritário de administração. Nos dizeres de ambos os autores, tal revalorização traduz, por um lado, as políticas de reforço da autonomia das escolas e, por outro, a transferência de competências e o alargamento das áreas de intervenção dos municípios na educação.

Na visão de Fernandes (2005, p. 53), a aludida realidade parece ser também agudizada pela necessidade premente com que a administração central do Estado se depara, de superar a emergente crise de governabilidade dos sistemas nacionais de ensino, resultante do seu crescimento exponencial, da complexidade organizacional e da heterogeneidade humana (docente, discente e contextual) da escola de massas e dos disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo.

Segundo a UNESCO (1989b, p. 43), a administração local da educação pode ser entendida como:

o serviço encarregue de gerir o conjunto dos estabelecimentos, centros e serviços educativos de uma determinada circunscrição escolar, definida por certo número de variáveis de natureza social, económica, geográfica, demográfica, independentemente dos níveis, tipos ou formas de educação escolar, ou não escolar que aí são facultados.

De facto, o nível de administração local engloba, geralmente, as unidades de base da administração da educação corporizadas pelos municípios (correspondentes à divisão territorial), mas, sobretudo, pelos estabelecimentos de ensino, pois, tal como sustenta Furtado (2005, p. 124), no âmbito da administração local, os estabelecimentos de ensino constituem a base do sistema educativo e da sua administração, porque para além de se traduzirem em *locus* de organização e realização do processo de ensino-aprendizagem, constituem o espaço de concretização prática da política educativa.

De igual modo, ao se considerar o sistema educativo nas suas inter-relações com o macro sistema económico e social, os estabelecimentos de ensino se revelam uma peça fundamental, pelo facto de albergarem a matéria essencial que é o aluno, bem como pelo facto de estarem

em contato permanente com os fundamentos da sociedade, designadamente, a família e a comunidade.

Assim, perante as distorções por vezes apontadas à organização da administração da educação, mormente no que diz respeito ao excessivo grau de centralização e a multiplicidade de níveis hierárquicos que ela engloba, a administração local da educação tende orientar-se mais para uma administração pragmática, guiada, essencialmente, pela avaliação dos seus resultados através da conjugação de um conjunto de princípios, a saber: (i) definição coletiva dos objetivos e das estratégias, (ii) flexibilidade e iniciativa a nível da execução, (iii) controlo permanente da gestão e avaliação periódica dos resultados, (iv) rapidez nas medidas de correção, (v) flexibilidade e rapidez da comunicação e da informação, e (vi) responsabilização face aos resultados (UNESCO, 1989b, p. 37).

Tal como se referenciou inicialmente, para além dos estabelecimentos de ensino, os municípios também são inseridos no nível de administração local, e neste sentido pensa-se ser interessante frisar o exemplo da realidade portuguesa, onde a intervenção dos municípios na área da educação, apesar de ser considerada relativamente recente, já se afigura como um espaço de ações estratégicas de diferentes atores, direcionadas para o atendimento das necessidades prementes das comunidades locais, em matéria de educação.

De acordo com Pinhal (2006, p. 103) em Portugal esta intervenção é consequência do aumento da autonomia local que passou a ser consagrada em diplomas legais aprovados após a queda da ditadura em 1974. A mesma encontra respaldo no princípio da descentralização administrativa, o qual integra as autarquias locais<sup>11</sup> (freguesias, municípios e regiões administrativas), na organização administrativa do Estado.

Durante a vigência da ditadura em Portugal, as competências educacionais dos municípios limitavam-se à construção, conservação e manutenção das escolas primárias; todavia a materialização destas ações dependia de subsídios provenientes do governo central. No entanto, no período posterior a 1974, este quadro alterou-se, gradualmente, no sentido de uma maior e mais significativa abertura à intervenção dos municípios na educação, sendo que, atualmente, as suas competências variam desde (i) a conceção ao planeamento do sistema

---

<sup>11</sup> O quadro legal português define as autarquias como sendo "pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas" (Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto, Art.º 235-237).



educativo, (ii) construção e gestão de equipamentos e serviços, até (iii) o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de ensino (Pinhal, 2006, pp.103-104).

Outro aspeto importante a destacar, relativamente à crescente intervenção dos municípios na área da educação, é o facto de esta não ser considerada uma consequência direta e linear da evolução da legislação sobre a administração do sistema educativo; antes, porém, ela foi decorrente das carências que o sistema educativo foi evidenciando, e da incapacidade dos órgãos centrais em responder, de modo contextualizado, aos problemas e necessidades das diferentes regiões e localidades do país (Pinhal, 2006, p.104).

Em suma, tal como concluem Machado & Alves (2014, p.5), presentemente, os principais questionamentos que se colocam à intervenção local no domínio da educação têm a ver com a garantia da equidade geral do sistema público de educação e com a capacidade local para o desempenho de tarefas antes cometidas à administração central, defendendo-se, por isso, um modelo que compatibilize as funções centrais do Estado com o aumento de responsabilidades dos órgãos locais, e que promova concomitantemente, a concertação e a cooperação entre ambos.

## **CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS EDUCATIVAS EM ANGOLA E A TEMÁTICA DO INSUCESSO ESCOLAR**

### **4.1. Organização política e administrativa do Estado angolano**

Apesar das suas peculiaridades, os sistemas educativos partilham um conjunto de elementos comuns, alicerçados em princípios básicos, sociais e psicopedagógicos que incidem, fundamentalmente, no direito à educação, no respeito pela diversidade e na participação social nos processos inerentes à realidade educativa.

Todavia, a estrutura organizativa de cada sistema educativo é orientada pelos princípios subjacentes à política do Estado ao qual pertence, os quais traduzem as suas respetivas bases filosóficas, políticas, ideológicas e religiosas. Tais princípios encontram fundamento na Constituição do país e nas leis específicas sobre a educação (Furtado, 2005, p.93).

Nesta perspetiva, com vista a um melhor enquadramento da abordagem relativa à estrutura organizativa do Sistema de Educação e Ensino angolano, o presente item cingir-se-á sobre a organização política, social e administrativa do Estado angolano.

É de salientar que, o Estado independente angolano emergiu num contexto de guerra e por entre rivalidades nacionais, regionais e globais. Segundo Pain (2007, p. 255) após a assinatura dos acordos de Alvor que conduziram à independência do país, Angola transformou-se em palco do confronto regional armado, onde intervieram, diretamente, forças regulares dos países vizinhos, sobretudo da África do Sul, na altura sob o regime de *apartheid*.

Entretanto, de 1975 até ao final da década de 1980 a sociedade angolana foi moldada pelos ditames do marxismo-leninismo, sendo que o sistema político do país caracterizou-se por um regime de partido único de orientação socialista, cujo *modus operandi* deixava transparecer uma justaposição entre as estruturas partidárias e estatais, bem como uma centralização política e económica (Vidal, 2006, p.13).

Oficialmente, o modelo socialista vigorou em Angola até Dezembro de 1990. Nesta data, realizou-se o III Congresso do MPLA, seguido da aprovação de uma Lei de Revisão Constitucional (Lei 12/91), que estabeleceu os princípios básicos de uma democracia multipartidária, definindo Angola como um Estado Democrático de Direito e consagrando vários direitos fundamentais e princípios básicos de uma economia de mercado (Vidal, 2006, p. 25).

Considera-se que, o quadro legal criado abriu espaço para a emergência de partidos políticos da oposição e organizações da chamada sociedade civil, designadamente, organizações de igrejas, meios de comunicação social, privados, sindicatos profissionais independentes e Organizações Não Governamentais (ONG); ao mesmo tempo em que iam sendo preparadas condições para a realização das primeiras eleições gerais da história de Angola, que vieram a ter lugar em Setembro de 1992, saindo o MPLA vitorioso.

Ainda no período que antecedeu as eleições, em Agosto de 1992 foi aprovada uma nova Lei de Revisão Constitucional (Lei n.º 23/92 de 16 de Setembro) que alterou a designação do Estado para República de Angola, a designação do órgão legislativo, de Assembleia do Povo para Assembleia Nacional e retirou a designação "Popular" da denominação dos Tribunais.

Importa ainda salientar que ao longo do decénio 1992-2002, a efetivação do sistema multipartidário foi mais ou menos suspensa pelo reacender da guerra. Contudo, com a morte, a 22 de Fevereiro de 2002, de Jonas Malheiro Savimbi, líder da União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA), então principal movimento de oposição ao partido no poder, seguiu-se um período de cessar-fogo que culminou com a assinatura do "Memorando do Luena" assinalando-se o fim da guerra e a instauração da paz em Angola (Griffiths, 2004, p. 24).

Tal como refere Comeford (2004, p. 32), uma das aspirações do movimento de paz em Angola, para além do fim da guerra foi, precisamente, a "criação de estruturas políticas abertas a todos e de um governo transparente e responsável, ao desenvolvimento social e económico, à liberdade de opinião e de associação, à salvaguarda de direitos humanos, e à elaboração de uma constituição representativa do todo nacional".

Nesta senda, fruto do alcance da paz, em Fevereiro de 2010 é aprovada uma nova Constituição para o país (atualmente vigente), na qual o Estado angolano é consagrado como Estado unitário que respeita na sua organização os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativa, assim como a democracia representativa e participativa (Constituição da República de Angola, Art. 2º, § 1 e Art. 8º).

A este respeito, considera-se que do ponto de vista da sua organização política e administrativa, Angola afigura-se como um Estado político e administrativamente centralizado, mas de geometria variada, em decorrência, também, do contexto histórico acima referido.

A este respeito, pensa-se oportuno realçar a posição defendida por Patrick Chabal (2002, p. 42) segundo o qual, ao se analisar os modelos políticos e de organização administrativa dos países africanos, verifica-se a predominância de dois modelos, cada um dos quais legados pelos seus ex-colonizadores. Assim, em comparação com as ex-colónias francesas e inglesas, admite-se que a ex-colónias portuguesas herdaram uma forma de governo fortemente autoritário e uma administração burocrática pouco eficiente.

Na mesma linha de análise, Lauglo (1995, p. 6) afirma que após o alcance da independência, muitos países, alguns na altura ainda subdesenvolvidos, se viram obrigados a adotar políticas que favorecessem o seu desenvolvimento social e económico, muitas das quais, fortemente inclinadas para a planificação central, daí que, o centralismo burocrático possa ser considerado um padrão que se desenhou em muitos países, logo após o alcance das suas independências, como consequência da fragilidade dos seus órgãos regionais e locais.

Assim, o caso de Angola parece não ter fugido à realidade retratada acima, pois, como se pode recordar, desde a independência do país até à abertura democrática (1992) vigorou em Angola o princípio da centralização administrativa assumida na Lei de Revisão constitucional de 7 de Fevereiro de 1978, e mais tarde regulamentada com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado, designadamente, a Lei n.º 7/81 de 4 de Setembro. Foi apenas com a aprovação do Plano Estratégico para a Desconcentração e Descentralização, em finais de 2001, que se previu um "processo gradual de descentralização" para o país, que deveria passar primariamente pela desconcentração, até desembocar na criação de autarquias locais autónomas (Catraio, 2015, p. 72).

Posteriormente, em Janeiro de 2007 foi estabelecida a Orgânica e Funcionamento da Administração Local do Estado, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 2/7 de 3 de Janeiro, que do ponto de vista jurídico-legal pode ser considerado o primeiro impulso formal à iniciativa descentralizadora em Angola.

De acordo com Catraio (2015, p. 72), este novo diploma legal inseriu três novos elementos ao quadro que vinha sendo desenhando em torno da descentralização: (i) esclareceu as competências e atribuições dos governos provinciais e das administrações municipais (Art. 10º, 11º, 42º e 43º); (ii) criou a base legal que permitiu que os municípios se convertessem em unidades orçamentadas (Art. 43º, §1, alíneas c e d); e (iii) introduziu estruturas para a planificação provincial, municipal e comunal com a participação dos cidadãos através da constituição obrigatória dos conselhos de auscultação e concertação (CASC) (Art. 54º).

Todavia, com a aprovação da atual Constituição introduziu-se um capítulo dedicado especificamente ao "Poder Local", no qual se prevê a existência de órgãos autónomos e a possibilidade de criação de autarquias locais (Constituição da República de Angola, Art. 213 e 217).

Com efeito, de modo a adequar o quadro organizativo e funcional dos órgãos da Administração Local do Estado ao novo figurino constitucional, foi aprovada uma nova Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado, no caso a Lei n.º 17/10 de 29 de Julho, em revogação a lei anterior (Decreto-Lei n.º 2/7 de 3 de Janeiro). A nova lei estabelece que para efeitos de Administração Local do Estado o território da República de Angola organiza-se, territorialmente, em províncias e estas em municípios podendo, ainda, estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes, cada um dos quais constituídos por órgãos colegiais, designadamente, governos provinciais, administrações municipais e administrações comunais, respetivamente (Lei n.º 17/10, Art. 8º e 9º)<sup>12</sup>.

Tida como a principal circunscrição decorrente da divisão administrativa e territorial do Estado, no quadro da desconcentração administrativa a província engloba, por um lado, serviços desconcentrados do Governo Provincial, designadamente, as Direções Provinciais, e por outro, serviços desconcentrados da Administração Central, no caso, as Delegações Provinciais.

De sublinhar que presentemente em Angola, apenas os Ministérios do Interior, da Saúde, das Finanças e da Justiça, são representados localmente por delegações provinciais. Nesta base, diferente das direções provinciais, as delegações provinciais para além de não fazerem parte da orgânica dos governos provinciais, possuem dupla subordinação, isto é, dependem orgânica, administrativa e metodologicamente do seu órgão central de especialidade, e funcionalmente do Governo da Província (Lei n.º 17/10, Art. 38º, § 2; Art. 40º, § 1).

À luz dos elementos acima expendidos, pode-se considerar que em Angola o processo de descentralização ainda encontra-se circunscrito ao plano das orientações normativas, e refém do gradualismo<sup>13</sup> iniciado com a atual desconcentração administrativa, entendida no plano

---

<sup>12</sup> De acordo com os resultados do último recenseamento geral da população angolana realizado em 2014, o país é constituído por 18 províncias, 162 municípios e 559 comunas (INE, 2014, p. 27).

<sup>13</sup> De acordo com a Constituição da República de Angola (CRA), o princípio do gradualismo impõe: (i) a institucionalização gradual das autarquias; (ii) o alargamento gradual das atribuições das autarquias; (iii) a medida

jurídico angolano como o processo de transferência de poderes ou competências dentro da mesma entidade jurídica, ou seja, de um órgão da Administração Central do Estado, para outro órgão da Administração Local (Lei n.º 17/10, Art. 4, alínea a).

A este respeito, Catraio (2015, pp. 72 e 79) acrescenta que o principal fator condicionante da evolução da descentralização em Angola prende-se, precisamente, com as dificuldades experimentadas para assegurar a eficiência da desconcentração atualmente vigente, mormente no que diz respeito às capacidades e infraestruturas existentes ao nível local, boa parte delas, devastada pela guerra que chegou a deixar o país, com cerca de 80% do seu território ocupado por forças invasoras. Daí que a centralização ainda existente em Angola seja também apontada como decorrente dos factos que se entretecem na sua recente história política e social.

Por seu turno, Hilário (2014, p.12) afirma ainda que, no que toca à criação do poder local autárquico em Angola, uma das questões a ser colocada prende-se com o papel a ser desempenhado pelos governos provinciais enquanto autênticas "*longas manus*" do Estado Central a nível provincial e como estes se relacionariam com as autarquias locais. Na opinião do suso dito autor, a necessidade de dar resposta à questão da democracia participativa na institucionalização do poder local autárquico implicará, provavelmente, que os governos provinciais passem a exercer apenas competências mínimas e residuais.

Ainda a este respeito, conjectura-se que, a institucionalização das autarquias locais ao nível dos municípios em Angola também implicará, certamente, mudanças no domínio da administração educativa, mais propriamente no que concerne a visão redutora que se tem dos municípios como “meros instrumentos locais das políticas educativas centrais”. Pensa-se que, a aludida realidade levalos-á, a adotar políticas educativas próprias, no quadro de decisões locais, cuja legitimação emana do sufrágio em eleições autárquicas e democráticas, com programas submetidos ao escrutínio popular, num contexto em que os atores políticos locais tenham a possibilidade de reconstruir e interpretar as aspirações das populações destes mesmos territórios (Neto-Mendes, 2014, p. 52-53).

---

exacta e gradual da tutela; (iv) e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais (CRA, Art. 242º).

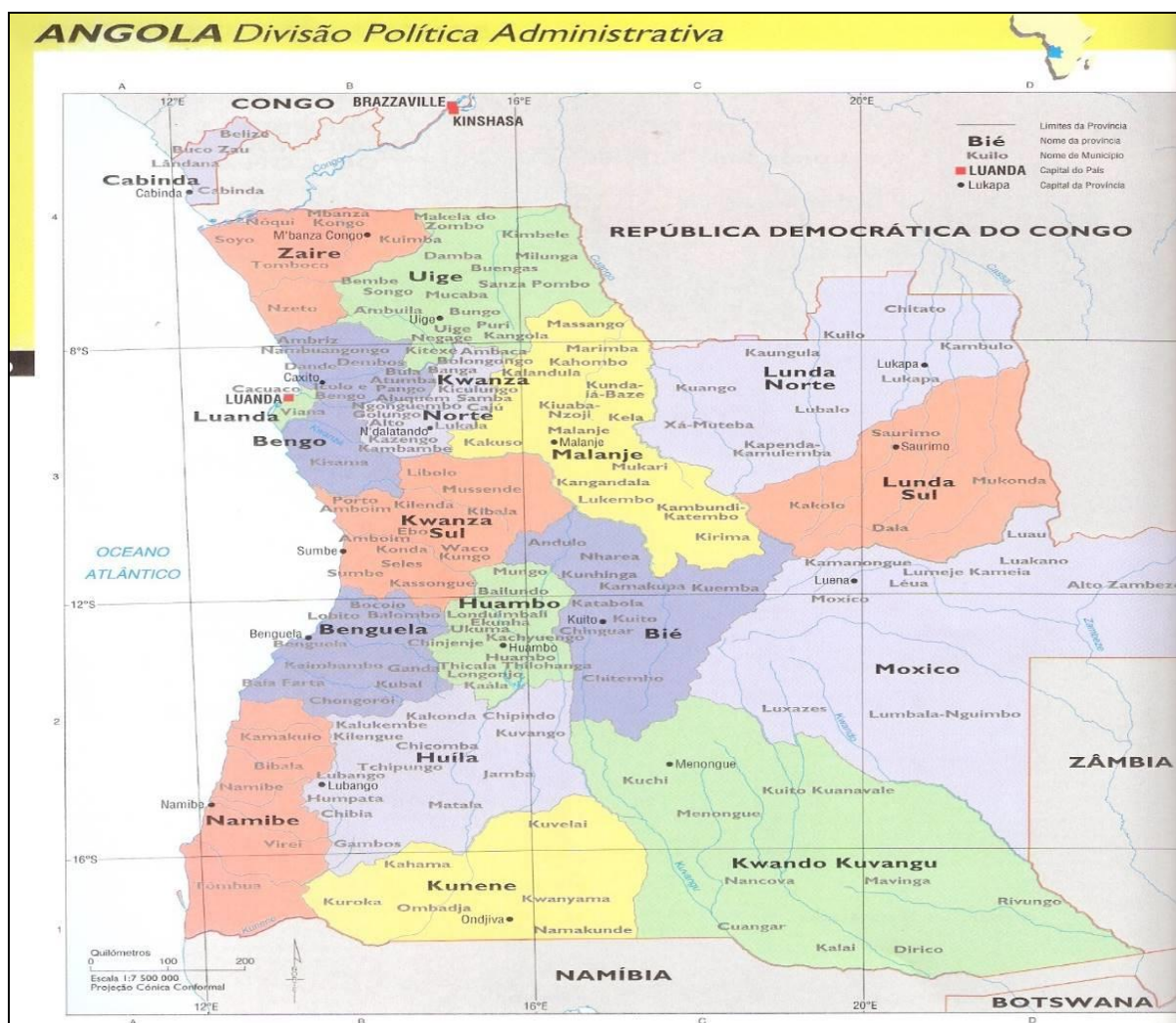
Todavia, Carlos Feijó (2015, p. 144) refere que no caso de Angola a questão da organização política e administrativa do Estado revala-se de maior acuidade e complexidade, pois, por um lado, por motivos ligados à guerra e à instabilidade político-militar, só muito recentemente a administração do Estado foi implantada em partes significativas do território nacional. Por outro lado, o atual modelo institucional herdado, em grande medida, do chamado Estado socialista consubstanciado na concentração horizontal e vertical dos poderes de decisão de administração, "pugna por uma filosofia centralizante e burocrática que retira aos escalões intermédios da administração (no caso as províncias e municípios), a capacidade, a liberdade e os recursos necessários à promoção e ao desenvolvimento locais".

Daí ser importante sublinhar que, apesar de a CRA consagrar a descentralização como princípio orientador da organização do Estado e, dar garantia institucional da autonomia local, em Angola a questão da administração local autárquica, enquanto ente autónomo fundamental à efetivação do processo de descentralização, não foi ainda objeto de uma atenção cuidada, de uma análise profunda e sistemática (Carlos Feijó, 2015, pp.144, 148).

Assim, em síntese julga-se possível afirmar que, apesar de no plano jurídico angolano se prever a existência de entes territoriais autónomos, do ponto de vista da sua organização administrativa o Estado angolano pode ser caracterizado por um modelo formal e constitucional de autonomia local e uma realidade política e administrativa centralizada e desconcentrada.

Nesta base, o Estado convive com outras formas de organização locais, encarregues de assegurar a realização das atribuições e os interesses específicos da Administração Central na respetiva circunscrição administrativa, e às quais cabem as decisões e a provisão públicas de modo a que se maximize a eficiência na afetação dos recursos públicos.

Figura 3 - Divisão Política e Administrativa de Angola



Fonte: INIDE, 2012.

#### 4.2. O insucesso escolar: sua origem etimológica e etiológica

Os inúmeros progressos científicos e tecnológicos, caraterísticos da sociedade moderna, atribuem à escola um papel importante na disponibilização de recursos necessários, para que os indivíduos não sejam nem se sintam excluídos dos benefícios daí decorrentes. Julga-se ser este um dos motivos pelos quais a maior parte dos Estados tem apostado cada vez mais em políticas que ajudem a melhorar o aludido quadro (Costa, 2000, p.4).

Contudo, a culpa pelo crescente agravamento das desigualdades no acesso, sucesso e uso dos bens educativos facto que não se observava anteriormente, quando a educação era privilégio apenas de alguns parece ser recorrentemente atribuída à implementação da escolaridade obrigatória e consequente surgimento da escola de massas (Mendonça, 2006, p.35).



Na verdade, e tal como foi analisado no subtema anterior, a implementação de tais políticas visou, fundamentalmente, a igualdade perante a educação, como uma construção social resultante da interação entre a investigação de campo, a adoção de medidas de política educativa e a elaboração de teorias explicativas da desigualdade social (Formosinho, 2001, p.175).

A igualdade de acesso pressupõe uma igualdade formal e concomitantemente uma igualdade real. A igualdade formal de oportunidades educacionais é traduzida no acesso pelos diversos grupos sociais, em condições formalmente iguais, aos diversos bens educativos, ao passo que a igualdade real é entendida como o acesso pelos diversos grupos sociais, em condições materialmente iguais, aos diversos bens educativos. Formosinho (2001, pp.169-172) entende a igualdade de uso dos bens educativos como a utilização pelos diversos grupos sociais dos bens a que tiveram acesso com resultados iguais.

Todavia, a igualdade de oportunidades na educação, teoricamente preconizada, parece não ter correspondido aos resultados esperados, dada a não-linearidade da realidade sociopolítica e prática, em relação à teórica, o que suscitou da investigação educacional, um debate mais aprofundado em torno do impacto das desigualdades sociais no insucesso escolar (Mendonça, 2006, 173).

De modo a evitar uma abordagem exaustiva sobre o tema, por imperativos de ordem metodológica procurar-se-á, primariamente, equacionar a história do conceito de insucesso escolar a partir de uma análise centrada na sua correlação com o surgimento da escolaridade obrigatória no contexto europeu, baseando-se, para o efeito, no quadro conceitual desenvolvido na literatura portuguesa. Posteriormente, far-se-á um enquadramento sucinto, das principais linhas teórico-explicativas do insucesso escolar que surgiram ao longo da história da existência deste mesmo conceito.

A problemática do “insucesso escolar” revela-se assaz complexa, quer pela polissemia subjacente ao conceito, sua polivalência explicativa, como por dificuldades de índole metodológica inerentes à exiguidade de metodologias qualitativas e projetos de investigação inter e pluridisciplinares, que o focalizem como objeto de estudo (Medeiros, 1993, p. 13).

Em geral, o insucesso escolar parece propender a ser mais falado e divulgado do que pesquisado. Ainda assim, pensa-se que o mesmo constitui-se num assunto de relevada preocupação no seio da comunidade em geral e de cada família em particular, pelo facto de,

por um lado, a hierarquização social tender a converter as questões escolares em questões socioeconómicas.

Por outro lado, as percentagens de insucesso escolar tendem a atingir todos os níveis socioculturais, repercutindo-se até mesmo na vivência da instituição familiar, por envolverem questões relacionadas com a sobrevivência económica dos filhos, a estabilidade no mundo do trabalho e consequentemente do bem-estar pessoal.

Ainda a este respeito, Montagner (1996, p.7) acrescenta que o termo insucesso constitui de *per se*, fonte de confusões e amálgamas, abrangendo diferentes perceções, conforme seja utilizado pelos pais, pelos professores, pelos alunos, etc. Para alguns, trata-se do insucesso dos alunos em dominar os mecanismos das aprendizagens escolares tidas como fundamentais, e mais frequentemente de apropriarem-se dos conhecimentos ministrados pelos professores; ao passo que para outros, o termo designa o insucesso da escola ou dos professores ou até mesmo de ambos, em conduzir os alunos ao desenvolvimento de processos cognitivos essenciais à aquisição do conhecimento.

Etimologicamente, a palavra insucesso vem do latim *insucessu (m)*, significando literalmente "mau resultado", "mau êxito" (Costa & Melo, 1994, pp. 1033,1692). O termo é utilizado em analogia com o sucesso, termo que se origina do latim *succesu (m)*, o qual assume entre outros, os significados de "bom resultado", "êxito"<sup>14</sup>.

Medeiros (1993, p. 61) e Mendonça (2006, p. 108) são perentórios em afirmar que tanto o sucesso como o insucesso, são termos que detêm significados opostos aos conceitos de bom e mau que lhes são subjacentes. Assim, segundo as duas autoras, ao se correlacionar os termos "bom sucesso" e "mau sucesso" se observa que os seus sinónimos evocam regra geral, atributos pessoais, positivos ou negativos.

Nesta perspetiva, depreende-se ser o aluno quem, na sua trajetória escolar, obtém sucesso ou fracasso, razão pelo qual os dois termos se referem, tradicionalmente, ao resultado positivo ou negativo obtido pelos alunos, expresso, geralmente, pela reprovação ou repetência no final do ano letivo ou ciclo de estudos (Martins, 1991, p.12).

Por seu turno, Ana Benavente (1990, p. 721) afirma que o vocabulário utilizado para se referir ao insucesso escolar "é muitas vezes de natureza moral (o insucesso como um mal) e, em

---

<sup>14</sup> *Dicionário da Língua Portuguesa* (1994). Porto: Porto Editora.

geral dramática (vítimas do insucesso, problema angustiante, doloroso, assustador, etc.) ". A aludida autora salienta ainda que diversos termos são utilizados para designar o insucesso, os quais variam segundo a perspectiva disciplinar ou a questão concreta em estudo: reprovações, atrasos, repetências, abandonos, desperdício, desadaptação, desmotivação, baixo rendimento, etc.

Entretanto, pese embora a complexidade e polissemia subjacentes ao conceito de insucesso escolar, evidentes nas premissas acima expendidas, julga-se fundamental a realização de uma análise diacrónica em torno das várias teorias que emergiram ao longo dos anos, na tentativa de interpretá-lo.

Atualmente parece ser comum a atribuição do insucesso escolar ao desaparecimento dos valores familiares tradicionais, à desmotivação e desinteresse dos alunos ou ainda à "incompetência" dos professores. Na verdade, tal como defende Mendonça (2006, p. 62) tais explicações traduzem apenas leituras simplistas do fenómeno e da forma como os alunos vivem a sua experiência escolar, ao mesmo tempo em que procuram apenas causas únicas para aquele que constitui um complexo problema social.

Embora se possa afirmar não existir uma síntese unificadora de todas as correntes de pensamento em torno das causas do insucesso escolar, julga-se importante referir que as múltiplas justificações desta problemática têm como núcleo os meandros da Sociologia, mais concretamente da Sociologia da Educação, que em face das disparidades sociais reveladas pelas condições de sucesso na escola, passou a acumular um leque de perspetivas não exclusivas entre si, mas na sua maioria complementares, para explicar e interpretar a desigualdade de oportunidades (Mendonça, 2006, p. 134).

Apesar deste amplo campo de investigação ter tido uma origem epistemológica relativamente conturbada por não ter sido claramente definido logo desde o nascimento da Sociologia da Educação, datado de finais do século XIX, admite-se ser um legado da Sociologia Durkheimiana a ideia de que "nas sociedades modernas a escola se assumiu como o principal agente de socialização, não apenas na transmissão da cultura, mas, também, no papel da diferenciação social" (Mendonça, 2006, p. 135).

De facto, Émile Durkheim entendia que a educação pública de massas desempenha um papel estratégico ao contribuir para a integração central da sociedade, e como fator fundamental de manutenção da ordem social através das suas funções de socialização, motivo pelo qual, a integração social do indivíduo através da escola, pressuporia, necessariamente, a seleção, ou

como o afirma Cherkaoui (1993, p. 38) fazendo referência a uma frase de Durkheim "a escola unifica socializando, e divide selecionando".

Com o fim da Segunda Guerra Mundial passou a ser, cada vez mais, difundida a ideia de defesa de uma maior igualdade social dos indivíduos, em correspondência com a implementação de políticas educativas generalizadas, assim como aumento da frequência escolar. No entanto, esta onda de mudanças na forma de pensar e conceber a educação acabou por desencadear uma explosão escolar que agudizou ainda mais as desigualdades quer de acesso quer do sucesso escolar (Mendonça, 2006, p.142).

Em concordância com esta posição, Pires (1988, p.34), acrescenta que o fenómeno do insucesso escolar massivo "inicia-se com o ensino de massas e intensifica-se com a massificação do ensino", porém sem as devidas reestruturações no macrossistema escolar.

A realidade acima descrita, para além de se constituir em preocupação para os responsáveis pelos sistemas educativos de vários Estados, impeliu a criação de vários centros de investigação, nacionais e internacionais, bem como o aumento do número de investigadores e publicações dedicados ao tema. Foi precisamente este, o contexto do qual emergiram diferentes perspetivas, e que se organizaram em diferentes linhas teóricas, com o objetivo comum de explicar o insucesso escolar.

#### **4.3. Teorias explicativas do insucesso escolar**

Na visão de Medeiros (1993, p. 86) uma leitura diacrónica do estudo do insucesso escolar realça, essencialmente, três teorias explicativas do fenómeno, nas quais a origem do mesmo aparece dicotomicamente centrada ora no sujeito, ora nas características do meio social, ora na análise do funcionamento e das práticas da instituição escolar.

De acordo com Benavente (1990, p. 716), numa perspetiva evolutiva e sequencial surgiu, inicialmente, a teoria dos "dotes" também designada como teoria dos "dons" que vigorou desde o final da Segunda Guerra Mundial até ao final dos anos 60. Seguidamente, emergiu a teoria do "*handicap* sociocultural" tendo vigorado desde finais dos anos 60 até início da década de 70. Posteriormente, a partir dos anos 70, o centro de análise das causas do insucesso escolar é transferido das relações entre a escola e o meio ou origem social do aluno, para os mecanismos que se operam no interior da própria instituição escolar.

Contudo, apesar de já enunciadas, far-se-á em seguida uma abordagem sintética das principais linhas estruturantes de cada uma das teorias explicativas do insucesso escolar, a para que se

possa elucidar a (s) que melhor corresponde (m) ao quadro analítico subjacente a este trabalho.

A teoria dos "dons", ou seja, a imputação das causas do insucesso escolar às questões genéticas procurou explicar o insucesso escolar pelas maiores ou menores capacidades individuais dos alunos, pela sua inteligência, ou seja, pelos seus dotes. Esta teoria remonta ao início do século XX, aos trabalhos dos franceses Alfred Binet e Théodore Simon. Ambos ficaram conhecidos como inventores do primeiro teste de inteligência, por meio do qual classificaram os alunos em diferentes categorias mentais, tais como débeis, atrasados ou retardados, atribuindo aos fatores individuais, a responsabilidade do insucesso escolar.

Nesta perspectiva o sucesso escolar era uma consequência da inteligência individual, fruto da herança genética, representada pelo Quociente Intelectual (QI) que surgia expresso numa curva, denominada "Gauss" onde o valor médio 100 permitia legitimar o insucesso ante a seleção a que a natureza predestinara certas crianças, encaminhando-as para funções dirigentes ou, ao contrário para tarefas subalternas (Mendonça, 2006, p. 145).

Foi, precisamente, no seguimento destes trabalhos que no período posterior à Segunda Guerra Mundial a teoria dos "dons" ou dos "dotes", mais recente apelidada na literatura como teoria Meritocrática, foi se assumindo, baseando-se na convicção de que a inteligência é estática, previsível e hereditária. Esta teoria procurou explicar o rendimento escolar pelas aptidões (dons individuais), naturais e inatas do indivíduo, medidas pela legitimidade dos testes de inteligência já anteriormente referidos (Medeiros, 1993, p. 87).

À luz desta teoria, a escola é considerada um lugar neutro onde são proporcionadas condições de acesso e sucesso a todos os alunos, em igualdade de circunstâncias, motivo pelo qual se imputa ao aluno as causas do seu insucesso. Forquin (1988, p.82) acrescenta também que nesta base, o insucesso era explicado a partir de uma matriz individual, com exclusão de variáveis a ele exteriores, sendo atribuído a causas patológicas e psicológicas associadas ao aluno, este último catalogado como disléxico, disortográfico, portador de disfuncionalidades cerebrais, etc.

Assim, no cerne da teoria Meritocrática, ao se correlacionar o binómio sucesso/insucesso, a diversidade de origem sociocultural dos alunos não era tida em conta, ao mesmo tempo em que se legitimava a inutilidade da implementação de políticas de igualização de oportunidades e atividades que visassem reparar o insucesso escolar.

Várias foram as críticas dirigidas à teoria dos "dons", fundamentalmente pelo facto de esta reduzir todas as capacidades do indivíduo a leis biogenéticas, quando na realidade se defende a existência de potencialidades intelectuais próprias em cada indivíduo, desde a nascença, podendo a sua maturação ser favorecida ou desfavorecida pelo meio social, económico e cultural da família.

Georges Bastin (1976, p. 27) refere-se à impossibilidade de provar, experimentalmente, que as condições orgânicas de origem hereditária sejam, à partida, responsáveis pelas desigualdades no desempenho escolar das crianças. Ao invés, o autor salienta a influência que o meio social exerce no desempenho escolar, destacando ser notório o desenvolvimento do potencial intelectual de crianças adotadas por famílias com elevado nível social e cultural, ao passo que, por outro lado, a permanência das mesmas crianças em meios desfavorecidos pode provocar uma queda do seu rendimento intelectual.

Partindo do pressuposto de que a vida escolar representa uma primeira experiência de socialização para a criança, ou seja, uma mudança de meios que arrasta fortes reações afetivas, pensa-se que aceitar a ideia de que o sucesso/insucesso escolar é um facto natural associado aos dons e ao mérito individual ou, por outras palavras, que as crianças assim que chegam à escola são definitivamente "estúpidas ou, inteligentes" seria, à partida, "negar a razão de ser da escola" ignorando que a influência do meio se assume como um fator de vital importância na construção da identidade dos indivíduos (Cortesão & Torres, 1990, p.51).

Posta em causa a ideia veiculada pela teoria dos "dons" de um determinismo linear entre as aptidões ou inteligência do aluno e o seu sucesso/insucesso escolar, em finais dos anos 60 surgem estudos sobre a influência das variáveis sociológicas, os quais passam a sinalizar o *handicap* sociocultural, ou seja, a pertença social do aluno e a maior ou menor bagagem cultural que estes dispõem ao entrar para a escola, como o fator determinante para o seu sucesso/insucesso escolar.

Apesar de os primeiros trabalhos desenvolvidos neste prisma remontarem à década de 1950 na Inglaterra, considera-se ter sido a escola sociológica americana quem mais se destacou na defesa da teoria do *handicap* sociocultural. Esta considerava que o fenómeno das desigualdades educativas reside fundamentalmente, nas atitudes culturais e nos sistemas de valores que caracterizam as diferentes classes sociais, justificando assim, nalguns casos, a ausência de referências culturais necessárias ao sucesso escolar, o que coloca alguns alunos em situação escolar desvantajosa em relação a outros (Mendonça, 2006, p. 149).

No cerne desta teoria, está o entendimento de que a causa do sucesso/insucesso escolar reside nas condições económicas, sociais e culturais do meio em que os alunos estão inseridos. A afirmação nuclear é a de que, a cultura dos contextos familiar e social influencia, substancialmente, o desenvolvimento intelectual do aluno, sobretudo aos níveis verbais e cognitivos, motivo pelo qual, o défice de recursos culturais ao nível familiar priva a criança das bases culturais e linguísticas de que necessita para progredir na escola (Mendonça, 2006, p. 149).

Foi, precisamente, na esteira da teoria do *handicap* sociocultural que o linguista inglês Basil Bernstein desenvolveu a teoria dos códigos linguísticos, na qual procurou compreender a relação causal entre classe social, linguagem e rendimento escolar, com base em dados concretos segundo os quais os alunos pertencentes à classe média obtinham, contrariamente aos da classe trabalhadora, sucesso no seu percurso estudantil.

Bernstein (1980, p. 19) concebeu o conceito de código linguístico, entendendo-o como um sistema implícito de regras que controlam as opções semânticas que uma pessoa que fala realiza em situações distintas, defendendo assim, a existência de dois tipos de códigos: o restrito e o elaborado.

De acordo com Narzetti & Nobre (2016, pp. 289-290), para Bernstein o código restrito define-se por uma forma de linguagem oral relativamente condensada, na qual determinados significados são restritos e a possibilidade de elaboração é reduzida. Este código caracteriza-se ainda, por sentenças gramaticalmente simples, quase sempre incompletas, bem como pela incapacidade para manter um assunto formal em uma sequência oral, facilitando o surgimento de um conteúdo informativo desorganizado.

Já no código elaborado, as possibilidades formais e a sintaxe são muito menos previsíveis, e as possibilidades formais de organização da sentença são usadas para esclarecer o significado e torná-lo explícito. Este código caracteriza-se por sentenças gramaticalmente complexas, e pelo uso frequente de preposições que indicam relações lógicas, bem como pelo uso variado de adjetivos, advérbios e pronomes (Narzetti & Nobre, 2016, pp. 289-290).

Para Bernstein o fator determinante para o desenvolvimento de cada um dos códigos referidos seriam as diferentes formas de socialização que a criança recebe no ambiente familiar, variando entre as famílias de classe média (código elaborado) e as famílias de classe trabalhadora (código restrito).

Pese embora Bernstein tenha afirmado que um código não é superior ao outro, importa realçar que do ponto de vista do desempenho escolar, ambos os códigos exercem um papel diferenciado, na medida em que a instituição escolar se ocupa necessariamente da transmissão e do desenvolvimento de ordens de significação universalistas subjacentes ao código elaborado, motivo pelo qual considera-se que os alunos que não dominam o código elaborado são mais vulneráveis a desempenhos insatisfatórios (Narzetti & Nobre, 2016, p. 294).

A teoria de Bernstein foi alvo de acesa polémica, pois investigadores como Norbert Dittmar (1976) consideraram difícil estabelecer diferenças significativas de classe com base na utilização dos códigos restrito e elaborado, uma vez que não existem investigações capazes de provar que as classes mais baixas têm um défice intelectual linguístico.

Ainda no seio do *handicap* socio cultural, emerge outra abordagem explicativa que atribui a responsabilidade pelo insucesso à escola, a partir do pressuposto de que ao estabelecer as normas, isto é, o seu sistema de vias, a organização dos programas ou mesmo a etiquetagem dos alunos; a escola acaba por favorecer os mais privilegiados, legitimando assim as desigualdades sociais e de classe.

Esta linha de pensamento teve o seu expoente máximo na obra dos sociólogos franceses Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron intitulada “*A Reprodução*” (1970), na qual analisaram e criticaram o modo de ver e pensar da escola francesa, considerando-a uma instituição que reproduz a sociedade e seus valores e que efetiva e legaliza as desigualdades em todos os aspetos, pois ao desconsiderar as origens sociais daqueles que a ela acorrem, acaba privilegiando os que por sua herança cultural já são privilegiados.

De acordo com Bourdieu & Passeron (1970, p.27) as diferentes ações pedagógicas que se exercem no seio de uma determinada estrutura social correspondem aos interesses materiais e simbólicos de grupos ou classes diferentemente posicionadas em termos de relações de força e, como tal tendem sempre a reproduzir a estrutura da distribuição do capital cultural entre esses mesmos grupos ou classes.

Contudo, os dois autores sustentam que a ação pedagógica tende a corresponder aos interesses objetivos (materiais, simbólicos e pedagógicos) dos grupos ou classes dominantes, colaborando objetiva e indiretamente para a perpetuação deste domínio, e contribuindo simultaneamente, para a reprodução social, entendida como "reprodução da estrutura de relações de força entre as classes" (Bourdieu & Passeron, 1970, p.31).



Segundo Crahay (1996, pp. 9-10), na "teoria da reprodução" Bourdieu e Passeron sustentaram que a escola avalia as competências dos indivíduos de acordo com as normas próprias da classe dominante e, como consequência, as crianças das demais classes sociais ficam a uma distância da cultura escolar e têm menos probabilidade de sucesso do que as crianças das classes "privilegiadas", reproduzindo deste modo a hierarquia das posições sociais.

Ainda de acordo com Mendonça (2006, p.158), Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron defenderam que ao impor o saber das classes dominantes às classes "dominadas" a escola participa quer na transmissão e renovação da cultura, quer na perpetuação da desigualdade social, visto serem as crianças dos meios sociais privilegiados as que estão mais aptas a incorporar a cultura dominante veiculada pelo sistema de ensino.

Todavia, a teoria do *handicap* sociocultural e suas subsidiárias também foram objeto de críticas por parte de alguns investigadores que defenderam não se poder desconsiderar determinadas variáveis parasitas, tais como o nível de expectativas e as aspirações das famílias e do próprio aluno, sendo sempre possível questionar se as crianças que sejam levadas para um meio familiar com um clima educativo favorável melhoram o seu rendimento escolar, em virtude de participarem de uma vivência familiar mais rica, no que à educação escolar diz respeito, ou por passarem a beneficiar de um maior investimento afetivo, ou até mesmo por estas duas ordens de fatores (Medeiros, 1993, p. 98).

Conjetura-se também, que a explicação causal do insucesso escolar pelo *handicap* sociocultural, acaba por excluir não só a influência da componente escolar como o processo de desenvolvimento da criança, evidenciando, assim, uma perspectiva relativamente linear, redutora e unifatorial de análise.

Assim, a partir da década de 70, surge uma nova corrente explicativa do insucesso escolar que irá, não só romper com o fatalismo quer genético, quer social, desenhado pelas teorias até então existentes, como também ultrapassar o esquema linear – meio social, práticas educativas familiares, características das crianças, desempenho das crianças – expresso pela teoria do *handicap* sociocultural (Medeiros, 1993, p. 104).

De salientar que até aos anos 60 do século XX, a escola aparecia como uma variável neutra, passiva ante o insucesso escolar, pois as causas deste fenómeno eram maioritariamente atribuídas às condições sociais e culturais dos indivíduos. Contudo, a partir da década 70, mesmo nos países ditos desenvolvidos, a melhoria do nível de vida socioeconómico não determinou o desaparecimento do insucesso escolar, tal como era expectável. Pelo contrário,

este continuou evidente, agora de forma maciça, constante e cumulativa, o que levou à infirmação dos pressupostos elencados pela teoria do *handicap* sociocultural e à integração da instituição escolar como componente válida na explicação do insucesso escolar.

Esta nova corrente explicativa do sucesso/insucesso escolar denominada "teoria socioinstitucional" passou a contemplar as funções sociais da escola, e a interrogar o seu funcionamento e as suas práticas. Pondo em evidência o papel ativo da escola na produção do insucesso, a teoria socioinstitucional descreve o insucesso escolar como um fenómeno maioritariamente relacional, no sentido de que resulta da relação entre as práticas escolares e os alunos das culturas não letradas (Benavente, 1990, p. 717).

À luz dos pressupostos acima expendidos, depreende-se que apesar de se centrar no papel ativo da escola na produção do insucesso, a teoria socioinstitucional não exclui a influência das condições sociais e económicas para o desempenho escolar do aluno; todavia, não as entende como sendo determinantes. Por este motivo, ela defende o investimento na transformação da própria escola, nas suas estruturas, conteúdos e práticas, procurando adaptá-la às necessidades dos diversos públicos que a frequentam, e de modo a facilitar as aprendizagens para todos os alunos.

Medeiros (1993, p. 105) afirma que na esteira desta teoria, numa linha evolutiva, cada vez mais abrangente, a partir da década de 80, à análise do rendimento escolar passam a ser chamados fatores de natureza política, cultural, institucional, sociopedagógica e até mesmo psicopedagógica.

Segundo Martins (1991, p. 17), no caso do contexto português, destaca-se no aludido período trabalhos como os de Pires (1987) e Formosinho (1988) que passam a inventariar alguns aspetos anómalos da instituição escolar em si e a forma como se articulam com os restantes elementos do sistema de ensino:

- (i) Rede escolar mal dimensionada relativamente ao número de alunos por estabelecimento de ensino;
- (ii) centralização do poder nas mãos dos órgãos centrais do ministério da educação e excessiva tendência normativista e reguladora da vida escolar, como condicionantes não só do seu funcionamento como também da qualidade dos resultados, de onde se excluem dinâmicas e interesses locais;
- (iii) recursos financeiros escassos, impossibilitando a resolução de problemas materiais;

(iv) composição dos currículos escolares que privilegiam os saberes académicos, não contemplando as aptidões de certos grupos de alunos e os interesses locais;

(iv) papéis desempenhados pelos professores.

Na base dos fatores institucionais (escolares) acima elencados, João Formosinho refere-se à passagem de uma noção "reducionista" do insucesso escolar, circunscrita aos resultados do aluno perante a componente instrutiva da educação (transmissão de conhecimentos e técnicas) e mais facilmente certificado, dada a mensurabilidade dos seus indicadores para uma noção mais abrangente, integrando, não só a instrução, como as demais componentes da educação – socialização (transmissão de normas, valores e crenças, hábitos e atitudes) e estimulação (promoção do desenvolvimento integral do educando) –, ou seja, o insucesso educativo, traduzindo a incapacidade organizativa da própria instituição escolar em proporcionar uma educação integral do indivíduo (Formosinho, 1992, pp.18-19).

Perante esta abordagem que se pretendeu sucinta em torno das principais teorias explicativas do insucesso escolar é possível constatar que a teoria dos "dons" e a teoria do *handicap* sociocultural apresentam uma perspetiva unifatorial e linear da complexa problemática do sucesso escolar.

Nesta senda, e tendo em atenção os possíveis riscos inerentes a uma conceção do insucesso escolar impregnada de um determinismo analítico e linear, admite-se-se que a teoria socioinstitucional ao considerar o percurso escolar individual do aluno e a forma como este se relaciona com as condições educativas proporcionadas pela instituição escolar assume-se como uma visão mais globalizante e mais conforme com o posicionamento epistemológico contemporâneo e com a complexidade do insucesso escolar, enquanto realidade social e institucional (Medeiros, 1993, p. 108).

Portanto, conclui-se que o insucesso escolar assume-se como um facto complexo e reconhecido não só por aqueles que têm empreendido estudos sobre esta temática, mas também pelos governos, famílias e pela sociedade em geral, devido às implicações que o mesmo acarreta.

Antes de se transferir e situar a abordagem do insucesso escolar ao campo de análise do presente trabalho, isto é, ao Sistema de Educação e Ensino angolano, julga-se pertinente elencar alguns dos principais aspetos que têm sido apontados como potenciadores deste fenómeno e que, de algum modo, também estão presentes na realidade angolana.

#### **4.4. Algumas das desigualdades face ao insucesso escolar**

Tal como já foi aqui analisado, o fenómeno de explosão escolar que se propagou após a Segunda Guerra Mundial tornou ainda mais maciço o problema das desigualdades. Apesar da pretensão da política educativa em dar resposta às necessidades educativas dos povos, tais políticas acabaram por dar maior visibilidade às desigualdades face ao acesso e sucesso escolares, sugerindo assim, um maior aprofundamento das reflexões à volta de tais desigualdades.

Assim, assumindo serem relevantes, apesar de não determinantes, as diferenças de tipo cultural que caracterizam os alunos em função das condições do meio socioeconómico a que pertencem – interpretadas em termos de *handicap* sociocultural –, de seguida serão sinteticamente analisadas algumas das variáveis sinalizadas por Formosinho (1991) e Mendonça (2006) como potenciadoras das desigualdades no sucesso escolar, e que se presume melhor enformarem o objeto de estudo deste trabalho, nomeadamente: o enquadramento social dos alunos e estrutura e organização da instituição escolar.

No que diz respeito ao enquadramento social dos alunos interessa aqui referir de entre outros elementos, o impacto causado pela falta de condições para satisfazer determinadas necessidades básicas e suportar determinados custos por parte das famílias, bem como a distância percorrida pelo aluno no percurso casa/escola.

Tal como salienta Mendonça (2006, p. 185) as formas de satisfazer as necessidades básicas estão fortemente relacionadas com os grupos sociais de pertença, variando o seu carácter conforme os padrões económicos, sociais e culturais.

Falando particularmente da alimentação, estudos há que apontam para a existência de alunos que iniciam um dia de aulas ou em jejum ou com um pequeno-almoço insuficiente, em virtude de carências económicas, falta de tempo ou ainda por um défice cultural familiar. Sobre este aspeto, Mendonça (2006, p.186) defende que dada a importância da alimentação para o equilíbrio fisiológico das crianças e adolescentes, este défice alimentar tende a repercutir-se na concentração destas crianças, pelo que a rentabilidade das mesmas poderá ser mais baixa do que a de uma criança bem alimentada.

É evidente que muitos dos fatores que levam o aluno a esta situação de défice alimentar podem ser considerados extras à realidade escolar, ainda assim, considera-se que esta situação constitui um influente fator de desigualdade na corrida para o sucesso escolar, face ao qual a escola não deve assistir como árbitro, em posição neutra (Formosinho, 1991, p.180).

Entre as medidas que têm sido adotadas em diversos contextos educativos a fim de minimizar tal carência destacam-se as refeições oferecidas pelos próprios estabelecimentos de ensino, através dos serviços de Ação Social Escolar, também denominada em determinados contextos educativos, como "Merenda Escolar".

Ainda no âmbito da variável associada ao enquadramento social dos alunos, outro fator comumente referido como vetor de desigualdade face ao insucesso escolar é, precisamente, a incapacidade das famílias em suportar as despesas decorrentes do cumprimento da escolaridade obrigatória.

A este nível podem realçar-se os encargos relacionados com a deslocação e permanência na escola, assistência médica e seguros contra acidentes e doenças no percurso e permanência na escola; a perda de rendimentos familiares em função da participação do aluno em atividades escolares ou, em decorrência deste não poder realizar trabalho remunerado e assim contribuir para a renda familiar (Mendonça, 2006, p.187).

Efetivamente verifica-se que face à incapacidade das famílias em suportar determinadas despesas, ao longo dos anos diversos países conceberam e implementaram um leque bastante diversificado de medidas de política educativa, com realce para a cobertura institucional de alguns encargos diretos, mormente os relacionados com o material escolar, o transporte, o alojamento, bem como com as condições de saúde e segurança.

Contudo, não deixa de ser verdade que apesar de teoricamente o princípio legal da gratuidade do ensino estabelecer que o Estado devesse assegurar o pagamento dos professores, a construção das escolas e ainda a isenção do pagamento de taxas, emolumentos e propinas para a sua frequência, a realidade empírica em geral parece demonstrar que tal não se verifica na sua totalidade.

Por outro lado, apesar de em alguns casos os serviços de ação social escolar facultarem aos alunos o material escolar, o transporte, assim como a alimentação, ainda assim competirá às famílias, em última instância, concretizar todas as carências que a escola não consiga suprir a criança, como é o caso do vestuário adequado para a frequência escolar para que esta não se apresente "mal" perante os colegas (Mendonça, 2006, p. 188).

De igual modo, na prática, mesmo diante dos benefícios concedidos pelos serviços de Ação Social, algumas famílias desmobilizam-se da solicitação de tais apoios, devido às ínfimas

possibilidades de obtê-los, muitas vezes agravada pelo elevado número de solicitantes, ou ainda até mesmo por obstáculos inerentes a organização burocrática da escola.

Por último mais não em importância, julga-se importante aludir à distância percorrida pelos alunos no percurso casa/escola como sendo também um elemento decorrente das condições socioeconómicas do aluno, relacionadas com a ocupação diferenciada do espaço geográfico e consequente distância geográfica da escola, assim como com o tipo das zonas residenciais habitadas.

De facto, as longas distâncias tendem a exigir dos alunos um esforço suplementar, visto que implicam trajetos morosos e/ou situações de espera pelos transportes, sendo certo que, em determinadas zonas rurais situadas no interior, o acesso à escola é comumente dificultado por barreiras físico-geográficas que transformam uma distância curta, num percurso moroso e cansativo, ocasionando a fadiga e a limitação de tempo para o estudo e para o descanso. (Mendonça, 2006, p. 191).

Por outro lado, por vezes verifica-se uma fraca correspondência entre a gestão dos recursos da escola e as necessidades dos alunos, evidente pela inexistência de salas de trabalho, pelos horários limitados das bibliotecas escolares, ou até mesmo pela falta de atividades que ocupem os tempos livres dos alunos.

A segunda ordem de variável potenciadora de desigualdades perante o sucesso diz respeito à estrutura e organização da instituição escolar, destacando-se neste particular a uniformidade dos currículos, o código linguístico veiculado pela escola, bem como as determinantes administrativas.

Para Arroiteia (1991, pp. 47- 48) a procura crescente da educação escolar e a diversificação das funções sociais da escola, esta última ocasionada em parte pela evolução da própria sociedade, passou a por em causa alguns dos seus objetivos, favorecendo concomitantemente o surgimento de críticas relacionadas com a sua eficiência e modo de organização e funcionamento internos.

Deste modo, a escola, que se pretendia "democrática" e proporcionadora de um sucesso escolar articulado à unificação do seu currículo e das suas práticas pedagógicas, passou a evidenciar certa impotência em garantir o desejado sucesso, ao mesmo tempo em que consolidava o seu carácter seletivo e elitista, fomentador de desigualdades no seu seio (Mendonça, 2006, p. 198).

A este respeito, certos autores defendem que o próprio modelo de organização curricular da escola também constitui um elemento condicionar do desempenho escolar dos alunos pelo facto de esta ter introduzido currículos universais, perspectivados a partir de um perfil de aluno médio ao invés de um aluno concreto ou real, onde a primazia é dada aos saberes clássicos, gerais e enciclopédicos, que propõem finalidades pouco objetivas, ante as realidades diferenciadas do seu público.

Esta igualdade dos currículos implicou, necessariamente, o uso de pedagogias iguais, bem como a previsão de exigências uniformes, em termos de resultados, comportamentos, linguagem, extensão dos programas, tempos de transmissão de conhecimentos, assim como nos períodos da avaliação. Daí que, perante a heterogeneidade do seu público, as condições de aprendizagem que a escola oferece acabam por condicionar o sucesso escolar, pois acentuam as diferenças existentes entre os alunos, tanto ao nível da capacidade e ritmo de aprendizagem, como a nível da motivação para aprendizagens posteriores (Mendonça, 2006, p. 203).

À realidade acima aludida, acresce-se o facto de a estrutura do currículo escolar transparecer a ideia de que os conhecimentos não são todos iguais, até mesmo em termos de estatuto social. Neste particular, Formosinho (1991, p. 152) refere que o modo de organização do currículo escolar estabelece uma diferenciação e hierarquização entre uma componente académica e uma componente técnica, sendo a primeira a mais valorizada.

O aludido autor salienta que por ser mais abstrato, teórico, dedutivo e compartimentado o currículo académico é mais afastado do discurso quotidiano que os alunos ouvem em suas casas, favorecendo, por isso aqueles que vivem em ambientes familiares mais instruídos, porém dificultando o sucesso dos alunos provenientes dos meios populares (Formosinho, 1992, p. 20).

Outro elemento que interessa aflorar no âmbito da estrutura e organização escolar diz respeito ao código de linguagem veiculado pela escola, tal como Bernstein procurou sustentar nos seus trabalhos. Devido ao carácter abstrato e teórico do currículo académico sobrevalorizado pela escola, o uso e domínio da linguagem assumem um papel determinante na compreensão dos processos de abstração intrínsecos às aprendizagens escolares. Daí resulta que aqueles que não detêm tal domínio se deparem com obstáculos na obtenção de sucesso, pois para si a escola representa não só o esforço de apreensão de conhecimentos, mas também o esforço de integração numa nova linguagem e discurso.

Nesta base de pensamento, Dias (2006, p. 55) afirma existir "uma lógica violenta e excludente subjacente às desigualdades sociolinguísticas e ao fracasso escolar". Para a autora, a língua enquanto sistema simbólico permite à educação realizar a sua função ordenadora e constitui um instrumento através do qual a escola transmite conhecimentos, comunica, constrói visões de mundo, de comunicação e de integração no mundo.

Regra geral a classe dominante é quem legitima o padrão linguístico a ser imposto às demais classes sociais, pressupondo ser o que oferece maiores possibilidades de servir como instrumento de criação de uma identidade nacional, devendo por isso ser aceite como "neutro" e "superior" (Dias, 2006, pp. 56-57).

Entretanto, diante de tal processo, os indivíduos que dominam outros dialetos ou outras línguas diferentes daquela imposta como padrão, veem-se obrigados a se submeter ao poder linguístico da classe dominante, ou seja, a um conjunto de valores, comportamentos e hábitos culturais e, a aprender a língua eleita como símbolo da união, relegando as línguas originárias do seu domínio familiar e popular, submetendo-se deste modo, a uma espécie "violência simbólica" na aceção de Bordieu & Passeron (1970, p.36).

Em última análise, aprez fazer também uma breve referência à organização administrativa da escola, que como afirma Formosinho (1991, p. 203), assume um relevo próprio no cumprimento das missões a que esta se propõe, sendo por isso necessário que ela se constituía numa organização relativamente estável e que oriente as suas atividades em prol dos objetivos preconizados.

Segundo o autor citado, a estrutura e a organização da escola obedecem geralmente a dois critérios opostos: ou lhe é dada autonomia para organizar e orientar as suas atividades educativas e então ela escolhe programas e cursos, recruta professores e funcionários, admite alunos e seleciona métodos e técnicas de ensino ou são atribuídas todas estas funções a um órgão central – o Ministério da Educação – que estabelece o tipo de programas e cursos válidos para todo o país, recruta o pessoal necessário e seleciona os alunos e as metodologias aplicáveis ao ensino. (Formosinho, 1991, p. 203).

Em contextos em que o sistema educativo obedece a um modelo de administração centralizado, como é o caso de Angola, a escola tende a estruturar-se com base no segundo critério anteriormente referido, isto é, o da centralização, implicando uma organização uniforme, rígida e burocrática em decorrência das duas primeiras características.



Neste contexto, qualquer modificação na educação escolar, ainda que motivada por razões pedagógicas, só poderá ser introduzida se tiver um alcance nacional, isto é, se se aplicar a todos os alunos de todas as escolas e for considerada como tal pela administração central. Todavia, este modelo não garante a adequação escolar às características individuais dos alunos ou aos diferentes contextos sociais de onde emergem (Formosinho, 1991, p. 204).

Conclui-se, assim, que para além de persistir como um problema cujos efeitos vão tomando contornos cada vez mais diversificados, o insucesso escolar tende a penalizar, sobretudo, aqueles que são provenientes de meios sociais, económicos e culturalmente desfavorecidos. Por outro lado, apesar da massificação da escola, o seu carácter seletivo parece manter-se inalterado, uma vez que ela não tem conseguido proporcionar iguais oportunidades de acesso e de uso dos bens educativos.

Torna-se assim evidente que, de modo geral, as instituições escolares e as diversas medidas de políticas educativas não têm sido capazes de reprimir o insucesso escolar, o que leva a afirmar que a complexidade e interdependência dos fatores subjacentes ao fenómeno, não se compadece com simplificações explicativas, pois cada um dos fatores exerce a sua influência no fracasso do aluno, e as suas configurações e contornos variam conforme as características peculiares dos contextos económico, social, político e educativo de cada país (Mendonça, 2006, p. 231).

Neste entendimento, os próximos subtemas procurarão enquadrar o objeto deste trabalho ao contexto educativo angolano, tendo como referência alguns dos fatores mais comumente apontados como potenciais causadores do insucesso escolar em Angola, assim como as medidas de política educativa gizadas para mitigá-lo.

#### **4.5. Insucesso escolar em Angola: Algumas considerações**

Pensa-se que a análise da problemática do insucesso escolar em Angola não pode ser separada da história do seu SEE, da sua realidade concreta, do seu *modus operandi* e do modo como às políticas educativas são concebidas e materializadas.

Assim sendo, sem pretender por em causa a relevância das demais teorias explicativas do insucesso escolar anteriormente analisadas, a abordagem que se pretende em torno do insucesso escolar em Angola terá como referência a teoria "socioinstitucional", por se considerar ser a mais consentânea e integradora dos fatores e indicadores que corporizam este fenómeno naquele contexto.

Para o efeito, far-se-á primariamente uma análise diacrónica sobre o surgimento das primeiras preocupações com os resultados escolares no Sistema de Educação e Ensino angolano, para em seguida abordar-se o surgimento do manancial teórico resultante de pesquisas sobre o insucesso escolar, incluindo alguns dados estatísticos atuais, que se pensa serem elucidativos da persistência deste fenómeno no contexto escolar angolano. Já no subtema seguinte serão elencadas algumas das medidas adotadas pela administração educativa em Angola com o fito de debelar este fenómeno.

De modo objetivo, pode-se considerar que o diagnóstico realizado em 1986 marcou sem dúvidas o surgimento das primeiras preocupações sistematizadas, em relação aos resultados escolares do sistema de ensino angolano, particularmente da sua população discente. De facto, até à década de 1990, as preocupações em torno do funcionamento do SEE angolano giravam em torno de questões como o elevado índice de analfabetismo da população (sobretudo mulheres), a incipiente formação do corpo docente, o lamentável estado de carência das infraestruturas (escolas e salas de aulas), assim como os baixos resultados escolares evidenciados pelas elevadas taxas de repetência e abandono.

No caso do elevado índice de analfabetismo que se registava em Angola, importa realçar que este tinha maior incidência sobre a população do sexo feminino, facto que gerava sérias implicações no bem-estar das famílias, constituindo-se numa das principais barreiras para a sua ascensão socioeconómica. Por outro lado, esta realidade para além de afetar, fortemente a mobilidade e as taxas de mortalidade materno-infantil, tinha implicações na educação de muitas crianças (MEC, 2001, p. 22).

Relativamente ao corpo docente, até 1986 verificava-se uma ineficiente formação e qualificação de professores a todos os níveis do sistema, sendo que a maioria dos professores que lecionavam no I Nível do Ensino Regular (atualmente Ensino Primário) alcançavam apenas uma escolaridade que ia da 4ª à 6ª classe, com quase nenhuma preparação pedagógica (MED, 2013, p. 28). Apesar de na década de 1990 se ter passado a exigir o curso médio normal como formação mínima para o corpo docente do I Nível, este requisito não era observado com rigor na maior parte do país devido a um complexo de variáveis conjunturais.

A título de exemplo, em 1998, dos 6 413 docentes enquadrados neste nível de ensino na província de Luanda (capital do país), cerca de 50% não possuíam as habilitações adequadas, e deste número 28% eram do sexo feminino. Na província da Huíla, onde até então se encontrava o maior número de docentes, a percentagem de professores sem habilitações

académicas para lecionar no I Nível totalizava cerca de 90%, dos quais, 44% eram mulheres. A província do Cuando-Cubango registava uma situação ainda mais alarmante, pois dos cerca de 420 professores que se encontravam a lecionar no I Nível nenhum estava habilitado para o efeito (MEC, 2001, p. 30).

Quanto às infraestruturas, apesar da escassez de dados estatísticos sobre a situação da rede escolar (escolas e salas de aula), os dados recolhidos ao longo do diagnóstico de 1986 sinalizam os seguintes resultados relativos ao Ensino de Base Regular durante o triénio 1981 a 1984:

Tabela 1- Infraestruturas Escolares e Corpo Docente do Ensino de Base Regular entre 1981-1984

<b>Ano Letivo</b>	<b>Escolas</b>	<b>Salas de Aula</b>	<b>Professores</b>	<b>Rácio Aluno/Professor</b>	<b>Rácio Aluno/Sala de Aula</b>
1981-1982	7 097	17 921	43 899	39,5	96,7
1982-1983	6 612	16 742	39 843	39,9	95,1
1983-1984	6 120	10 670	33 521	44,2	138,7

**Fonte:** MED, 2013

Tal como se pode notar a partir da análise dos dados constantes da tabela acima, entre os anos letivos de 1981-1982 e 1983-1984 observou-se uma redução considerável do número de escolas. Esta redução foi também seguida de uma diminuição do número de salas de aula e de professores, o que acabou por incidir no aumento do rácio aluno/professor e do rácio aluno/sala de aula. Entretanto, cogita-se que este decréscimo tenha sido originado, em parte, pela instabilidade político-militar que o país atravessava, e que como já foi referenciado, levou ao encerramento e destruição de escolas, sobretudo nas zonas afetadas (MED, 2013, p. 53).

Em 1998, as disparidades no rácio aluno/professor continuavam evidentes, variando entre 40 a 70 alunos por professor, conforme a localização da escola em zona rural ou urbana. Por outro lado, as enormes carências que afetavam o sistema escolar e a inexistência de manutenção permanente e eficaz dos edifícios ocasionaram a degradação dos estabelecimentos de ensino, situação que agravou ainda mais este rácio, com profundas implicações no processo de ensino-aprendizagem e no rendimento escolar dos alunos (MEC, 2001, p. 31).

Do ponto de vista do acesso ao sistema de ensino, devido à reduzida oferta educativa que se verificava no I Nível do Ensino de Base Regular, estima-se que no período em análise, em cada dois candidatos que se inscreviam na 1ª classe, apenas um conseguia lugar nos

estabelecimentos de ensino existentes. Quanto à eficácia do próprio sistema de ensino, os dados consolidados de onze das dezoito províncias do país referentes ao ano letivo 1998/1999 indicavam que cerca de 27% dos alunos matriculados no I Nível abandonaram a escola ao longo do ano, 26,8% reprovaram nos exames finais e apenas 46,7% aprovaram. Neste mesmo ano letivo, muitos dos alunos que abandonaram a escola, ou que reprovaram nos exames não conseguiram matricular-se no ano seguinte devido à falta de vagas, circunstâncias familiares ou outros factores (MEC, 2001, p. 32).

Estes resultados tinham, como não podia deixar de ser, uma correlação direta com as taxas de sobrevivência – percentagem de alunos que começando na 1ª classe de um determinado nível/ano conseguem atingir uma classe mais avançada, previamente especificada, sendo que em cada 1000 alunos que ingressavam na 1ª classe apenas cerca de 27% atingiam a 4ª classe, que era a classe terminal do I Nível (MEC, 2001, p. 32).

A realidade acima retratada permite afirmar que, apesar do esforço empreendido pelo Governo angolano desde os primórdios da independência do país, no sentido de inverter o cenário dramático que caracterizava o seu sistema de ensino, pelo menos até finais da década de 1990 este quadro não observou grandes alterações, pelo que as condições de acesso e sucesso escolar continuavam a evidenciar um agravamento.

Contudo, julga-se não ser demais lembrar que tal situação deveu-se grandemente, ao recrudescimento da instabilidade político-militar que, dentre outros fatores, provocou o "afastamento da receita pública dos setores sociais, em especial da educação e da saúde, e das infraestruturas básicas necessárias ao crescimento económico, a criação de emprego, a redução da pobreza e o crescimento do bem-estar social" (Hodges, 2004, pp. 48-50).

Entretanto, se em Angola as primeiras preocupações sistemáticas em torno dos resultados escolares insatisfatórios surgem mais precisamente a partir da década de 1980, só muito recentemente surgem pesquisas científicas tendo como objeto particular de análise o insucesso escolar em Angola. Inseridas, maioritariamente, em trabalhos de carácter académico, a emergência destas pesquisas parece ter sido dinamizada pela influência das medidas implementadas a partir de 2001 com vista ao alargamento da escolaridade obrigatória para 6 anos, e melhoria das condições de acesso ao sistema de ensino.

Julga-se que tal influência radicou-se na constatação de que, apesar de o alargamento da escolaridade obrigatória (de 4 para 6 anos em 2001, e de 6 para 9 anos em 2016) ter respondido à

questão do “acesso à educação”, o SEE angolano continuou a deparar-se com novos desafios relacionados com as condições de sucesso e qualidade na educação, bem como com a adequação dos percursos escolares às expectativas dos jovens e às necessidades da sociedade.

Nesta senda, vários estudos passaram a assinalar o desfasamento existente entre a garantia do acesso à educação escolar e as condições de permanência e sucesso na escola, tendo como ponto de partida diferentes visões sobre os factores que estão na base da manutenção do insucesso no quotidiano escolar angolano.

Em *Educação em Angola e (de)igualdades de gênero: Quando a tradição cultural é factor de exclusão*, Eugénio Silva e Maria João de Carvalho (2009), analisam a gritante desigualdade do género que se registava na educação em Angola, contrastante com os inúmeros progressos assinalados com a implementação da 2ª Reforma Educativa, traduzidos no aumento das matrículas e da frequência escolar no Ensino Primário (EP), bem como na qualificação dos professores. Neste trabalho, os autores apontam como factores explicativos destas desigualdades, a estrutura da rede escolar deficitária no meio rural, a pobreza das famílias e as tradições culturais que, em conjugação, impedem a permanência das raparigas na escola e conduzem ao abandono escolar precoce.

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

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

Paula Tchifuzela (2016), num estudo de carácter exploratório com o tema *Abandono escolar no Ensino primário em escolas de Benguela: Análise de factores familiares e curriculares*, do qual

participaram cerca de 30 professores e 168 alunos de escolas do Ensino Primário da província de Benguela, sinaliza a existência de uma taxa significativa de insucesso e abandono escolar, sendo que alunos têm dificuldade em permanecer motivados para investir nas aprendizagens escolares. De acordo com a autora, de entre os vários factores que estão na base desta realidade destacam-se, a existência materiais didático pouco adequados, currículo irrelevantes para o contexto, inadaptação à escola, paternidade precoce, baixo nível socioeconómico das famílias e ausência de incentivo por parte dos pais.

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

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

Entretanto, a par dos estudos anteriormente elencados, dados recentes apresentados pelo Gabinete de Estudos Planeamento e Estatística (GEPE) do MED, fornecem indicadores numéricos sobre as taxas de escolarização e de rendimento escolar em Angola, elementos que também desempenham um papel fulcral na análise do grau de eficácia dos esforços empreendidos pelo Estado angolano com vista a garantir o acesso à educação. A tabela 2 apresenta a proporção de alunos matriculados, aprovados, reprovados e desistidos, durante o ano letivo 2015/2016, nos diferentes níveis do ensino regular:

Tabela 2 – Dados sobre o Aproveitamento Escolar no Ano Letivo 2015/2016 por Sexo nos Diferentes Níveis do Ensino Regular

	Ensino Primário			1º CES			2º CES			TOTAL
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	
<b>Matriculados</b>	2 882 438	2 472 854	5 355 292	739 355	498 741	1 238 096	268 662	217 676	486 338	<b>7 079 726</b>
<b>Aprovados</b>	2 373 276	1 886 143	4 259 419	382 414	329 631	712 045	172 043	147 448	319 491	<b>5 290 955</b>
<b>Reprovados</b>	268 004	250 594	518 598	119 479	103 676	223 155	50 955	43 488	94 443	<b>836 196</b>
<b>Desistidos</b>	332 428	307 977	640 405	67 427	59 419	126 846	29 302	23 434	2 736	<b>769 987</b>

Fonte: GEPE-MED, 2016

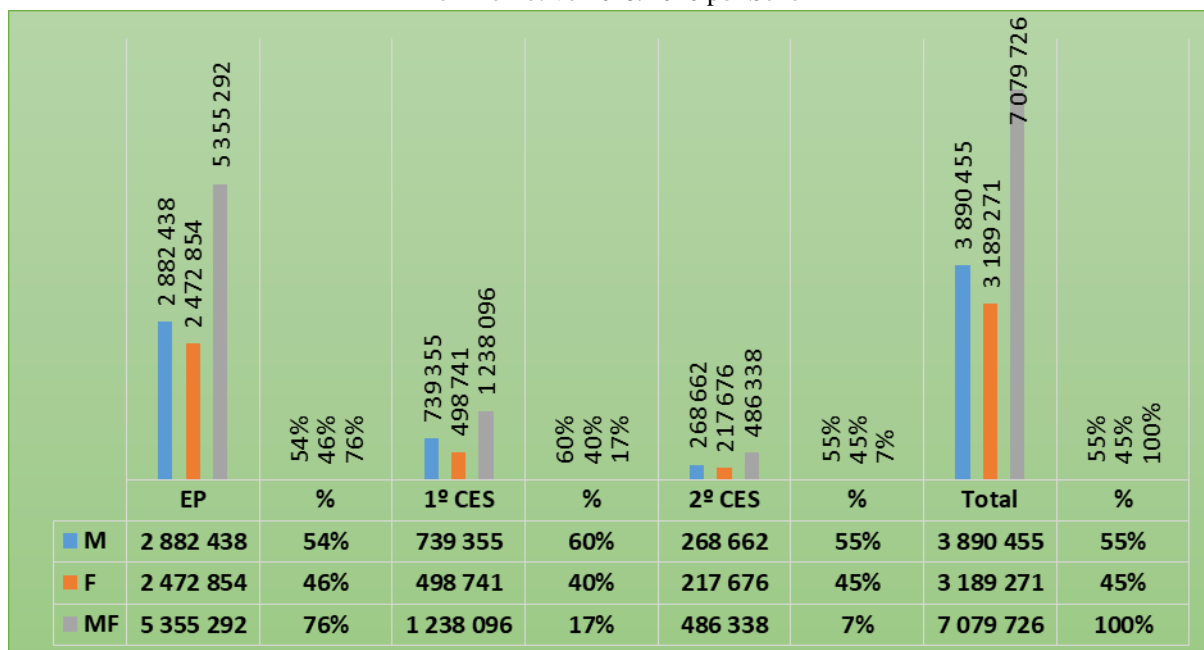
A análise comparativa dos dados constantes da tabela 2 referentes à quantidade de alunos matriculados no ano letivo 2015/2016 permite aferir, num primeiro momento, uma diferença significativa entre a quantidade de alunos matriculados no EP, em relação aos subsequentes níveis e ciclos de ensino. Assim, durante o ano letivo 2015/2016, se o EP registava um total de 5 355 292 alunos matriculados, já no 1º CES encontravam-se matriculados apenas 1 238 096, enquanto no 2º CES 486 338. Entretanto, no caso do EP, julga-se que o número significativo de matrículas pode ser justificado pela expansão da rede escolar que se observou com a implementação da 2ª Reforma Educativa, sobretudo, ao nível das escolas do EP. Por outro lado, vale referir o facto de até 2016, o EP ter sido o único nível de ensino abrangido pelos princípios da obrigatoriedade e da gratuitidade do ensino (Lei 13/01, Art. 7º e 8º).

Outro elemento que se pode depreender da análise dos dados constantes da tabela 2 diz respeito à disparidade de género no SEE angolano, um aspeto que pode ser verificado a partir das diferenças entre ambos os sexos, no número de matrículas nos diferentes níveis e ciclos de ensino. Nesta senda, observa-se que, apesar de no EP esta diferença não ser tão acentuada, registando-se uma superioridade por parte do sexo masculino na ordem dos 8%, o mesmo não se pode dizer do 1º CES onde esta disparidade chega a atingir os 20%, com uma superioridade numérica por parte dos rapazes em relação as meninas.

Com base na aludida diferença, julga-se possível afirmar que apesar da relativa paridade de género que se pode observar nas taxas de matrícula no EP, enquanto base piramidal do SEE, no Ensino Secundário (mais concretamente no 1º CES), esta paridade tende a diminuir, em correlação com o reduzido número de crianças do sexo feminino que conseguem terminar o EP, ou prosseguir com os seus estudos no nível de ensino subsequente.

O gráfico 1, para além de sinalizar as taxas de matrículas em cada um dos diferentes níveis e ciclos do ensino regular, no ano letivo 2015/2016, permite aferir, também, o percentual de disparidade de género nas taxas de matrículas, em cada um destes níveis:

Gráfico 1 - Percentual de Alunos Matriculados nos Diferentes Níveis Ciclos do Ensino Regular no Ano Letivo 2015/2016 por Sexo



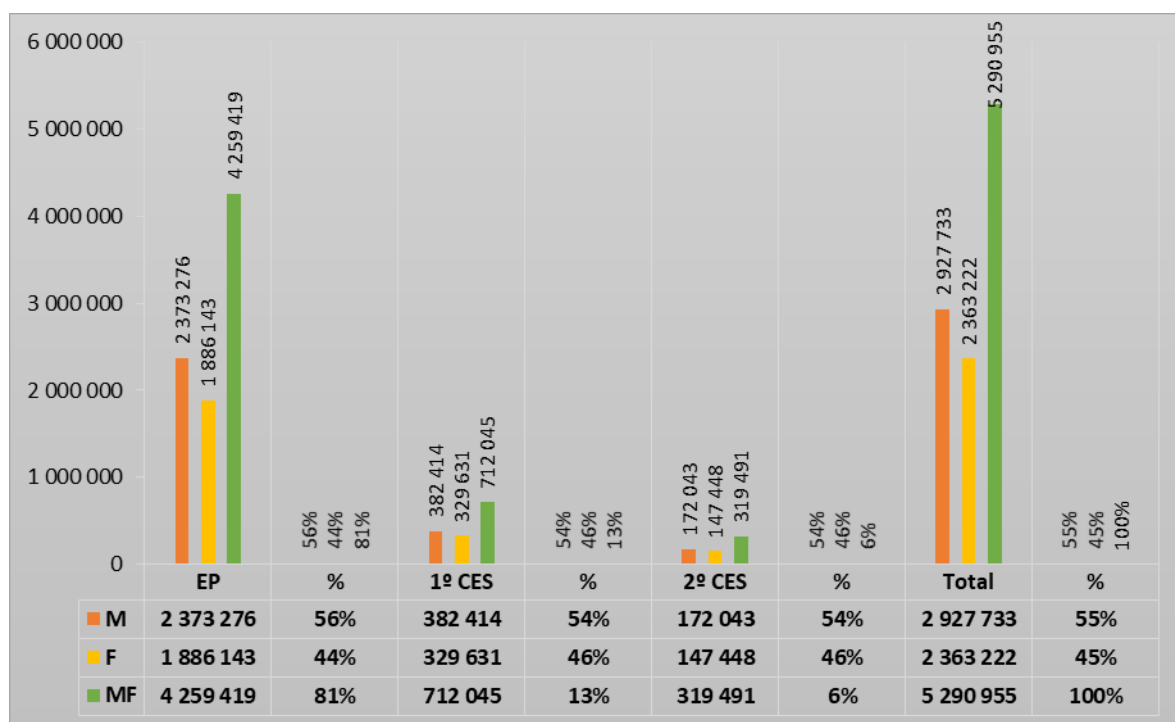
**Fonte:** Adaptado de GEPE-MED, 2016

Na sequência do que foi anteriormente dito em relação à disparidade de género no SEE angolano, o gráfico acima sugere que, de modo geral, durante o ano letivo 2015/2016, os diferentes níveis e ciclos do ensino regular registaram uma maior percentagem de matrícula de rapazes, em detrimento das meninas, verificando-se maior incidência desta disparidade no 1º CES.

Ainda com base nos dados apresentados na tabela 2, outra perspetiva de análise em torno do aproveitamento escolar pode ser extraída das taxas de aprovação. O gráfico 2 sugere, novamente, a existência de disparidades de género, no número de alunos aprovados nos diferentes níveis e ciclos do ensino regular:



Gráfico 2 – Taxas de Aprovação nos Diferentes Níveis e Ciclos do Ensino Regular no Ano Letivo 2015/2016 por Sexo



Fonte: Adaptado GEPE-MED, 2016

Os dados do gráfico acima sugerem, de modo global, uma diferença significativa nas taxas de aprovação entre os diferentes níveis e ciclos de ensino, registrando-se uma superioridade numérica no EP, base da pirâmide educativa, com 81%, ao passo que os restantes com 13 e 6%, respectivamente. Por outro lado, julga-se possível aferir a subsistência de disparidades de género nas taxas de aprovação, evidenciando-se, igualmente, uma relativa superioridade por parte dos rapazes na ordem dos 10%, em média.

Quanto as reprovações, os dados apresentados na tabela 2 sinalizam para o EP uma taxa de reprovação na ordem dos 9,6%, em relação aos 5 355 292 alunos matriculados neste mesmo nível de ensino. Já no Ensino Secundário, os dados sugerem uma taxa de reprovação na ordem dos 18% para o 1º CES em relação aos 1 238 096 alunos matriculados, e de 19% para o 2º CES, em relação aos 486 338 matriculados.

Os dados constantes da tabela 2 sugerem ainda que, dos 5 355 292 alunos matriculados no EP, cerca de 12 % desistiram das atividades escolares antes de terem concluído este ciclo de estudos. A mesma situação verifica-se no 1º CES onde os dados referentes a desistência atingem os 10 %, em relação ao total de alunos matriculados (1 238 096). Porém, no 2º CES observa-se uma

significativa redução das desistências (1%), provavelmente ocasionada, pelo facto de ser o ciclo terminal dos estudos secundários e porta de entrada para os estudos superiores.

Perante os dados acima apresentados relativamente as taxas de reprovação, desistência, e disparidade do género no SEE, parece válido admitir que o insucesso escolar é uma realidade em Angola, e subsiste como um desafio para a política educativa. Nesta ordem de ideias, considerando as premissas teóricas sinalizadas pelos estudos referidos anteriormente, relativamente à interligação evidente em Angola entre desigualdades sociais, questões de ordem institucional e cultural e o sucesso escolar dos alunos, julga-se imperioso, por parte da administração educativa em Angola, a articulação de políticas que ocasionem uma maior igualdade de oportunidade, no acesso e sucesso escolar.

#### **4.6. Políticas educativas existentes em Angola para combater o insucesso escolar**

No entendimento de Dacal (1986, p. 354) o termo “política educativa” não pode ser definido com exatidão pelo facto de o substantivo "política" denotar um conceito análogo, podendo-se com o mesmo, serem aludidas diversas realidades, ainda que no mesmo campo da educação.

Contudo, apesar da modelação semântica subjacente ao termo política, na prática a multiplicidade de acepções em que o mesmo é aplicado tende a confluir em dois sentidos, cada um dos quais tidos em referência ao Estado como forma de organização política da sociedade.

Ambos os sentidos compreendem, por um lado, a política como atividade do Estado dirigida à realização do bem público, e por outro, a política como atividade relacionada com a organização, dialética e monopólio do poder estatal. No primeiro caso, fala-se em política como sinónimo do vocábulo inglês "*policy*", isto é, como conjunto de medidas orientadas pelo Estado para a consecução prática e concreta do bem comum de uma sociedade; ao passo que no segundo, o termo política alude ao poder do próprio Estado, ou seja, à sua constituição, dialética, estaticidade e dinamismo, como objetivo último da atividade política (Dacal, 1986, p. 355).

Nesta ordem de ideias, entende-se que a política educativa como tal, encontra-se alinhada ao primeiro sentido do termo política, enquanto atividade realizada pelo poder público com o objetivo de determinar o que na prática é ou não conveniente e oportuno, para a solução dos problemas sociais de educação.

Deste modo, a política educativa de um país pautar-se-á por um conjunto de normas reguladoras da atividade educativa, com o fito de estabelecer e fazer cumprir uma determinada ordem de convivência (direito a educação) e uma série de liberdades, através de um conjunto de órgãos próprios de gestão pelos quais o poder político realiza a própria política educativa – administração da educação (Dacal, 1986, pp. 356-357).

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

De modo a permitir uma melhor compreensão do quadro de medidas de política educativa adotado em Angola para mitigar o insucesso escolar, o mesmo será aqui sinteticamente abordado, em dois polos de ação, a saber:

- (i) Plano de Ação Nacional de Educação para Todos;
- (ii) 2ª Reforma do Sistema de Educação.

Com a realização da Cimeira do Milénio, em Nova Iorque, em Setembro de 2000, Angola passou a figurar entre os 191 países que adotaram o compromisso solene e global de promover a paz e o desenvolvimento, consubstanciado em oito "Objetivos de Desenvolvimento do Milénio" - um conjunto de alvos limitados no tempo, até 2015 que visavam, entre outros aspetos reduzir para metade a pobreza, fornecer alimento a todas as famílias e enviar todas as crianças à escola.

Entretanto, já em Abril de 2015 decorrerá em Dakar<sup>15</sup>, Senegal, o fórum Educação Para Todos (EPT), no qual as desigualdades educacionais foram reconhecidas como inaceitáveis, impelindo os governos de 164 países – entre os quais Angola – a comprometerem-se em

---

<sup>15</sup> O Fórum de Dakar reafirmou a visão da Declaração Mundial de Educação Para Todos, saída da conferência de Jomtien na Tailândia (5 a 9 de Março de 1990) da qual Angola também participou, apoiada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de que, toda a criança, jovem ou adulto tem o direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça as suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo (UNESCO, 2001, p.8).

expandir as suas oportunidades educacionais para crianças, jovens e adultos até 2015 (MPDT, 2005, p. 11).

No cômputo geral, os compromissos assumidos em Dakar, diziam respeito a: (i) proteção e educação na primeira infância, (ii) ensino primário gratuito e de boa qualidade para todas as crianças, (iii) atendimento das necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos e preparação para a vida ativa, (iv) aumento do número de alfabetizados, em particular mulheres, (v) eliminação das disparidades de género no ensino primário e secundário e alcance da igualdade entre os sexos na educação, assim como (vi) melhoria da qualidade da educação (MED, 2014b, p.1).

Convém realçar que em parte do período em que ocorreram estes eventos mundiais, para além das dificuldades concretas com as quais o Sistema de Educação e Ensino angolano se debatia, o país ainda estava a braços com um conflito armado que destruíra parte considerável das suas infraestruturas económicas e sociais, facto que, para além de agravar as condições da rede de instituições de ensino, indiciava significativos atrasos no domínio da educação.

Porém, não obstante a aludida realidade, na sequência dos eventos internacionais mencionados, o governo angolano pôs em curso um leque diversificado de ações visando incrementar mudanças significativas nos vários domínios de intervenção educativa, e consolidar a ideia de conceção de um novo sistema de ensino para o país.

De entre as referidas ações destacam-se a conceção, em 2001, de uma Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação e, a aprovação da LBSE (Lei 13/01 de 31 de Dezembro). A primeira serviu como mecanismo de orientação estratégica do Governo para o setor da educação, no sentido de direcionar, integrar e conjugar o esforço nacional na perspetiva da educação pública de qualidade, ao passo que a segunda visou criar um instrumento regulador da política educativa nacional, onde se definiam como prioridades, o acesso, a gratuidade, a equidade e a qualidade na educação (MED, 2014b, p.13).

Contudo, no seguimento dos mecanismos de acompanhamento, coordenação e monitorização das atividades previstas no Quadro de Ações de Dakar (QAD), Angola elaborou o Plano de Ação Nacional de Educação para Todos (PAN-EPT) para o período 2001-2015, documento que para além de prever as estratégias de desenvolvimento de EPT, visou dar a conhecer o diagnóstico e o prognóstico a curto médio e longo prazos do Sistema de Educação, com o fito de responder aos desafios sobre acesso e qualidade nos subsistemas, níveis e modalidades de

ensino que o integram, e materializar os compromissos assumidos na agenda internacional (MED, 2014b, p.31).

Sinaliza-se que, a conceção e implementação do PAN-EPT obedeceu a um conjunto de diretivas gizadas pela UNESCO, dentre as quais constavam a criação de uma Comissão Nacional de Educação para Todos responsável pela condução do processo de elaboração deste plano de ação nacional. Nesta senda, em Abril de 2004 realizou-se uma consulta pública entre o Ministério da Educação e a UNESCO, com o objetivo de mobilizar o envolvimento de instituições públicas e privadas (incluindo confissões religiosas, sindicatos e demais organizações da sociedade angolana) na implementação da EPT, assim como refletir sobre a incrementação dos objetivos e das estratégias do QAD nas condições concretas de Angola (Paxe, 2014, pp.189-190).

Segundo Azancot de Menezes (2010, p. 10), a consulta pública realizada dimanou um leque diversificado de objetivos relacionados com a situação do ensino em Angola, dentre os quais interessa destacar os seguintes:

- (i) criar um sistema educativo equitativo e orientado para a igualdade de oportunidades de acesso à educação e formação para o exercício de uma cidadania ativa e plena para todos os angolanos;
- (ii) assegurar o ensino primário obrigatório e gratuito para todos;
- (iii) estimular crescentes taxas de escolaridade em todos os níveis de ensino, com redução de diferenciações de género, em particular no ensino básico;
- (iv) reduzir assimetrias sociais e territoriais no acesso ao sistema de ensino;
- (v) melhorar de forma substancial o desempenho e a eficiência do sistema de ensino, com forte redução da repetência e abandono escolar;
- (vi) desenvolver currículos e metodologias de ensino e aprendizagem, em todos os graus de ensino, adaptados às necessidades específicas de Angola;
- (vii) implementar uma política efetiva de ação social escolar, no sentido de permitir a melhoria das condições de acesso e de diminuição do nível de abandono escolar, entre outros.

O PAN-EPT serviu não só, como um plano operacional para a implementação da Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação, da LBSE e materialização dos objetivos

fixados no fórum de Dakar, mas também como potencial matriz para a conceção e operacionalização de uma estratégia de desenvolvimento de Angola.

Esta estratégia veio a ganhar corpo com a implementação da já referida RE, à luz do Decreto nº 2/05 de 14 de Janeiro, a qual fixou como objetivos concretos: (i) expandir a rede escolar; (ii) melhorar a qualidade de ensino; (iii) reforçar a eficácia do sistema de educação; e (iv) reforçar a equidade do sistema de educação” (MED, 2014a, p. 41).

Cada um dos objetivos citados comportou um conjunto de resultados esperados, que por seu turno dimanaram a realização de ações concretas, tendentes a melhorar o acesso e sucesso na educação, conforme se apresenta no quadro 9:

Quadro 9 - Objetivos da 2ª Reforma Educativa e Resultados Esperados

	<b>Resultados Esperados</b>
<b>Expandir a rede escolar</b>	Inclusão de maior número de alunos e professores no Sistema de Educação;
	Universalização da classe de iniciação e do Ensino Primário de seis classes;
	Integração das crianças com necessidades educativas especiais no sistema normal de ensino;
	Construção e reconstrução de infraestruturas escolares;
<b>Melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem</b>	Adequação e harmonização do sistema de educação (objetivos gerais da educação, currículo e da organização e gestão escolar) aos desafios da formação de sujeitos cidadãos;
	Melhoramento da qualidade das aprendizagens dos alunos e do desempenho dos professores;
	Aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos materiais pedagógicos;
	Redução do analfabetismo e expansão do programa de recuperação do atraso escolar;
<b>Reforçar a eficácia do sistema de educação</b>	Melhoramento dos indicadores de qualidade de ensino;
	Construção do Sistema Nacional de Avaliação Educacional;
	Melhoria do sistema de informação entre os diferentes integrantes do setor a todos os níveis de modo a garantir a fluidez da informação e facilitar a criação de uma base de dados fiável e credível;
	Redimensionamento do perfil da escola, dando-lhe a possibilidade de rentabilizar os recursos disponíveis através de alternativas que escapam a uma gestão centralizada;
<b>Melhorar a Equidade do Sistema de Educação</b>	Garantia da igualdade de acesso à educação a todos os cidadãos através de um ensino de qualidade, atingindo particularmente as classes mais desfavorecidas;
	Redução das disparidades de género, incluindo particularmente os portadores de deficiência;
	Redução das assimetrias regionais no acesso à educação;
	Garantia da participação ativa de todos os alunos matriculados nas diferentes situações de aprendizagem em salas de aulas, mediante a utilização de métodos participativos pelos professores, ou seja, pela criação de condições psicopedagógicas para uma educação inclusiva.

Fonte: MED, 2014a

A par dos objetivos apresentados no quadro acima, e dado o limitado acesso ao sistema de ensino por parte da população, ocasionado pela carência de infraestruturas escolares, no entendimento do Governo angolano a promoção de um ensino primário gratuito e de boa qualidade para todas as crianças implicava necessariamente a expansão do número de escolas e salas de aulas, e em alguns casos a redução destes rácios, apesar de que, noutros casos, a obrigatoriedade de acolher os alunos que se encontravam fora do sistema levou ao aumento dos mesmos (MED, 2014a, p. 17).

Entretanto, para além das alterações de ordem estrutural mencionadas, um dos resultados esperados no âmbito da RE dizia respeito à garantia de uma educação formal a todos os cidadãos, em igualdade de condições, tendo em conta o contexto do país, derivado da sua realidade histórica recente. Neste particular, importa realçar, para além do aumento das infraestruturas escolares, o recrutamento massivo de professores, o qual observou entre 2004 a 2011 um aumento médio anual de 4,9% no EP, 8,6% no 1º CES e 18% no 2º CES (MED, 2014a, p.190).

Contudo, o esforço empreendido para a construção de salas de aula e aumento do número de professores, foi também acompanhado de um aumento significativo da Taxa de Natalidade, fundamentalmente, durante os anos que se seguiram ao fim do conflito armado, facto que parece concorrer para a perpetuação de um significativo número de crianças em idade escolar, fora do sistema nacional de ensino.

Outro aspeto a destacar no âmbito da garantia do acesso à educação em igualdade de condições tem a ver com a redução que se observou nas disparidades do género. Julga-se relevante frisar que por razões de índole cultural, em Angola, sobretudo nas zonas rurais, as famílias tendem a priorizar a escolarização dos rapazes em detrimento das meninas, fator que provavelmente contribui para o agravamento de assimetrias entre a quantidade de alunos do sexo masculino em relação aos do sexo feminino, no SEE.

Já em 1999, o MEC aprovara o Programa Indicativo Nacional do Género no Contexto do Sistema Educativo 2001/2005, um programa inserido na estratégia de aumento dos ingressos femininos no SEE, sua retenção e progressão a todos os níveis, modalidades e subsistemas de ensino, com o fito de reduzir as disparidades entre homens e mulheres (Santo, 2002, p.5).

Neste seguimento, foi criada a Comissão Coordenadora do Género, integrada por diretores nacionais de vários departamentos ministeriais, e em 2000 o MEC através do INIDE realizou

um Seminário Nacional com a participação de representantes de todas as províncias do país, ao que se seguiram outras ações de formação local ao nível das Províncias.

Inseridos na materialização do referido Programa, estes seminários permitiram o diagnóstico de um leque bastante diversificado de fatores que ocasionavam o abandono, desistência e reprovações por parte das meninas e raparigas, a saber: (i) a distância escola/casa, (ii) pobreza das famílias e consequente baixa ou inexistência de renda familiar para suporte dos níveis subsequentes de escolaridade, (iii) gravidez precoce, (iv) práticas tradicionais e culturais que levam a casamentos precoces, (v) práticas tradicionais que desconsideram a importância da educação (sobretudo das meninas), (vi) agregados familiares numerosos e carentes, onde a prioridade educativa é dada aos rapazes em detrimento das raparigas, (vi) realização de trabalho doméstico ou pequenos negócios para ajudar a renda familiar, (vii) ambiente escolar pouco motivador, (viii) falta de vagas devido à reduzida capacidade das escolas existentes, dentre outros fatores (Santo, 2002, p.6).

Este conjunto de constatações serviu de referência para a materialização de estratégias de trabalho, no quadro do relançamento do sector da Educação através das disposições aprovadas na já citada Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação e da Reformulação do Sistema Educativo (criação da LBSE).

Outra perspectiva de análise em torno da garantia das condições de acesso à educação pode ser dimensionada a partir dos esforços empreendidos com vista à redução das assimetrias regionais, mais concretamente no que toca a distância casa/escola enquanto fator importante na escolarização das crianças, associado ao acesso e à permanência das mesmas na escola.

Neste particular, o aumento das infraestruturas escolares aparece novamente como uma medida para aproximar os serviços de educação às comunidades. Todavia, até 2011 mais de 20% dos alunos no EP, em províncias como Bengo, Cuanza-Norte, Huambo, Luanda, Lunda-Norte e Malanje, ainda percorriam a pé mais de 8 Km no percurso até à escola. A mesma situação observava-se no 1º CES em quase todas as províncias, com exceção do Cuanza-Sul, Lunda-Norte, Moxico e do Namibe. No 2º CES a percentagem de alunos a viver a mais de 8 Km de distância da escola era elevada, oscilando, no intervalo de 40 a 50%, pelo menos nas províncias do Bengo, Benguela, Cabinda, Luanda e Huíla (MED, 2014a, p.197).

Ainda no plano das assimetrias regionais, o baixo rendimento das famílias surge também, neste período, como uma das razões pelas quais muitas crianças apresentavam um



aproveitamento muito baixo, outras ainda abandonavam a escola e reprovavam, sendo que a fome e a doença figuram como principais fatores associados a esta situação.

É assim que, tendo em atenção as dificuldades económicas vividas por uma parte considerável da população, e sua relação com o baixo nível de escolaridade, taxas de abandono e repetência das crianças em idade escolar, sobretudo das zonas rurais, em 2006 o Governo angolano dinamizou uma política de ação social escolar consubstanciada no alargamento do Programa de Merenda Escolar (PME). Este programa visou melhorar o estado nutricional e a saúde das crianças, diminuir a taxa de mortalidade infantojuvenil por doenças associadas à má nutrição, bem como melhorar o rendimento escolar.

De lembrar que o PME surge em Angola, no âmbito de um protocolo de cooperação assinado em 1990 entre o então Ministério da Educação e Cultura de Angola e o Programa Alimentar Mundial (PAM). O mesmo protocolo previa o estabelecimento de um programa piloto de nutrição para o atendimento de 1600 crianças, de duas escolas da província de Luanda. Contudo, em 2000 foi feita uma Adenda, que estabeleceu a inclusão da província de Malange, com 28 a 89 alunos (Samuel, 2010, p.148).

Contudo, devido ao seu impacto no aumento do número de matrículas, no rendimento escolar, bem como na redução da taxa de abandono escolar, em 2006 o programa foi alargado para as 18 províncias do país. Porém, em 2008 o PAM restringiu a sua assistência a oito províncias do país, o que impeliu o Governo a assumir a assistência ao nível nacional, num total de 1.080.000 crianças, com uma verba de execução direta (Samuel, 2010, p.148).

Numa primeira fase, o programa pretendia abranger as crianças em idade escolar (4-5 aos 12-15 anos) que frequentavam o primeiro nível do ensino público, por se considerar serem as mais vulneráveis à má nutrição e, pelo facto de este nível representar cerca de 76% dos efetivos escolares. A prioridade de escolha das escolas-alvo do programa apoiou-se em elementos geográficos e teve em conta os seguintes critérios: áreas mais vulneráveis e de maior incidência de insegurança alimentar, áreas rurais, áreas de difícil acesso e que obrigassem as crianças a andar vários quilómetros para chegarem à escola.

Todavia, só em 2013 é que o PME passou a ser regulamentado, através do Decreto Presidencial n.º 138/13 de 24 de Setembro. O referido diploma visou garantir a universalização da merenda escolar nas escolas do EP públicas e privadas, em regime de partilha.

Atualmente, em Angola, o programa é financiado pelo Orçamento Geral do Estado e por parceiros nacionais e internacionais, sendo que os alunos beneficiários usufruem-na de forma gratuita. O mesmo é coordenado pela Direção Nacional para a Ação Social Escolar (DNASE), órgão do MED responsável pela execução administrativa do programa, a quem compete estabelecer a política reitora da merenda escolar, suas normas e regulamentos.

Ainda na esteira do PAN-EPT e da RE, com o objetivo de assegurar uma oferta educativa de qualidade, em 2013 é implementado o Projeto Aprendizagem para Todos (PAT), um projeto resultante de um acordo financeiro entre o Governo de Angola e o Banco Mundial, com o fito de melhorar os conhecimentos e as competência dos professores, a gestão das escolas e desenvolver um sistema de avaliação sistemática de alunos, tendo como área de intervenção as escolas do EP, organizadas em Zonas de Influência Pedagógica (ZIP) <sup>16</sup>.

Foram definidos como objetivos principais do PAT, os seguintes (MED, 2016, pp.1-2):

- (i) Consolidar e expandir o modelo das Zips a todas as províncias de Angola;
- (ii) preparar, implementar e testar um programa de formação contínua de professores, visando melhorar os conhecimentos académicos e competências pedagógicas dos professores e o uso que fazem do tempo na sala de aula;
- (iii) contribuir para melhorar a gestão das escolas e a prestação de contas perante a comunidade local, através da introdução de Projetos Educativos de Escola (PEE);
- (iv) estabelecer um Sistema Nacional de Avaliação de Alunos.

---

<sup>16</sup> As Zonas de Influência Pedagógica foram criadas em 2008, como parte integrante do Plano Mestre de Formação de Professores desenvolvido pelo Ministério da Educação. São áreas devidamente demarcadas, no âmbito do apoio científico/profissional nas Províncias, Municípios e Comunas, e integram escolas do EP em função da distância entre si, a partir de um Centro ideal. As ZIP's têm como objetivos, partilhar conhecimentos científicos e técnicos dos conteúdos curriculares do Ensino Primário, zelar pela capacitação dos docentes nas diferentes modalidades, exercitar diferentes estratégias e procedimentos didáticos – metodológicos de trabalho docente, dentre outros (MED, 2008, p. 4).

Para o efeito foi criada a Comissão Executiva do Projeto (CEP), integrada por Diretores de três órgãos centrais do MED, designadamente, do Instituto Nacional para a Investigação e Desenvolvimento da Educação (INIDE), do Instituto Nacional de Formação de Quadros da Educação (INFQE) e do GEPE.

Foi também constituída uma Equipa de Gestão do Projeto (EGP), integrada por técnicos dos órgãos mencionados (MED, *op. cit.*, p.4).

De acordo com o cronograma de implementação do PAT e seguindo as suas linhas de base, o trabalho desenvolvido até 2014 resultou na constituição e entrada em funcionamento de um total de 95 Zips em 90 Municípios das 18 Províncias do país e, em mais 5 Distritos da província de Luanda (MED, 2016, p.5).

Todavia, presentemente, a não efetivação de despesas dependentes da contrapartida dos fundos do Governo Angolano tem impossibilitado a execução de algumas despesas inerentes ao projeto, nomeadamente: a) assistência técnica para capacitação de Quadros do MED, b) custos operacionais para aquisição de equipamento e material, c) despesas de deslocação às províncias para apoio e acompanhamento das atividades, e d) monitorização do Projeto.

No cômputo geral, considera-se terem sido estas, algumas das principais medidas que figuraram no quadro de políticas educativas, criado com o objetivo de atender efetivamente as questões relacionadas ao acesso e sucesso escolar e, melhorar qualitativamente a Educação em Angola.

Assim sendo, no entendimento de Paxe (2014, pp. 192-193) dentre os fatores que terão concorrido para a materialização dos objetivos descritos, destacam-se:

- (i) O fim do conflito armado (2002), o qual para além de demandar pesados orçamentos ao Estado esteve na base da destruição de boa parte das infraestruturas do país incluindo escolas, e a deslocação de populações das suas zonas de origem para o interior do país;
- (ii) a construção de novas escolas e a reabilitação de escolas destruídas durante a guerra, que resultou no aumento expressivo do número de salas de aula, e como não podia deixar de ser;
- (iii) o impacto das políticas levadas a cabo por organizações internacionais com vista à incrementação de reformas no domínio da educação, que contribuiu para que Angola efetivasse a reforma do seu sistema de ensino, prestando mais atenção às questões relativas ao acesso e sucesso na educação.

Por outro lado, Paxe (2014, pp. 194-196) defende também que, apesar dos esforços realizados para a concretização de tais medidas, outros fatores perpetuam-se como desafios à efetivação do acesso e sucesso na educação, designadamente: a) a língua portuguesa como única língua de instrução, um aspeto que continua a condicionar a aprendizagem de muitos alunos, b) a desigualdade do género no sistema de ensino, ainda visível entre as diferentes regiões do país, c) as assimetrias regionais no acesso e permanência na escola, associadas aos baixos rendimentos das famílias, e d) o padrão de "governança educacional" caracterizado por um acentuado controlo do Estado, no qual as agendas nacionais para a educação parecem decorrer mais de pressupostos políticos do que propriamente da consideração e conjugação de variáveis estruturais, sobretudo pedagógicas.

Assim, retomando a ideia de que, o quadro de medidas adotado para combater o insucesso escolar é, geralmente, condicionado e orientado pelo tipo de entendimento que se tem do problema e das suas causas e, tendo como base a análise feita em torno das ações gizadas em para mitigar tal fenómeno; considera-se que no contexto educativo angolano o insucesso escolar é, grosso modo, percecionado a partir de um conjunto de indicadores quantitativos (taxas de escolarização, reprovação, abandono escolar, matrículas, entre outras) ligados à rentabilidade e eficácia do seu Sistema de Educação e Ensino; porém, sem desconsiderar todo um complexo de variáveis não só escolares, mas, sobretudo sociais, que têm impacte no rendimento dos alunos.

De facto, pensa-se que tais elementos desempenham um papel inegável, na medida em que permitem uma leitura sobre a evolução do sistema, através da qual se podem perspetivar ações tendentes a responder às necessidades e desafios com os quais o mesmo se articula.

Todavia, julga-se que a análise da problemática do insucesso escolar em Angola impõe também a necessidade de se conjugar outra ordem de variáveis associada à organização e ao funcionamento efetivo do próprio sistema educativo, que apesar de menos visível possui capital relevância nos resultados finais dos alunos.

De modo geral, as premissas teóricas afloradas nos capítulos anteriores, objetivaram uma clara aproximação conceptual ao objeto de análise desta pesquisa. Entretanto, os próximos capítulos, para além de situarem a análise ao contexto em que se enquadra o estudo, procuraram confrontar o quadro teórico até agora desenvolvido com os dados da realidade empírica, ou seja, as preocupações essencialmente teóricas darão lugar a questões mais práticas através do confronto de perspetivas dos inquiridos no presente estudo.

**PARTE II**  
**ESTUDO EMPÍRICO**

## **CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA**

### **5.1 Posicionamento metodológico**

Qualquer trabalho de investigação, independentemente dos pressupostos ontológicos (natureza do conhecimento) ou epistemológicos (relação do investigador com o objeto ou sujeito de estudo) que o orientem, julga-se que o seu valor dependerá parcialmente da capacidade do próprio investigador em demonstrar a credibilidade das conclusões a que chegou; a adequação das respostas dadas às questões que se propôs estudar, bem como, a legitimidade dos processos metodológicos utilizados para fazê-lo (Vieira, 1999, pp. 89-90).

No entendimento de Amado (2014, p.20), a investigação em educação, enquanto campo aglutinador de fatores e problemáticas que se colocam à produção de conhecimentos no campo educativo distingue-se da investigação em outras áreas do social, não só pela especificidade do fenómeno educativo em si, mas, sobretudo, devido aos papéis desempenhados pelos educadores, e devido ao que os mesmos precisam saber, o que difere, certamente, do que outras áreas do conhecimento humano necessitam.

De facto, na investigação em educação a compreensão do fenómeno educativo afigura-se como objetivo fundamental, motivo pelo qual se considera que a decisão sobre a escolha da metodologia apropriada é sempre da máxima importância, ainda que difícil.

Assim, com alguma flexibilidade a metodologia pode ser definida como o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade, incluindo as conceções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o "sopro divino" do potencial criativo do investigador, motivo pelo qual ela ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas (Minayo, 2002, p. 16).

De acordo com Pardal & Correia (1995, p.13), dependendo da posição assumida pelo investigador, do problema em estudo, da natureza e da especificidade do objeto em análise e dos objetivos a atingir, existem várias abordagens possíveis, originando diferentes perspetivas de conceção da investigação educacional.

Nesta linha de pensamento, Coutinho (2015, p. 11) afirma que atualmente se afigura consensual entre os diferentes investigadores do domínio das Ciências Sociais a existência de três grupos de paradigmas de investigação: o paradigma positivista ou quantitativo, o interpretativo ou qualitativo e o paradigma sociocrítico ou hermenéutico.

Contudo, sem prescindir da relevância dos demais, Vilelas (2009, p. 114) frisa que no âmbito das ciências sociais, a abordagem qualitativa destaca-se como útil e necessária à identificação e exploração dos fenómenos estudados e, das interações que se estabelecem, permitindo estimular o desenvolvimento de novas compreensões sobre a variedade e a profundidade destes mesmos fenómenos sociais.

Deste modo, considerando os objetivos que nortearam a construção teórica deste trabalho, assim como o contexto no qual se desenvolveu a análise do seu objeto de estudo, para a concretização do estudo empírico optou-se por uma abordagem de cariz qualitativa, com o fito de melhor captar os diferentes significados que o seu objeto tem para os atores envolvidos, dentro do contexto social em que os mesmos estão inseridos (Coutinho, 2015, p.18).

## **5.2. Contexto da pesquisa e seus participantes**

O presente trabalho tem como contexto de investigação o SEE da República de Angola, o qual não surgiu de forma aleatoria, mas fruto de uma escolha intencional, pois, como já se disse, o autor é funcionário do Ministério da Educação colocado no Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação.

Com uma superfície territorial de 1 246 700 km<sup>2</sup>, a República de Angola abrange o território historicamente definido no seguimento da Conferência de Berlim (1884-1885) da qual resultou a partilha do continente africano pelas antigas potências colonizadoras. O país está localizado na Costa Sudoeste de África e encontra-se limitado a Norte pela República Democrática do Congo e pela República do Congo; a Leste pela Zâmbia, a Sul pela Namíbia e a Oeste é banhado pelo Oceano Atlântico.

A República de Angola tem como capital a cidade de Luanda. O território nacional é constituído por 18 províncias, 164 municípios, 518 comunas e 44 distritos urbanos (Lei nº 18/16 de 17 de Outubro, Lei da Divisão Político-Administrativa, Art. 1º e 2º).

No plano da integração regional africana, Angola faz parte de um leque diversificado de organizações que partilham vários tratados e protocolos neste domínio, designadamente, a União Africana (UA), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), o Mercado Comum para África Oriental e Austral (COMESA), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), a Conferência Internacional da Região dos Grandes-Lagos, dentre outros.

A língua oficial de Angola é o português, falado predominante nas áreas urbanas, por mais de metade da população (71%). O Umbundu é a segunda língua mais falada no país com 23%, seguindo-se o Kimbundu e o Kikongo com cerca de 8% cada (INE, 2016, p. 51). Porém, existem ainda outras línguas de origem africana, tais como, o Còkwe, o Fiote, o Kwanyama, o Ngangela, o Nhaneca Umbi, sendo esses os grupos etnolinguísticos mais representativos.

Desde a conquista efetiva da Paz, em Abril de 2002, a República de Angola tem realizado acentuados progressos em vários domínios estruturais de intervenção educativa, evidenciando uma subida nas taxas de crescimento nos diferentes níveis, modalidades e subsistemas de ensino.

Em Angola, o Ministério da Educação (MED) é o Departamento Ministerial Auxiliar do titular do Poder Executivo (no caso, o Presidente da República), encarregue de propor, conduzir, executar e controlar a política do executivo relativamente a Educação, nomeadamente, no que diz respeito aos subsistemas de ensino não-superior. Assim, cabe ao MED coordenar a execução da política educativa através dos seus órgãos, serviços e estabelecimentos de ensino, assim como propor políticas referentes ao setor visando à melhoria da qualidade de ensino (Decreto Presidencial n.º 221/14, Art.º 1 e 2)<sup>17</sup>.

Na prossecução da sua missão o MED tem, de entre outras, as seguintes atribuições:

- a) Assegurar a direção e a coordenação da execução da política educativa pelos seus órgãos e serviços, bem como pelos estabelecimentos de ensino;
- b) Propor políticas referentes ao setor, visando a melhoria da qualidade de ensino [...];
- c) Coordenar a implementação de programas e medidas que visam o desenvolvimento da educação;
- d) Promover a aprovação de disposições legais que favoreçam o desenvolvimento da educação, nomeadamente, no EP e no ES, bem como zelar pelo seu cumprimento;
- e) Exercer a fiscalização da execução das orientações técnicas e metodológicas sobre o funcionamento do SE e de gestão e organização dos estabelecimentos de ensino.

---

<sup>17</sup> Estatuto Orgânico do Ministério da Educação da República de Angola.



Do ponto de vista da sua estrutura orgânica, o MED compreende um conjunto de órgãos e serviços, cada um dos quais integrando vários organismos, conforme apresentado no quadro 11<sup>18</sup>:

Quadro 10 - Órgãos e Serviços do MED

Órgãos de Apoio Consultivo	Serviços de Apoio Técnico	Serviços de Apoio Instrumental	Serviços Executivos Diretos	Órgãos Tutelados
Conselho Consultivo	Secretaria Geral	Gabinete do Ministro	Direção Nacional para o Ensino Geral	Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação
	Gabinete de Estudo, Planeamento e Estatística		Direção Nacional de Ensino Técnico-Profissional	Instituto Nacional de Formação de Quadros da Educação
	Gabinete de Recursos Humanos		Direção Nacional de Educação de Adultos	
	Gabinete Jurídico		Direção Nacional de Ação Social Escolar	
Conselho de Direção	Gabinete de Inspeção Geral de Educação	Gabinete dos Secretários de Estado	Direção Nacional de Avaliação e Acreditação	Instituto Nacional de Educação Especial
	Gabinete de Intercâmbio			
	Gabinete de Tecnologias de Informação			

Fonte: Autor

Quanto aos participantes desta investigação, considerando que um dos objetivos deste trabalho é, precisamente, compreender as perceções dos responsáveis de diferentes órgãos e estruturas do SEE angolano sobre a centralização da administração educativa naquele país, previu-se como participantes deste estudo alguns dos responsáveis das seguintes estruturas do MED: Gabinete do Ministro da Educação, Secretarias de Estado da Educação, Direção Nacional do Ensino Geral (DNEG), Direção Nacional para Ação Social Escolar (DNASE), Direção Nacional do Ensino Técnico-Profissional (DNETP), Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação (INIDE), Direções Provinciais da Educação (DPE), Direções Municipais da Educação (DME), e Direções de Escolas do EP e ES.

<sup>18</sup> Vide organograma do MED no anexo 1.

Em relação a quantidade de participantes ao estudo, Fontanellas, Ricas & Turato (2008, p.20) são perentórios em afirmar que, nos estudos qualitativos a questão "quantos?" parece ser de importância secundária face à questão "quem?", sendo que nas amostras escolhidas intencionalmente, o essencial não está na quantidade final de elementos, mas na forma como se procura estabelecer a sua representatividade e na qualidade das informações obtidas dos mesmos.

Por outro lado, tal como o afirma Pardal & Correia (1995, p. 32), na análise dos fenómenos sociais geralmente não é possível inquerir a totalidade dos membros do conjunto que se pretende estudar e, como tal, as dificuldades inerentes a tal facto podem ser ultrapassadas através do recurso a técnicas que viabilizem a construção de uma parcela, ou seja, da amostra daquele universo.

Sob este entendimento e, de modo a assegurar a correlação entre os dados a serem recolhidos e a questão central que dimanou e orientou esta investigação, foram previamente selecionados os seguintes participantes: Ministro da Educação, Secretário de Estado para Formação e Ensino Técnico-Profissional, Secretária de Estado para o Ensino Geral e Ação Social, Diretor Nacional do Ensino Geral, Diretora Nacional do Ensino Técnico-Profissional, Diretor Nacional para Ação Social Escolar, Diretor do Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação, Diretores Provinciais da Educação de Luanda e Bengo, Diretores Municipais da Educação de Luanda e Belas, Diretores de Escolas do Ensino Primário das províncias de Luanda e Bengo.

### **5.3. Técnicas de recolha e tratamento da informação**

Para Pardal & Correia (*op.cit*, p. 48) as técnicas são um instrumento de trabalho que viabiliza a realização de uma pesquisa, um meio de se conseguir a efetivação do conjunto de operações em que consiste o método, visando à verificação empírica, ou seja, a confrontação do quadro teórico existente com a informação a ser colhida na amostra.

De facto, conjectura-se que a aludida verificação passa, necessariamente, pela seleção criteriosa de técnicas, pela construção cuidada dos respetivos instrumentos e sua administração.

Assim, com a devida ponderação das condições, do tempo disponível para a realização da pesquisa, do ponto de vista dos procedimentos técnicos utilizados para recolha dos dados e informações necessários à sua moldura teórica, este estudo foi concebido e materializado em

dois eixos de atuação, a saber: por um lado, um estudo bibliográfico consubstanciado na análise documental de dados já produzidos, e por outro, um inquérito com vista à obtenção direta de dados através da realização de entrevistas semiestruturadas.

#### **5.4. Análise documental**

Tal como espelha a sua própria designação, sendo uma técnica de recolha de dados necessária à maioria das investigações, a análise documental implica o recurso a documentos, uma tarefa difícil e complexa, que exige do investigador paciência e disciplina (Pardal & Correia, 1995, p. 74). Ela possui capital importância na pesquisa qualitativa, quer seja complementando informações obtidas por outras técnicas, quer seja desvelando aspetos novos de um tema ou problema.

A análise documental realizada no âmbito do presente trabalho obedeceu a três etapas consideradas cruciais: (i) definição clara do objeto de estudo, (ii) formulação das questões e objetivos de investigação, (iii) levantamento e organização dos materiais disponíveis, e (iv) análise crítica e hermenêutica dos mesmos.

A referida análise englobou um leque diversificado de documentos, desde obras de referência, teses, dissertações, revistas, relatórios, jornais, normativos, documentos eletrónicos, entre outros.

#### **5.5. Entrevista semiestruturada**

Com vista a recolha de dados empíricos atinentes ao objeto de estudo desta investigação, optou-se pela realização de um inquérito, através de entrevistas semiestruturadas.

Segundo Vilelas (2009, p. 133), de modo geral o inquérito, quer por questionário quer por entrevista traduz-se em requerer informação a um grupo significativo de pessoas acerca do problema em estudo, para posteriormente, através de uma análise, tirar conclusões que correspondam aos dados recolhidos.

Entretanto, falando particularmente do inquérito por entrevista, Coutinho (2015, p. 141) afirma que o mesmo se constitui numa poderosa estratégia de recolha de dados, na medida em que pressupõe uma interação entre o entrevistado e o investigador, possibilitando a obtenção de uma informação que dificilmente seria conseguida através de outra técnica. Por outro lado, ela tem como vantagem, o facto de serem os próprios atores sociais a proporcionarem os dados relacionados às suas opiniões e expectativas.

Na presente pesquisa a entrevista foi utilizada como complemento da análise documental e, com o fito de extrair dos participantes, dados importantes relativos à questão de investigação formulada, pois, tal como refere Fortin (2003, p. 245) "a entrevista é um modo particular de comunicação verbal, que se estabelece entre o investigador e os participantes com o objetivo de colher dados relativos às questões de investigação".

Segundo Amado (2014, pp. 208-209), do ponto de vista da sua estruturação, a entrevista pode ser estruturada, semiestruturada e não estruturada. No entanto, para esta pesquisa optou-se pela entrevista semiestrutura, de modo a possibilitar que os entrevistados discorressem sobre o tema proposto, respeitando os seus quadros de referência, e permitindo assim, a captação imediata das informações desejadas.

### **5.6. Análise de conteúdo**

No âmbito da investigação qualitativa, a análise de conteúdo afigura-se como o método mais comumente adotado para análise de dados recolhidos, esta última entendida como o processo de busca e organização sistemática de transcrições de materiais, que foram sendo acumulados pelo pesquisador, com o fito de permitir aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros, aquilo que encontrou (Bogdan & Biklen, 1994, p. 205).

Bardin (2011, p. 42) define a análise de conteúdo como sendo:

um conjunto de técnicas de interpretação da comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção de mensagens.

Deste modo, pensa-se que, para além de enriquecer a pesquisa exploratória, a análise documental serve de prova para a verificação das questões de investigação.

Na análise de conteúdo, várias técnicas podem ser desenvolvidas com o fito de promover o alcance e a compreensão dos significados constantes no material da comunicação, nomeadamente, a análise categorial, análise da expressão, análise das relações, entre outras (Vilelas, 2009, p. 338). Entretanto, para esta pesquisa, a técnica de análise eleita foi a análise categorial, que consistiu na elaboração de categorias de codificação visando a organização, síntese e padronização dos dados recolhidos.

Por categorias de codificação, Bogdan & Biklen (1994, p. 221) entendem, o meio através dos quais se podem classificar os dados descritivos recolhidos, de modo a que o material contido num determinado tópico possa ser fisicamente separado dos demais.

Apesar de diferentes abordagens teóricas sugerirem diversas categorias de codificação, os objetivos preconizados com este trabalho, bem como a natureza e a forma dos dados recolhidos, sugeriram a utilização de códigos de definição de situação, cuja finalidade é a organização de conjuntos de dados que descrevam a forma como os sujeitos definem a situação ou tópicos particulares. Esta categoria de codificação está interessada na visão que os sujeitos têm do mundo e na forma como se veem a si próprios em relação à situação ou ao tópico em causa (Bogdan & Biklen, 1994, p. 223).

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

Uma vez definidas as categorias, procedeu-se a construção de unidades de dados constituídas por palavras específicas e/ou corpos de textos utilizados pelos sujeitos, e que esboçam os seus pontos de vista e opiniões em relação aos aspetos sobre os quais foram inqueridos.

Contudo, reconhece-se que não se almejou elaborar o mais certo ou, o melhor sistema de codificação de categorias; antes, porém, procurou-se construir um sistema de categorias consentâneo aos objetivos do trabalho e que melhor conviesse à análise e interpretação dos dados recolhidos.

### **5.7. Percurso da investigação empírica**

Segundo Fortin (2003, p. 262), o desenvolvimento propriamente dito da investigação comporta um leque de atividades interligadas, que se produzem simultaneamente no âmbito da colheita dos dados.

O trajeto percorrido para garantir a objetivação da investigação empírica, implicou, primariamente, a conceção de uma entrevista, estruturada em cinco dimensões de análise, a saber:

- Caracterização do modelo centralizado de administração educativa em Angola;
- Perceções sobre os factores que estão na base do insucesso escolar em Angola;

- Políticas educativas existentes em Angola para combater o insucesso escolar e sua materialização no quotidiano escolar;
- Perspetivas sobre o atual modelo centralizado de administração educativa.

De facto, a elaboração da referida entrevista observou dois momentos diferentes: a *preparação* e a *planificação*.

A *preparação* consistiu no enquadramento da entrevista, clarificação dos seus objetivos, definição dos seus participantes, calendarização e análise das condições de logística para a sua efetivação. Quanto à *planificação*, para além da conjugação das ações realizadas no primeiro momento compreendeu a escolha do (s) meio (s) de comunicação a utilizar durante a entrevista, a duração da mesma, os canais formais e/ou informais a utilizar para a sua marcação, assim como, a definição dos critérios a observar antes e durante a sua realização. Observadas as etapas acima, procedeu-se à elaboração do Guião de Entrevista (ver anexo 7).

Entretanto, dada à distância do investigador em relação ao contexto da investigação e, tendo em conta o objetivo de partir das perceções dos responsáveis educacionais, para compreender as implicações do modelo de administração do SEE angolano na materialização das políticas educativas de combate ao insucesso escolar, a realização das entrevistas implicou a deslocação do pesquisador a Angola.

Uma vez que, a maior parte dos participantes possuem responsabilidades ao nível dos órgãos e serviços centrais do MED, numa primeira fase solicitou-se, formalmente, a autorização do Senhor Ministro da Educação da República de Angola, para a realização do inquérito com a participação daqueles responsáveis (ver anexo 3).

Obtida a autorização do Ministro da Educação solicitou-se, seguidamente, a colaboração dos participantes, através de uma nota formal no sentido de obter resposta relativamente à proposta de entrevista (ver protocolo da entrevista no anexo 4). Entretanto, apesar dos contactos feitos alguns dos responsáveis expressaram a sua indisponibilidade em participar da entrevista, o que implicou, nalguns casos, a identificação e escolha de outros participantes.

Pensa-se necessário frisar que, o leque de ações que corporizaram a pesquisa empírica decorreu entre os dias 24 de Julho a 14 de Agosto de 2017, num período em que a República de Angola se preparava para a realização de mais um pleito eleitoral que se previa, para o dia 23 de Agosto de 2017. Nesta senda, as diversas atividades inerentes ao referido ato político requereram o envolvimento de várias franjas da sociedade angolana, o que de certo modo,

parece ter contribuído, para a indisponibilidade que se verificou por parte de alguns dos participantes previstos.

Não obstante, com base nas respostas positivas à proposta de entrevista efetuou-se a marcação do dia, hora e local para a realização da mesma. As entrevistas foram feitas pelo próprio investigador, que munido do guião de entrevista e de um gravador deu procedência às mesmas, nos respetivos gabinetes dos inqueridos, obedecendo ao cronograma apresentado no quadro 11:

Quadro 11 - Cronograma de Realização das Entrevistas

<b>Participantes Entrevistados</b>	<b>Data de Realização da Entrevista</b>	<b>Duração da Entrevista</b>
EA <sup>19</sup>	01 de Agosto de 2017	55 Minutos
EB	01 de Agosto de 2017	37 Minutos
EC	02 de Agosto de 2017	55 Minutos
ED	09 de Agosto de 2017	40 Minutos
EE	14 de Agosto de 2017	30 Minutos
EF	14 de Agosto de 2017	40 Minutos
EG	09 de Agosto de 2017	60 Minutos

**Fonte:** Autor

Após a realização das entrevistas procedeu-se a análise de conteúdo, nos moldes referidos.

---

<sup>19</sup> Por motivos de confidencialidade, os entrevistados foram designados desta forma.

## CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO E SÍNTESE DOS RESULTADOS

### 6.1. Apresentação dos resultados

O presente capítulo é reservado à apresentação e interpretação dos resultados obtidos através da análise de conteúdo das entrevistas, de maneira a permitir a necessária articulação com o quadro teórico-conceitual que orientou esta investigação.

Os resultados serão apresentados com base nas dimensões de análise que deram corpo as questões constantes do Guião de Entrevista, e que, por seu turno, permitirão confrontar os dados obtidos com as conceções teóricas apresentadas ao longo da pesquisa, assim como com a questão de partida deste trabalho, a saber: *até que ponto a centralização da administração educativa em Angola, condiciona a materialização das políticas de combate ao insucesso escolar?*

Para melhor análise e discussão dos dados obtidos optamos em expô-los de acordo com as dimensões definidas para abarcar as questões colocadas aos inqueridos no Guião de Entrevista. Para o efeito, as referidas dimensões foram subdivididas em categorias e nalguns casos em subcategorias, como se pode observar no quadro 12:

Quadro 12 - Dimensões e Categorias de Análise das Entrevistas

Dimensões	Categorias	Subcategorias
<b>Caraterização do modelo centralizado de administração</b>	Perceções sobre o modelo de administração vigente	
	Níveis e estruturas de administração	
	Conceção de políticas e tomada de decisões	
	Relação entre os diferentes órgãos	
<b>Perceção sobre os factores que estão na base do insucesso escolar em Angola</b>	Formação inicial de professores	
	Condição social do aluno	
	Condições de realização do processo de ensino-aprendizagem	
	Distância escola/casa	
<b>Políticas educativas existentes em Angola para o combate ao insucesso escolar</b>	Falta de domínio da língua de ensino	
	Apoios e Incentivos Financeiros	Merenda Escolar
		Alojamento
		Bolsas de Estudo
	Gratuidade no Ensino	
	Formação Contínua de Professores	
	Promoção do Ensino nas Línguas de Angola	
<b>Perspetivas sobre o atual modelo centralizado de administração educativa</b>	Eficácia das Políticas de Combate ao Insucesso Escolar	
	Modelo centralizado como condicionador da eficácia das políticas de combate ao insucesso escolar	
	Necessidade de descentralização e de autonomia das escolas	
	Perspetiva de manutenção do atual modelo	
	Envolvimento de outros órgãos e instituições no combate ao insucesso escolar	

Fonte: Autor



### **6.1.1. Caracterização do modelo centralizado de administração educativa em Angola**

Ao longo da investigação realizada no âmbito deste estudo considerou-se pertinente perceber, primariamente, os pontos de vista dos gestores educacionais sobre o modelo centralizado de administração educativa vigente em Angola. As questões colocadas visaram, fundamentalmente, aferir as percepções dos gestores sobre a administração educativa, em termos de estruturas e níveis existentes, bem como sobre a forma como se processam as relações entre os seus diferentes órgãos no que concerne a conceção de políticas e a tomada de decisão sobre os mais variados domínios.

Todavia, é mister frisar que, a par da análise das respostas dos entrevistados em torno das questões constantes do Guião de Entrevista procedeu-se, de igual modo, a análise da LBSEE e de outros normativos legais, os quais estabelecem, respetivamente, os princípios gerais e as bases da Educação em Angola, assim como a organização e funcionamento dos órgãos da administração do Estado.

De referir também que, nesta dimensão foram agrupados diferentes aspetos frisados pelos entrevistados e que, de modo geral, permitiram caracterizar o modelo de administração educativa vigente em Angola, nomeadamente, níveis de administração educativa existentes, processos de conceção de políticas e de tomada de decisões, assim como as relações que os seus diferentes órgãos estabelecem entre si.

Referindo-se, particularmente, a análise feita a LBSEE, a mesma permitiu aferir que, em Angola, a administração educativa é assegurada pelos órgãos da "Administração Central e Local do Estado", nomeadamente, pelo MED e respetivos órgãos e estruturas centrais, bem como pelas direções provinciais e municipais da educação<sup>20</sup>. Grosso modo, a estes órgãos compete, de entre outras tarefas conceber, coordenar, fiscalizar planificar e dirigir normativamente e metodologicamente a atividade de ensino (Art. 102º § 1).

A referida análise sugeriu ainda que, apesar de o ordenamento jurídico angolano enquadrar quer as províncias quer os municípios na estrutura administrativa local do Estado (Lei 17/10 de 29 Julho, Art. 8º), julga-se que de uma perspetiva investigativa e do ponto de vista da sua atuação e âmbito de intervenção, pode-se considerar que, diferente das administrações municipais, as direções provinciais de educação situam-se no eixo da administração

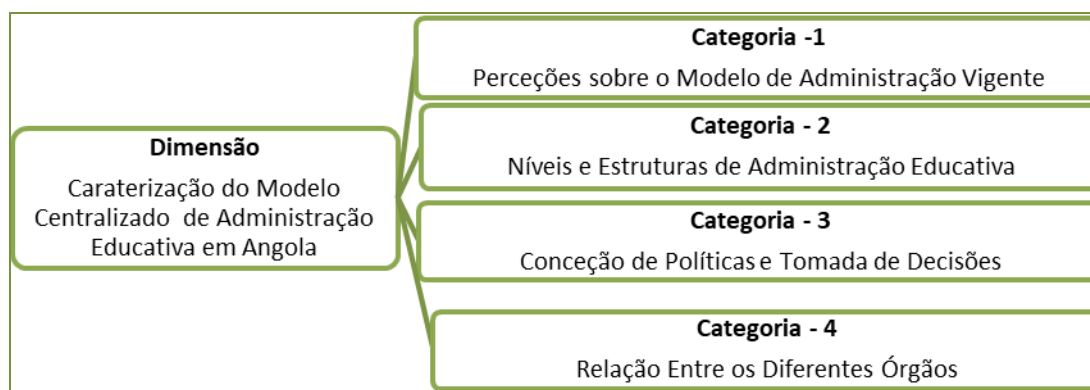
---

<sup>20</sup> Apesar de a LBSEE não prever, expressamente, as direções provinciais e municipais da educação como órgãos da administração educativa, as competências de cada um destes, bem como os seus respetivos níveis de intervenção no domínio da educação encontram-se regulados e previstos em diplomas pródios.

educativa, prefazendo assim, um nível intermédio, um elo entre as estruturas centrais e locais da administração educativa (Decreto Presidencial n.º 293/14 de 21 de Outubro, Art. 22º e 44º).

Para melhor compreensão das respostas dos entrevistados, foram criadas quatro categorias de análise consideradas nucleares e sintetizadoras das diferentes posições em torno das questões levantadas, tal como são apresentadas no esquema da figura 4:

Figura 4 - Esquema Representativo das Categorias de Análise Construídas para a Dimensão:  
Caraterização do Modelo Centralizado de Administração Educativa em Angola



Fonte: Autor

#### 6.1.1.1. Perceções sobre o modelo de administração vigente

Nesta categoria reuniram-se as opiniões dos entrevistados que, relativamente ao modelo de administração vigente tal como se pode constatar nas seguintes unidades textuais:

*"Podemos considerar que a organização educativa [...] é ainda uma organização um pouco complexa na medida em que praticamente a estrutura central acaba por ser o elemento fulcral, o elemento de decisão" EEP1.*

*" [...] considero uma estrutura boa, mas sinto que precisamos de melhorar a comunicação e a relação entre a planificação das políticas e a execução das políticas" EGP1.*

*" [...] fatores políticos e económicos estão na base do modelo adotado governo centralizado não há autonomia administrativa ou descentralização administrativa logo o sistema educativo funciona neste sistema político de administração da educação" EAP1.*

*" [...] a administração da educação [...] em termos de estruturas, penso que está bem organizada, na medida em que nós temos uma estrutura ao nível macro que define as políticas educativas e uma intervenção ao nível meso com estruturas intermédias que vão servindo de ligação entre a estrutura macro e micro que justamente aplica esta política..." EFP1.*

Como se pode constatar a partir das unidades textuais acima transcritas, as opiniões dos entrevistados divergiram em relação ao atual modelo de administração educativa. Os entrevistados EE e EG referiram-se, de modo geral, a uma deficiente articulação entre a planificação das políticas educativas e a sua execução, ocasionada, maioritariamente, pela

concentração do poder de decisão, assim como pela incipiente comunicação entre os diferentes órgãos e estruturas da administração educativa.

Entretanto, para o entrevistado EA, a despeito da ausência de descentralização e de autonomia, o atual modelo de administração educativa justifica-se à luz dos factores políticos e económicos que estão na base do sistema político adotado para o país.

Para o entrevistado F, em Angola a administração educativa encontra-se bem estruturada, na medida em que, em sua opinião, as políticas educativas são definidas por uma macroestrutura que, posteriormente, serve-se de estruturas situadas a um nível intermédio, para transmitá-las as estruturas de base responsáveis pela sua aplicação.

#### **6.1.1.2. Níveis e estruturas de administração**

Nesta categoria realça-se o consenso entre os entrevistados, no que diz respeito à existência de diferentes níveis de intervenção educativa. De modo geral, os entrevistados referiram-se a existência de um nível macro ou central de administração no qual intervêm o MED e seus respectivos órgãos centrais, um nível meso ou intermédio no qual intervêm as direções provinciais de educação e um nível micro onde se situam não só, mas, essencialmente, as escolas.

Para esta categoria foram identificadas as seguintes unidades textuais:

*" [...] temos a estrutura central e temos órgãos de apoio do MED [...] e que fazem parte do estatuto orgânico" (EBP2).*

*"Está o Ministério da Educação, depois está o Gabinete Provincial da Educação, a seguir vem a Repartição Municipal de Educação, depois ainda encontramos a repartição distrital ou comunal [...]" (ECP1).*

*" [...] a nível macro temos o Ministério da Educação [...] com as suas direções nacionais e ao nível meso temos as direções provinciais [...] a nível micro essencialmente as escolas [...]" (EFP2).*

*"Temos a administração central, provincial e local" (EGP2).*

*" [...] ao nível intermédio, estamos a falar das direções provinciais que cumprem o dever de estruturar a organização para a materialização ou operacionalização do processo ao nível das repartições municipais e ao nível das escolas" (EGP2).*

Importa assim frisar, por um lado, que as opiniões dos entrevistados EC, EF e EG parecem reunir consenso em torno das considerações feitas, anteriormente, relativamente ao facto de as direções provinciais poderem ser consideradas estruturas intermédias da administração educativa, pese embora, tal não esteja expressamente previsto na LBSEE.

Por outro lado, é possível verificar que o entrevistado EC considera que as repartições municipais, distritais e comunais de educação configuram o nível de administração que procede às direções provinciais de educação, ou seja, o nível local ou micro. Por seu turno, os

entrevistados EF e EG mencionam as escolas como corporizando, também, o nível micro ou local, de administração educativa.

#### **6.1.1.3. Conceção de políticas e tomada de decisões**

Relativamente ao processo de conceção de políticas e a forma como são tomadas as decisões, o entrevistado EG referiu que as decisões são tomadas ao nível central, nomeadamente, pelo MED cabendo aos níveis subsequentes a sua aplicação. O Entrevistado EC salientou que uma vez gizadas, as orientações passam pelos diferentes níveis até chegarem às escolas. Ainda no tocante a conceção das políticas educativas dois dos entrevistados (EG e ED) aludiram à participação de outros elementos no processo de planificação.

Grosso modo, em relação a este tópico foram selecionadas as seguintes unidades textuais:

*“ [...] os documentos são processados a partir do Ministério da Educação passam, necessariamente, pelo gabinete provincial, por sua vez o gabinete provincial passa para o gabinete municipal que por sua vez também vai passar para o distrital e o distrital, também baixa para a escola” (ECP2).*

*“ [...] os decretos e as medidas de orientação são tomados ao nível central [...] são os instrutivos que funcionam no sistema educativo” (EGP2).*

*“Na planificação solicita-se a base para que a base possa contribuir com a sua realidade e a sua experiência” (EGP2).*

*“ [...] as decisões são tomadas ao nível central, os níveis intermédios têm o seu nível de intervenção que é de orientar a sua execução [...] ” (EGP2).*

*“ [...] o MED tem a função de gizar às políticas educativas, mas depois cabe as direções provinciais de educação no terreno adaptar as políticas à província” (EEP2).*

*“ [...] existem os conselhos consultivos [...] com todos os organismos do MED e com todas as direções provinciais e parceiros sociais [...] são lançadas as linhas mestras e depois cabe as instituições e outros organismos afetos ao MED irem executando” (EDP2).*

#### **6.1.1.4. Relação entre os diferentes órgãos**

No que concerne à forma como os diferentes órgãos e estruturas da administração educativa se relacionam, cinco dos entrevistados pareceram unânimes ao se referirem a deficiente comunicação existente. Os entrevistados EA, EG, EE e EF afirmaram haver pouca sincronia entre os setores verificando-se dificuldades na passagem de informações para as unidades de base do sistema. O entrevistado EA referiu que a comunicação é feita através de comunicação escrita, nomeadamente, decretos e circulares, porém o entrevistado EC referiu que por vezes os procedimentos são retardados devido aos parâmetros que os documentos obedecem.

O entrevistado ED aludiu ainda à dupla subordinação dos diretores provinciais da educação como sendo um dos fatores que está na base do incumprimento, por parte de algumas províncias, dos normativos emanados pela estrutura central. O entrevistado EF referiu-se também aos

"formalismos" existentes como sendo um dos fatores que contribui para a débil articulação dos processos.

A análise das respostas dos entrevistados em torno deste tópico permitiu selecionar as seguintes unidades textuais:

*" [...] o sistema de comunicação [...] é feito na base de comunicação escrita, decretos, circulares e informações sobre como o sistema deve funcionar" (EAP2);*

*" [...] as estruturas intermédias normalmente encontram dificuldades em como levar a informação até a última unidade" (EAP2);*

*" [...] há informação que a escola não tem [...] sempre reclamam que o município não faz chegar, quando vamos ao município dizem que a província é que não fez chegar, então a comunicação não flui não é assertiva" (EAP2);*

*"Devo-lhe dizer que trabalhamos em ilhas [...] mesmo ao nível central trabalhamos em ilhas, por vezes não há ambiente de discussões entre as várias direções" (EAP5);*

*" [...] muitos procedimentos são retardados, porque [...] por vezes o Ministério já redigiu o documento há um mês e na escola só chega vinte ou 15 dias depois, por causa destes parâmetros que o documento deve obedecer" (ECP2);*

*" [...] para mim começou a haver [...] um resfriar de responsabilidades por parte das direções provinciais de educação, porque o diretor provincial começou a sentir que tem dupla subordinação, mas que deve mais contas ao governador e não ao Ministério da Educação" (EDP1);*

*" [...] nas províncias, de modo gernalizado nota-se que o cumprimento dos normativos do MED não são levados a 100% a sério não são executados como se deve [...] " (EDP1);*

*" [...] a sincronia entre estes vários níveis [...] não é muito evidente" (EEP2);*

*"Penso que aí é onde temos de facto, problemas [...] deveria haver uma articulação top-down e no sentido contrário [...] o que acontece ná prática é só top-down" (EFP2);*

*"Esta articulação em termos de processos é que a meu ver ainda é débil [...], os formalismos tendo em conta o nosso processo digamos histórico e político, não permitem tantas aberturas" (EFP2);*

*" [...] nós desenvolvemos ao longo dos anos a cultura de «orientações superiores» e daí criamos, por um lado, pessoas que só agem e atuam quando há uma orientação superior" (EFP2);*

*" [...] sinto que às vezes falta-nos comunicação entre os setores [...] de conceção e o setor intermédio, com o setor de execução [...] " (EGP2).*

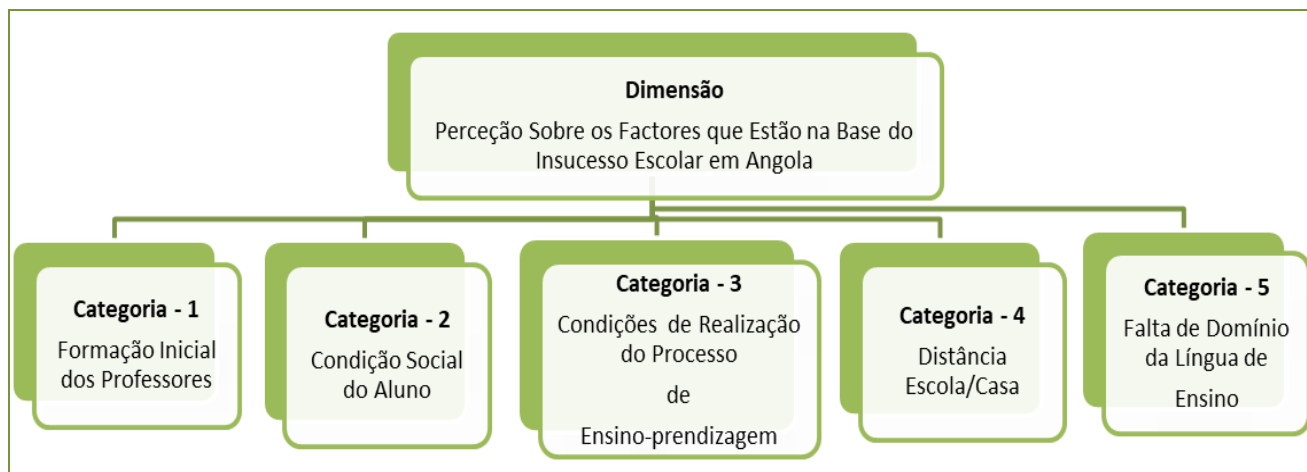
A par das respostas obtidas ao longo das entrevistas, relativamente à relação entre os diferentes órgãos e estruturas da administração educativa, importa referir que apesar de a LBSEE, no seu artigo 102º, prever a existência de níveis de administração educativa, a delimitação e articulação de competências entre os mesmos ainda é um assunto que carece de regulamentação.

### **6.1.2 Perceção sobre os factores que estão na base do insucesso escolar em Angola**

No que diz respeito aos factores que estão na base do insucesso escolar em Angola, as respostas dos inqueridos variaram entre aspetos tais como a formação inicial dos professores, condição social do aluno, condições de realização do processo de ensino-aprendizagem, distância escola/casa e a falta de domínio da língua de ensino.

Na figura 5, os aspetos anteriormente mencionados encontram-se agrupados em categorias pelo que serão sucintamente analisados em seguida.

Figura 5 - Esquema Representativo das Categorias de Análise Construídas para a Dimensão: Percepção sobre os Factores que Estão na Base do Insucesso Escolar em Angola



Fonte: Autor.

#### 6.1.2.1. Formação inicial de professores

Nesta categoria de análise, cinco dos inqueridos alegaram que os professores constituem a principal causa do insucesso escolar em Angola, em virtude da sua fraca preparação profissional e académica.

Contudo, é de salientar a resposta do entrevistado EB ao afirmar que muitos dos professores "têm dois ou três empregos" e como resultado "não preparam bem as aulas". O entrevistado EG referiu ainda haver "falta de comprometimento" por parte dos profissionais da educação.

Para clarificar as diferentes perspetivas em torno desta categoria, seguem as respostas dos entrevistados:

*" [...] muitos professores não têm as condições para lecionar [...] têm dois ou três empregos, como resultado não preparam bem as aulas [...] eles querem trabalhar e ganhar dinheiro com pouco esforço não preparam bem as nossas crianças" (EBP4);*

*" [...] o insucesso escolar [...] está ligado a quem está ali para ajudar a transferir conhecimento [...] também pactuam no insucesso escolar as deficiências que notamos no corpo docente" (EDP4);*

*" [...] o primeiro grande factor é o professor, claramente" (EEP4);*

*" [...] temos um problema terrível com relação à formação dos professores e com a reforma que tivemos já conseguimos constatar que [...] esta formação não é adequada ao novo sistema" (EEP4);*

*" [...] conhecemos as debilidades que temos com relação ao factor importante que é o professor" (EFP4);*

*" [...] a falta de comprometimento dos nossos profissionais [...] também temos consciência de que temos ainda no setor pessoas com nível académico, mas que não têm agragação pedagógica inicial e que precisam ser capacitados continuamente [...] " (EGP4).*

### 6.1.2.2. Condição social do aluno

A condição social dos alunos foi apontada por quatro dos entrevistados, como estando na base do insucesso escolar. De entre os aspetos referenciados, destacam-se a falta de meios por parte das famílias para a cobertura de despesas relacionadas com a alimentação, vestuário, material escolar e pagamento de propinas.

Abaixo seguem as unidades de texto que permitiram identificar as perceções dos inqueridos em torno deste tópico:

*" [...] há famílias que não detêm meios para dar sustentabilidade quer na alimentação no vestuário como na escola [...] há crianças que faltam porque não comeu nada [...] não consegue concentrar-se porque tem que pensar em como mais logo irá satisfazer a necessidade básica de alimentar-se" (EAP4);*

*" [...] como sabe [...] ainda temos famílias que vivem no limite da pobreza [...] se uma pessoa não se alimenta, não veste bem [...] vai para a escola com fome [...] esta pessoa não está motivada para estudar" (EBP4);*

*"Olhando para o Ensino Primário a condição social e económica do próprio aluno [...] nós temos alunos que o pai não consegue arranjar um lápis para o aluno, para não falarmos do caderno" (ECP4).*

### 6.1.2.3. Condições de realização do processo de ensino-aprendizagem

As opiniões dos entrevistados quanto a este tópico, parecem revelar alguma unanimidade quanto à insuficiência de condições por parte da instituição escolar, para a realização do processo de ensino-aprendizagem.

Com base nas respostas dos entrevistados, para esta categoria foram seleccionadas as seguintes unidades textuais:

*" [...] falta de material escolar [...] há alunos que não têm livros, as escolas também não têm condições, nem cadernos ou lápis têm por vezes [...] " (EAP4);*

*" [...] ao nível mesmo do processo educativo ainda temos materiais em falta [...] estamos a falar dos manuais" (ECP4);*

*" [...] escolas precárias [...] alunos a estudarem debaixo de árvores ou em casas precárias de adobo e capim [...] " (EDP4);*

*Penso que há problemas a todos os níveis, ao nível da escola, da própria sala de aula em que condições é que ocorre a aula?" (EFP4);*

*"Nós continuamos com turmas acima de 30 alunos no Ensino Primário" (EFP6).*

### 6.1.2.4. Distância escola/casa

Sobre esta categoria, a maioria dos inquiridos não evidencia nas suas opiniões que a distância entre a escola e o local de residência do aluno seja um factor que concorre diretamente para o insucesso escolar. Apenas o entrevistado EA refere que "a localização da escola em relação à sua casa" não dá ao aluno a possibilidade de chegar atempadamente a escola, de modo que os atrasos e as faltas sucessivas podem condicionar o seu sucesso.

Eis a unidade de texto extraída da resposta do único entrevistado que parece considerar a distância entre a escola e o local de residência do aluno, como um fator que pode contribuir para o insucesso escolar:

*"Há crianças que vêm de um meio familiar que em relação à localização da escola têm que andar quilómetros. A localização da escola em relação à sua casa não lhe dá a possibilidade de chegar a tempo, os atrasos e as faltas sucessivas às aulas podem condicionar o seu sucesso na escola" (EAP4).*

Entretanto, importa referir que por razões alheias a esta pesquisa, foram apenas inqueridos, gestores educacionais da província de Luanda, o que permite afirmar que o facto de a maior parte dos entrevistados não se ter referido a distância entre a escola e o local de residência como um dos fatores que está na base do insucesso escolar, não deve levar a conclusão de que esta seja a posição dos gestores educacionais de todas as províncias do país.

Tal como já aqui foi referido, dados constantes do Relatório da Avaliação Global da Reforma Educativa, publicado em 2014, sinalizavam a existência de uma elevada percentagem de alunos a viver a mais de 8 Km de distância da escola. De acordo com o mesmo relatório, no EP este percentual chegava a ultrapassar os 20% com maior nas províncias do Bengo, Kwanza Norte, Huambo, Luanda, Lunda Norte e Malanje. No 1º CES a situação era idêntica em quase todo o país, com exceção das províncias do Cwanza Sul, Lunda Norte, Moxico e Namibe. Já no 2º CES esta situação era elevada em cinco províncias, oscilando num intervalo de 40 a 50%: Bengo, Benguela, Cabinda, Luanda e Huíla.

#### **6.1.2.5. Falta de domínio da língua de ensino**

Todos os inqueridos expressaram as suas opiniões concordando que em algumas regiões do país, existem crianças que dominam apenas a língua local, o que faz com que estas se deparem com enormes dificuldades, ao entrarem para a instituição escolar onde o ensino é ministrado na língua portuguesa. Contudo, esta realidade parece ser mais acentuada no interior do país, sobretudo nas zonas rurais.

Seguem-se as unidades textuais extraídas das respostas dos inqueridos, em torno deste tema:

*" [...] neste aspeto temos défice, sempre estivemos mal neste aspeto [...] " (EAP7).*

*" [...] em Angola temos muitas regiões em que os alunos não falam a língua portuguesa que é a língua oficial [...] é muito difícil para um aluno que não entende a língua oficial [...] que é o português e só sabe falar a língua nacional dele [...] " (EBP7).*

*"É fundamental que, as línguas nacionais sejam faladas nas escolas [...] porque nos serviriam de meio de comunicação, sobretudo, na superação de várias dificuldades existentes" (ECP4).*

*" [...] a criança que vem de casa e que a primeira língua que aprendeu é a materna chega no Pré-escolar e tem que aprender português tem sérias dificuldades" (EDP7).*

*" [...] as línguas nacionais são um desafio que nós temos, mas também levanta tantas outras questões [...] " (EEP7).*



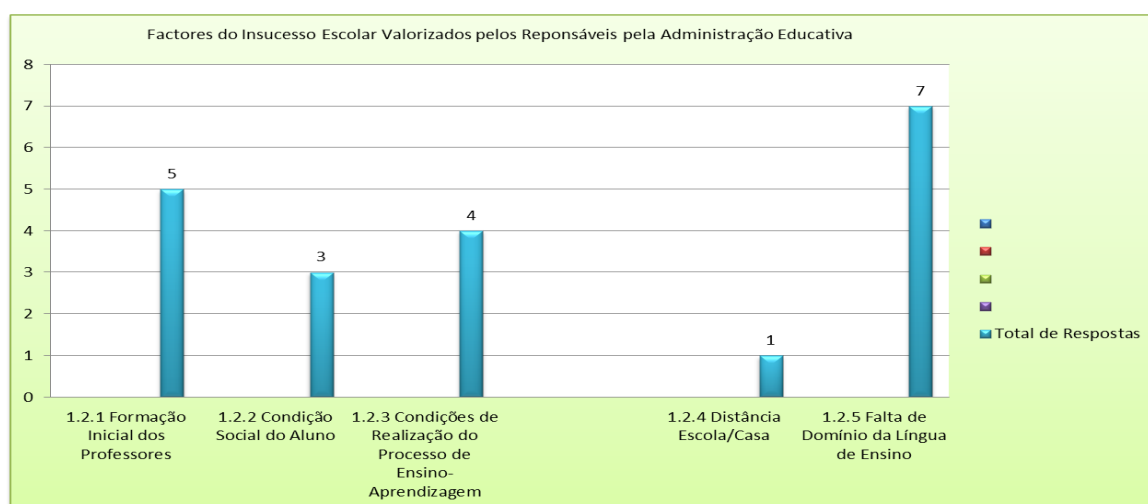
*“ [...] as crianças vivem e convivem conversando com os pais e amigos numa língua local e na escola são obrigados a falar o português” (EFP7).*

*“ [...] nós temos constatado que as crianças às vezes não respondem a determinadas perguntas, mas quando traduzidas na língua nacional, toda a turma responde” (EFP7).*

*“ [...] no meio rural as pessoas estão lá e só falam o seu dialeto, mas no período de entrada para a escola têm dificuldade em comunicar-se com o professor [...] porque a base dele é, apenas, a língua materna” (EGP7).*

Faz-se mister salientar que, grosso modo, nesta dimensão de análise pretendeu-se perceber os factores para os quais, os responsáveis pela administração educativa apontam como estando na gênese do insucesso escolar em Angola. Assim, no gráfico abaixo, se apresentam contabilizadas as respostas em que os entrevistados fazem alusão a cada conjunto de factores representados pelas categorias acima, pelo que, os números apresentados nas extremidades superiores das barras correspondem a quantidade de entrevistados:

Gráfico 3 - Factores do Insucesso Escolar Valorizados pelos Inqueridos



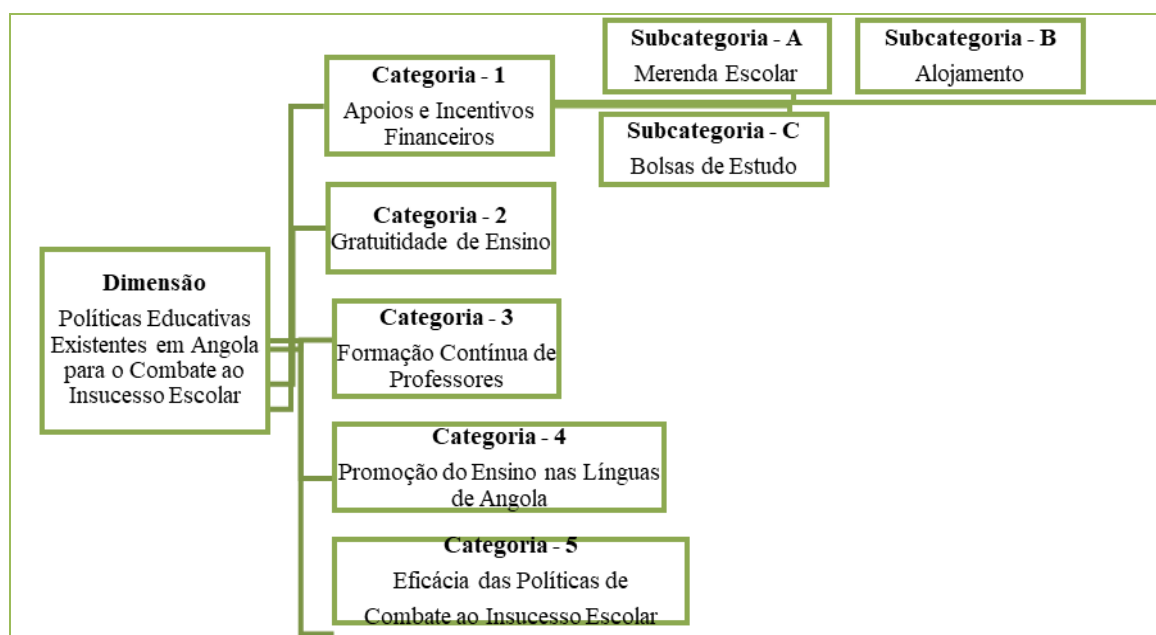
Fonte: Autor.

Com base no gráfico acima é possível constatar que o factor (categoria) mais valorizado foi a "Falta de domínio da língua de ensino" (1.2.5) indicada pelos sete responsáveis educacionais entrevistados, seguido pela "Formação inicial dos professores" (1.2.1) indicada por 5 responsáveis educacionais. Em terceiro lugar, os inqueridos valorizaram as "Condições de realização do processo de ensino-aprendizagem" (1.2.3) como sendo um dos factores que está na base do insucesso escolar, seguido da "Condição social do aluno" (1.2.2) indicado por 3 entrevistados. Importa também referir que o factor menos valorizado pelos entrevistados foi, precisamente, a "Distância escola/casa" (1.2.4) valorizado apenas por um dos entrevistados.

### 6.1.3. Políticas educativas existentes em Angola para o combate ao insucesso escolar

Para esta dimensão foram seleccionadas cinco categorias de análise e três subcategorias. A figura 6, procura apresentar com maior elucidação, cada uma das categorias e subcategorias que permearam a análise deste tópico:

Figura 6 - Esquema Representativo das Categorias e Subcategorias de Análise Construídas para a Dimensão:  
Políticas Educativas Existentes em Angola para o Combate do Insucesso Escolar



Fonte: Autor

#### 6.1.3.1. Apoios e incentivos financeiros

Nesta categoria foram inseridas algumas medidas desenvolvidas no âmbito dos serviços de ação social escolar com o fito de compensar, social e educativamente os alunos economicamente mais desfavorecidos. Estas medidas foram definidas em três subcategorias de análise, as quais procuram espelhar as opiniões dos entrevistados, designadamente: merenda escolar, alojamento e bolsas de estudo.

##### *Subcategoria A - Merenda escolar*

Nesta categoria, os entrevistados referiram que apesar de o MED ter criado o Programa de Merenda Escolar, este programa ainda não é extensivo a todo o país, encontrando-se limitado as zonas rurais e algumas zonas suburbanas.

Para esta categoria foram seleccionadas as seguintes unidades textuais:

*"No caso do aluno podemos falar da componente merenda escolar embora existam apenas nas áreas rurais e algumas áreas suburbanas [...]" ECP5.*

*"Temos o programa da merenda escolar que ainda não está muito difundido [...] infelizmente [...] o país está a viver uma crise difícil e isto também tem condicionado muitos projetos da educação" EEP5.*

*"Nós ao nível do Ministério da Educação sentimos necessidade de apoiar as crianças com uma pequena merenda no período letivo [...]" EGP5.*

### **Subcategoria B - Alojamento**

Os entrevistados EB e ED referiram-se a criação de internatos em algumas escolas, nomeadamente nas escolas do Ensino Técnico-Profissional, com o fito de minimizar custos para as famílias e melhorar o rendimento dos alunos.

Abaixo seguem as respostas dos entrevistados, em torno deste tópico:

*" [...] é preocupação do Governo que em todas as províncias existam pelo menos dois institutos médios com internatos [...] vai minimizar os custos para as famílias e vai aumentar o rendimento" (EBP4).*

*"No caso dos institutos agrários [...] as escolas que têm internatos também têm refeitórios, os alunos beneficiam de três refeições diárias" (EDP6).*

### **Subcategoria C - Bolsas de Estudo**

Ainda no âmbito dos apoios e incentivos financeiros, apenas o entrevistado EG referiu-se a existência do sistema de bolsas de estudo internas, conforme se pode verificar no texto abaixo:

*" [...] instalou-se o sistema de bolsas de estudo internas [...] mesmo ao nível do Ensino Secundário no 2º Ciclo" (EGP5).*

#### **6.1.3.2. Gratuitidade do Ensino**

Apenas um entrevistado fez alusão ao alargamento da gratuitidade no ensino, para o 1º CES. A este respeito importa referir que até 2016, a gratuitidade no Sistema de Educação e Ensino angolano limitava-se ao Ensino Primário, tendo sido posteriormente alargada para o 1º CES, com a publicação da Lei 17/16.

Abaixo se apresenta a resposta do entrevistado em torno desta categoria:

*" [...] a gratuitidade do Sistema de Educação e Ensino vai agora até ao 1º Ciclo" (EGP5).*

#### **6.1.3.3. Formação contínua de professores**

Importa salientar o facto de três inqueridos terem aludido a existência de vários projetos, com vista ao reforço das competências dos professores e melhoria da gestão administrativa e pedagógica das escolas, conforme se pode notar nas seguintes citações:

*"Há o projeto «Escola Amiga da Criança» [...] que preve ações de superação permanente dos professores e também modalidade de melhoria da gestão administrativa e pedagógica das escolas" (EAP5).*

*"Existem [...] vários projetos de formação de professores, de inspetores que acompanham o quotidiano escolar [...]" (EEP5).*

*" [...] há as chamadas Zonas de Influência Pedagógica que reforçam as competências pedagógicas dos professores, as competências metodológicas [...]" (EFP5).*

#### **6.1.3.4. Promoção do ensino nas línguas de Angola**

Em Angola, apesar de o ensino ser ministrado na língua oficial (no caso o português), perante o seu rico e diversificado mosaico etnolinguístico, o Estado tem incentivado a utilização das demais línguas de Angola nos diferentes subsistemas de ensino, conforme expresso na LBSEE angolano.

Nesta ordem de ideias, os inqueridos sinalizaram a promoção do ensino nas línguas de Angola, como uma das medidas existentes para debalar o insucesso escolar, tendo as suas opiniões variado, entre as seguintes afirmações:

*"A Lei 17/16 veio melhorar isto em termos de princípios. Quando olhamos para o Artigo 16º em termos de língua de ensino, apesar de termos o português como língua de ensino [...] há também a orientação para que o Estado promova também políticas públicas para ir inserindo as línguas nacionais [...]" (EAP7).*

*" [...] hoje já se pensa nas línguas nacionais, mas são ensinadas como se fossem línguas estrangeiras" (EAP7).*

*" [...] existe o projeto das línguas nacionais em determinadas províncias, com aulas dirigidas, manuais e cadernos de atividades para possibilitar ao professor dar aula em língua portuguesa e na língua materna" (EBP7).*

*"O Ministério da Educação traçou há algum tempo a iniciativa de as línguas nacionais serem ensinadas nas escolas, mesmo no Ensino Primário" (ECP7).*

*" [...] uma das medidas é a implementação das línguas nacionais nas escolas que, também vai ao seu ritmo [...]" (EEP7).*

*"Nós temos um programa de línguas [...] creio eu que este programa infelizmente não tem avançado ao ritmo desejado [...] é dos programas mais antigos do Ministério da Educação, já tem mais de uma década [...]" (EFP7).*

*"Nós temos um programa de línguas eram línguas nacionais agora línguas de Angola que era justamente para poder se ensinar em língua local, a língua da comunidade onde residem as crianças [...]" (EFP7).*

Segundo o entrevistado EA, a atual LBSEE preve a criação de políticas públicas, por parte do Estado com vista à inserção das línguas nacionais no ensino. Atente-se, também, para a resposta do entrevistado EC ao afirmar ser intenção do MED que as línguas nacionais sejam ensinadas a partir do Ensino Primário. Todavia, o entrevistado EF afirma que apesar da existência de um "programa de línguas" este não tem avançado ao ritmo desejado.

#### **6.1.3.5. Eficácia das políticas de combate ao insucesso Escolar**

No que diz respeito à eficácia das políticas gizadas para o combate ao insucesso escolar, alguns entrevistados referiram que a merenda escolar contribuiu significativamente para a redução do absentismo escolar, na medida em que, servia de atrativo para as crianças irem à escola.

Entretanto, outros entrevistados afirmaram que do ponto de vista da sua materialização, estas políticas não têm sido eficazes devido a insuficiência de verbas alocadas para a sua execução. No que toca particularmente a inserção das línguas de Angola no sistema de ensino, o entrevistado ED afirmou que um dos obstáculos a este projeto tem a ver com a falta de professores formados para o efeito.

De modo geral as respostas dos inqueridos a este tópico foram as seguintes:

*"As medidas não são eficazes no que concerne a sua materialização por isso continuamos a reclamar de a escola fazer tudo menos ensinar" (EAP6).*

*"A quota que se disponibiliza para a educação não tem impacto em relação àquelas que são as aspirações desde escolas [...]" (EAP6).*

*"[...] estes alunos agora estão a ter outro comportamento estão a interessar-se mais pelos estudos [...] o aproveitamento dos alunos está a ser outro [...]" (EBP7).*

*"Por aquilo que temos ouvido da comunidade que nos rodeia [...] têm surtido grande efeito [...]" (ECP6).*

*"[...] quando a Merenda Escolar estava a funcionar havia mais adesão e o problema da fuga à escola estava a ser debelado [...]" (EDP6).*

*"Nalguns casos sim, noutros casos se calhar ainda não" (EEP6).*

*"[...] a Merenda Escolar contribuiu significativamente no sentido em que mitigou a questão da ausência na escola [...] para a questão da frequência escolar ela é um atrativo [...]" (EFP6).*

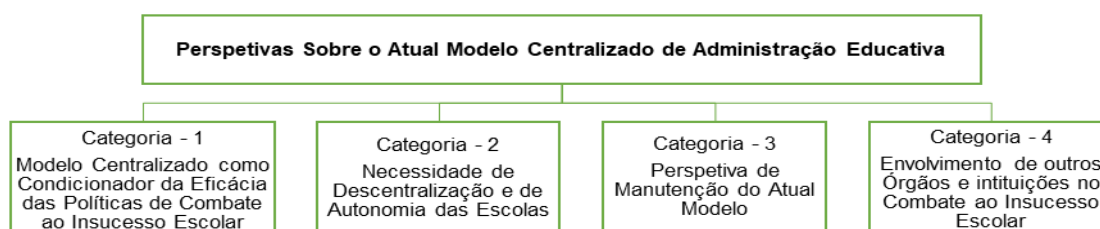
*"[...] esta orientação sobre o estudo e divulgação das línguas nacionais [...] a realidade é que passos largos não foram dados porque era preciso formar milhares de professores por região, de acordo com a língua falada em cada região [...]" (EDP7).*

#### 6.1.4. Perspetivas sobre o atual modelo centralizado de administração educativa

A última dimensão de análise sobre a qual se circunscreveu o inquérito realizado procurou aferir as opiniões dos gestores educacionais do SEE angolano, sobre eventuais mudanças que possam ser operadas ao modelo de administração educativa vigente.

Contudo, para melhor compreensão as diversas perspetivas apresentadas pelos entrevistados, foram agrupadas em quatro categorias de análise, conforme se apresenta na figura 7:

Figura 7- Esquema Representativo das Categorias e Subcategorias de Análise Construídas para a Dimensão: perspetivas sobre o atual modelo centralizado de administração educativa



**Fonte:** Autor

#### **6.1.4.1. Modelo centralizado como condicionador da eficácia das políticas de combate ao insucesso escolar**

Três dos entrevistados (EA, ED e EG) negaram a possibilidade de o atual modelo de administração educativa condicionar a eficácia das políticas de combate ao insucesso escolar, pois, nas suas opiniões a centralização apresenta determinadas vantagens. Entretanto, os mesmos referiram-se ao facto de grande parte da legislação relacionada ao setor carecer ainda de regulamentação, o que de certo modo inviabiliza determinadas intervenções específicas.

Por seu turno, os entrevistados EC, EE e EF foram unânimes em considerar que o modelo centralizado tem um impacte negativo na materialização das políticas educativas, na medida em que, impede que as decisões relacionadas com a vida da escola sejam tomadas por aqueles que conhecem a realidade local. Entretanto, realça-se que, o entrevistado EB não expressou qualquer opinião em torno da questão em epígrafe.

Abaixo se apresentam as diversas opiniões dos entrevistados em torno deste tópico:

*"Não. Porque qualquer modelo tem vantagens e desvantagens" (EAP3).*

*"Sim [...] dentro do modelo centralizado [...] há certas medidas que são criadas do topo e às vezes na base [...] não encontram seu enquadramento normal" (ECP8).*

*"Para mim não condiciona" (EDP3).*

*"Claramente. Disto não tenho dúvidas porque quando há centralização [...] não permitimos que aqueles que estão no local e que conhecem a realidade tomem as decisões mais importantes da escola" (EEP3).*

*"Sim [...] é uma questão de como são construídos e conduzidos estes processos [...]" (EFP9).*

*"Não" (EGP8).*

*"Temos muita legislação publicada, mas não está regulamentada [...] o que inviabiliza a especificidade de intervenção de determinadas ações [...]" (EGP9).*

#### **6.1.4.2. Necessidade de descentralização e de autonomia das escolas**

A maior parte dos entrevistados expressou uma opinião favorável sobre a necessidade de descentralizar determinados poderes, bem como de se conceder maior autonomia as escolas. No âmbito da estrutura organizativa, os inqueridos referiram-se à necessidade de conferir aos municípios, maior poder de intervenção nos mais variados domínios do setor educativo.

De igual modo, grande parte dos inqueridos destacou o currículo como sendo umas das áreas fundamentais em que se deveria autorgar alguma abertura para que as escolas pudessem também intervir. É de frisar, a opinião do entrevistado EC ao afirmar que as escolas têm encontrando algumas dificuldades no manuseamento "de muitos materiais que vêm do topo".

Seguem abaixo as unidades de texto extraídas das respostas dos inqueridos a volta deste tema:

*"A autonomia é uma necessidade hoje [...] é essencial que haja a descentralização ao nível da província e dos municípios e comunas. Mas isto é um todo coerente não vamos falar da descentralização da educação se o aparelho do Estado em si não é flexível neste aspecto" (EAP10).*

*"Nós temos consciência que ainda até hoje o sistema é centralizado, que não quer dizer que as instituições não possam ter alguma abertura [...]" (EBP3).*

*"[...] o nosso currículo [...] poderia ser mais aberto e flexível, mas não é" (EBP9).*

*"Ao nível do ensino-aprendizagem, nas questões metodológicas que não houvesse esta centralização [...] porque encontramos muitas vezes dificuldades no manuseamento de muitos materiais que vêm do topo e nós temos de materializar [...]" (ECP10).*

*"Era preciso que ao nível de organização as direções provinciais sentissem mais autoridade na execução da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino e de todos os normativos do Ministério da Educação [...]" (EDP9).*

*"[...] percebo que a descentralização é um processo [...] agora que temos de caminhar para a descentralização para melhorar o nosso sistema educativo, eu acho que isto é evidente [...]" (EEP3).*

*"[...] as escolas poderiam ter alguma percentagem para mexer no currículo. Depois há decisões [...] que são tomadas a nível central que poderiam ser tomadas a nível local [...]" (EEP10).*

*"Há esta necessidade de [...] descentralização dos poderes. Por exemplo, ao nível da administração municipal deveria se dar uma autonomia para que os municípios [...] enfim toda uma equipe que pudesse estar à altura de atender as necessidades [...] educativas localmente" (EFP10).*

#### **6.1.4.3. Perspetiva de manutenção do atual modelo**

Apesar da representatividade de opiniões em torno da necessidade de descentralização, dois dos entrevistados expressaram as suas opiniões a favor da manutenção do modelo centralizado de administração educativa, vigente em Angola. O entrevistado EA considera que o atual modelo adequa-se ao contexto e as condições concretas do país. O entrevistado EG afirma não ver desvantagens no modelo centralizado, pois, na sua perspetiva, há apenas a necessidade de mudança de atitude e de comportamento por parte dos profissionais da educação, e não propriamente do modelo de administração do sistema.

Eis as opiniões dos inqueridos sobre este tópico:

*"O sistema centralizado [...] no nosso quadro, em função do contexto adequa-se na medida em que vamos criando condições [...]" (EAP3).*

*"[...] eu não vejo que o sistema esteja tão centralizado porque ao existirem pólos intermédios e locais há responsabilidades partilhadas [...] por isso não vejo desvantagens no atual modelo [...]" (EGP3).*

*"[...] eu considero mais uma questão de consciencialização dos profissionais na mudança de atitude e de comportamento do que propriamente do sistema" (EGP3).*

*"A descentralização [...] existe. O que é preciso é que haja empoderamento das pessoas para poderem ao seu nível deliberar e tomarem decisões exatas em função dos normativos" (EGP10).*

#### **6.1.4.4. Envolvimento de outros órgãos e instituições no combate ao insucesso escolar**

Grosso modo, todos os entrevistados demonstraram ser apologistas do envolvimento de outros órgãos e instituições, quer na conceção quer na execução de políticas de combate ao insucesso escolar. Todavia, julga-se importante frisar, por um lado, a opinião do entrevistado EF, ao frisar que no seu ponto de vista, as direções provinciais e as repartições municipais de educação não

são envolvidas na concessão de tais políticas. Para este inquerido, estes órgãos são apenas chamados na fase de legitimação das decisões já tomadas centralmente.

Por outro lado, destaca-se, também, a opinião do entrevistado EG ao afirmar não haver intersectorialidade entre os diferentes órgãos e estruturas envolvidos na conceção e execução de determinadas políticas ligadas ao setor educativo.

Seguem-se as opiniões dos entrevistados:

*" [...] os ministérios da Agricultura, Comércio, o Ministério do Interior, o Ministério da Saúde e o Ministério da Assistência e Reinserção Social, o Ministério da Administração do Território, precisamos estar como um todo coerente" (EAP11).*

*"A comunidade [...] a comunidade tem um papel preponderante" (EBP10).*

*"Os governos provinciais [...] deveriam fazer ainda mais [...] " (ECP11).*

*"Toda a sociedade, principalmente, as famílias" (EDP10).*

*"As universidades deveriam ser associadas aos projetos da educação [...] no sentido de estudar alguns dos problemas que a educação tem" (EEP11).*

*"Creio que as direções provinciais de educação e as repartições municipais não são envolvidas porque [...] muitas das vezes estas estruturas são convocadas para apenas legitimar aquilo que já está decidido [...] " (EFP11).*

*" [...] os professores que são atores determinantes, as comunidades, nomeadamente, as comissões de pais e encarregados de educação, os sindicatos [...] envolver os deputados [...] " (EFP11).*

*"O estudo feito em torno da merenda revelou haver falta de intersectorialidade [...] temos de melhorar a intersectorialidade entre os ministérios para potenciar as políticas que temos definido" (EGP11).*

## **6.2. Síntese dos resultados apresentados**

A entrevista semiestruturada efetuada a alguns dos responsáveis pela administração educativa em Angola permitiu conhecer as suas perceções em torno do impacte do modelo centralizado de administração educativa vigente naquele país, na materialização das políticas de combate ao insucesso escolar.

Nesta senda, após a apresentação dos resultados obtidos do inquérito supramencionado, impõe-se a necessidade de articular tais resultados, de modo a que se possam definir linhas de entendimento e de interpretação.

Como se pode aferir a partir das opiniões dos entrevistados, o modelo de administração educativa vigente em Angola emana do modelo de organização política e administrativa do próprio Estado, no qual, como corrobora Formosinho (1986, p. 64), a desconcentração administrativa parece justificar-se como uma medida que visa gerar a multiplicação da presença do poder central em todos os locais, por meio da manutenção da cadeia hierárquica de comando e da possibilidade de ação e controle indireto.



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

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

As opiniões dos inquiridos parecem revelar também uma fraca sincronia entre os diferentes órgãos que intervêm na administração educativa, o que pode ser evidenciado pela alusão à débil comunicação existente entre as estruturas de topo e as de base, bem como pelo incumprimento de alguns normativos e orientações procedentes das estruturas centrais. As respostas dos entrevistados em torno deste aspecto reforçam o ponto de vista de Formosinho (1986, p. 65) em relação a uma das vantagens da descentralização em relação à centralização: a descentralização evita as possíveis distorções a que as decisões e orientações estão sujeitas ao terem de percorrer os diversos níveis de decisão até à sua execução. O autor refere ainda que a descentralização permite uma maior proximidade dos órgãos decisores ao local onde os problemas surgem, assim como uma melhor sintonia entre as decisões e a vontade, valores e cultura dos cidadãos da respetiva região em que as mesmas serão aplicadas.

Por outro lado, a necessidade, expressa pelos entrevistados, de se conferir maiores poderes e responsabilidades aos municípios chama novamente a atenção para um aspeto já aqui referido, e assinalado por Hilário (2014, p. 12) relativamente à criação das autarquias locais no quadro da organização política e administrativa do país, no qual o referido autor questiona o papel a ser desempenhado pelos governos provinciais, assim como a forma como estes últimos se relacionarão com os respetivos órgãos do poder local autárquico.

Partindo do aludido questionamento pode-se, paralelamente, conjecturar que em Angola a intervenção dos municípios na educação parece ser fortemente condicionada pelo papel desempenhado pelas direções provinciais da educação, enquanto tentáculos e representantes do poder central, pois, como referiu Machado (2014, p. 41), num contexto centralizado, colorário de

uma democracia representativa, “as fases de planeamento e conceção, de decisão política e de implementação das soluções prescritas são fundidas num processo unificado conduzido pela administração central”.

À luz desta realidade, pode-se ainda afirmar que, no modelo centralizado de administração educativa vigente em Angola, a intervenção dos municípios articula-se no âmbito do que Neto-Mendes (2014, p. 53) designou de “lógica da delegação de poderes” prescritos pelos órgãos centrais. Como tal, presume-se que um maior empoderamento das suas funções e competências no domínio da educação implicará, necessariamente, uma mudança nas atribuições e competências das direções provinciais de educação, limitando-as a um carácter residual e subsidiário, de modo a que os municípios possam de facto transformar-se em entidades autónomas, providas de legitimidade democrática e de poderes próprios, no domínio da administração educativa ao nível local, nomeadamente, mobilização e gestão de recursos materiais e humanos, ação social escolar (distribuição de manuais escolares, merenda escolar, bolsas de estudo, gestão de internatos escolares, etc.), de entre outros aspetos.

Pensa-se ser este o cenário mais consentâneo à efetivação de um modelo de administração participativo, onde como também alude Machado (2014, p. 41), se possam distinguir: (i) as fases de planeamento e conceção, a serem protagonizadas pelos especialistas, (ii) a fase do debate público, na qual os interessados dos vários quadrantes da sociedade angolana possam participar, (iii) a fase da tomada de decisão, onde intervenham os órgãos de soberania do Estado e, (iv) a fase de implementação e concomitantemente de reconstrução (das soluções adotadas pela administração central, intermédia e local) na qual as escolas, os professores, os alunos e a comunidade em geral sejam partícipes fundamentais.

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

Quanto ao **insucesso escolar e seus factores concorrentes**, importa lembrar a posição anteriormente assumida, de que no contexto educativo angolano as primeiras preocupações com este fenómeno foram maioritariamente, percecionadas a partir de um leque de indicadores numéricos ligados à rentabilidade e eficácia do SEE, e de um conjunto variado e complexo de situações não só escolares, mas, sobretudo sociais com impacte no rendimento dos alunos.

Entretanto, nas suas opiniões os entrevistados valorizaram, não só aspetos associados à organização e funcionamento da própria instituição escolar ou se preferir-se do SEE, como a influência das condições sociais e económicas no desempenho escolar do aluno.

Deste modo, os factores apontados pelos entrevistados, nomeadamente, (i) falta de domínio da língua de ensino por parte dos alunos, (ii) inadequada formação inicial dos professores, (iii) insuficiência de condições de realização do processo de ensino-aprendizagem, (iv) condição social do aluno, bem como (v) a distância entre a escola e local de residência do mesmo; permitem situar as causas do insucesso escolar em Angola, no quadro da teoria socioinstitucional, na qual, segundo Benavente (1990, p. 717), este é entendido como um fenómeno resultante da relação entre as práticas escolares e os alunos das culturas pouco letradas, e para a qual as condições socioeconómicas exercem uma forte influência no desempenho escolar destes mesmos alunos.

Todavia, pensa-se que, as premissas acima não anulam nem tornam despreciable, a constatação de que, no quotidiano escolar angolano, o domínio da língua oficial (no caso o português) constitui um elemento chave no desempenho escolar dos alunos.

Nesta base, considera-se que ao referirem que, em Angola os alunos provenientes do interior do país, sobretudo das zonas rurais e de famílias socialmente vulneráveis, apresentam maiores dificuldades em dominar a língua oficial e, conseqüentemente, maior vulnerabilidade a desempenhos insatisfatórios; os entrevistados corroboram a posição defendida por Basil Bernstein (1980, p.19), na sua teoria dos códigos linguísticos, segundo a qual a linguagem exerce um papel diferenciado no desempenho escolar, na medida em que os alunos que dominam o código elaborado, utilizado e transmitido pela escola, têm maiores probabilidades de obter sucesso.

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

De facto, a julgar pelo quadro situacional elucidado nos itens anteriores relativamente ao SEE angolano, os resultados obtidos vislumbram ter havido um esforço significativo, no sentido de alterar o estado de coisas dramático em que o mesmo se encontrava, mormente, no que diz

respeito às infraestruturas escolares, corpo decente, elevadas taxas de abandono e exclusão escolar.

Entretanto, ao se procurar correlacionar tais medidas com os factores apontados pelos inqueridos como estando na base do insucesso escolar em Angola, parece ser evidente certa assincronia entre ambas as variáveis, na medida em que, as primeiras aparentam orientar-se apenas, para a garantia do que Formosinho (2001, pp.169-172). designou de “igualdade de acesso formal a educação” consubstanciada no acesso pelos diversos grupos sociais, em condições formalmente iguais aos diversos bens educativos, e não propriamente para a garantia de uma igualdade real não só de acesso, mas, sobretudo de uso dos bens educativos, em condições materialmente iguais, e com iguais resultados.

Por outro lado, sem desprimorar a importância de algumas das medidas apontadas pelos inquiridos, conjuntura-se que, boa parte delas, permanece impregnada de uma visão "reducionista" do insucesso escolar, e que nos dizeres de Formosinho (1992, pp.18-19) está circunscrita aos resultados do aluno perante a vertente instrutiva da educação, desconsiderando, deste modo, outras componentes que também concorrem para a formação integral do indivíduo.

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

Todavia, a julgar pelos dados anteriormente apresentados que apontam para a subsistência de dificuldades no seio das famílias, fundamentalmente do meio rural, em garantir as condições de frequência e permanência das crianças na escola, pensa-se que este programa desempenha um papel importante no suprimento da carência alimentar com que se deparam certas crianças durante o período de permanência na escola.

Assim, considerando o ponto de vista de Mendonça (2006, p. 186), no qual destaca a importância da alimentação para o equilíbrio fisiológico das crianças, bem como as implicações que uma situação de défice alimentar pode ter no rendimento escolar das mesmas, julga-se legítimo referir-se às irregularidades que se verificam, atualmente, na

materialização do PME como sendo um elemento válido a ter conta na análise dos fatores que estão na base da fraca frequência escolar em determinadas regiões do país.

Embora possam variar as razões que ocasionem situações de carência alimentar, muitas das quais exteriores à instituição escolar, não se deve ignorar que esta situação constitui um influente fator de desigualdade na corrida para o sucesso escolar, perante a qual a escola não deve assistir como árbitro, em posição neutra (Formosinho, 1991, p. 180).

As constatações acima, articuladas com os aspectos inicialmente analisados que apontavam para uma excessiva concentração do poder de conceção e de tomada de decisão por parte das estruturas centrais, permite aventar a hipótese de que o fracasso de muitas das medidas incrementadas resulta, por um lado, de um desconhecimento da realidade concreta dos contextos em que as mesmas são aplicadas por parte de quem as concebeu e, por outro lado, do facto de as pessoas sobre as quais as decisões recaem não se identificarem com as mesmas, por desconhecerem as lógicas e os processos inerentes à sua conceção.

Salienta-se que a referida hipótese sustenta-se na posição defendida por Formosinho (2003, p. 16) ao afirmar que, no âmbito da centralização administrativa, os decisores tendem a situar-se distantes do local onde as decisões serão aplicadas.

Relativamente às **perperspetivas dos inqueridos sobre o modelo de administração educativa vigente em Angola**, julgou-se importante analisar, por um lado, as perceções dos responsáveis educacionais com relação ao impacte do modelo centralizado na eficácia das políticas educativas de combate ao insucesso escolar. Por outro lado, também se achou relevante dissecar os seus pontos de vista quanto à possibilidade de manutenção do atual modelo, ou de uma eventual mudança no sentido de descentralizar a administração do SEE angolano.

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

Sinaliza-se ainda que, para além da referência feita à necessidade de se outorgar maiores poderes aos municípios, o currículo foi também apontado como uma área sobre o qual se

impõe uma maior abertura em relação à participação dos diferentes atores do SEE, tanto ao nível da sua conceção como da sua implementação.

Entretanto, considerando a correlação geralmente evidente entre a centralização da administração educativa e a conceção centralizada do currículo, conjectura-se que a efetivação do referido desiderato demandaria, primariamente, a deslocação de determinados poderes concentrados nos órgãos centrais do ministério da educação, e a redução da excessiva tendência normativista e reguladora da vida escolar, tidos como condicionantes não só do seu funcionamento como também da qualidade dos seus resultados (Martins, 1991, p. 17).

### **Considerações Finais**

A presente pesquisa, um estudo de cariz qualitativo, teve como linha orientadora o seu propósito de investigação inicialmente formulado sob a forma de questão, a saber: *até que ponto a centralização da administração educativa em Angola, condiciona a materialização das políticas de combate ao insucesso escolar?*

Este propósito resultou de uma preocupação em compreender as implicações da centralização da administração educativa, na materialização das políticas de combate ao insucesso escolar em Angola, visando assim, subsidiar a reflexão em torno da situação atual e conjecturar possíveis alterações na administração educativa que concorram para uma maior eficácia das políticas que visam debelar o referido fenómeno.

Nesta senda, apesar de não se pretender uma extrapolação dos resultados anteriormente apresentados, julga-se necessário espelhar algumas considerações resultantes do percurso investigativo realizado, com vista a dar resposta às questões de investigação que demandaram esta pesquisa.

A informação obtida através da revisão da literatura e os resultados provenientes do estudo empírico realizado sugerem por um lado, que o modelo de administração educativa vigente em Angola, resulta de uma construção histórica que visou, conforme os contextos, assegurar a responsabilidade do Estado perante a educação, à garantia do acesso à educação, a formação cultural, cívica e política dos seus cidadãos, bem como a manutenção de uma identidade nacional.

Todavia, os mesmos resultados sugerem que a administração educativa em Angola é marcada por uma forte intervenção do Estado na definição, planificação e execução das políticas educativas enquanto principal regulador do seu SEE, uma situação que se pensa não poder ser

compreendida sem ter em conta, o modelo de organização do Estado herdado do processo de colonização pelo qual o país passou e as dinâmicas dos processos políticos, sociais e económicos que vivenciou desde o alcance da sua independência em 1975 até à atualidade.

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

Assim, no que diz respeito a sua organização interna, o SEE angolano processa-se através de um modelo de organização, fundamentalmente burocrático, o que pode ser evidenciado pelo acentuado pendor normativista inerente às diversas atividades que asseguram o planeamento dos seus objetivos, a organização dos seus recursos, a dinamização e orientação das suas ações, bem como o controle e a avaliação dos seus resultados.

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

A aludida realidade parece ser evidenciada pelos discursos dos entrevistados ao sinalizarem para a existência de um número considerável de projetos gizados pelo MED, mas cuja materialização se revela aquém dos objetivos que os dinamizaram. Assim, no que se refere, particularmente, à eficácia das políticas de combate ao insucesso escolar, à análise feita em torno desta temática permite considerar que, os inúmeros esforços e investimentos realizados, apesar de terem reduzido, significativamente, alguns dos indicadores numéricos do insucesso escolar, designadamente, taxas de abandono, reprovação e exclusão escolar; parecem não terem sido capazes de mitigar as desigualdades e assimetrias em termos de oportunidades de sucesso escolar, persistentes nas diferentes regiões do país.

As premissas acima sugerem à passagem de um discurso centrado na igualdade de acesso a educação, para um discurso centrado na igualdade de tratamento dentro da instituição escolar, e na igualdade de resultados e competências, através de políticas de reforço das condições que

possam garantir as mesmas aprendizagens aos diferentes grupos que corporizam o tecido social angolano.

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

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

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

Partindo desta base, sem desconsiderar as diferentes *nuances* que justificam a centralização da administração educativa em Angola, mas, fundamentalmente, reconhecendo a cada vez maior complexidade da sociedade angolana, a evidente incapacidade de os órgãos centrais do MED tipificarem os problemas a surgir ao nível local, assim como a inadequação do modelo de resolução de problemas com base na tomada de decisões uniformes para o vasto território que compõe o país; considera-se que para uma maior eficácia, celeridade e adequação das respostas da administração educativa é imperiosa a efetivação de uma gestão autónoma, democrática e participativa do seu SEE.

À guisa de conclusão, "reconhecendo-se que o problema da educação diz respeito a todos os actores da sociedade e interessa geralmente aos vários parceiros sociais e pedagógicos" considera-se premente, a necessidade de o MED criar condições para a dinamização de projetos de investigação junto das universidades e outras instituições afins, que objetivem a construção de



uma visão prospetiva de políticas educativas direccionadas para o desenvolvimento e melhoria da eficácia do SEE (Formosinho, 2005, p. 35).

Assim, as premissas teóricas analisadas ao longo desta pesquisa permitem sinalizar alguns dos desafios que ainda se colocam ao Estado angolano, com vista à garantia de uma igualdade real no acesso e sucesso na utilização dos bens educativos. Estes desafios encontram-se inseridos em quatro ordens de políticas sociais e educativas elencadas por Silva & Carvalho (2009, pp. 2413-2414), a saber:

- a) Políticas sociais de combate à pobreza: consubstanciadas na atribuição de apoios financeiros às famílias mais necessitadas, maior dinamização dos mecanismos de atribuição de bolsas de estudo aos alunos, fomento de incentivos fiscais para a criação de negócios e auto-emprego, reforço das verbas destinadas ao PME visando melhorar a sua operacionalização e a sua extensão a todo o território nacional;
- b) Políticas educativas: que englobem não só a promoção, mas sobretudo, o apoio ao ensino bilingue (em particular no meio rural), efetivação de uma gestão participativa do setor educativo que envolva os diferentes atores sociais, contextualização do currículo nacional com inclusão de conteúdos sobre as realidades locais, promoção da educação para os direitos humanos, para a igualdade e para a vida (*lifelong learning*), garantia de formação profissional e tecnológica aos jovens oriundos do meio rural, financiando a sua formação e assegurando acções informais de educação comunitária através de agentes de desenvolvimento local;
- c) Políticas culturais: traduzidas na valorização da cultura local no âmbito do currículo e dos processos educativos segundo perspectivas culturais de articulação entre o local, o nacional e o global; promoção da investigação e divulgação das tradições culturais como forma de partilha e diálogo intercultural;
- d) Políticas de promoção da mulher: que reforcem a garantia de acesso aos serviços básicos de saúde (saúde reprodutiva, planeamento familiar), promoção da educação para a cidadania, educação para a saúde e educação para a igualdade, na escola e no espaço comunitário, apoio aos processos de organização social das mulheres (associações e movimentos cívicos), tendo em conta o objectivo de empoderamento e emancipação da mulher angolana.

## Limitações da Pesquisa

No trabalho ora apresentado, reconhecem-se naturalmente limitações, que incidiram, de entre outros aspectos, na dificuldade em encontrar literatura científica relacionada ao objeto de análise deste trabalho, nomeadamente, o modelo de administração educativa em Angola e suas implicações no insucesso escolar. Pensa-se que esta realidade encontra a sua justificação no facto de se tratar de um tema recente e ainda pouco explorado pela comunidade científica e académica angolana.

De igual modo, a abrangência do tema, as diferentes perspetivas de análise que o mesmo suscita, assim como o facto de tudo parecer relevante para o trabalho (do ponto de vista científico), foram também, fatores que se constituíram numa limitação, na medida em que, como referem Bogdan e Biklen (1994, p. 207), em virtude de tudo parecer interessante e o universo que se quer estudar parecer não ter limites, as escolhas tornam-se, por vezes difíceis, pelo que, há necessidade de se disciplinar no sentido de não querer estudar tudo, de modo a evitar obter dados demasiados difusos e inapropriados para aquilo a que se pretende.

Outra dificuldade observada prendeu-se ao facto de ter sido utilizada apenas uma técnica (no caso a entrevista), para a recolha dos dados empíricos. Contudo, pensa-se que se tratando de uma pesquisa qualitativa, e dada o cariz descritivo e exploratório pela qual esta se regeu, a entrevista afigurou-se favorável ao cumprimento dos objetivos preconizados para a realização do estudo empírico. Porém reconhece-se que a combinação de outras técnicas, tal como o questionário, seria, sem dúvida uma mais-valia para a pesquisa, do ponto de vista da diversidade de dados a serem recolhidos.

Julga-se também importante frisar que, na presente pesquisa foram apenas entrevistados responsáveis educacionais do MED, nomeadamente da província de Luanda, o que não exclui a relevância das opiniões e percepções que outros atores e intervenientes da administração educativa situados em outras regiões do país possam ter. Na verdade, tal facto resultou da consideração de não ser possível explorar todos os ângulos de um determinado fenómeno num tempo razoavelmente limitado, pelo que conjectura-se que num trabalho futuro seria interessante alargar o campo de análise da temática ora abordada, assim como a população alvo da pesquisa.

Todavia, pensa-se que os objetivos preconizados com este estudo foram alcançados NA generalidade, na medida em que a pesquisa bibliográfica e documental complementada pelos discursos dos entrevistados permitiu a caracterização da administração educativa em Angola, enquanto administração cujo *modus operandi* processa-se na base de uma organização,

fundamentalmente normativa e burocrática, na qual o MED tem a responsabilidade quase que exclusiva de executar a política educativa do país; as opiniões dos entrevistados permitiram, também, identificar alguns dos factores que se considera estarem na base do insucesso escolar em Angola – falta de domínio da língua de ensino por parte de alguns alunos, sua condição social, condições de realização do processo de ensino-aprendizagem, distância escola/casa, formação inicial dos professores, dentre outros; de igual modo procurou-se analisar as medidas até então gizadas para debelar o insucesso escolar em Angola – a maioria dos entrevistados referiu-se aos apoios e incentivos financeiros existentes, programas de formação contínua de professores, projetos que visam à promoção do ensino nas línguas de Angola, assim como a gratuidade do ensino; por último, procurou-se recolher as perspectivas dos entrevistados quanto à possibilidade de se alterar ou manter o atual modelo – grosso modo, as opiniões dos entrevistados dividiram-se entre a possibilidade de se descentralizar, ou por outro lado, de se manter o mesmo modelo, mas outorgando-se maior autonomia às escolas.

### **Perspetivas Futuras**

De modo geral, considera-se não estarem esgotadas todas as possíveis dimensões de análise da presente temática que, na verdade, pareceu bastante enriquecedora. A atual situação social e económica com que se debate o país, e a consequente redução dos fundos públicos direcionados para o setor educativo, levantam o desafio de como consolidar os progressos até agora alcançados e como continuar a progredir na busca da tão almejada qualidade na educação, reduzindo as assimetrias no acesso e sucesso que ainda se observam.

Nesta senda, tendo em atenção os resultados ora apresentados que apontam, dentre outros aspetos, para a necessidade de se conceber maior poder de decisão e autonomia aos municípios e às escolas, com vista a uma maior eficácia das políticas educativas, pensa-se que em pesquisas ulteriores seria bastante interessante refletir em torno das dinâmicas inerentes à intervenção dos municípios na administração educativa, no âmbito da administração local autárquica que gradualmente se vai desenhado em Angola, mormente no que diz respeito à garantia da equidade do sistema público de educação e a capacidade local para o desempenho das tarefas acometidas à administração central.

## Referências Bibliográficas

- Afonso, A.** (1997). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- Amado, J.** (Coord.). (2014). *Manual de investigação qualitativa em educação*, 2ª edição. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Amaral, D.** (2006). *Curso de direito administrativo*, Vol. 1, 3ª edição. Coimbra: Almedina.
- Arroteia, J.** (1991). *Análise social da educação*. Aveiro: Roble Edições.
- Arroteia, J.** (1993). Contributo para a elaboração de uma tipologia dos sistemas educativos. In J. Arroteia; G. Meuris (Auts.), *Estudos em educação comparada*, pp.9 -36. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Arroyo, M.** (2010). Políticas educacionais e desigualdades: À procura de novos significados. *Educação e Sociedade* 113 (31), 1381-1416. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Azevedo, A.** (1958). *Política de ensino em África*. Lisboa: Ministério do Ultramar.
- Bardin, L.** (2011). *Análise de conteúdo*, 4ª edição. Lisboa: Edições 70.
- Barreto, A.** (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise Social* 30 (130), 159-173.
- Barroso, J.** (1995). Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre "direção" e "gestão". *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 33-56.
- Barroso, J.** (2001). *Teorias das organizações e da administração escolar*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.
- Barroso, J.** (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J.** (org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.
- Bastin, G.** (1976). *A hecatombe escolar*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Benavente, A.** (1990). Insucesso escolar no contexto português - abordagens, concepções e políticas. *Análise social*, vol. 25, (108-109), 715-733.

- Benedito, N.** (2007). Centralização de sistemas educativos e autonomia dos actores organizacionais. Processos coletivos de interpretação das orientações centrais (Tese de Doutoramento). Braga: Instituto de Educação Psicologia, Universidade do Minho.
- Bennis, W.** (1972). *Desenvolvimento organizacional: sua natureza, origens e perspectivas*. São Paulo: Edgar Blucher.
- Bernstein, B.** (1980). Socialização e códigos linguísticos. *O professor*, 19-23.
- Bertero, C.** (1981). Tipologias e teoria organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, 21 (1), 31-38.
- Bertrand, Y. & Guillemet, P.** (1988). *Organizações: Uma abordagem sistémica*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Bilhim, J.** (2005). *Teoria organizacional. Estruturas e pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bogdan, R. & Biklen, S.** (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- Bourdieu, P. & Passeron, J.** (1970). *A reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Lisboa: Editorial Vega.
- Bourdieu, P.** (1999). A Escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In Nogueira, M.; Catani, A. (Coords.). *Escritos de Educação*, 2.<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Vozes.
- Brassard, A.** (2000). “L’institutionnalisation du champ d’études de l’administration de l’éducation: une analyse critique de l’expérience québécoise”. *Revue Française de Pédagogie*, (130), 15-28.
- Brito Júnior, M.** (1976, Fevereiro 21). Os mais explorados. *O Angolense*, (64).
- Casassus, J.** (1995). A centralização e a descentralização de educação. *Cadernos de Pesquisa*, (95), 37-42.
- Catraio, M.** (2015). Perspetiva económica e financeira da descentralização. In B. Lopes (Coord.), *Angola - Dez anos de desconcentração e descentralização administrativas* (pp. 67-82). Luanda: Ministério da Administração do Território da República de Angola.
- Chabal, P.** (2002). *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. London: Hust & Company.
- Cherckaoui, M.** (1993). *Sociologia da educação*, 2.<sup>a</sup> edição. Mem Martins: Publicações Europa-América.

**Chiavenato, I.** (2004). *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 8ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.

**Chiavenato, I.** (2014). *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 9ª edição. São Paulo: Manole.

**Comeford, M.** (2004). Vozes alternativas. O movimento angolano pela paz. *Accord*, (15), 32-35.

**Cordeiro, A.** (1972). *Administração da educação: conceitos gerais e introdução ao estudo de alguns sistemas*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional – Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa.

**Cortesão, L. & Torres, M.** (1990). *Avaliação Pedagógica I: Insucesso escolar*, 4ª edição. Porto: Porto Editora.

**Costa, J. & Melo, A.** (1994). *Dicionário da Língua Portuguesa*, 7ª edição. Porto: Porto Editora.

**Costa, J.** (2000). *Abandono escolar, no contexto de uma escolaridade básica que se pretende universal, obrigatória e gratuita: seis histórias de abandono escolar no concelho de Chaves*. Dissertação de Mestrado, Universidade Portucalense (Policopiado).

**Costa, J.** (2003). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições ASA.

**Coutinho, C.** (2015). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática*, 2ª edição. Coimbra: Edições Almedina.

**Crahay, M.** (1996). *Podemos lutar contra o insucesso escolar?* Lisboa: Instituto Piaget.

**Cruz, F.** (2000). *Educação e desenvolvimento em Angola: Paradigmas para o século XXI*. Almada: Unidade de Investigação e de Formação Avançada Luso-Africana.

**Dacal, G.** (1986). *Diccionario de ciencias de la educacion*. Madrid: Anaya.

**De Menezes, M.** (2010). *Um olhar sobre a implementação da Reforma Educativa em Angola. Estudo de caso nas províncias de Luanda, Huambo e Huíla*. Luanda: ADRA.

**Dias, H.** (2006). *As desigualdades sociolinguísticas e o fracasso escolar. Em direcção a uma prática linguístico-escolar libertadora*. Maputo: Texto Editores.

- Feijó, C.** (2015). Posfácio. In B. Lopes (coord.), *Angola - Dez anos de desconcentração e descentralização administrativas* (pp. 143-150). Luanda: Ministério da Administração do Território da República de Angola.
- Fernandes, A.** (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho ; A. Fernandes; J. Machado, J. & I. Ferreira (Orgs.), *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*, pp. 53-89. Porto: Edições ASA.
- Ferreira, J.; Neves, J. & Caetano, N.** (2001). *Manual de psicossociologia das organizações*. Amadora: McGraw-Hill.
- Ferreira, J. & Veiga, V.** (1957). *Estatuto dos indígenas portugueses das províncias da Guiné, Angola e Moçambique*. Lisboa: Ministério do Ultramar.
- Fontanellas, B; Ricas, J. & Turato, E.** (2008). Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: Contribuições teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, 24 (1), 17-29.
- Formosinho, J.** (1984). A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada. *O ensino*, 7-8-9-10, 101-111.
- Formosinho, J.** (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais*, (38 e 39), 63-67.
- Formosinho, J.** (1991). A igualdade em educação. In E. Pires; A. Fernandes; J. Formosinho (Auts.). *A construção social da educação escolar*, 3.<sup>a</sup> edição, pp.169-186. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J.** (1992). Organizar a escola para o (in) sucesso educativo. In F. Alves; J. Formosinho (Auts.). *Contributos para uma outra prática educativa*, 1.<sup>a</sup> edição, pp. 17-46. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J.; Fernandes, A.; Machado, J. & Ferreira, H.** (2010). *Autonomia da escola pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J. & Machado, J.** (2013). A regulação da educação em Portugal: do estado novo à democracia. *Educação. Temas e problemas*, (12 e 13), 27-40.
- Fortin, M.** (2003). *O processo de investigação: Da concepção à realização*, 3.<sup>a</sup> edição. Loures: Lusociência.

**Freund, J.** (2003). *Sociologia de Max Weber*, 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

**Furtado, A.** (2005). *Administração e gestão da educação na Guiné-Bissau: Incoerências e descontinuidades* (Tese de Doutoramento). Aveiro: Universidade de Aveiro. Disponível em: <https://ria.ua.pt>

**Garcia Hoz, V. & Rubio, R.** (1987). *Organizacion e Gobierno de centros educativos*. Madrid: Ediciones Rialp.

**Griffiths, A.** (2004). O fim da guerra. O memorando de entendimento de Luena. *Accord*, (15), 24-27.

**Hilário, E.** (2014). *A institucionalização das autárquias em angola: Análise dos pressupostos constitucionais*. Luanda (s.n). Disponível em: <https://esteveshilario.files.wordpress.com>

**Hodges, T.** (2004). O papel da gestão de recursos na reconstrução de uma paz sustentável. *Accord*, (15), 48-53.

**INE** (2016). *Resultados definitivos do recenseamento geral da população da habitação de Angola 2014*. Luanda: Instituto Nacional de Estatística.

**GEPE** (2016). *Anuário estatístico – 2016*. Luanda: Ministério da Educação.

**Kartz, D. & Kahn, R.** (1978). *Psicologia social das organizações*, 3ª edição. São Paulo: Atlas.

**Lauglo, J.** (1995). Forms of decentralisation and their implications for Education. *Comparative Education*, (31), 5-29.

**Le Grand, J.** (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

**Liberato, E.** (2014). Avanços e retrocessos da educação em Angola. *Revista Brasileira de Educação* 19 (59), 1003-1031.

**Lima L.** (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação, Universidade do Minho.

**Lima, L. (Org.)** (2011a). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.



- Lima, L.** (2011b). Conceções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In Lima, L.C. (Org.), *Perspectivas de análise organizacional das escolas*, pp. 15-57. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L.** (2015). O programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa. *Questões Atuais de Direito Local*, 5, 8-24.
- Machado, J; Alves, J.** (2014). Introdução. In J. Machado; J. Alves (Coords.), *Município, território e educação. Administração local da educação e da formação*, pp. 4-7.
- Machado, J.** (2014). Descentralização e administração local: os municípios e a educação. In J. Machado; J. Alves (Coords.), *Município, território e educação. Administração local da educação e da formação*, pp. 39-56.
- Marconi, M. & Lakatos, E.** (2003). Fundamentos de metodologia científica, 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas.
- Martins, A.** (1991). Insucesso escolar e apoio sócio-educativo. In A. Martins; I. Cabrita (Auts.) *A problemática do insucesso escolar*, pp. 7-25. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- MEC** (2001). *Estratégia integrada para a melhoria do sistema de educação (2001-2015)*. Luanda: Editorial Nzila.
- MED** (2008). *Regulamento do funcionamento das zonas de influência pedagógica – zips*. Luanda: Instituto Nacional de Formação de Quadros.
- MED** (2013). *Relatório de balanço do trabalho realizado pelo grupo de prognóstico do Ministério da Educação da República Popular de Angola do mês de março ao mês de junho de 1986*. Luanda: Editora das Letras.
- MED** (2014a). *Avaliação Global da Reforma Educativa*. Luanda: Editora Moderna.
- MED** (2014b). *Relatório de Monitorização Sobre Educação para Todos*. Luanda: Centro de Documentação e Informação do Ministério da Educação da República de Angola.
- MED** (2016). *Projeto aprendizagem para todos. Informações referentes ao projecto*. Luanda: Gabinete de Estudos Planeamento e Estatística.

- Medeiros, M.** (1993). *Insucesso escolar e a clínica do desenvolvimento. Uma contribuição psicossocial do insucesso escolar no 1º ciclo do ensino básico*. Tese de Doutoramento, Universidade dos Açores (policopiada).
- Meirelles, H.** (2004). *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª edição. São Paulo: Malheiros.
- Mello, C.** (2007). *Curso de Direito Administrativo*, 25ª edição. São Paulo: Malheiros.
- Mendonça, A.** (2006). *A Problemática do Insucesso Escolar: a escolaridade obrigatória no Arquipélago da Madeira em finais do século XX (1994-2000)*. Tese de Doutoramento, Universidade da Madeira (policopiado).
- Minayo, M.** (Org.). (2002). *Teoria, método e criatividade*, 21ª edição. Petrópolis – RJ: Vozes.
- Montagner, H.** (1996). *Acabar com o insucesso escolar*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MPDT** (2005). *Objetivos de desenvolvimento do milénio. Relatório de progresso 2005*. Luanda: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Narzetti, C. & Nobre, A.** (2016). A teoria dos códigos linguísticos de Basil Bernstein e a questão da modalidade oral da língua. *Domínios de Linguagem*, 10 (1), 286-303. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br>
- Neto-Mendes, A.** (2014). Municípios e políticas educativas locais: entre as competências prescritas pelo centro e as competências autónomas. In *Atas do XXI Colóquio AFIRSE Educação, Economia e Território – o papel da educação no desenvolvimento*, Lisboa, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Pain, R.** (2007). A centralização política e sua influência no desenvolvimento. *Sociedade e Cultura*, 10, (2), 253-265. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br>
- Paraskeva, J.** (2000). *A dinâmica dos conflitos ideológicos e culturais na fundamentação do currículo*. Porto: ASA Editores.
- Pardal, C. & Correia, E.** (1995). *Método e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores.
- Paxe, I.** (2014). *Políticas educacionais em Angola. Desafios do direito à educação*. Tese de Doutoramento, Universidade de São Paulo. Disponível em: [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)

- Pinhal, J.** (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (Org.), *A regulação das políticas públicas de educação. Espaços, dinâmicas e atores* (pp. 99-128). Lisboa: Unidade de I & D de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.
- Pires, E.** (1988). A massificação escolar. *Revista Portuguesa de Educação*, (1), 27-43.
- Rocha, J.** (2005). *Regionalização no âmbito da administração autárquica*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro. Disponível em: <https://ria.ua.pt>
- Roldão, M.** (2000). O currículo escolar: da uniformidade à contextualização – campos e níveis de decisão curricular. *Revista de Educação* 9 (1), 81- 89.
- Samuel, A.** (2010). O impacto da merenda escolar na inserção, retenção e sucesso escolar dos alunos do ensino primário em Angola. In A. Costa, A. Barreto (Coords.), *COOPEDU - Atas do Congresso Portugal e os PALOP cooperação na área de educação*, Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa (pp. 147-150).
- Samuels, M.** (2011). *Educação ou instrução: A história do ensino em Angola (1878-1914)*. Luanda: Mayamba Editora.
- Santo, F.** (2002, Julho). *Género no contexto do sistema educativo em Angola*. Comunicação apresentada no 2º Fórum Lusófono de Mulheres em Postos de Decisão. Luanda, Angola.
- Santos, M.** (1970). *História do ensino em Angola*. Angola: Edição dos Serviços de Educação.
- Silva, E.** (2004). *O Burocrático e o político na administração universitária. Continuidades e ruturas na gestão dos recursos humanos docentes na universidade Agostinho Neto - Angola* (Tese de Doutoramento). Braga: Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- Silva, E.** (2011). Um olhar organizacional à luz das perspetivas de análise burocrática e política. In L. Lima (Org.), *Perspectivas de análise organizacional das escolas*, pp. 59-108. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Silva, E. & Carvalho, M.** (2009). *Educação em Angola e (des)igualdades de género; Quando a tradição cultural é factor de exclusão*. In Actas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia, Braga, Universidade do Minho.
- Strauss, A. & Corbin, J.** (2008). *Pesquisa qualitativa. Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundada*, 2ª edição. São Paulo: Artmed Editora.

**Taveira, A.** (2009). Descentralização e desconcentração da atividade estatal. *Paradigma*, (18), 236-247.

**Torres, A.** (1991). *O império português entre o real e o imaginário*. Lisboa: Escher

**Uaciquete, A.** (2010). *Modelos de administração da educação em Moçambique (1983-2009)*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro. Disponível em: [ria.ua.pt](http://ria.ua.pt)

**UNESCO** (1989). Processo de descentralização da administração da educação. In *A gestão da educação a nível local. Estatísticas e indicadores de ensino: planeamento e administração da educação e equipamentos educativos*. Lisboa: Ministério da Educação.

**UNESCO** (1989b). Gestão da educação a nível local e a nível institucional. In *A gestão da educação a nível local. Estatísticas e indicadores de ensino: planeamento e administração da educação e equipamentos educativos*. Lisboa: Ministério da Educação.

**UNESCO** (2001). *Educação para todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: CONSED.

**Varela, B.** (2011). *Manual de Administração Educativa. Uma Abordagem Teórica com Aproximação à Realidade Cabo-Verdiana, 2a ed.* Praia: Versão Digital. Disponível em: <http://bartvarela.files.wordpress.com/2011/12/manual-de-administrac3a7ao-educativa-2011>.

**Vera Cruz, E.** (2006). *O estatuto do indigenato. Angola: a legalização da discriminação na colonização portuguesa*. Luanda: Edições Chá de Caxinde.

**Vidal, N.** (2006). Multipartidarismo em Angola. In N. Vidal; J. Pinto de Andrade (Eds. e Orgs.), *O processo de transição para o multipartidarismo em Angola* (pp.11-57). Lisboa: Edições Firmamento.

**Vieira, C.** (1999). A credibilidade da investigação científica de natureza qualitativa: Questões relativas à sua fidelidade e validade. *Revista Portuguesa de Pedagogia* (2), 89-116.

**Vilelas, J.** (2009). *Investigação - O processo de construção de conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.

**Weber, M** (1979). *Ensaio de sociologia*, 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

**Zau, F.** (2002). *Angola: trilhos para o desenvolvimento*. Lisboa: Universidade Aberta.

## **- LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

### **Angola**

*Constituição da República* de 5 de Fevereiro de 2010. *Diário da República n.º 23 - I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

*Lei n.º 18/16* de 17 de Outubro de 2016. Lei da Divisão Político-Administrativa. *Diário da República n.º 173 – I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

*Lei n.º 17/16* de 5 de Outubro de 2016. Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino. *Diário da República n.º 170 – I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

*Lei n.º 17/10* de 5 de Fevereiro de 2010. Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado. *Diário da República n.º 142 – I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

*Lei n.º 13/01* de 31 de Dezembro de 2001. Lei de Bases do Sistema de Educação. *Diário da República n.º 65 – I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

*Decreto Legislativo Presidencial n.º 3/13* de 23 de Agosto de 2013. Estabelece as regras de criação, estrutura, organização e extinção dos Serviços de Administração Central do Estado e dos demais organismos legalmente equiparados. *Diário da República n.º 162 – I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

*Decreto Presidencial n.º 293/14* de 21 de Outubro de 2014. Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado da Província de Luanda. *Diário da República n.º 191 - I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

*Decreto Presidencial n.º 221/14* de 28 de Agosto de 2014. Estatuto Orgânico do Ministério da Educação. *Diário da República n.º 159 - I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

*Decreto-Lei n.º 2/7* de 3 de Janeiro de 2007. *Orgânica e Funcionamento da Administração Local do Estado*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

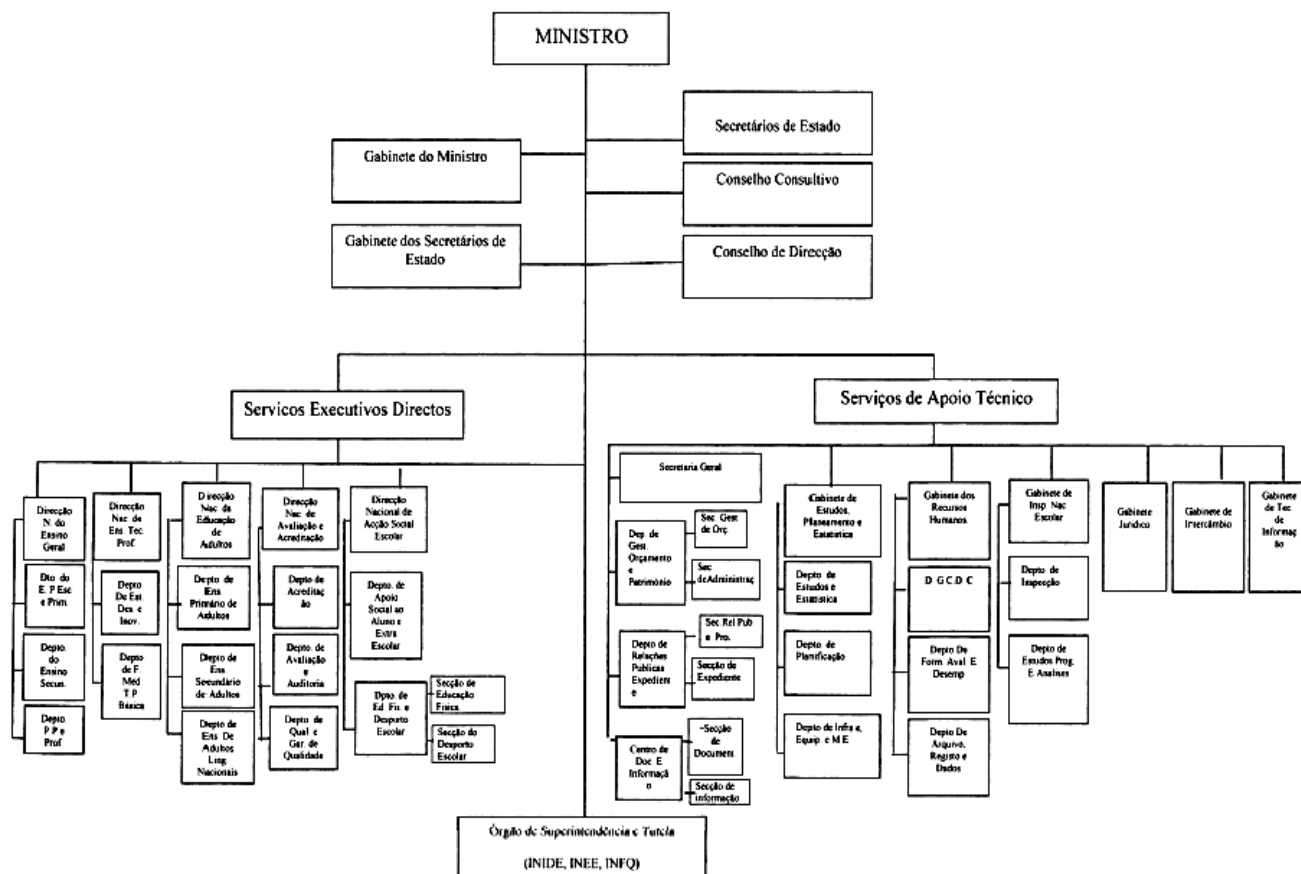
### **Portugal**

*Lei Constitucional n.º 1/2005* de 12 de Agosto. Constituição da República Portuguesa. *Diário da República n.º 155 - I Série - A*. Assembleia da República de Portugal. Lisboa.

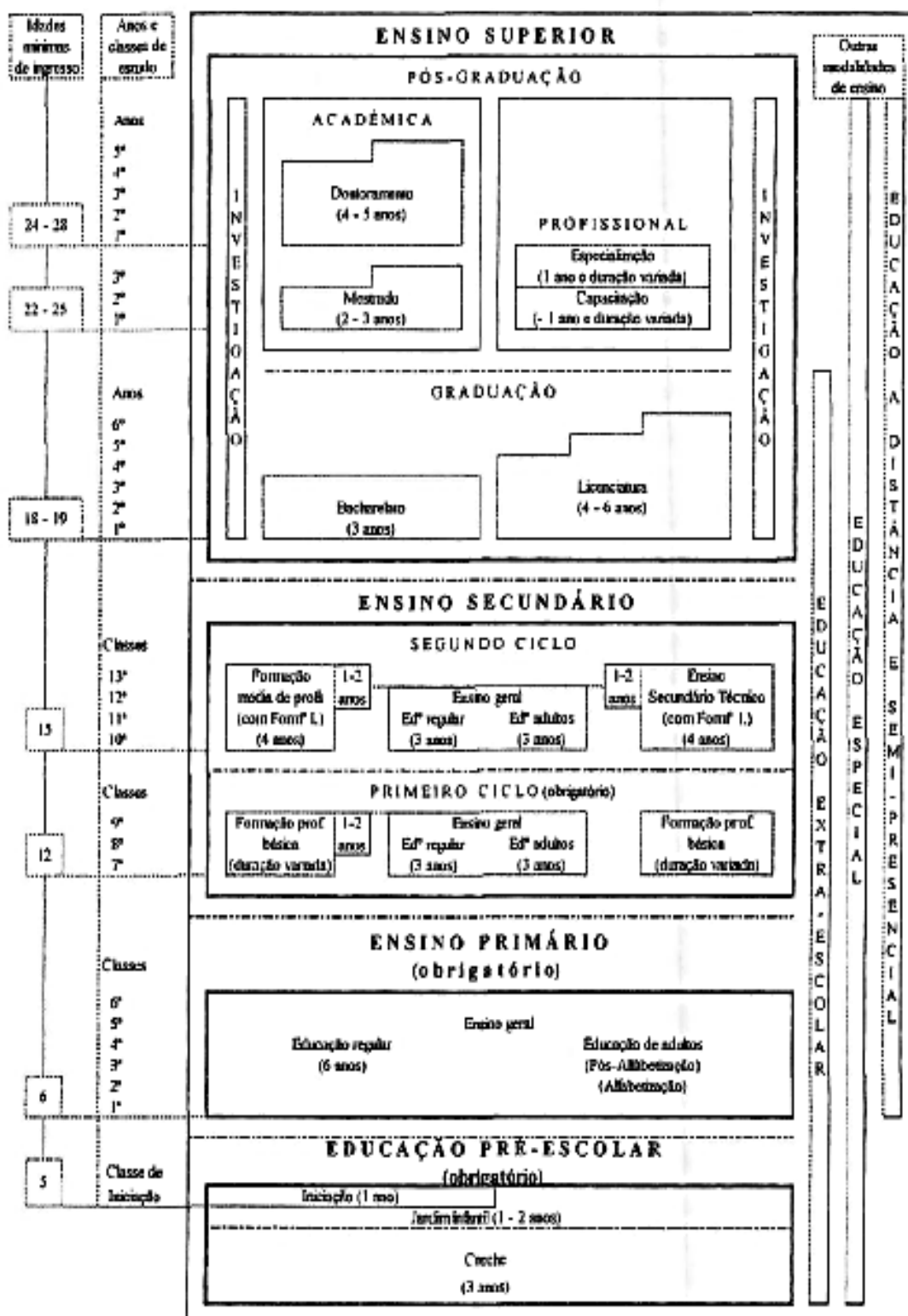
*Lei n.º 4/2004* de 15 de Janeiro de 2004. Princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado. *Diário da República n.º 12 - I Série - A*. Assembleia da República de Portugal. Lisboa.

## **ANEXOS**

## Anexo 1 - Organograma do Ministério da Educação da República de Angola



## Anexo 2 - Fluxograma do Sistema de Educação e Ensino Angolano





### Anexo 3 - Pedido de Autorização ao Ministro da Educação para a Realização do Inquérito

universidade de aveiro



theoria poiesis praxis

A

Sua Excelência Senhor Ministro da  
Educação da República de Angola  
Doutor Pinda Simão

*Autorizo  
em favor  
das estruturas  
centrais e  
provinciais da  
Educação*

*24/7*

*sf*

**Assunto:** Pedido de autorização para realização de inquérito no âmbito de Projeto de Investigação de Mestrado.

**José Carlos Fernando Zacarias**, funcionário deste ministério, colocado no Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação, é aluno do 2º ano do Curso de Mestrado em Educação e Formação na Universidade de Aveiro, Área de especialização em Administração e Políticas Educativas, sob orientação do Professor Doutor António Augusto Neto-Mendes

Encontrando-se na fase final do seu Projeto de investigação intitulado: "centralização da administração da educação em angola: seu impacte no insucesso escolar" com o qual pretende compreender as relações complexas entre a natureza da administração educativa em Angola e o fenómeno do insucesso escolar

Tem necessidade de entrevistar agentes educativos com responsabilidades ao nível da gestão do sistema educativo angolano e das escolas, motivo pelo qual vem mui respeitosamente solicitar a autorização de Vossa Excelência Senhor Ministro da Educação para a aplicação do aludido inquérito aos responsáveis das diferentes estruturas e órgãos do MED, e aproveita o ensejo para informar que o conteúdo das entrevistas será preservado e respeitado, mantendo-se a confidencialidade no tratamento da informação recolhida.

Sem outro assunto de momento, queira, por favor, aceitar os seus mais respeitosos cumprimentos.

Espera deferimento

Aveiro, 17 de Julho de 2017

O solicitante  
*José Carlos f. Zacarias*  
José Carlos Fernando Zacarias



#### **Anexo 4 - Protocolo da Entrevista**

**Ao**

**Exmo Senhor Diretor Nacional do ...**

**Assunto:** Pedido de colaboração para participação em entrevista no âmbito de Projeto de Investigação de Mestrado

**José Carlos Fernando Zacarias**, funcionário deste ministério, colocado no Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação, é aluno do 2º ano do Curso de Mestrado em Educação e Formação na Universidade de Aveiro, Área de especialização em Administração e Políticas Educativas, sob orientação do Professor Doutor António Augusto Neto-Mendes

Encontra-se na fase final do seu Projeto de investigação intitulado: "centralização da administração da educação em angola: seu impacte no insucesso escolar" com o qual pretende compreender as relações complexas entre a natureza da administração educativa em Angola e o fenómeno do insucesso escolar.

Para o efeito, é seu objetivo realizar entrevistas a agentes educativos com responsabilidades ao nível da gestão do sistema educativo angolano e das escolas, motivo pelo qual vem mui respeitosamente solicitar a prestimosa colaboração de Vossa Excelência para participar de uma entrevista, cujo teor será preservado e respeitado, mantendo-se a confidencialidade no tratamento da informação recolhida.

Informa ainda que, obteve a prévia autorização de Sua Excelência Senhor Ministro da Educação para a aplicação do inquérito ao nível dos responsáveis das estruturas do MED.

Espera deferimento

Luanda, 27 de Julho de 2017

O investigador

---

### Anexo 5 - Preparação da Entrevista

<i>Etapas</i>	<i>Descrição</i>
Enquadramento da entrevista	<b>A ENTREVISTA VISA ATENDER AO SEGUINTE PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO:</b> até que ponto a centralização da administração da educação condiciona a materialização das políticas educativas de combate ao (in)sucesso escolar em Angola?
Definição dos objetivos da entrevista	<p><b>A ENTREVISTA OBJETIVA RESPONDER AS SEGUINTEs QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO LEVANTADAS:</b></p> <p>Que aspetos caracterizam o modelo de administração da educação centralizado em Angola?</p> <p>Quais as perceções dos responsáveis dos diferentes órgãos e serviços da administração do SEE sobre o modelo centralizado de administração da educação atualmente existente em Angola?</p> <p>Que fatores estão na base do fenómeno do insucesso escolar em Angola?</p> <p>Quais as políticas educativas existentes em Angola para o combate do (in)sucesso escolar, e de que modo estas são materializadas no quotidiano escolar?</p> <p>Que relação se pode estabelecer entre a centralização da administração da educação e a materialização das políticas de combate ao (in)sucesso escolar em Angola?</p>
Entrevistador	<b>MESTRANDO DO 2.º ANO DO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS EDUCATIVAS</b>
Entrevistados	<b>RESPONSÁVEIS DAS SEGUINTEs ESTRUTURAS E ÓRGÃOS DO MED (ANGOLA):</b> Gabinete do Ministro, Gabinete do Secretário de Estado para Formação e Ensino Técnico-Profissional, Gabinete da Secretária de Estado para o Ensino Geral e Ação Social, DNEG, DNASE, INIDE, Direções Provinciais da Educação, Repartições Municipais da Educação, Direções de Escolas do EP e do ES.
Calendarização	Mês de Julho   2017
Condições de Logística	<p>Impressão de guiões;</p> <p>Aquisição de aparelho áudio-gravador;</p> <p>Deslocação para Angola (realização das entrevistas);</p>

## Anexo 6 - Planificação da Entrevista

	Aspetos a Observar	Descrição
Decisão	Propósito	<p><b>PROBLEMA DE ESTUDO:</b> até que ponto a centralização da administração da educação condiciona a materialização das políticas educativas de combate ao (in)sucesso escolar em Angola?</p> <p><b>OBJETIVO: responder a três questões de investigação:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quais as perceções dos responsáveis dos diferentes órgãos e serviços da administração do SEE angolano sobre o modelo centralizado de administração da educação atualmente existente em Angola?</li> <li>2. Que factores estão na base do fenómeno do insucesso escolar em Angola?</li> <li>3. Quais as políticas educativas existentes em Angola para o combate do (in)sucesso escolar, e de que modo estas são materializadas no quotidiano escolar?</li> <li>4. Que relação se pode estabelecer entre a centralização da administração da educação e a materialização das políticas de combate ao (in)sucesso escolar em Angola?</li> </ol>
	Entrevistados	<p><b>RESPONSÁVEIS DE DIFERENTES ESTRUTURAS E ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO DO SEE ANGOLANO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgãos e serviços centrais: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgãos de Direção e coordenação: Secretaria de Estado para Formação e Ensino Técnico-Profissional, Secretaria de Estado para o Ensino Geral e Ação Social;</li> <li>- Serviços executivos diretos: DNEG, DNASE, DNETP;</li> <li>- Órgãos tutelados: INIDE.</li> </ul> </li> <li>• Órgão e serviços locais: Direções Provinciais da Educação, Repartições Municipais da Educação, e Direções de Escolas do EP e ES.</li> </ul>
	Meio de Comunicação	- Oral (gravada se consentido pelo entrevistado)
	Duração da Entrevista	De 50 a 60 Minutos
Elaboração	Entrevista	<p>- Definição das variáveis a serem estudadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Níveis de administração do SEE angolano: a) Conceção, planificação e implementação de orientações e políticas, b) Níveis de decisão;</li> <li>• Políticas educativas de combate ao insucesso escolar existentes: a) Apoios e incentivos financeiros (Material escolar, Lares e internatos), b) Apoio socioeducativo (Assistência psicopedagógica, Orientação vocacional e profissional, Saúde escolar), e c) Medidas de promoção do ensino na língua materna.</li> <li>• Sugestões de alterações ao atual modelo centralizado de administração da educação: a) Conceção, planificação e implementação de orientações e políticas, e b) Autonomia das escolas em relação à administração central; c) Envolvimento de outros órgão.</li> </ul> <p>- Elaboração de questões agrupadas em dimensões;</p> <p>- Consideração das expetativas do entrevistado.</p>
	Marcação da Entrevista	<p>- Explicitar sucintamente o projeto de investigação e seu objetivo.</p> <p>- Decidir o espaço e o tempo com o entrevistando.</p>

## **Anexo 7 - Guião de Entrevista**

### *Guião de Entrevista*

Entrevistador \_\_\_\_\_

Entrevistado \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Local ( \_\_\_\_\_ ) Hora \_\_\_\_/\_\_\_\_

Esta entrevista insere-se numa investigação desenvolvida no âmbito do Mestrado em Educação, especialização em Administração e Políticas Educativas, da Universidade de Aveiro. A mesma tem como objetivo analisar o impacto da centralização da administração da Educação em Angola, na materialização das políticas educativas de combate ao insucesso escolar.

**Tendo em conta a importância das informações a serem recolhidas, é fundamental que responda com o máximo de rigor, objetividade e clareza às questões que lhe serão colocadas, para que o estudo possa ter valor científico.**

A sua participação será muito importante, pelo que, agradecemos desde já a sua colaboração e garantimos-lhe a confidencialidade e codificação dos dados recolhidos.

#### **Dimensão 1 - Caracterização do modelo centralizado de administração educativa em Angola**

1 Atualmente, Angola vê-se diante de grandes desafios económicos, sociais e políticos, com impacto no seu desenvolvimento enquanto Estado. Como está organizada a administração do SEE angolano, em termos de estruturas e níveis de administração?

2 Do ponto de vista do funcionamento do SEE, como se processam as relações entre os diferentes órgãos, no que concerne à conceção e execução das orientações, bem como tomada de decisão sobre os mais variados domínios da educação?

3 Como parece evidente, o atual modelo de administração do SEE é centralizado. Na sua apreciação, considera que o atual modelo centralizado condiciona de algum modo a eficácia de determinadas políticas educativas? Porquê?

#### **Dimensão 2 - Perceções sobre os factores que estão na base do insucesso escolar em Angola**

4 - Apesar dos notáveis esforços empreendidos, pelo Governo angolano, através do MED no sentido de reduzir os elevados índices de insucesso escolar que se registavam no país, no período anterior à reformulação do seu sistema de ensino; este fenómeno parece perpetuar-se ainda que de modo menos alarmante. Que apreciação faz sobre a realidade deste fenómeno no seio do SEE angolano?

### **Dimensão 3 - Políticas educativas existentes em Angola para combater o insucesso escolar e sua materialização no quotidiano escolar**

5 - Quais as medidas de política educativa existentes atualmente para combater o fenómeno do insucesso escolar?

6 - Qual é a avaliação que faz do grau de efetivação destas medidas no quotidiano escolar? No seu ponto de vista estas medidas têm sido eficazes na promoção do sucesso escolar? Justifique.

7 - Dado o contexto pluriétnico e multilinguístico do país, sabe-se que em algumas regiões, existem crianças que encontram dificuldades em aprender a ler e a escrever na língua oficial (diferente da sua língua materna), situação que tem contribuído para os maus resultados escolares das mesmas. Que medidas existem com vista a mudar esta situação?

### **Dimensão 4 - Perspetivas sobre o atual modelo centralizado de administração educativa**

8 - Na sua perspetiva, a centralização da administração da educação pode ser apontada como um fator que condiciona a materialização exitosa das políticas de combate ao insucesso escolar? Porquê?

9 - Atualmente que outros fatores podem ser apontados como condicionadores do êxito das políticas educativas de combate ao insucesso escolar, existentes?

10 - Perante o atual modelo centralizado de administração da educação julga necessária a implementação de algumas mudanças no sentido de desconcentrar ou descentralizar alguns poderes? Em caso afirmativo, gostaríamos que mencionasse algumas áreas sobre as quais estas mesmas poderiam incidir.

4 - Gostaria de acrescentar mais alguma coisa?

(Muito obrigado, pela sua prestimosa colaboração).

### Anexo 8 - Quadro de Categorização das Dimensões da Entrevista

Dimensão de Análise	Categoria	Unidades/Corpos de Texto
Caraterização do Modelo Centralizado de Administração Educativa em Angola	<b>Perceções sobre o Modelo de Administração Vigente</b>	<p>"Podemos considerar que a organização educativa [...] é ainda uma organização um pouco complexa na medida em que praticamente a estrutura central acaba por ser o elemento fulcral, o elemento de decisão" EEP1.</p> <p>"[...] considero uma estrutura boa, mas sinto que precisamos melhorar a comunicação e a relação entre a planificação das políticas e a execução das políticas" EGP1.</p> <p>"[...] fatores políticos e económicos estão na base do modelo adotado governo centralizado não há autonomia administrativa ou descentralização administrativa logo o sistema educativo funciona neste sistema político de administração da educação" EAP1.</p> <p>"[...] a administração da educação [...] em termos de estruturas, penso que está bem organizada, na medida em que nós temos uma estrutura ao nível macro que define as políticas educativas e uma intervenção ao nível meso com estruturas intermédias que vão servindo de ligação entre a estrutura macro e micro que justamente aplica esta política [...]" EFP1.</p>
	<b>Níveis e Estruturas de Administração</b>	<p>"[...] temos a estrutura central e temos órgãos de apoio do MED [...] e que fazem parte do estatuto orgânico" EBP2.</p> <p>"Está o Ministério da Educação, depois está o Gabinete Provincial da Educação, a seguir vem a Repartição Municipal de Educação, depois ainda encontramos a repartição distrital ou comunal [...]" ECP1.</p> <p>"[...] a nível macro temos o Ministério da Educação [...] com as suas direções nacionais e ao nível meso temos as direções provinciais [...] a nível micro essencialmente as escolas [...]" EFP2.</p> <p>"Temos a administração central, provincial e local" EGP2.</p> <p>"[...] ao nível intermédio, estamos a falar das direções provinciais que cumprem o dever de estruturar a organização para a materialização ou operacionalização do processo ao nível das repartições municipais e ao nível das escolas" EGP2.</p>
	<b>Conceção de Políticas e Tomada de Decisões</b>	<p>"[...] os documentos são processados a partir do Ministério da Educação passam, necessariamente, pelo gabinete provincial, por sua vez o gabinete provincial passa para o gabinete municipal que por sua vez também vai passar para o distrital e o distrital, também baixa para a escola" ECP2.</p> <p>"[...] os decretos e as medidas de orientação são tomados ao nível central [...] são os instrutivos que funcionam no sistema educativo" EGP2.</p> <p>"Na planificação solicita-se a base para que a base possa contribuir com a sua realidade e a sua experiência" EGP2.</p> <p>"[...] as decisões são tomadas ao nível central, os níveis intermédios têm o seu nível de intervenção que é de orientar a sua execução [...]" EGP2.</p> <p>"[...] o MED tem a função de girar às políticas educativas, mas depois cabe as direções provinciais de educação no terreno adaptar as políticas à província" EEP2</p> <p>"[...] existem os conselhos consultivos [...] com todos os organismos do MED e com todas as direções provinciais e parceiros sociais [...] são lançadas as linhas mestras e depois cabe as instituições e outros organismos afetos ao MED irem executando" EDP2.</p>



Dimensão de Análise	Categoria	Unidades/Corpos de Texto
Caraterização do Modelo Centralizado de Administração Educativa em Angola	Relação Entre os Diferentes Órgãos	<p>“ [...] o sistema de comunicação [...] é feito na base de comunicação escrita, decretos, circulares e informações sobre como o sistema deve funcionar” EAP2;</p> <p>“ [...] as estruturas intermédias normalmente encontram dificuldades em como levar a informação até a última unidade” EAP2;</p> <p>“ [...] há informação que a escola não tem [...] sempre reclamam que o município não faz chegar, quando vamos ao município dizem que a província é que não fez chegar, então a comunicação não flui não é assertiva” EAP2;</p> <p>"Devo-lhe dizer que trabalhamos em ilhas [...] mesmo ao nível central trabalhamos em ilhas, por vezes não há ambiente de discussões entre as várias direções" EAP5;</p> <p>“ [...] muitos procedimentos são retardados, porque [...] por vezes o Ministério já redigiu o documento há um mês e na escola só chega vinte ou 15 dias depois, por causa destes parâmetros que o documento deve obedecer” ECP2;</p> <p>“ [...] para mim começou a haver [...] um resfriar de responsabilidades por parte das direções provinciais de educação, porque o diretor provincial começou a sentir que tem dupla subordinação, mas que deve mais contas ao governador e não ao Ministério da Educação” EDP1;</p> <p>“ [...] nas províncias, de modo generalizado nota-se que o cumprimento dos normativos do MED não são levados a 100% a sério não são executados como se deve [...]” EDP1;</p> <p>“ [...] a sincronia entre estes vários níveis [...] não é muito evidente” EEP2;</p> <p>"Penso que aí é onde temos de facto, problemas [...] deveria haver uma articulação top-down e no sentido contrário [...] o que acontece na prática é só top-down" EFP2;</p> <p>"Esta articulação em termos de processos é que a meu ver ainda é débil [...]. Os formalismos tendo em conta o nosso processo digamos histórico e político não permitem tantas aberturas" EFP2;</p> <p>“ [...] nós desenvolvemos ao longo dos anos a cultura de «orientações superiores» e daí criamos, por um lado, pessoas que só agem e atuam quando há uma orientação superior” EFP2;</p> <p>“ [...] sinto que às vezes falta-nos comunicação entre os setores [...] de conceção e o setor intermédio, com o setor de execução [...]” EGP2.</p>



Dimensão de Análise	Categoria	Unidades/Corpos de Texto
Perceção sobre os Factores que estão na Base do Insucesso Escolar em Angola	<b>Formação Inicial dos Professores</b>	<p>"[...] muitos professores não têm as condições para lecionar [...] têm dois ou três empregos, como resultado não preparam bem as aulas [...] eles querem trabalhar e ganhar dinheiro com pouco esforço não preparam bem as nossas crianças" EBP4.</p> <p>"[...] o primeiro grande factor é o professor, claramente" EEP4</p> <p>"... temos um problema terrível com relação à formação dos professores e com a reforma que tivemos já conseguimos constatar que [...] esta formação não é adequada ao novo sistema" EEP4.</p> <p>"... conhecemos as debilidades que temos com relação ao factor importante que é o professor" EEP4.</p> <p>"[...] a falta de comprometimento dos nossos profissionais [...] também temos consciência de que temos ainda no setor pessoas com nível académico, mas que não têm agragação pedagógica inicial e que precisam ser capacitados continuamente [...]" EGP4.</p>
	<b>Condição Social do Aluno</b>	<p>"[...] há famílias que não detêm meios para dar sustentabilidade quer na alimentação no vestuário como na escola [...] há crianças que faltam porque não comeu nada [...] não consegue concentrar-se porque tem que pensar em como mais logo irá satisfazer a necessidade básica de alimentar-se" EAP4.</p> <p>"[...] como sabe [...] ainda temos famílias que vivem no limite da pobreza [...] se uma pessoa não se alimenta, não veste bem [...] vai para a escola com fome [...] esta pessoa não está motivada para estudar" EBP4.</p> <p>"Olhando para o Ensino Primário a condição social e económica do próprio aluno [...] nós temos alunos que o pai não consegue arranjar um lápis para o aluno, para não falarmos do caderno" ECP4.</p> <p>"[...] o insucesso escolar [...] está ligado a quem está ali para ajudar a transferir conhecimento [...] também pactuam no insucesso escolar as deficiências que notamos no corpo docente" EDP4.</p> <p>"[...] temos muitas crianças que vão a escola com fome [...] desistem da escola por falta de condições sociais dignas roupa, comida e para as crianças que estão no Ensino Primário por vezes [...] por vezes não conseguem pagar a propina e ficam para trás" EEP4.</p>

Perceção sobre os Factores que estão na Base do Insucesso Escolar em Angola

**Condições de Realização do Processo de Ensino-aprendizagem**

"[...] falta de material escolar [...] há alunos que não têm livros, as escolas também não têm condições, nem cadernos ou lápis têm por vezes [...]" EAP4.

"[...] ao nível mesmo do processo educativo ainda temos materiais em falta [...] estamos a falar dos manuais" ECP4. "[...] escolas precárias [...] alunos a estudarem debaixo de árvores ou em casas precárias de adobo e capim [...]" EDP4.

"Penso que há problemas a todos os níveis, ao nível da escola, da própria sala de aula, em que condições é que ocorre a aula?" EFP4.

"Nós continuamos com turmas acima de 30 alunos no Ensino Primário" EFP6.

**Distância Escola/Casa**

"Há crianças que vêm de um meio familiar que em relação à localização da escola têm que andar quilómetros. A localização da escola em relação à sua casa não lhe dá a possibilidade de chegar a tempo, os atrasos e as faltas sucessivas às aulas podem condicionar o seu sucesso na escola" EAP4.

**Falta de Domínio da Língua de Ensino**

"[...] neste aspeto temos défice, sempre estivemos mal neste aspeto [...]" EAP7.

"[...] em Angola temos muitas regiões em que os alunos não falam a língua portuguesa que é a língua nacional [...] é muito difícil para um aluno que não entende a língua oficial [...] que é o português e só sabe falar a língua nacional dele [...]" EBP7.

"É, fundamental, que as línguas nacionais sejam faladas nas escolas [...] porque nos serviriam de meio de comunicação, sobretudo, na superação de várias dificuldades existentes" ECP4.

"[...] a criança que vem de casa e que a primeira língua que aprendeu é a materna chega no Pré-escolar e tem que aprender português tem sérias dificuldades" EDP7.

"[...] as línguas nacionais são um desafio que nós temos, mas também levanta tantas outras questões [...]" EEP7.

"[...] nós temos constatado que as crianças as vezes não respondem a determinadas perguntas, mas quando traduzidas na língua nacional, toda a a turma responde" EFP7.

"... as crianças vivem e convivem conversando com os pais e amigos numa língua local e na escola são obrigados a falar o português" EFP7.

"[...] no meio rural as pessoas estão lá e só falam o seu dialeto, mas no período de entrada para a escola têm dificuldade em comunicar-se com o professor [...] porque a base dele é apenas a língua materna" EGP7.

Dimensão de Análise	Categoria	Subcategorias	Unidades/Corpos de Texto
Políticas Educativas Existentes em Angola para Combater o Insucesso e Sua Materialização no Quotidiano Escolar	Apoios e Incentivos Financeiros	Merenda Escolar	<p>"No caso do aluno podemos falar da componente merenda escolar embora existam apenas nas áreas rurais e alguma áreas suburbanas [...]" ECP5.</p> <p>"Temos o programa da merenda escolar que ainda não está muito difundido [...] infelizmente [...] o país está a viver uma crise difícil e isto também tem condicionado muitos projetos da educação" EEP5.</p> <p>"Nós ao nível do Ministério da Educação sentimos necessidade de apoiar as crianças com uma pequena merenda no período letivo [...]" EGP5.</p>
		Alojamento	<p>"[...] é preocupação do Governo que em todas as províncias existam pelo menos dois institutos médios com internatos [...] vai minimizar os custos para as famílias e vai aumentar o rendimento" EBP4.</p> <p>"No caso dos institutos agrários [...] as escolas que têm internatos também têm refeitórios, os alunos beneficiam de três refeições diárias" EDP6.</p>
		Bolsas de Estudo	"[...] instalou-se o sistema de bolsas de estudo internas [...] mesmo ao nível do Ensino Secundário no 2º Ciclo" EGP5.
	Gratuidade do Ensino		"[...] a gratuidade do Sistema de Educação e Ensino vai agora até ao 1º Ciclo" EGP5.
	Formação Contínua de Professores		<p>"Há o projeto «Escola Amiga da Criança» [...] que preve ações de superação permanente dos professores e também modalidade de melhoria da gestão administrativa e pedagógica das escolas" EAP5.</p> <p>"Existem [...] vários projetos de formação de professores, de inspetores que acompanham o quotidiano escolar [...]" EEP5.</p> <p>"[...] há as chamadas Zonas de Influência Pedagógica que reforçam as competências pedagógicas dos professores, as competências metodológicas [...]" EFP5.</p>

<p><b>Políticas Educativas Existentes em Angola para Combater o Insucesso e Sua Materialização no Quotidiano Escolar</b></p>	<p>Promoção do Ensino nas Línguas de Angola</p>	<p>"A Lei 17/16 veio melhorar isto em termos de princípios. Quando olhamos para o Artigo 16º em termos de língua de ensino, apesar de termos o português como língua de ensino [...] há também a orientação para que o Estado promova também políticas públicas para ir inserindo as línguas nacionais [...]" EAP7.</p> <p>"[...] hoje já se pensa nas línguas nacionais, mas são ensinadas como se fossem línguas estrangeiras" EAP7.</p> <p>"[...] existe o projeto das línguas nacionais em determinadas províncias, com aulas dirigidas, manuais e cadernos de atividades para possibilitar ao professor dar aula em língua portuguesa e na língua materna" EBP7.</p> <p>"O Ministério da Educação traçou há algum tempo a iniciativa de as línguas nacionais serem ensinadas nas escolas, mesmo no Ensino Primário" ECP7.</p> <p>"[...] uma das medidas é a implementação das línguas nacionais nas escolas que, também vai ao seu ritmo [...]". EEP7.</p> <p>"Nós temos um programa de línguas [...] creio eu que este programa infelizmente não tem avançado ao ritmo desejado [...] é dos programas mais antigos do Ministério da Educação, já tem mais de uma década [...]" EFP7.</p> <p>"Nós temos um programa de línguas eram línguas nacionais agora línguas de Angola que era justamente para poder se ensinar em língua local, a língua da comunidade onde residem as crianças [...]" EFP7.</p>
	<p>Eficácia das Políticas de Combate ao Insucesso Escolar</p>	<p>"As medidas não são eficazes no que concerne a sua materialização por isso continuamos a reclamar de a escola fazer tudo menos ensinar" EAP6.</p> <p>"A quota que se disponibiliza para a educação não tem impacto em relação àquelas que são as aspirações desde escolas [...]" EAP6.</p> <p>"[...] estes alunos agora estão a ter outro comportamento estão a interessar-se mais pelos estudos [...]o aproveitamento dos alunos está a ser outro [...]" EBP7.</p> <p>"Por aquilo que temos ouvido da comunidade que nos rodeia [...] têm surtido grande efeito [...]" ECP6.</p> <p>"[...] quando a Merenda Escolar estava a funcionar havia mais adesão e o problema da fuga à escola estava a ser debelado [...]" EDP6.</p> <p>"Nalguns casos sim, noutros casos se calhar ainda não" EEP6.</p> <p>"[...] a Merenda Escolar contribuiu significativamente no sentido em que mitigou a questão da ausência na escola [...] para a questão da frequência escolar ela é um atrativo [...]" EFP6.</p> <p>"[...] esta orientação sobre o estudo e divulgação das línguas nacionais [...] a realidade é que passos largos não foram dados porque era preciso formar milhares de professores por região, de acordo com a língua falada em cada região [...]" EDP7.</p>

Dimensão de Análise	Categoria	Unidades/Corpos de Texto
Perspetivas sobre o Atual Modelo Centralizado de Administração Educativa	Modelo Centralizado como Condicionador da Eficácia das Políticas de Combate ao Insucesso Escolar	<p>"Não. Porque qualquer modelo tem vantagens e desvantagens" EAP3.</p> <p>"Sim [...] dentro do modelo centralizado [...] há certas medidas que são criadas do topo e às vezes na base [...] não encontram seu enquadramento normal" ECP8.</p> <p>"Para mim não condiciona" EDP3.</p> <p>"Claramente. Disto não tenho dúvidas porque quando há centralização [...] não permitimos que aqueles que estão no local e que conhecem a realidade tomem as decisões mais importantes da escola" EEP3.</p> <p>"Sim [...] é uma questão de como são construídos e conduzidos estes processos [...]" EFP9.</p> <p>"Não [...] temos muita legislação publicada, mas não está regulamentada [...] o que inviabiliza a especificidade de intervenção de determinadas ações [...]" EGP9.</p>
	Necessidade de Descentralização e de Autonomia das Escolas	<p>"A autonomia é uma necessidade hoje [...] é essencial que haja a descentralização ao nível da província e dos municípios e comunas. Mas isto é um todo coerente não vamos falar da descentralização da educação se o aparelho do Estado em si não é flexível neste aspecto" EAP10.</p> <p>"Nós temos consciência que ainda até hoje o sistema é centralizado, que não quer dizer que as instituições não possam ter alguma abertura [...]" EBP3.</p> <p>"[...] o nosso currículo [...] poderia ser mais aberto e flexível, mas não é" EBP9.</p> <p>"Ao nível do ensino-aprendizagem, nas questões metodológicas que não houvesse esta centralização [...] porque encontramos muitas vezes dificuldades no manuseamento de muitos materiais que vêm do topo e nós temos de materializar [...]" ECP10.</p> <p>"Era preciso que ao nível de organização as direções provinciais sentissem mais autoridade na execução da Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino e de todos os normativos do Ministério da Educação [...]" EDP9.</p> <p>"[...] percebo que a descentralização é um processo [...] agora que temos de caminhar para a descentralização para melhorar o nosso sistema educativo, eu acho que isto é evidente [...]" EEP3.</p> <p>"[...] as escolas poderiam ter alguma percentagem para mexer no currículo. Depois há decisões [...] que são tomadas a nível central que poderiam ser tomadas a nível local [...]" EEP10.</p> <p>"Há esta necessidade de [...] descentralização dos poderes. Por exemplo, ao nível da administração municipal deveria se dar uma autonomia para que os municípios [...] enfim toda uma equipe que pudesse estar à altura de atender as necessidades [...] educativas localmente" EFP10.</p>

<p><b>Perspetivas sobre o Atual Modelo Centralizado de Administração Educativa</b></p>	<p>Perspetiva de Manutenção do Atual Modelo</p>	<p>"O sistema centralizado [...] no nosso quadro, em função do contexto adequa-se na medida em que vamos criando condições [...]" EAP3.</p> <p>"[...] eu não vejo que o sistema esteja tão centralizado porque ao existirem pólos intermédios e locais há responsabilidades partilhadas [...] por isso não vejo desvantagens no atual modelo [...]" EGP3.</p> <p>"[...] eu considero mais uma questão de consciencialização dos profissionais na mudança de atitude e de comportamento do que propriamente do sistema" EGP3.</p> <p>"A descentralização [...] existe. O que é preciso é que haja empoderamento das pessoas para poderem ao seu nível deliberar e tomarem decisões exatas em função dos normativos" EGP10.</p>
	<p>Envolvimento de Outros Órgãos e Intituições no Combate ao Insucesso Escolar</p>	<p>"[...] os ministérios da Agricultura, Comércio, o Ministério do Interior, o Ministério da Saúde e o Ministério da Assistência e Reinserção Social, o Ministério da Administração do Território, precisamos estar como um todo coerente" EAP11.</p> <p>"A comunidade [...] a comunidade tem um papel preponderante" EBP10.</p> <p>"Os governos provinciais [...] deveriam fazer ainda mais [...]" ECP11.</p> <p>"Toda a sociedade, principalmente, as famílias" EDP10.</p> <p>"As universidades deveriam ser associadas aos projetos da educação [...] no sentido de estudar alguns dos problemas que a educação tem" EEP11.</p> <p>"Creio que as direções provinciais de educação e as repartições municipais não são envolvidas porque [...] muitas das vezes estas estruturas são convocadas para apenas legitimar aquilo que já está decidido [...]" EFP11.</p> <p>"[...] os professores que são atores determinantes, as comunidades, nomeadamente, as comissões de pais e encarregados de educação, os sindicatos [...] envolver os deputados [...]" EFP11.</p> <p>"O estudo feito em torno da merenda revelou haver falta de intersectorialidade [...] temos de melhorar a intersectorialidade entre os ministérios para potenciar as políticas que temos definido" EGP11.</p>

**Anexo 9 - Alunos Matriculados no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo**

	Ensino Primário			1º CES			2º CES			Ensino Tec. Profissional			Formação de Professores			Total		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>Bengo</b>	39 318	32 073	71 391	7 358	5 265	12 623	5 335	5 155	10 490	208	64	272	1 504	1 256	2 760	53 723	43 813	97 536
<b>Benguela</b>	348 323	286 949	635 272	58 186	52 966	111 152	16 373	13 476	29 849	12 255	12 982	25 237	2 849	3 832	6 681	437 986	370 205	808 191
<b>Bié</b>	205 797	186 741	392 538	27 520	23 460	50 980	10 780	9 215	19 995	784	933	1 717	2 595	2 041	4 636	247 476	222 390	469 866
<b>Cabinda</b>	48 980	49 847	98 827	19 985	19 049	39 034	10 950	11 734	22 684	1 524	1 699	3 223				81 439	82 329	163 768
<b>Cunene</b>	77 922	88 597	166 519	11 609	13 510	25 119	2 521	3 030	5 551	1 852	2 287	4 139	2 130	2 722	4 852	96 034	110 146	206 180
<b>Huambo</b>	310 981	299 671	610 652	53 796	46 243	100 039	18 382	18 139	36 521	5 532	4 783	10 315	3 657	3 737	7 394	392 348	372 573	764 921
<b>Huíla</b>	297 315	279 566	576 881	57 487	51 364	108 851	19 622	13 766	33 388	4 876	4 012	8 888	1 601	1 650	3 251	380 901	350 358	731 259
<b>K. Kubango</b>	67 659	64 126	131 785	8 742	7 660	16 402	1 241	1 054	2 295	955	745	1 700	1 467	1 244	2 711	80 064	74 829	154 893
<b>K. Norte</b>	53 473	46 726	100 199	11 130	6 566	17 696	8 330	4 965	13 295	242	90	332	527	172	699	73 702	58 519	132 221
<b>K. Sul</b>	155 855	128 185	284 040	24 614	16 192	40 806	9 844	6 678	16 522	2 531	1 941	4 472	2 560	2 037	4 597	195 404	155 033	350 437
<b>Luanda</b>	477 943	489 979	967 922	173 443	175 589	349 032	103 863	95 895	199 758	32 552	23 794	56 346	241	444	685	788 042	785 701	1 573 743
<b>L. Norte</b>	39 509	26 607	66 116	1 409	929	2 338	3 146	1 126	4 272	471	1 301	1 772	2 361	972	3 333	46 896	30 935	77 831
<b>Lunda Sul</b>	81 276	78 739	160 015	13 074	10 431	23 505	5 838	3 685	9 523	1 271	459	1 730	3 285	1 929	5 214	104 744	95 243	199 987
<b>Malange</b>	122 161	88 082	210 243	193 099	14 358	207 457	7 002	4 346	11 348	2 177	1 315	3 492	4 081	2 003	6 084	328 520	110 104	438 624
<b>Moxico</b>	289 549	86 846	376 395	15 263	11 659	26 922	6 531	3 634	10 165	1 286	1 409	2 695	1 599	1 520	3 119	314 228	105 068	419 296
<b>Namibe</b>	33 184	33 482	66 666	10 512	10 505	21 017	5 562	5 135	10 697	2 392	1 780	4 172	1 532	1 709	3 241	53 182	52 611	105 793
<b>Uíge</b>	189 436	167 088	356 524	36 688	21 101	57 789	26 439	12 016	38 455	3 163	1 559	4 722	431	225	656	256 157	201 989	458 146
<b>Zaire</b>	43 757	39 550	83 307	15 440	11 894	27 334	6 903	4 627	11 530	1 255	1 220	2 475	1 020	369	1 389	68 375	57 660	126 035
<b>Total</b>	<b>2 882 438</b>	<b>2 472 854</b>	<b>5 355 292</b>	<b>739 355</b>	<b>498 741</b>	<b>1 238 096</b>	<b>268 662</b>	<b>217 676</b>	<b>486 338</b>	<b>75 326</b>	<b>62 373</b>	<b>137 699</b>	<b>33 440</b>	<b>27 862</b>	<b>61 302</b>	<b>3 999 221</b>	<b>3 279 506</b>	<b>7 278 727</b>

**Anexo 10 - Alunos Aprovados no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo**

	Ensino Primário			1º CES			2º CES			Ensino Tec. Profissional			Formação de Professores			Total		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>Bengo</b>	26 704	24 705	51 409	3 471	2 375	5 846	3 436	3 460	6 896	127	42	169	1 503	1 254	2 757	35 241	31 836	67 077
<b>Benguela</b>	477 533	210 309	687 842	36 786	33 332	70 118	9 485	7 404	16 889	10 405	10 275	20 680	1 835	2 076	3 911	536 044	263 396	799 440
<b>Bié</b>	152 063	134 885	286 948	16 038	13 556	29 594	6 934	3 387	12 321	619	696	1 315	1 727	1 103	2 830	177 381	155 627	333 008
<b>Cabinda</b>	122 226	38 983	161 209	14 349	14 116	28 465	8 768	9 158	17 926	1 267	1 360	2 627				146 610	63 617	210 227
<b>Cunene</b>	50 704	59 162	109 866	6 218	7 212	13 430	1 626	1 743	3 369	1 224	1 353	2 577	1 405	1 487	2 892	61 177	70 957	132 134
<b>Huambo</b>	239 372	230 442	469 814	31 232	26 436	57 668	11 704	9 663	21 367	4 242	3 631	7 873	2 953	2 661	5 614	289 503	272 833	562 336
<b>Huíla</b>	213 382	198 456	411 838	33 440	29 708	63 148	9 521	7 840	17 361	3 185	2 631	5 816	1 230	1 050	2 280	260 758	239 685	500 443
<b>K. Kubango</b>	50 655	49 146	99 801	6 693	5 052	11 745	760	617	1 377	668	587	1 255	998	775	1 773	59 774	56 177	115 951
<b>K. Norte</b>	40 123	34 868	74 991	6 868	3 675	10 543	5 195	3 076	8 271	158	39	197	330	92	422	52 674	41 750	94 424
<b>Kwanza Sul</b>	125 624	93 277	218 901	14 561	9 962	24 523	6 596	4 224	10 820	2 057	1 645	3 702	2 110	1 634	3 744	150 948	110 742	261 690
<b>Luanda</b>	397 544	411 279	808 823	137 327	133 543	270 870	67 033	73 198	140 231	21 945	15 431	37 376	153	335	488	624 002	633 786	1 257 788
<b>L. Norte</b>	31 981	21 116	53 097	1 161	395	1 556	2 168	732	2 900	587	959	1 546	1 492	627	2 119	37 389	23 829	61 218
<b>Lunda Sul</b>	66 800	64 730	131 530	8 947	7 417	16 364	4 294	2 141	6 435	1 009	351	1 360	2 653	1 540	4 193	83 703	76 179	159 882
<b>Malange</b>	96 873	67 401	164 274	12 164	6 492	18 656	6 272	3 932	10 204	2 019	1 125	3 144	2 990	1 510	4 500	120 318	80 460	200 778
<b>Moxico</b>	82 826	71 868	154 694	11 391	8 455	19 846	4 180	1 951	6 131	941	1 206	2 147	1 223	1 065	2 288	100 561	84 545	185 106
<b>Namibe</b>	23 235	24 492	47 727	6 626	6 629	13 255	3 925	3 720	7 645	1 712	1 479	3 191	1 108	1 361	2 469	36 606	37 681	74 287
<b>Uíge</b>	137 953	119 579	257 532	24 153	12 913	37 066	15 509	6 346	21 855	1 841	956	2 797	307	167	474	179 763	139 961	319 724
<b>Zaire</b>	37 678	31 445	69 123	10 989	8 363	19 352	4 637	2 856	7 493	816	607	1 423	738	284	1 022	54 858	43 555	98 413
<b>Total</b>	<b>2 373 276</b>	<b>1 886 143</b>	<b>4 259 419</b>	<b>382 414</b>	<b>329 631</b>	<b>712 045</b>	<b>172 043</b>	<b>147 448</b>	<b>319 491</b>	<b>54 822</b>	<b>44 373</b>	<b>99 195</b>	<b>24 755</b>	<b>19 021</b>	<b>43 776</b>	<b>3 007 310</b>	<b>2 426 616</b>	<b>5 433 926</b>



**Anexo 11- Alunos Reprovados no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo**

	Ensino Primário			1º CES			2º CES			Ensino Tec. Profissional			Formação de Professores			Total		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>Bengo</b>	4 099	3 665	7 764	2 551	2 020	4 571	1 077	1 106	2 183	31	5	36	0	2	2	7 758	6 708	14 556
<b>Benguela</b>	40 565	34 646	75 211	12 432	11 275	23 707	3 258	2 693	5 951	2 299	1 672	3 971	313	546	859	58 867	50 832	109 699
<b>Bié</b>	17 924	18 980	36 904	6 920	6 152	13 072	2 588	2 556	5 144	125	156	281	677	756	1 433	28 234	28 600	56 834
<b>Cabinda</b>	6 196	5 675	11 871	4 323	4 043	8 366	1 277	1 637	2 914	91	147	238				11 887	11 502	23 389
<b>Cunene</b>	8 682	9 193	17 875	3 249	3 693	6 942	586	744	1 330	508	681	1 189	556	859	1 415	13 581	15 170	28 751
<b>Huambo</b>	35 206	35 285	70 491	13 557	12 198	25 755	3 554	6 027	9 581	842	760	1 602	622	957	1 579	53 781	55 227	109 008
<b>Huíla</b>	34 733	33 159	67 892	15 504	14 841	30 345	4 099	3 843	7 942	1 195	1 143	2 338	267	408	675	55 798	53 394	109 192
<b>K. Kubango</b>	4 062	3 634	7 696	1 483	1 225	2 708	377	323	700	132	131	263	238	202	440	6 292	5 515	11 807
<b>Kwanza Norte</b>	6 956	6 668	13 624	3 117	2 010	5 127	2 241	1 309	3 550	56	28	84	90	37	127	12 460	10 052	22 512
<b>Kwanza Sul</b>	20 440	18 346	38 786	5 949	3 978	9 927	2 006	1 605	3 611	335	206	541	280	295	575	29 010	24 430	53 440
<b>Luanda</b>	33 379	30 074	63 453	28 081	25 254	53 335	17 981	13 903	31 884	7 176	4 638	11 814	84	101	185	86 701	73 970	160 671
<b>Lunda Norte</b>	2 838	1 986	4 824	255	119	374	455	243	698	69	136	205	395	156	551	4 012	2 640	6 652
<b>Lunda Sul</b>	5 064	4 792	9 861	2 561	1 829	4 390	962	926	1 888	187	89	276	219	173	392	8 998	7 809	16 807
<b>Malange</b>	9 628	8 340	17 968	4 271	3 661	7 932	479	254	733	92	114	206	276	283	559	14 746	12 652	27 398
<b>Moxico</b>	5 260	4 484	9 744	2 069	1 787	3 856	1 504	1 010	2 514	244	189	433	295	353	648	9 372	7 823	17 195
<b>Namibe</b>	6 730	5 944	12 674	2 753	2 882	5 635	1 216	1 060	2 276	501	224	725	322	261	583	11 522	10 371	21 893
<b>Uíge</b>	21 307	21 044	42 351	7 498	4 539	12 037	5 983	3 174	9 157	879	351	1 230	101	50	151	35 768	29 158	64 926
<b>Zaire</b>	4 930	4 679	9 609	2 906	2 170	5 076	1 312	1 075	2 387	367	405	772	181	62	243	9 696	8 391	18 087
<b>Total</b>	<b>268 004</b>	<b>250 594</b>	<b>518 598</b>	<b>119 479</b>	<b>103 676</b>	<b>223 155</b>	<b>50 955</b>	<b>43 488</b>	<b>94 443</b>	<b>15 129</b>	<b>11 075</b>	<b>26 204</b>	<b>4 916</b>	<b>5 501</b>	<b>10 417</b>	<b>458 483</b>	<b>414 334</b>	<b>872 817</b>

**Anexo 12 - Alunos Desistidos no Ano Letivo 2015/2016 por Província e Sexo**

Ano Letivo 2015/2016	Ensino Primário			1º CES			2º CES			Ensino Tec. Profissional			Formação de Professores			Total		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>Bengo</b>	3 409	2 921	6 330	963	812	1 775	541	438	979	40	12	52	0	1	1	4 953	4 184	9 137
<b>Benguela</b>	40 453	40 079	80 532	8 069	7 368	15 437	3 534	2 073	5 607	810	1 012	1 822	278	406	684	53 144	50 938	104 082
<b>Bié</b>	34 500	31 363	65 863	4 413	3 713	8 126	1 333	1 163	2 496	39	45	84	199	169	368	40 484	36 453	76 937
<b>Cabinda</b>	4 257	4 130	8 387	2 415	2 418	4 833	981	1 118	2 099	72	157	229				7 725	7 823	15 548
<b>Cunene</b>	18 072	19 383	37 455	2 183	2 556	4 739	375	549	924	117	253	370	169	376	545	20 916	23 117	44 033
<b>Huambo</b>	34 793	32 645	67 438	7 522	6 223	13 745	2 999	2 330	5 329	410	486	896	131	197	328	45 855	41 881	87 736
<b>Huíla</b>	50 210	45 048	95 258	6 542	6 227	12 769	2 549	1 907	4 456	577	564	1 141	82	87	169	59 960	53 833	113 793
<b>K. Kubango</b>	11 734	10 613	22 347	1 610	1 462	3 072	104	114	218	29	40	69	231	267	498	13 708	12 496	26 204
<b>Kwanza Norte</b>	5 666	4 879	10 545	1 136	806	1 942	928	506	1 434	36	16	52	100	43	143	7 866	6 250	14 116
<b>Kwanza Sul</b>	19 768	15 996	35 764	3 928	2 219	6 147	1 247	848	2 095	139	90	229	170	108	278	25 252	19 261	44 513
<b>Luanda</b>	44 696	41 604	86 300	16 312	15 939	32 251	7 569	7 839	15 408	1 322	1 083	2 405	4	8	12	69 903	66 473	136 376
<b>Lunda Norte</b>	3 499	3 041	6 540	326	79	405	402	88	490				271	126	397	4 498	3 334	7 832
<b>Lunda Sul</b>	9 518	8 603	18 121	1 563	1 185	2 748	582	618	1 200	83	11	94	413	216	629	12 159	10 633	22 792
<b>Malange</b>	10 220	7 357	17 577	1 362	960	2 322	110	77	187	61	73	134	263	79	342	12 016	8 546	20 562
<b>Moxico</b>	9 724	9 186	18 910	1 632	1 366	2 998	788	520	1 308	92	108	200	67	112	179	12 303	11 292	23 595
<b>Namibe</b>	3 219	3 045	6 264	1 133	994	2 127	421	355	776	179	77	256	108	91	199	5 060	4 562	9 622
<b>Uíge</b>	25 189	24 813	50 002	4 868	3 783	8 651	3 949	2 186	6 135	384	180	564	23	8	31	34 413	30 970	65 383
<b>Zaire</b>	3 501	3 271	6 772	1 450	1 309	2 759	890	705	1 595	111	170	281	71	44	115	6 023	5 499	11 522
<b>Total</b>	<b>332 428</b>	<b>307 977</b>	<b>640 405</b>	<b>67 427</b>	<b>59 419</b>	<b>126 846</b>	<b>29 302</b>	<b>23 434</b>	<b>52 736</b>	<b>4 501</b>	<b>4 377</b>	<b>8 878</b>	<b>2 580</b>	<b>2 338</b>	<b>4 918</b>	<b>436 238</b>	<b>397 545</b>	<b>833 783</b>