

**CONSIDERAÇÕES E DESAFIOS PARA A POLÍTICA
EDUCACIONAL EM MOÇAMBIQUE**

**REVISTA PESQUISA E DEBATE EM EDUCAÇÃO
v1. n1. 2011**

CONSIDERAÇÕES E DESAFIOS PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL EM MOÇAMBIQUE

Juliana Alves Magaldi¹

Juliana Anacleto dos Santos²

Rafaela Reis Azevedo de Oliveira³

Wallace Faustino Rodrigues⁴

Após quatro séculos de vínculo colonial com Portugal, Moçambique, o estreito país situado na costa oriental da África Austral, passa a construir seu caminho de independência e autodeterminação. Durante 10 anos, o país atravessou uma guerra pela libertação do colonialismo português, marcado pela extrema desigualdade entre uma pequena elite portuguesa e uma extensa massa de homens e mulheres escravizados, não só pelo trabalho forçado, mas também por um ideário culturalmente distinto.

Influenciados pela crescente agitação política dos países africanos em luta contra o colonialismo francês e inglês, e ainda pela movimentação política que tomou corpo contra o regime ditatorial em Portugal (inaugurado em 1933 e definitivamente vencido pela Revolução dos Cravos em 1974), Moçambique, dirigida pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), conquista sua independência no ano de 1975 e, em 1994, o país inaugura de fato uma democracia pluripartidária.

Este trajeto afetou decisivamente a constituição da atual estrutura social moçambicana. Acessando o Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano de Moçambique – 2005, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD, 2006), é possível visualizar o estreito vínculo entre desenvolvimento social e educação, e como essa relação pode afetar positiva ou negativamente a constituição de práticas mais igualitárias. Alguns dados merecem destaque.

No que se refere à distribuição de renda, para o ano de 2003, 54% da população moçambicana se encontrava abaixo da linha de pobreza, o

1 Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAEd/UFJF

2 Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAEd/UFJF

3 Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAEd/UFJF

4 Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAEd/UFJF

que significa que mais da metade da população vivia com menos de um dólar por dia. Mesmo sendo um alarmante dado, há o que comemorar, pois em 1997, 71,3% era a percentagem da população abaixo da linha de pobreza. Essa significativa queda pode ter sido afetada pelas positivas mudanças na área educacional e, ainda, nas variações do Produto Interno Bruto (PIB).

É o que defendem os teóricos do funcionalismo e da meritocracia. Nessa leitura, dirigida por Parsons (1970) e Treiman (1970), o entendimento é de que a educação funciona como um mecanismo que distribui com mais igualdade as oportunidades no mercado de trabalho. Nesse sentido, esta fundamentação teórica compreende que o desenvolvimento econômico afeta diretamente a estruturação dos sistemas educacionais, expandindo o acesso à qualificação via escolaridade, visando oferecer à sociedade industrial e moderna indivíduos mais capacitados. Com efeito, o chamado “Paradigma Funcionalista” afirma que o crescimento econômico moderno conduz a uma maior racionalidade na escolha dos indivíduos nas mais diversas funções do mundo do trabalho. Esta racionalidade pode ser mensurada pela constituição do ideário meritocrático, onde as características atribuídas, como raça e gênero, são menos relevantes na alocação ocupacional que as características adquiridas, no caso a escolaridade.

No caso de Moçambique, alguns dados podem ser lidos a partir desse ideário. No período de 1996 a 2004, é visível uma positiva performance macroeconômica, com uma taxa média de crescimento anual na casa de 8,5%. Alguns fatores contribuíram para esse resultado, tais como reformas institucionais, liberalização da taxa de câmbio, modernização do sistema fiscal e estabilização do ambiente macroeconômico.

Quadro 1 - PIB - variações reais em percentagem, 1992-2004 (Média de períodos indicados)

	1992-1996	1992-2004	1996-2004
PIB real	3.1	6.5	8.5
Agricultura	6.0	6.2	6.6
Pesca	0.7	1.3	2.6
Indústria	5.6	16.4	22.5
Serviços	3.5	5.3	5.8

Fonte: Banco Mundial, 2004 apud PNUD 2006.

Os dados para as variações do PIB, com destaque para o setor industrial moçambicano, apresentados no Quadro 1, se comparados com a performance do aproveitamento escolar e a evolução das taxas de repetência no período compreendido entre 1997 e 2004, destacados no Quadro 2 e Quadro 3, podem indicar a validade da associação entre desenvolvimento econômico e estruturação dos sistemas educacionais.

Quadro 2 -
Evolução das taxas
de aproveitamento
escolar (%) por
nível e sexo,
1997-2004

Nível	Sexo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EP1	HM	58.5	61.1	62.9	64.0	63.8	65.1	67.2	77.5
	M	56.2	59.0	61.0	62.1	62.1	64.2	66.5	77.3
	H	60.1	62.6	64.2	65.4	65.1	65.8	67.8	77.6
EP2	HM	51.7	57.7	60.5	61.8	62.0	63.1	61.6	81.8
	M	48.8	55.1	57.3	59.6	59.1	61.1	59.7	81.1
	H	53.7	59.4	62.7	63.2	63.8	64.5	62.9	82.3

Fonte: PNUD 2006

EP1 – Escola Primária de 1º Grau

EP2 – Escola Primária de 2º Grau

HM = Homens e Mulheres M = Mulheres H = Homens

Quadro 3 -
Evolução das taxas
de repetência (%)
por nível e sexo,
1997-2004

Nível	Sexo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EP1	HM	24.9	25.2	23.9	22.8	23.0	23.3	22.2	20.8
	M	26.3	26.3	24.6	23.2	23.6	23.7	21.9	20.6
	H	24.0	24.4	23.3	22.6	22.6	23.0	22.5	20.9
EP2	HM	28.4	28.4	24.9	22.8	22.0	22.1	19.5	20.3
	M	30.9	30.8	27.0	24.6	24.0	23.8	20.3	21.3
	H	26.7	26.7	23.5	21.6	20.8	21.0	18.9	19.7

Fonte: PNUD 2006

EP1 – Escola Primária de 1º Grau

EP2 – Escola Primária de 2º Grau

HM = Homens e Mulheres M = Mulheres H = Homens

Embora ainda distante dos índices alcançados pelos países desenvolvidos, as variações apresentadas para o período de 1997 a 2004, no que se refere ao aproveitamento escolar e a repetência, se comportam favoráveis a uma indicação de tendência rumo a uma maior qualidade na estruturação dos sistemas educacionais. A partir da visível melhora macroeconômica de Moçambique entre os anos de 1992 e 2004, e o aumento do aproveitamento escolar entre 1997 e 2004, bem como a diminuição da repetência no mesmo período, é possível o diálogo com a hipótese meritocrática, a qual defende o efeito positivo e associativo entre industrialização e aquisição educacional. Essa aquisição para Treiman (1979) e Holsinger (1975) passa a ser cada vez mais igualitária, tanto para crianças oriundas de famílias mais privilegiadas quanto para crianças de famílias menos privilegiadas social e economicamente.

Além da leitura funcionalista, os formuladores da chamada Teoria da Reprodução Social, entre eles Pierre Bourdieu (1973), também concordam

com o prognóstico de que a universalização educacional é afetada diretamente pelos movimentos de industrialização e modernização social. Entretanto, nessa análise, a expansão rumo a uma possível universalização educacional não iguala as oportunidades para todos os níveis, pois no interior dos sistemas educacionais existem poderosas barreiras que dividem os indivíduos a partir de sua origem cultural e econômica.

Nessa concepção, o chamado capital cultural, compreendido como todo investimento não escolar transmitido geracionalmente pela família, atua como um mecanismo que tanto pode motivar a curiosidade (tão necessária ao aprendizado) como desmotivar, devido ao estranhamento aos comportamentos relevantes ao processo de ensino (como a capacidade de concentração), e o não reconhecimento da efetiva conversão da escolaridade em oportunidades econômicas.

Com efeito, a relação da sociedade com a instituição escolar está intimamente ligada à percepção que determinados grupos tem, a partir de seu capital cultural, sobre a importância do processo educacional para a constituição da cidadania, da plena autonomia e do desenvolvimento humano. E, ainda, se o desenvolvimento econômico conduz os indivíduos rumo à aquisição de melhores oportunidades, fundamentadas nos títulos educacionais e de treinamento, é premente a constituição de políticas educacionais que visem equalizar as diferenças de capital econômico e capital cultural entre os indivíduos.

Nesse sentido, questões como políticas educacionais de gestão e avaliação se apresentam como uma crescente demanda, tanto no Brasil como em outros países. No Brasil, por exemplo, o desenvolvimento econômico iniciado na década de 1960 corroborou para um aumento expressivo no número de matrículas escolares a partir da década de 1970. O caminho para democratização do acesso ao ensino já em 1980 veio, deste modo, acompanhado pela preocupação de se construir um projeto educativo adequado às expectativas da população que chegava às escolas, até então, excluída. Assim, um pensamento vigente era de que este caminho para a democratização não poderia vir desconexo da ideia de gestão democrática. O diretor, que até este momento era um executor das orientações e políticas emanadas por suas secretarias de ensino, definidas de forma centralizada, passa então a ser corresponsável pela construção deste projeto educativo.

Atualmente, em decorrência das mudanças políticas ocorridas no final da década de 1980 no Brasil, com os processos de descentralização na formulação e implementação das políticas públicas educacionais, o gestor é convocado a assumir novas funções (PARO, 1992). Na escola, é exigido que ele tenha habilidades para construção de um projeto político

pedagógico junto aos professores, família e comunidade escolar; que ele saiba administrar e utilizar de maneira adequada os recursos financeiros; que ele tenha conhecimento sobre a legislação educacional; e dentre outros aspectos, que ele saiba administrar as relações e conflitos oriundos da gestão de pessoas dentro da escola. A gestão democrática foi definida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) e o seu exercício requer uma série de condições, como a autonomia pedagógica, essencial na escola (AZANHA, 1987). Além disso, muito tem sido discutido a respeito dos processos de seleção e responsabilização que envolvem o gestor, compreendido como ator importante para o sucesso escolar das crianças. É com este histórico que buscamos, neste artigo, compreender como o processo que envolve a educação e a gestão escolar acontece em Moçambique.

Com efeito, é possível compreender melhor algumas questões levantadas em uma conversa com três representantes do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação – INDE – em Moçambique - Professores Daniel Bomba, Trindade Nahara e Adriano Simão -, concedida ao Núcleo de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Questões sobre o papel do gestor, os mecanismos de escolha e programas de capacitação, as questões orçamentárias e de autonomia, e a relação entre Universidade e Escola foram levantadas em uma positiva troca de considerações sobre o processo de estruturação dos sistemas educacionais no Brasil e em Moçambique.

RPDE – Como está estruturada a gestão educacional em Moçambique? Existe uma política voltada diretamente para o gestor?

Daniel Bomba – Nós todos somos gestores escolares. O esquema normal é que existe um diretor de escola e um diretor adjunto; e nas escolas grandes temos também o diretor administrativo. Em termos de nomeação, depende do nível da escola. Nas escolas primárias e secundárias, só têm [os diretores] até a décima classe, que são nomeados pelo governo provincial sob proposta do distrito. No caso das escolas grandes que têm o pré-universitário, ou seja, o segundo ciclo do ensino secundário, os diretores são nomeados pelo diretor nacional do ensino secundário geral, ligado ao ministério.

Em geral, as nomeações têm a ver com alguns qualificadores publicados em um documento, que diz como tem de ser um diretor, quais são os requisitos que ele deve ter e, obviamente, o nível acadêmico, a função psicopedagógica, a confiança em termos de competência. Esses são os três qualificadores mais mencionados, embora, em alguns casos, seja possível haver outros qualificadores que suplantem esses, como o

nível de confiança política, que varia de acordo com o governo instituído. Isso acontece em qualquer parte do mundo, mesmo aqui no Brasil. Existem outros casos, mas o esquema geral é este. E não há um tempo, uma duração limitada para exercer o cargo, isto não existe. O diretor é nomeado, fica o tempo que der, até derrotar a si próprio, até atingir o nível da incompetência. De alguma maneira, ele tem que ser tirado. Ou se mudar o diretor provincial.

RPDE – E o diretor provincial? Ele muda como?

Daniel Bomba - Ele muda com o ministro. Se os ministros também mudam... Um ministro novo nomeia novos diretores provinciais. Ou o novo ministro pode manter [o diretor] também. Ou mesmo o próprio ministro que nomear um diretor provincial, se ficar insatisfeito com o trabalho, pode mudá-lo também.

RPDE – Existem ações voltadas para a avaliação do trabalho do diretor da escola e capacitação para sua atividade?

Daniel Bomba – Não que haja formalmente uma avaliação com preenchimento de formulários para cada diretor. Isso não se faz. Há reuniões em que se faz um balanço das atividades desenvolvidas e serve até mesmo para definir algumas atividades. E isso é até mesmo uma atividade para o diretor avaliar o seu trabalho em campo e os trabalhos dos diretores das escolas. Agora, em termos de capacitação dos diretores... Sim, tem havido capacitação – no passado até houve mais do que agora, pois isso tem a ver com a disponibilidade financeira do país. Essa crise recente não permite, de fato, que haja uma regularidade na capacitação dos diretores. Mas sempre há uma preocupação e isso é o objetivo do ministério. Desde que haja recurso financeiro para fazer, faz. Alguns distritos fazem por conta própria, não porque tivessem conseguido financiamento do ministério, mas porque conseguiram financiamento de alguma ONG. Desde que haja um parceiro disposto a financiar a capacitação, ela é feita.

Adriano – O que nós queremos dizer é que em Moçambique não temos um modelo de formação de gestores de escolas. Ou seja, não há uma formação do indivíduo para ser gestor da escola, senão o fato de ser professor, o fato de ter a formação de professor. Essa é a condição. Agora, não temos modelos de formação de gestores de escola e mesmo essas capacitações não são institucionalizadas, de modo que um determinado professor, para entrar para a área de gestão, tem de regularmente frequentar essa formação específica. Também não existe isso.

RPDE – O Brasil e Moçambique estão vivendo, de certa forma, momentos semelhantes, fundamentados na tentativa de estruturar o

sistema de ensino e fazê-lo caminhar. Nós, no Brasil, temos metas para cumprir até 2022, que é quando completamos o nosso bicentenário de independência – um marco simbólico. Tendo em vista o fato de que Moçambique está vivendo um momento semelhante, como percebem a importância do diretor, pensando neste processo de implantação de novos currículos e no aumento de turnos para conseguir englobar mais e mais a comunidade escolar, ampliando-a. Como vocês de Moçambique percebem isso?

Adriano – Nós moçambicanos percebemos algumas diferenças entre os dois países: o Brasil é um Estado federal, Moçambique é uma república unitária. O grau de autonomia que os estados de cá têm, as secretarias de educação têm relativamente ao ministério não é o mesmo grau. Nós temos um modelo de administração da educação muito centralizado. Outro aspecto é a participação do cidadão nas questões da educação. Em Moçambique, esta participação ainda está em uma fase muito incipiente. A escola tem o seu meio e a sociedade, por causa dos níveis de educação, níveis de desenvolvimento, entre outros vários fatores. Quer dizer, ainda não se nota muito bem este entrosamento e até a exigência que a própria cidade pode fazer à escola. Então, a figura do próprio diretor é também caracterizada pela forma como toda a sociedade está estruturada. Qual é o ponto em que quero chegar? Em determinados processos dentro da educação, nós ainda estamos a adentrar, atingir a massificação, a questão da garantia de qualidade, a questão de infraestrutura, que são questões muito mais prementes para a gestão da educação, do que propriamente focalizar esforços para a figura do diretor. Não que isso não seja prioritário, mas há questões muito básicas que não estão satisfeitas. A leitura que eu faço é que não há ainda uma preocupação, por exemplo, para se pensar num programa mais consciente sobre formação de gestores da educação, até porque nós, da comissão de professores, não temos modelos muito consistentes. Ou seja, há muitos problemas que nós temos de pensar.

RPDE – A Universidade Pedagógica oferece o curso de Gestão Educacional. Têm sido realizadas pesquisas sobre como o gestor pode interferir no processo educativo, na qualidade da educação? Elas têm servido de base para a construção de políticas?

Daniel Bomba– Não. As pesquisas das universidades não influenciam na tomada de decisão das políticas. Não há ligação entre a Universidade e o Ministério.

Adriano – Muitas vezes, as pesquisas que os meus colegas aqui estão a falar é de um estudante que está a frequentar um grau de licenciatura ou mestrado e produz um trabalho tendo em foco, por exemplo, a figura do diretor, a gestão escolar etc., mas findo esse processo – mesmo na

Universidade e na Faculdade de Educação onde eu trabalho –, não há um projeto de pesquisa direcionado para área, por exemplo, direcionado à figura do diretor. Por exemplo, um professor lá fala da questão da liderança nas escolas, mas esse é um trabalho que está a realizar num âmbito do seu doutoramento e não propriamente como uma atividade de investigação a que ele se dedica inteiramente. Bom não sei se em parte tem... Não tem tido grande impacto.

RPDE – O Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da UFJF tem o interesse de tentar fazer esse contato entre o que está se pensando na Universidade e a prática profissional, porque esse divórcio é muito grande aqui também. Entre o movimento de elaboração de propostas e a execução de propostas existe uma distância muito grande. Temos o objetivo de usar o mestrado profissional para tentar construir um meio de comunicação desses gestores. Existe alguma tentativa, alguma coisa semelhante a essa proposta em Moçambique? Vocês acham que há necessidade?

Trindade – Não, isso não existe. Existia no ensino secundário a reunião anual dos diretores, só das escolas grandes. Isso havia, chamava-se reunião anual dos diretores de ensino secundário geral do segundo ciclo.

Adriano – Mas era um espaço para discussão mais política do que de questões técnicas. Todos os nossos mestrados lá são mestrados acadêmicos, não são profissionalizantes.

RPDE – Sobre a importante questão da autonomia, há uma tentativa de descentralização da questão financeira?

Trindade – Muito limitada, porque o que o diretor pode comprar já está escolhido. Existe um manual. A parte financeira que as escolas fazem não é de gerir dinheiro, digamos, físico: eu tenho uma verba para pagar contas de energia, água etc., que às vezes nem chega para cobrir todos os gastos, ou serventes para a manutenção. Esse é o dinheiro que eles podem gerir diretamente, mas o resto é fundo do Estado, são invisíveis... Um aspecto que não abordamos ainda é o Conselho da Escola que integram a direção da escola, tem representante dos professores e tem representante também da comunidade. E esse representante da escola também pode angariar fundos pela própria comunidade escolar e gerir diretamente. Os diretores é que vão definir o que é prioridade neste momento para a escola.

RPDE – No 1º Plano Estratégico da Educação (2001 – 2005) houve uma abertura para o tema da descentralização, com destaque para a importância de vencer alguns obstáculos de gestão imprópria de recursos

financeiros inadequados. Terminando agora o 2º Plano Estratégico (2006-2010/11), vocês observam alguma melhora neste sentido?

Adriano – Minha dissertação de mestrado foi sobre a avaliação dos Modelos de Administração da Educação de Moçambique. Uma das coisas que eu fiz foi pesquisar as áreas de decisão, gestão, avaliação e administração da área pedagógica. Conclui que há um desencontro entre aquilo que se diz, a retórica que é um processo de descentralização, e aquilo que acontece ou aquilo que a regulamentação propõe. Uma das áreas, por exemplo, que é a formulação do currículo, é uma área que, desde 1983 até 2009, é constituída centralizada. Quer dizer, não para a escola que é uma área pedagógica. Deveria ser aquela área em que a escola deveria ter maior harmonia. A escola tem que cumprir com o que vem de cima. Segundo mostraram os meus estudos, não há um processo efetivo de descentralização, mas sim uma desconcentração. Vão se criar outros círculos ao nível do próprio sistema e não simplesmente dar maior autonomia à escola. Agora, por que se faz isso? Pode ser pelo reconhecimento de falta de competência técnica na escola. O serviço central reconhece. Pode também ser uma desconfiança, tente compreender, do próprio sistema político de Moçambique. Pode também ser uma forma de garantir, por exemplo, a eleição de diretor, que vai depender se ele é da mesma linha ideológica que o partido que está no poder ou não. Muitas vezes é difícil fazer processos de descentralização efetiva. A descentralização não pode ser feita sem que haja um plano claro do fortalecimento institucional da base. Caso contrário, é um desastre. Agora podemos dizer que, provavelmente o poder central não se preocupa em fazer esse plano e fazer esse plano de fortalecimento institucional da base. Isso é outro assunto. Mas mesmo que fizesse, não tem dinheiro. As coisas ficam no papel, pois investimento não há.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZANHA, J.M.P. Autonomia da escola. In: _____. *Educação: alguns escritos*. São Paulo: Nacional, 1987, p. 143-145.
- BRASIL. *Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/19394.htm>>. Acesso em: 12/12/2009.
- BOURDIEU, P. "Cultural Reproduction and Social Reproduction." In: Brown, R. (ed.) *Knowledge, Education and Cultural Change*. London, Tavistock. 1973.
- FERNANDES, D. (2005), "Estratificação Educacional, Origem Socioeconômica e Raça no Brasil: As Barreiras de Cor". Prêmio IPEA 40 Anos-IPEA-CAIXA 2004 (Monografias Premiadas), Brasília, IPEA.
- HOLSINGER, D. "Education and The Occupational Attainment Process in Brazil". *Comparative Education Review*, 19: 267-275. 1975.
- PARSONS, T. "Equality and Inequality in Modern Society, or Social Stratification Revised." In: Laumann, E. (ed.), *Social Stratification: Research and Theory for the 1970s*. Indianapolis, Bobbs-Merrill. 1970.
- PARO, V. H.. Gestão da Escola Pública: a Participação da Comunidade. *Rev. Bras. Est. Pedag.*, Brasília. v 73, n.l 74, p.255-290, maio/ago. 1992
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano. Moçambique, 2006.
- TREIMAN, D. "Industrialization and Social Stratification." In: E. Laumann (ed.) *Social Stratification: Research and Theory for the 1970s*. Indianapolis: Bobbs Merrill. 1970.