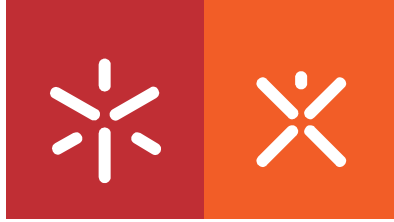




**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação

Alberto Bive Domingos

**Administração do Sistema Educativo e a Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Recentralização?**



**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação

Alberto Bive Domingos

**Administração do Sistema Educativo e a  
Organização das Escolas em Moçambique  
no Período Pós-Independência 1975-1999:  
Descentralização ou Recentralização?**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Ciências da Educação  
Área de Especialização em Administração Educacional

Trabalho realizado sob a orientação do  
**Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva**

Junho de 2010

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO,  
MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE

---

Alberto Bive Domingos

## **DEDICATÓRIA**

Dedico a dissertação ao meu filho Dominaldo Alberto Bive que tanto amo na minha vida e por muito cedo logo aos 2 anos, ter conhecido a ingratidão humana, ao passar por situações que não merecia passar.

Dedico ainda este trabalho aos meus pais Domingos Razão e Angélica Bive de quem tanto me orgulho e quem devo muito a sabedoria por me terem mostrado o mundo e ensinado que a melhor maneira de passar pelos obstáculos da vida é ser humilde e persistente no que acredito ser certo.

Dedico também este trabalho aos meus irmãos, mano Lucas, mana Teresa, mano Ernesto, empresário Gelinho, Bacharel Luís, Engenheiro Horácio, enfermeiro Pedro, Ofélia, Rafiate e Emílio. E desejo que tenham sucessos nas suas vidas e, para os mais novos, que tenham sucessos nos seus estudos.

Por fim, dedico este estudo aos meus sobrinhos Mequím, Miro, Murina, Mingo, Nito, Rosela, Justina, Gianjo, Pipita e Titio Bambucha, desejando que todos eles cresçam com saúde e que se inspirem nos tios que já deram um passo na vida e nos estudos.



## **AGRADECIMENTOS**

Endereço meus sinceros agradecimentos ao meu orientador desta dissertação de mestrado, Doutor Eugénio Adolfo Silva, pela sua disponibilidade, valiosas e ricas contribuições proporcionadas durante o período de orientação, que valeram o encorajamento no desenvolvimento do estudo e na materialização do sonho em realidade.

Também manifesto os meus agradecimentos à Professora Doutora Laurinda Leite, actualmente vice-presidente do Instituto de Educação da Universidade do Minho pela sua abertura à vida e o seu espírito solidário e fraternal, inspirando integração na comunidade portuguesa, aos estudantes estrangeiros e, em particular, moçambicanos a frequentar mestrados nesta instituição de formação.

E, agradeço a todos os docentes do mestrado em Administração Educacional, Edição de 2008/2010, pela sua forma sábia e comprometidos academicamente e por terem sabido transmitir os conhecimentos de modo profissional e simples.

E por último, agradeço aos colegas do curso pelo calor humano manifestado na partilha de ideias e experiências bibliográficas.



## RESUMO

O presente trabalho de pesquisa intitulado “Administração do Sistema Educativo e a Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência (1975-1999): Descentralização ou Recentralização?” aborda uma realidade educativa sob o primado da democracia participativa e sua influência na evolução das políticas educativas, das concepções e das práticas de administração e gestão da educação nos períodos da administração pública, em regime monopartidário e o do multipartidarismo.

Na intenção de desvelar o sistema educativo e compreender as suas configurações, convocámos duas dimensões organizacionais no âmbito da teoria das organizações, nomeadamente, o modelo burocrático, baseado em critérios universais e cegos e o modelo político, baseado no conflito e nas disputas pelo poder. A utilização dos dois modelos ajudou-nos a conhecer as racionalidades das políticas e práticas da administração do sistema educativo e das escolas, baseadas ora em lógicas burocráticas, ora em lógicas políticas. Pudemos perceber os conflitos inerentes às racionalidades escolhidas procurando perceber as relações de poder, a estrutura e o funcionamento, as orientações e as acções respeitantes à administração educativa moçambicana nos respectivos momentos.

A partir da análise de documentos e da legislação produzida nesses períodos referentes à organização e administração do sistema educativo e com base em entrevistas por nós conduzidas a directores de escolas secundárias dos períodos em estudo, apoiados numa metodologia qualitativa, aliada à nossa experiência sobre as práticas, conduziu-nos a resultados que nos levam a afirmar que o sistema educativo moçambicano sempre foi e continua a ser gerido de modo centralizado e burocrático onde, num passado recente, o director da escola se comportou como um simples comissário político da revolução, embora, actualmente, evolua para a figura de delegado do poder central. Portanto, a organização do sistema educativo no período 1975-1999 obedeceu a princípios de unicidade, de mobilidade entre os diferentes níveis e de democratização de acesso como forma de responder às necessidades educativas da sociedade moçambicana.

A administração do sistema educativo entre 1975 e 1992 atravessou um período marcado pela apetência burocrática e a participação dos actores sociais na gestão escolar ficou marcada pelo centralismo democrático nas escolas. Com o multipartidarismo (1994-1999), e por via da Lei 6/92, a educação tornou-se tarefa de todos em consequência das lógicas pela liberalização económica. Inicia-se, assim, o processo de democratização do ensino caracterizado pela introdução de outros “agentes educativos”, passando a haver instituições de ensino estatais, cooperativas e comunitárias e privadas.

A dependência do director da escola em relação ao MEC sujeitou a direcção e gestão das escolas secundárias, entre 1975 e 1999, a práticas de uma administração autoritária pelo que a participação da comunidade iniciada com a autogestão foi substituída pelo envolvimento. Por sua vez, a democratização do Estado apenas permitiu “desburocratizar” a administração educativa recentralizando o poder do ministério que agora coordena outros órgãos sob sua tutela, incluindo as escolas segundo um registo de democracia representativa.





## ABSTRACT

This research work entitled "Administration of Education and the School Organisation in Mozambique in the Post-Independence - 1975-1999: Decentralization or re-centralization?" examines an educational reality under the rule of participatory democracy and its influence on the evolution of educational policies, the conceptions and practices during the periods of public administration, characterized by a single party system and the multipartidarism system

Upon unveiling the education system and understand their configurations, we called two organizational dimensions studied in the context of organization theory, namely the bureaucratic model, based on universal criteria and blind to the maximum efficiency. And the political model based on conflict and power struggles. The use of two models helped us understand the rationale of policies and practices of management of education systems and schools, sometimes based on logical bureaucratic, sometimes in political logic. We could see the conflicts inherent rationalities chosen in a critical attempt to perceive the relations of power, structure and operating guidelines and action in their respective moments.

From the analysis of documents and the legislation produced during these periods, concerning the organization and administration of the educational system and from interviews we conducted the directors of secondary schools of the periods under study, supported in a qualitative methodology, coupled with our experience on the practice led us to results that permit us to affirm that the Mozambican education system has always been and continues to be managed centrally and in a bureaucratic way where, in the recent past, the headteacher acted as a mere political commissar of the revolution while now, ..... the be the figure of the central government delegate. Therefore, the organization of education in the period 1975-1999 followed the principles of unity, mobility between different levels and democratization of access to education as a way to respond the educational needs of Mozambican society. The administration of the education system between 1975 and 1992 witnessed a period marked by bureaucratic appetite and participation of social actors in school management was marked by democratic centralism in schools. With a multipartidarism (1994-1999) and by the Law 6/92, education has become a task for all to the liberalization. It begins thus the process of democratization of education characterized by sharing in the property turning into a social education institutions, state and community, cooperatives or private ones.

The dependence of the headteacher in relation to the MEC turned the direction and management of secondary schools between 1975 and 1999 in a practice of an authoritarian administration that the community involvement began with the self-management was replaced by involvement. In turn, the democratization of the state just less bureaucracy administration recentering the power of the Ministry that is now coordinating other agencies under its umbrella including the schools under a record of representative democracy.



## ÍNDICE

	<b>Pag.</b>
DEDICATÓRIA .....	I
AGRADECIMENTOS.....	III
RESUMO.....	V
ABSTRACT.....	VII
SIGLAS UTILIZADAS NO TEXTO.....	XIII
INTRODUÇÃO.....	1
O percurso investigativo e a escolha do tema.....	2
O problema de investigação.....	5
As perguntas de partida.....	6
Os objectivos da pesquisa.....	8
PARTE I - ABORDAGEM TEÓRICA.....	11
CAPÍTULO I - ADMINISTRAÇÃO, DIRECÇÃO E GESTÃO ESCOLAR.....	11
1. Análise dos conceitos de administração, direcção e gestão.....	11
1.1. Direcção e Gestão Escolar.....	18
1.2. Lógicas de Gestão Escolar e as concepções dos directores.....	23
2. Modelos de Administração dos Sistemas de Educação.....	29
2.1. Modelo de Administração Centralizado.....	30
2.1.1. Administração Centralizada Desconcentrada.....	35
2.2. Modelo Descentralizado de Administração Pública.....	39
3. Administração Burocrática.....	43
4. Administração Democrática.....	54
4.1. Participação.....	65
CAPÍTULO II - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL COMO ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS.....	70
1. Conceito de organização burocrática.....	70
1.1. Distribuição de Poderes.....	72
1.2. Necessidade de maior tecnicidade da administração nas diferentes categorias administrativas.....	75
2. Regulação da educação.....	78
2.1. Regulação transnacional.....	79
2.2. Regulação nacional.....	81
2.3. Microrregulação local.....	82

CAPÍTULO III - ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO E MODELOS ANALÍTICOS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL.....	87
1. Modelos sociológicos de análise organizacional.....	87
1.1. Modelo Racional-burocrático.....	87
1.2. Modelo Político.....	92
1.3. Articulações entre o burocrático e o político.....	99
1.3.1. O político como elemento dissonante.....	103
1.3.2. O burocrático como dimensão estruturante.....	105
CAPÍTULO IV - ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO MOÇAMBICANO....	107
1. A República de Moçambique.....	107
1.1. Estratégia de desenvolvimento e prioridades do governo.....	110
2. Retrospectiva histórica da administração do sistema educativo de 1930 a 1974.....	111
3. O Contexto Nacionalista da emergência da FRELIMO e a Educação.....	114
4. Alterações político-administrativas durante o período de transição para a independência de Moçambique.....	119
5. Alterações político-administrativas ocorridas no período do regime monopartidário 1975-1992.....	121
5.1. Principais acontecimentos políticos e administrativos (1975-1986).....	122
5.2. Principais acontecimentos políticos e administrativos (1987-1992/1994): Economia (1987-2000).....	125
5.3. Alterações político-administrativas no período do regime multipartidário (1994-1999).....	128
PARTE II - ABORDAGEM METODOLÓGICA E EMPÍRICA.....	131
CAPÍTULO V - METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO.....	131
1. A Metodologia.....	131
2. Métodos e técnicas de investigação.....	135
2.1. Entrevista não directiva ou semi-estruturada.....	135
2.2. Análise Documental.....	139
2.3. Análise de conteúdo.....	142
3. A análise dos dados.....	143
CAPÍTULO VI - ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	145
1. Organização do Sistema de Ensino de 1975 a 1999.....	145
2. O burocrático instituído na administração do sistema educativo entre 1975 e 1992.....	154
3. Administração da Educação entre 1994 e 1999.....	163
4. Direcção e gestão das escolas secundárias entre 1975 e 1999.....	171
4.1. Regime Monopartidário.....	171
4.2. Regime Multipartidário.....	184

CONCLUSÃO DO ESTUDO.....	193
Marcas do Período Monopartidário.....	193
Marcas do Período Multipartidário.....	194
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>199</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>XV</b>
Apêndice I - Roteiros das Entrevistas .....	XVII
a) Ex-Director de escola do regime de monopartidarismo.....	XVII
b) Ex-Director de escola do regime de pluripartidarismo.....	XVIII
Apêndice II - Grelha das categorias de análise.....	XIX
<b>ANEXOS.....</b>	<b>XXXIII</b>
Lei 4/83, sobre o sistema educativo moçambicano	
Lei 6/92, sobre o sistema educativo moçambicano	

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Atribuições e funções dos directores.....	27
Quadro 2. Perfil dos sujeitos da pesquisa.....	136



## **SIGLAS UTILIZADAS NO TEXTO**

**ADE** – Apoio Direito às Escolas  
**AR** – Assembleia da República  
**BM** – Banco Mundial  
**BR** – Boletim da República  
**CD** – Conselho de Direcção  
**CE** – Conselho de Escola  
**CFPP** - Centros de Formação de Professores Primários  
**CG** – Comissão de Gestão  
**CONCP** - Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas  
**CP** – Coordenação Pedagógica  
**CPLP** – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
**CRSE** – Comissão da Reforma do Sistema Educativo  
**CRSP (M)** – Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral Norte de Moçambique  
**DAF** - Direcção de administração e finanças  
**DEC** – Direcção de Educação da Cidade  
**DIDE** - Direcção de desporto escolar  
**DINAME** – Direcção Nacional de Distribuição de Material Escolar  
**DINET** - Direcção nacional do ensino técnico-profissional  
**DP** - Direcção de planificação  
**DPEC** – Direcção provincial de Educação e Cultura  
**DNEB** - Direcção nacional do ensino básico  
**DNAEA** - Direcção nacional de alfabetização e educação de adultos  
**DNES** - Direcção nacional do ensino secundário  
**DNFPTE** - Direcção nacional de formação de professores e técnicos da educação  
**DRAP** - Direcção de recursos de apoio pedagógico  
**DRH** - Direcção de recursos humanos  
**DEE** - Departamento de Educação Especial  
**DJ** - Departamento jurídico  
**DECE** - Departamento de envolvimento da comunidade na educação  
**DCE** - Departamento de certificação e equivalências  
**DED** - Departamento de educação a distância  
**DSE** - Departamento de saúde escolar  
**DEC** - Departamento de Educação e Cultura  
**D.L.P.C.** – Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea  
**DM** – Diploma Ministerial  
**DP** – Decreto Presidencial  
**DPII** – Documentos Preparatórios II  
**EIM** - Escola Internacional de Maputo  
**EGFAE** – Estatuto Geral dos Funcionários do Aparelho de Estado  
**EPT** - Educação para Todos  
**EPLE** – Estabelecimento Público Local  
**EUA** – Estados Unidos de América  
**FMI** - Fundo Monetário Internacional  
**FRELIMO** – Frente de Libertação de Moçambique  
**GDs** – Grupos Dinamizadores  
**GM** - Gabinete do ministro



**GEPE** - Gabinete Técnico de Gestão de Projectos Educativos  
**G19** - Grupo dos 19 países que financiam o Orçamento do Estado Moçambicano  
**IAF** – Inquérito aos Agregados Familiares  
**IAP** - Instituto de Aperfeiçoamento de Professores  
**IEP** – Instituto de Educação e Psicologia  
**INDE** - Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação  
**INEA** - Instituto Nacional de Educação de Adultos  
**ISP** – Instituto Superior Pedagógico  
**IL** - Instituto de Línguas  
**LEA** - Autoridades Escolares Locais  
**LEC** - Ligação escola-comunidade  
**LBSE** – Lei de Base do Sistema Educativo  
**MEC** – Ministério da Educação e Cultura  
**MEPT** - Movimento de Educação para Todos  
**MINED** – Ministério da Educação  
**MESCT** – Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia  
**OCDE** – Organização para a Cooperação Económica e para o Desenvolvimento  
**ODM** – Organização Democrática das Massas  
**OEAE** – Organizações Educativas e Administração Educativa  
**OUA** - Organização da Unidade Africana  
**OPAE** – Organização Política e Administrativa da escola  
**OGE**- Orçamento Geral do Estado  
**OJM** – Organização da Juventude Moçambicana  
**OMM** – Organização da Mulher Moçambicana  
**OTM** - organização dos trabalhadores moçambicanos  
**ONP** – Organização Nacional dos Professores  
**ONJ** - organização nacional dos jornalistas  
**OCRM/COM** - Organização dos continuadores de Moçambique/ Continuadores de Moçambique,  
**PAGE** – Planificação, Administração e Gestão da Educação  
**PEA** – Processo de Ensino e Aprendizagem  
**PEE** – Plano Estratégico da Educação  
**PGR** - Proposta Global da Comissão de Reforma do Sistema Educativo  
**PRE** - Programa de Reabilitação Económica  
**PRES** - Programa de Reabilitação Económica e Social  
**PPI** - Plano prospectivo Indicativo  
**PNE** – Política Nacional de Educação  
**POSDCORB** - planar, organizar, prover pessoal, dirigir, coordenar, informar e orçamentar  
**RAS** – República da África do Sul  
**RENAMO** – Resistência Nacional Moçambicana  
**RPM** – República popular de Moçambique  
**RM** – República de Moçambique  
**RM**- Rádio Moçambique  
**SADAC**- Comunidade para o desenvolvimento da África Austral  
**SEA** – Subsistema de Educação de Adultos  
**SFP** - Subsistema de Formação de Professores  
**SNASP** – Serviço Nacional de Segurança Popular  
**SNE** – Sistema Nacional de Educação  
**SOE** – Sociologia das organizações Educativas

**TEIP** - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária  
**UA** – União Africana  
**UE** – União Europeia  
**UEM**- Universidade Eduardo Mondlane  
**ULM** - Universidade de Lourenço Marques  
**UM** – Universidade do Minho  
**UNESCO** – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*  
**UNICEF** – United Nations International Children’s Fund  
**UPQ** – Universidade Pedagógica Delegação de Quelimane  
**ZIPs** - Zonas de Influência Pedagógica



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de investigação de mestrado aborda o tema “Administração do Sistema Educativo e Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência - 1975-1999: Descentralização ou Recentralização?” e pretende reflectir sobre as linhas evolucionárias das políticas educativas moçambicanas, na reorganização dos serviços de direcção e administração, na orientação pedagógica e na direcção-geral das “escolas secundárias”<sup>1</sup> adoptadas no período em causa que, para nós, compreende a seguinte periodização:

**Primeira fase:** 1975-1992, que corresponde ao 1º momento do período da independência nacional marcado pela governação monopartidária que termina em 1992 com o fim do conflito armado. É também um período de normalidade institucional ou de relativa paz, porque entendemos que é de transição ou preparação do país para o multipartidarismo que inicia em 1994, na história política moçambicana.

**Segunda fase:** 1994-1999, engloba o 1º período de multipartidarismo, marcado pelas primeiras eleições e governação do primeiro governo eleito democraticamente, e também contempla as 1ªs eleições autárquicas de 1998, segundo a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro que aprova o quadro jurídico.

Consideramos o facto de que as políticas da administração educacional e de governação escolar no período de pós-independência estão alicerçadas nas leis do Sistema Nacional de Educação (SNE), a Lei 4/83, e a Lei 6/92, respectivamente, que marcaram as administrações acima mencionadas.

Entretanto, recorreremos aos modelos burocrático e político como instrumentos de compreensão organizacional. O burocrático prioriza a interpretação racional e valoriza os elementos formais colocando ênfase na eficácia, inspirado na teoria racional de Max Weber; e o modelo político considera as organizações e, sobretudo, as escolas como espaços políticos em miniatura e valoriza o poder informal (Silva, 2004).

Focalizámos a nossa atenção na transição do período colonial para o pós-colonial monopartidário e deste período para o multipartidarismo, descrevendo, ao nível macro, as concepções normativas, as principais alterações operadas e ainda, desocultando as racionalidades,

---

<sup>1</sup> Segundo a Resolução nº 8/95 que aprova a PNE, as escolas secundárias ministram o ensino secundário que, entre outros, “tem como objectivo fundamental ampliar e consolidar os conhecimentos adquiridos no ensino primário, tendo em vista o ingresso no ensino superior ou a participação em actividades produtivas. Para tanto, os graduados do ensino secundário devem atingir um domínio sólido da Língua Portuguesa, Matemática e Ciências”.

interesses, conflitos de poder subjacentes à administração e organização das escolas no período em estudo, deduzindo os reflexos na gestão das escolas, ou seja, as articulações e tensões entre o plano das orientações para a acção e o plano da acção, a sua relação com a democracia participativa na organização e no funcionamento das escolas.

## **O percurso investigativo e a escolha do tema**

A administração educacional é marcada por diferentes lógicas de gestão<sup>2</sup> (Lima, 1994; Sá, 2009). A respeito disto, Estêvão (2004:49) fala da regulação que decorre em novas visões e em “projecto crítico e democratizante” da educação que, no seu entender, implica uma concepção pluralista de democraticidade na organização escolar como uma “comunidade de projectos organizada em torno da luta contra o insucesso”, e ainda, nesta visão, como uma “recomposição das profissões pelo desenvolvimento da polivalência e do trabalho em equipa *intra* e interprofissional”, propondo uma combinação crítica da “regulação política global com regulações locais”. Acrescenta que este facto tem trazido várias perspectivas de olhar a escola, sobretudo, na sua organização e no seu funcionamento traduzida na elegibilidade, colegialidade e participação, onde há separação (e complementaridade), entre direcção e gestão com vista a promover a manutenção de critérios pedagógicos sobre os administrativos. Todavia, graças ao percurso científico da administração educacional, hoje, a escola deixa cada vez mais de ser vista como um sistema coordenado e dependendo exclusivamente do Estado passando a ser considerada como uma organização educativa, ou seja, “comunidade educativa”<sup>3</sup>, (Formosinho, 1989:56; Lima, 1998:142), aberta a todos os interessados no processo educativo, evitando consequências negativas de cariz individualista em que a burocracia se sobrepõe à pedagogia.

Deste modo, como actores que vivenciam indelevelmente o processo educativo, interessou-nos o tema, “Administração do Sistema Educativo e Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência - 1975-1999: Descentralização ou Recentralização?”, por forma a

---

<sup>2</sup> Lógica Estatal de modernização administrativa, de natureza técnica (modernização, melhoria da qualidade, da eficiência e da eficácia); Lógica de Mercado em obediência a uma racionalidade “imperativa” de autonomia de escolha entre o público e o privado, da construção de um mercado educativo, descentralizado, concorrencial e autónomo, (vantagens da gestão empresarial, da competição e do mercado para a qualidade dos serviços educativos); lógica corporativa de autonomia dos professores; e a lógica comunitária, sócio-política de autonomia das escolas.

<sup>3</sup> Para Formosinho & Sarmento (1995:30-31), a Escola comunidade educativa propõe discutir a “natureza sócio-organizacional da escola por comparação com os modelos centralistas e burocráticos de escola-serviço local do Estado, por um lado, e dos modelos estruturais e funcionais da anarquia organizada, por outro”.

reflectir sobre as principais transformações político-administrativas ocorridas, de modo a perceber a evolução das políticas educativas à luz da missão e objectivos que lhe foram originalmente atribuídos na lei, ou seja, analisar a evolução do quadro jurídico-normativo nos dois momentos políticos determinados, relativamente à administração e organização das escolas, dado que, nas últimas décadas, os sistemas de ensino de muitos países têm sido afectados por processos de globalização, ou seja, a produção das políticas educativas engloba hoje, processos ou actores muito distintos (Estêvão, 2002:9-11; Dale, 2005:56 e Antunes, 2008:44). De acordo com Santos (1994), “as sociedades contemporâneas e o sistema mundial em geral estão a passar por processos de transformação social muito rápidos e muito profundos que põem definitivamente em causa as teorias e os conceitos, os modelos e soluções anteriormente considerados eficazes”<sup>4</sup>, opinião partilhada por Jorge Ávila de Lima (2006:7).

Segundo Lima (2007:21), “passaram a integrar as constelações de *lugares-comuns* das políticas educacionais, cuja reprodução tende a ser securizante em termos de recepção pública por ser compatível com as orientações internacionais<sup>5</sup> e daquilo que é designado por Roger Dale de ‘agenda globalmente estruturada para a educação’”. Para Neves (2001:395), a evolução tecnológica e a orientação para o cliente e, ainda, a atenção à concorrência, obrigam a um esforço de inovação constantes, factos que conduzem a um deslocar da atenção por parte dos órgãos máximos de decisão, dos jogos internos de poder para o projecto de “empresa” a sua reformulação permanente, e à necessidade de maior descentralização dos processos de decisão para níveis operacionais.

Giddens (2000:48), afirma que “todos os actores sociais, por mais abaixo que estejam na escala social, possuem alguma capacidade para compreender as formas sociais que os oprimem”, daí a necessidade de descentralizar cada vez mais os processos educativos, pois a “centralização restringe os espaços de participação democrática dos principais actores, concretamente, os professores na direcção e gestão das escolas” (Pinto, 2008:8).

Neste âmbito, na actualidade, e num Estado de Direito, o processo de administração e organização das escolas pressupõe o respeito e a inclusão de todos os elementos envolvidos no quotidiano escolar, onde responsabilidades e esforços são atitudes colectivas e activas dos intervenientes no processo educativo. Daí que Pinto (2007:146-147) afirme que a questão,

---

<sup>4</sup> Segundo Afonso (1995:14) são as perspectivas “iluminista e tecnocrata de procura de ‘one best way’, de descoberta da maneira correcta de organizar e dirigir a escola”.

<sup>5</sup> São os casos de: OCDE, UNESCO, UE, BM ou outras, consoante os casos, e ainda, SADC, UA e CPLP.

“da difusão de valores relacionados com o exercício da cidadania, sentido de justiça, de tolerância, de abertura ao outro diferente, fraternidade e altruísmo, de solidariedade de autonomia responsável, de participação na vida colectiva, constitui motivo de preocupação e tópico central dos projectos de reforma educativa”.

Entretanto, a centralidade da presente pesquisa sobre o sistema educativo moçambicano, não é inocente pois: i. Sendo cidadão moçambicano; ii. Educado no contexto pós-independência; iii. Com a actividade profissional abraçada, já no período do multipartidarismo onde, após a formação superior de base teve grande expressão e entusiasmo com a afectação no curso de Planificação, Administração e Gestão Escolar (PAGE), da Universidade Pedagógica, Delegação de Quelimane (UPQ), sendo professor (assistente estagiário) e exercendo a docência em Psicologia das Organizações; iv. Por outro lado, deve-se ao facto de termos desempenhado a função de director do curso; v. E ainda, anteriormente, termos trabalhado para dois programas de organizações não governamentais (ONGs)<sup>6</sup>, com intervenção comunitária na área da educação, onde lidamos mais com “problemas de falta de autonomia” nas escolas, factos que nos permitiram actualmente, compreender a administração e a organização das escolas numa perspectiva legal-burocrática e diferenciadora. vi. Além disso, a frequência do Curso de Mestrado em Administração Educacional no Instituto de Educação da Universidade do Minho permitiu-nos adquirir conhecimentos diversificados de teorias e princípios subjacentes a modelos organizacionais de administração de sistemas educativos tendo constituído uma oportunidade para discutir e compreender, no âmbito da Sociologia das Organizações Educativas<sup>7</sup> (SOE), a “Administração do Sistema Educativo e Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Recentralização?”.

Deste modo, interessou-nos realizar a pesquisa em Moçambique por ser a terra pátria que nos viu nascer e lá existir a primeira escola que nos ensinou a ler e a escrever. Assim, considerámos estar melhor inteirados sobre a realidade social e que o tema teria importância por constituir uma tentativa de compreender e interpretar os factores “inflexíveis”, inerentes à administração, organização e gestão das escolas. Assim, com a pesquisa, esperamos dar um contributo para a reflexão e discussão sobre as tendências da evolução da administração educacional ao nível da concepção e da prática das políticas educativas, isto é, levantar problemas da participação, questionar rumos e sucessos, identificar obstáculos da gestão participada e problematizar as opções.

---

<sup>6</sup> Referimo-nos aos programas: ADE (Apoio Directo às Escolas, projecto do Banco Mundial em parceria com o Ministério de Educação, pela Proformação, Lda.) e CRSP (M) (Programa de Desenvolvimento Rural na costa litoral Norte de Moçambique da Fundação Agha Khan).

<sup>7</sup> Beetham, (1987:40) esclarece que a sociologia das organizações “estuda as formas organizacionais através de todos os sectores da vida social, independentemente de se localizarem no domínio público ou no privado, na esfera de produção ou do bem-estar social”.

Entretanto, ao dar pistas, pode constituir um marco de denúncias, ao identificar problemas na administração do sistema educativo, ao discutir a sua relevância para a sociedade e o seu impacto na gestão escolar e, simultaneamente, a conclusão do grau de Mestre em Administração Educacional.

## **O problema de investigação**

Em todas as sociedades humanas procura-se preservar a existência do património sociocultural e técnico-científico através da transmissão contínua e progressiva de ideias, sentimentos, crenças, hábitos e aptidões, enfim, padrões de conduta, socialmente considerados úteis às novas gerações. Neste processo de desenvolvimento humano, a escola como organização educativa<sup>8</sup>, ocupa um lugar de destaque na formação e desenvolvimento das gerações, visto que nela se faz a mediação de conhecimentos técnico-científicos às novas gerações de forma planificada e sistemática. Neste contexto, a educação, para além de um direito, é um instrumento de afirmação e integração do indivíduo na vida social e económica, isto é, constitui em qualquer sociedade uma missão nobre e meio básico para capacitar o país de recursos humanos a enfrentar os desafios quotidianos do desenvolvimento rumo à modernidade (e a mudança social).

Deste modo, para a pesquisa, constitui problema de investigação a compreensão da implantação de um regime de natureza socialista e marxista-leninista que, entre outras exigências, pretendia aniquilar a burocracia<sup>9</sup> colonial elitista e implantar uma governação de administração democrática popular, mas que, na prática, e, em particular, no sistema educativo, acabou reforçando a burocracia como mecanismo de recentralização<sup>10</sup>. Neste âmbito, a administração e organização do

---

<sup>8</sup> Para este conceito recomendamos a leitura do trabalho de Licínio Lima (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização*. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988). Braga: IEP. Universidade do Minho.

<sup>9</sup> O Decreto nº 14/87, de 20 de Maio, que aprova o EGFE, 3º parágrafo ponto 1, refere: “é no pleno domínio destas qualidades (a defesa da soberania, consolidação da unidade nacional, aumento da produção e da produtividade do trabalho, a elevação do nível cultural e social e pelo desenvolvimento das bases do socialismo) que podemos garantir a capacidade necessária de planificação, execução e controlo de tarefas, a eficácia, o desenvolvimento da criatividade, o relacionamento permanente com as massas e o funcionamento eficiente das estruturas libertas de burocratismo”.

<sup>10</sup> Silva (2004:28), entende que a “revolução de carácter socialista reproduziu e reforçou a dimensão burocrática da administração”. Apoiando-se em A. Cabral (1999:187), explica que, na democracia popular, “o poder provem da maioria do povo, onde o dirigente é intérprete da vontade do povo e não senhorio do poder que se serve do Partido e não serve ao Partido”, da vanguarda popular de centralismo democrático, onde a sua administração é de participação crítica e de autocrítica das classes operária e camponesa e, deste modo, adopta uma gestão técnico-instrumental e substantiva.



sistema educativo é um factor determinante<sup>11</sup> de sucesso no processo de ensino e aprendizagem (PEA), pois, “tais estruturas podem operacionalizar adequadamente as finalidades educativas propostas ou obstaculizar objectivamente a sua implementação” (Formosinho, 1988:61). Para o efeito, vários factores podem contribuir positiva ou negativamente, dentre os quais, as políticas educativas assentes no modelo de administração das escolas, como são os casos de “reforma decreto” (Lima, 1995:31) de “currículo uniforme, ou seja, ‘pronto-a-vestir’ e de tamanho único” (Formosinho, 1988:64), razão pela qual escolhemos este tema de estudo. Aliás, a escolha do tema “Administração do Sistema Educativo e Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Recentralização?” como factor que influi no PEA e que merece consideração neste estudo, parte do princípio e da convicção de que “quanto maior for a descentralização da administração do sistema educativo maior é a liberdade dos actores, tanto quanto maior pode ser a eficiência dos processos<sup>12</sup>”. Assim, a actividade das escolas depende do modo como elas são reguladas pelo órgão máximo da educação, neste caso, o Ministério da Educação e Cultura (MEC). É de referir que, neste contexto, a população sempre viu a educação em Moçambique como uma promessa de futuro adiada, ora tradicionalmente sujeita a uma administração colonial centralizada, que vinha “destronar o professor autoritário da sala de aula” (Lima, 1998:142), de modo a “libertar” as crianças dos “dilemas” e da privação do conhecimento científico, ora pôr fim à hegemonia do monopartidarismo que impedia a participação informal e directa das famílias e da comunidade.

### **As perguntas de partida**

Em pesquisa social, o trabalho inicial do investigador coincide com a colocação de questões, suposições que servem de fio condutor do processo investigativo, pois, “as situações problemáticas são o pão-nosso de cada dia dos investigadores” (Quivy & Campenhoudt, 2008:251). Deste modo, pela natureza e tipo de investigação, questionamos até que ponto a administração e a organização

---

<sup>11</sup> Teixeira (1995:29-30) acredita que a organização escolar autónoma é a chave da reforma do sistema de administração das escolas, promotora de sucesso escolar e de realização pessoal e social dos actores do processo educativo, isto é, um elemento central na melhoria e funcionamento da escola. Assim, aponta a intervenção e a participação do professor e a colaboração entre todas as categorias de pessoal da escola (director, grupo de professores, alunos e a comunidade, pais), ao tornar a escola capaz de se dirigir a si mesma, de analisar as suas dificuldades e necessidades, de elaborar e executar a sua própria estratégia de mudança.

<sup>12</sup> Segundo Sarmiento (1993:5 e 8) na descentralização, as escolas e os “órgãos são dotados de autonomia e têm a possibilidade de exercer competências próprias, de tal forma que não dependem de nenhuma entidade estranha exemplo, o Governo, as Direcções-Gerais ou Direcções Regionais para tomar as decisões que entenderem no âmbito das competências”.

do sistema educativo no regime monopartidário se demarcou do sistema colonial? E ainda, como a administração democrática do Estado se demarcou do monopartidarismo? Isto é, de que modo as administrações pós-independência, quer a monopartidária, quer a democratização política do Estado, influenciaram a mudança social da escola, ou seja, como é que os seus sistemas educativos conseguiram vencer os atrasos ancestrais do colonialismo de não garantia da autonomia e da participação nas escolas?

Assim, o presente trabalho orientou-se no sentido de obter respostas às seguintes questões:

1. Como se caracterizou a administração e organização das escolas em Moçambique nos períodos de partido único e de multipartidarismo?

2. Em que medida as decisões tomadas, nos diferentes níveis da estrutura do sistema educativo, respeitaram interesses democráticos, participativos, de descentralização e da autonomia das escolas e dos actores educativos?

3. Que políticas educativas estiveram subjacentes à administração e organização das escolas no período pós-independência de 1975 à 1999?

4. Que influências e contributos se verificaram na administração e organização das escolas em Moçambique nos períodos de partido único e de multipartidarismo em decorrência das políticas educativas correspondentes?

Portanto, a presente investigação foi conduzida na base de alguns pressupostos teóricos que representam as constatações iniciais resultantes do trabalho exploratório<sup>13</sup>, levantadas no sentido de suportarem a abordagem teórica e empírica do problema em causa. São os seguintes:

a) a orientação ideológica do Estado moçambicano (marxista-leninista), influenciou a administração do sistema educativo que se caracterizou pela centralização e burocratização da gestão escolar;

b) a administração do sistema educativo e a organização das escolas em Moçambique, no período pós-independência, caracterizaram-se por uma vertente centralista e um funcionamento burocrático das escolas;

c) no período pós-independência de Moçambique, as políticas educativas tenderam para preceitos desconcentrados, segundo uma concepção recentralizadora, de ambiguidade discursiva da descentralização e da democraticidade e modernização do ensino e ainda para uma organização elitista da escola;

---

<sup>13</sup> Quijy & Campenhoudt, (2008:79), referindo-se ao trabalho exploratório, explicam que não “tem como função verificar nem recolher ou analisar dados específicos, mas sim abrir pistas de reflexão, alargar e precisar os horizontes de leitura, tomar consciência das decisões e dos aspectos de um dado problema, nos quais o investigador não teria de certo pensado espontaneamente”.

**d)** a administração do sistema educativo e a organização das escolas em Moçambique nos períodos de partido único e de multipartidarismo foram marcadas cada vez mais pela consolidação do papel dominante do Estado e pelo reforço da “máquina ideológica” do governo, factos incongruentes com a “democracia popular” e a emergência de sociedade civil participativa de um Estado democrático que o país viveu.

### **Os objectivos da pesquisa**

Utilizando teorias de análise organizacional, técnicas e instrumentos de pesquisa em administração educacional como quadros de análise e de interpretação da realidade sociológica, pretendemos desenvolver ao nível geral: i. uma compreensão crítica e pormenorizada da “Administração do Sistema Educativo e a Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Recentralização?” para e, sobretudo, a partir dos normativos produzidos, compreender o funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, entender a evolução administrativa das políticas educativas e esclarecer quadros de racionalidade das políticas, valores, interesses subjacentes à organização e administração do sistema de ensino no período, de modo a perceber as principais alterações do resquício colonial, comprovado como uma administração centralizada, a transição do monopartidarismo para o multipartidarismo, ou seja, compreender se os efeitos estruturais, tornaram as escolas menos formais para a abertura à comunidade; ii. reflectir sobre as relações reservadas à gestão da escola pública na promoção efectiva da igualdade de oportunidades e da emancipação e entender as articulações e desarticulações entre a administração central e as escolas secundárias e ainda, interpretar as concepções ou políticas de regulação e funcionamento do sistema educativo.

Com base nas teorias organizacionais pretendemos analisar as tensões e ambiguidades entre o plano de orientações para a acção e o plano de acção ou real dos actores e, daí, deduzir implicações do tipo de administração na actividade de direcção e gestão escolar no ambiente da escola em particular, destacando as (in)congruências do ponto de vista da justiça e da democracia participativa, isto é, apresentar leituras e percepções de determinados períodos político-administrativos de Moçambique sobre a relevância da organização e administração do actual sistema de educação esclarecendo em que medida ela tem contribuído para o alargamento da participação em geral.

Resumidamente, constituem objectivos específicos da pesquisa, analisar e compreender:

- i) as políticas autonómicas subjacentes à administração das escolas nos dois momentos político-históricos que caracterizaram a sociedade moçambicana desde que o Estado-Nação se estabeleceu com o fim do colonialismo, destacando as prioridades dadas na definição das políticas educativas, formas de comunicação ou articulação entre a administração central e a direcção e gestão das escolas;
- ii) o grau de coerência entre a produção normativa, os discursos políticos e as práticas no sector da educação, em particular no da gestão das escolas secundárias moçambicanas;
- iii) a estrutura da administração do sistema educativo de modo a determinar a organização do sistema educativo em geral e das escolas secundárias em particular;
- iv) os processos mobilizados na tomada de decisões ao nível central;
- v) as articulações e desarticulações na administração do sistema educativo;
- vi) os valores, os princípios orientadores das concepções, jogos de interesses, das políticas da administração central e da participação dos órgãos locais no processo de gestão educativa;
- vii) a configuração do sistema educativo, ou seja, analisar a repartição de competências exclusivas ao nível de administração central e entre a administração provincial, distrital e as escolas;
- viii) a estrutura da organização pedagógica das escolas e os mecanismos de comunicação entre os diferentes órgãos da administração central e entre esta e os órgãos locais de gestão do sistema educativo;
- ix) a participação dos órgãos locais, as comunidades, as autarquias, as famílias e a sociedade civil no processo educativo e na gestão da escola secundária em particular;
- x) as representações que os dirigentes possuem sobre a autonomia na administração e gestão das escolas secundárias.



## PARTE I - ABORDAGEM TEÓRICA

### CAPÍTULO I: ADMINISTRAÇÃO, DIRECÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

#### 1. Análise dos conceitos de administração, direcção e gestão

É na necessidade de desenvolvermos um quadro conceptual da administração que decidimos trazer para o debate reflexões teóricas em torno da temática para, a partir dela, convocarmos abordagens<sup>14</sup> e fragmentos interpretativos que, de alguma forma nos possam dar uma visão mais ampla, de modo a compreendermos a génese dos *Modelos de Organização do Sistema de Ensino* e as *Lógicas de Gestão Escolar*.

Na compreensão de qualquer ramo de conhecimento humano e, sobretudo, nas ciências sociais é irrecusável a relevância da evidência que substancia a perspectiva histórico-teórica dada a grande pluralidade literária, o que exige uma análise e discernimento, a fim de tornar coerente o quase impenetrável manancial de teorias, concepções e abordagens que rodeiam e caracterizam o conceito de administração.

Nesta vertente, o estudo do termo administração, a evolução das suas ideias e doutrinas é ainda mais premente e crucial, porque pode ajudar: a) a perceber os factores condicionantes à sua emergência; b) reduzir a dissonância cognitiva ou a proliferação semântica dado que o mesmo se associa à conceitos de governação, direcção e gestão que, com carácter gestionário afastam a vertente político-organizacional, o que, na educação, nos remete nas palavras de Lima, ao “paradigma da educação *contábil*”<sup>15</sup>; traduzindo o conceito de administração numa polifonia de discursos, como reconhece Silva (2006:35): “na terminologia desta área das ciências da educação, o conceito de ‘administração’ aparece como concorrente, ou mesmo algo mesclado com conceitos de ‘gestão’, ‘direcção’, ‘organização’ e ‘governação’”.

---

<sup>14</sup> Segundo Silva (2006:42), abordagens “são concepções estruturadas dos conhecimentos e da prática que podem ser comparadas aos paradigmas” que na linha de Thomas Kuhn, são “aplicáveis a uma ‘comunidade científica’ em estado pluriparadigmático, ou pré-paradigmático”.

<sup>15</sup> Lima (1998:590) aborda o paradigma da *educação contábil* como “uma definição objectiva e consensual dos objectivos, o predomínio das dimensões mensuráveis e comparativas, a perseguição da eficácia e da eficiência através do recurso a metáforas produtivistas, a reactualização de concepções mecanicistas e instrumentais de organização escolar” [...]. “Nela integram perspectivas de ‘escolas eficazes’ a defesa da ‘gestão centrada na escola’ e de “uma autonomia definida em termos técnico-gestionários”. Segundo (Lima, 2002:91) isto significa, “uma constelação de elementos diversos, tais como a privatização e a desregulação, o *mercado educacional* e as políticas de livre escolha, avaliação institucional, o controlo da qualidade e aferição da eficácia e da eficiência nas organizações educativas, entre outros”.

Considerando que a administração surge associada à crescente complexidade e à escassez de recursos nas organizações, actualmente, assume-se que a realidade é uma sociedade institucionalizada, ou seja, composta de organizações<sup>16</sup>, onde as actividades são planeadas, coordenadas, dirigidas e controladas.

Deste modo, “Administração”, de acordo com o Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea (2001:87), deriva do latim, [*administratio,-ōnis*] que, etnologicamente, significa:

“Acção ou resultado de governar, gerir e dirigir; acto ou efeito de administrar equivalente a direcção, governo, gestão de bens públicos ou particulares, conjunto de pessoas encarregadas de gerir, de administrar um determinado sector, uma empresa pública ou privada, local onde as pessoas exercem as suas funções, que pela qual se assegura a aplicação das leis e o funcionamento dos serviços públicos de acordo com as directivas governamentais, conjunto de serviços que desempenham essa função”.

Entretanto, outros teóricos que se debruçaram sobre administração como Chiavenato (2000:6), entendem que a “Administração”, vem do latim do “*ad* (direcção, tendência para) e do *minister*, subordinação ou obediência e significa aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço ao outro”. Portanto, a palavra administração sofreu uma radical transformação no seu significado original implicando subordinação e serviço. “Em sua origem a palavra administração se refere a uma função que se desenvolve sob o comando de outro, de um serviço que se presta a outro” (*ibid.*: 6-7).

Deste modo, o conceito de administração é plurisignificativo, estando subjacente à actividade do homem nas organizações, actividade essa que tem a ver com a racionalização de recursos na consecução das actividades primordiais tendentes ao alcance das metas organizacionais previamente planificadas pelos próprios actores organizacionais. Portanto, administração foi concebida como uma ordem social, uma representação dos processos, actividade de interpretação dos objectivos organizacionais numa relação lógica sequencial de tipo normativo padronizado, de planeamento, organização, direcção, controle e execução de maneira fixa e mais apropriada de alcance das metas do tipo “*one best way*”<sup>17</sup> (Lima, 1998:74-75). Assim, cada organização requer a

---

<sup>16</sup> Giddens (2007:348) entende “a organização como um grupo amplo de pessoas, estruturado em linhas impessoais e é constituído para alcançar objectivos específicos”. Deste modo, “as organizações, acompanham o indivíduo em todas as etapas de desenvolvimento ontológico, e que esta influência, não pode ser vista totalmente positiva, pois, elas retiram das nossas mãos o poder sobre as coisas, colocando-o sob o controlo de autoridades e dos especialistas, a vigilância como meio de assegurar a obediência dos subordinados em relação aos que detêm uma posição de autoridade. A vigilância consiste na supervisão das actividades das pessoas que integram as organizações, através da manutenção de ficheiros e dados sobre elas próprias”.

<sup>17</sup> De acordo com Pinto *et al.*, (2006:44), *one best way* é um dos aspectos da tomada de decisão no modelo racional que compreende: i) identificação e definição do problema; ii) desenvolvimento de alternativas; iii) avaliação de alternativas, iv) decisão (escolha da alternativa de decisão); e v) implementação da decisão e controlo da mesma. Lima (2005:21) faz saber que em busca da relação

tomada de decisões, coordenação de múltiplas actividades, condução de pessoas, avaliação do desempenho, obtenção e alocação de recursos.

O aparecimento da ciência administrativa é associado à chamada escola clássica, encabeçada por Frederick W. Taylor (1865-1915) que, com a obra de 1911 “*The Principles of Scientific Management*”<sup>18</sup>, desenvolveu uma administração científica fundamentada na importância da tarefa na eficiência<sup>19</sup> do trabalho e, em simultâneo, Henry Fayol (1841-1925), com a “*Administration Industrielle et Générale*” descreveu as funções administrativas (Lima, 1998:106-107; Ferreira, 2001:6).

Portanto, a preocupação e insistência de Taylor numa administração científica de tarefas, era de aplicar métodos científicos aos problemas de Administração, baseando-se “na desumanização do trabalhador” (Lima, 2002:17), ou seja, em leis, normas, regras e princípios claramente definidos e ainda aplicáveis a todos e quaisquer tipos de actividades humanas, nas organizações empresariais (Taylor, 1982).

Os princípios ou funções da administração científica defendidos por Taylor são: 1) o *princípio de planeamento*, que consiste na substituição da improvisação e do empirismo por métodos baseados em procedimentos científicos da divisão do trabalho; 2) *princípio de preparação*, que oferece a selecção e treinamento científico dos trabalhadores; 3) *princípio de controlo*, que visa controlar o trabalho para se certificar de que está sendo executado de acordo com os métodos estabelecidos ou segundo o plano previsto, ou seja, uma certa cooperação entre a administração e o trabalhador para assegurar a consecução do trabalho; e 4) *princípio de execução*, que consiste em distribuir e atribuir responsabilidades para que haja disciplina na execução das actividades, isto é, divisão de responsabilidades entre a administração e o trabalhador, ficando a administração, com a

---

ótima entre meios e fins “a edificação da escola moderna como organização especializada na transmissão de conhecimentos, [...] na socialização das crianças, ‘segundo a definição de Emile Durkheim’, seguiu as orientações típicas das ideologias organizacionais da modernidade e do capitalismo”, desde “o controlo do tempo e do espaço, a especialização e a fragmentação, a separação entre a concepção e execução, os conceitos de ordem e disciplina” como “elementos racional e mecanicistas, portanto uma organização de feição produtivista e instrumental que fragmentou o currículo e taylorizou o ensino”.

<sup>18</sup> Ferreira (2001:6) explica que *The Principles of Scientific Management* constitui uma “análise exaustiva da interdependência e complementaridade existentes entre a gestão científica das empresas e o desenvolvimento da racionalização do processo do trabalho”. Entretanto, a organização racional de Taylor é de racionalidade económica que significa, atingir os fins gastando menos meios e impõe objectivos, evita conflitos, a sua metodologia é a observação e a decomposição analítica e atenta do processo produtivo, de modo a evitar desperdícios (perda de tempo e descanso ao trabalhador).

<sup>19</sup> Na óptica de Pinto *et al.*, (2006:19), eficiência é uma das duas noções importantes ligadas ao desempenho de uma organização. A eficiência avalia a economia de recursos utilizados para realizar os seus objectivos, enquanto que eficácia avalia em que medida esses objectivos estão alinhados com as necessidades sociais que ela se propõe satisfazer, ou seja, em que medida os seus objectivos são adequados. Portanto, a eficiência requer uma boa estruturação dos processos seguidos nas actividades, o que leva tempo e custa dinheiro.



planificação e a organização do trabalho (Lodi, 1971:31; Taylor, 1982; Bernoux, 1985:62; Ferreira, 2001:18-19; Morgan, 2006:32).

Deste modo, na concepção *taylorista*, o principal objectivo da administração era o de “assegurar dois fins, o princípio da máxima prosperidade para o patrão e ao mesmo tempo ao empregado. A máxima prosperidade significava: para o empregador lucros a curto e longo prazos e para o empregado remuneração gradualmente maior” e pleno desenvolvimento de suas capacidades (Lodi, 1971:31; Taylor, 1982:29-30), isto é, “alcançar o máximo rendimento, assente na divisão do trabalho e na máxima eficácia e rentabilidade da organização”. Este objectivo, segundo Lima (1998:107-108 e 110), viria a ser esquecido pelos *Neotayloristas*. A prosperidade mútua só poderia pressupor ausência de conflitos entre administração e o funcionalismo consensual e, assim, defendia a substituição do conflito (*ibid.*; Lodi, 1971:31). Taylor concebia uma visão de organização quando se referia aos direitos dos consumidores (o povo), como sendo superiores aos dos empregados e dos seus aliados (os empregadores), recomendando a sua participação na definição dos resultados ou produtos organizacionais (Taylor, 1982:123; Lima, 1998:110).

Teixeira (1995:16-17) associa os princípios ou ideias de Taylor em quatro pontos no sistema educativo: 1. Uma preocupação constante dos professores pela “‘educação’, pela ‘instrução’ do aluno, em substituição do operário, em que o capataz era o responsável pelo alcance da eficiência e prosperidade”; 2. A condução do processo educativo por diversos professores especializados, proveniente do princípio de múltipla supervisão; 3. Uma evidência da tarefa que concorre no acto de que nenhum professor eficiente pensaria em dar aos seus alunos uma lição indefinida ou não preparada; 4. “‘O trabalho de cada operário é preparado inteiramente pela administração com pelo menos um dia de antecedência’ e nessa preparação ‘não só se especifica o que deve fazer-se mas também como deve fazer-se e o tempo exacto concedido para o fazer’”, sendo que, para a autora (*ibid.*), são orientações que ressoam na formação de professores.

Por seu turno, os estudos de Fayol (1984:23-25) incidiram na racionalidade administrativa e, sobretudo, nas componentes estruturais e funcionais, onde identificou e dividiu o conjunto das operações ou seis funções essenciais que existem sempre em todas empresas, (sejam elas, simples ou complexas e pequenas ou grandes), em seis grupos, nomeadamente: i) *operações técnicas* (produção, fabricação, transformação); ii) *operações comerciais* (compras, vendas, permutas); iii) *operações financeiras* (procura e gerência de capitais), iv) *operações de segurança* (protecção de bens e de pessoas); v) *operações de contabilidade* (inventários, balanços, preços de custo, estatística etc.,) e ainda, vi) *operações ou função administrativa, ou simplesmente as funções*

*básicas da administração* (previsão, organização, direcção, coordenação e controlo) (Fayol, 1984:23-25; Ferreira, 2001:16-17). Fayol evidenciou e diferenciou as cinco primeiras funções descritas da última, a “*função Administrativa*” que, no seu entender, “nenhuma das cinco primeiras funções precedentes tem o encargo de formular o programa geral de acção da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar os esforços e de harmonizar os actos” (Fayol, 1984:25). Assim, Fayol valoriza mais a função administrativa, considerando-a mais fundamental para o funcionamento normal de qualquer empresa, sendo que “administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar”(ibid.:26; Lima, 1998:111).

Fayol distinguiu ainda a *Função Administrativa da “Direcção”* uma operação que consiste em conduzir a empresa, procurando obter as maiores vantagens possíveis sobre os recursos dispostos e metas definidas. Deste modo, a *Administração* não é senão uma das seis funções, cujo ritmo é assegurado pela “*Direcção*” que é garante do funcionamento das seis funções, ocupando lugar nas funções hierárquicas dos altos chefes como actos de exclusiva legitimidade parecendo que elas são exclusivamente administrativas (Fayol, 1984:26; Lima, 1998:111). Por conseguinte, as responsabilidades dos chefes nas organizações passariam a centrar-se na *função administrativa*, significando que devem: a) prever (perscrutar, visualizar o futuro e traçar, desenhar um programa de acção), b) *organizar* (constituir a estrutura, material e humana, do empreendimento ou seja, construir o duplo organismo, material e social, da empresa), c) *comandar* (manter, dirigir e orientar a actividade do pessoal), d) *coordenar*, (unificar, ligar, e harmonizar todas as actividades e todos os esforços), e) *controlar* (verificar, assegurar-se que tudo ocorre de acordo com as regras pré-estabelecidas e as ordens dadas a priori) (Lodi, 1971:46; Fayol, 1984: 23-26; Lima, 1998:111).

Entretanto, a inesgotável contribuição de Fayol na administração conta ainda mais com os famosos 14 princípios gerais de administração que aplicou com mais frequência e, não obstante, chama a atenção para que não sejam considerados como se fossem rígidos ou absolutos pois, na sua óptica, considera-os como sendo maleáveis e adaptáveis a qualquer circunstância ou tempo, dando a entender que a sua aplicação é contingencial como nos alerta a seguir:

“O número dos princípios de administração não é limitado. Qualquer regra, qualquer instrumento administrativo que fortaleça o corpo social ou facilite seu funcionamento pode-se alinhar entre os princípios e durante o tempo em que a experiência o confirmar nessa posição. Qualquer modificação no estado das coisas pode determinar uma alteração dos princípios que esse estado criou anteriormente” (Fayol, 1984:43-44).

Os catorze princípios enunciados por Fayol, são: i) *Divisão do trabalho* – especialização dos funcionários desde o topo da cadeia hierarquia até os operários da fábrica, em favor da eficiência, da produção e do aumento e da produtividade; 2) *Autoridade e responsabilidade* – autoridade é o

direito dos superiores darem ordens que teoricamente serão obedecidas, tendo em conta que o definido nem sempre é o praticado devido às “infidelidades normativas” (Lima, 1992:159-160; Lima, 1998:170-180; Silva, 2004:310). Assim, a responsabilidade é contrapartida da autoridade; 3) *Disciplina* – necessidade de estabelecer regras de conduta e de trabalho válidas para todos os funcionários. Deste modo, Fayol alertava que a ausência de disciplina gera caos na organização; 4) *Unidade de comando* – um funcionário deve receber ordens de apenas um chefe, evitando contra-ordens; 5) *Unidade de direcção*, - o controlo único é possibilitado com a aplicação de um plano para grupo de actividades com os mesmos objectivos; 6) *Subordinação do interesse particular ao interesse geral*, em que os interesses gerais da organização devem prevalecer sobre os interesses individuais; 7) *Remuneração do pessoal* - esta deve ser suficiente para garantir a satisfação dos funcionários e da própria organização; 8) *Centralização* - as actividades vitais da organização e sua autoridade devem ser centralizadas; 9) *Hierarquia* - defesa incondicional da estrutura hierárquica, respeitando à risca uma linha de autoridade fixa; 10) *Ordem* - deve ser mantida em toda a organização, preservando um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar; 11) *Equidade* - a justiça deve prevalecer em toda a organização, justificando a lealdade e a dedicação de cada funcionário à empresa; 12) *Estabilidade do pessoal* - uma rotatividade alta tem consequências negativas sobre o desempenho da empresa e a moral dos funcionários; 13) *Iniciativa* - deve ser entendida como a capacidade de estabelecer um plano e cumpri-lo; 14) *União do pessoal* - o trabalho deve ser conjunto e colectivo, facilitado pela comunicação dentro da equipa. Os integrantes de um mesmo grupo precisam de ter consciência de classe, para que defendam os seus propósitos (Lodi, 1971; Fayol, 1984: 44-67; Costa, 1996:43-44; Lima, 1998:112; Ferreira, 2001:18-19).

Entretanto, na comparação entre a “divisão do trabalho” e a “centralização”, Fayol (1984:58-59) considerava a centralização como um factor natural do funcionamento do organismo humano onde “o cérebro” como direcção, emana as ordens que movem as partes do organismo. Afirmava que a centralização não era um sistema de administração bom ou mau que pode ser adoptado ou abandonado à vontade dos dirigentes ou das circunstâncias, pois, “o problema de centralização ou descentralização é uma simples questão de medida, de ‘grandeza’ trata-se de encontrar o limite favorável à empresa”. Portanto, Fayol aconselha a melhor utilização possível das faculdades de todo o pessoal, que deveria ser o objectivo a atingir, devendo ser a preocupação dos administradores no exercício da sua actividade. Assim, para Fayol, “encontrar a medida certa que dê o melhor rendimento total este é o problema da centralização e da descentralização, isto é, tudo que aumenta a importância das funções dos subordinados é do terreno da descentralização e tudo que diminui a

importância dessas funções pertence à centralização” (*ibid.*; Lima, 1998:112), e vice-versa.

Entretanto, Lodi (1971:32 e 46), comparando os princípios de Taylor e Fayol vê que existe uma contradição, pois, Taylor advogou a supervisão funcional onde um operário deveria ser controlado por diversos supervisores especializados num aspecto da tarefa do operário, o que, ao contrário, Fayol defende a unidade de comando, isto é, uma administração rigorosa, de ordem na empresa, onde um subordinado está para um único chefe. Deste modo, Taylor presumia uma administração funcional onde a especialização tinha um papel preponderante na consecução e na obtenção de bons resultados (satisfatórios à organização). Para Lima (1998:112), assim se “estabelece com clareza uma orientação incongruente com preocupações de carácter democrático e participativo, recusando-os mesmo, pois, prefigura um tipo de organização onde não há espaço institucional para a participação”. Isso, até certo ponto, pode-se compreender admitindo o contexto histórico e socioeconómico da época, isto é, o Taylorismo e o Fayolismo como ideologias dominantes de organização do trabalho no mundo, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa que, com a revolução industrial desenvolveram um movimento racionalizador de trabalho nas organizações, pela necessidade de aumentar a eficácia e eficiência no trabalho, face ao acelerado e desordenado crescimento das empresas, rendidas pelo lucro, condicionado cada vez mais pelas perspectivas uniformistas de leis da concorrência e da competição desleais que se avolumavam cada vez mais sem limites entre as empresas (Torres, 2004:41).

De acordo com Lima (1998:113), as décadas de vinte e trinta foram caracterizadas pelos trabalhos de vários discípulos e seguidores de Taylor e Fayol, bem como rupturas, momentos que também se fizeram passar as maiores críticas. Por outro, a teoria clássica foi vista como uma teoria da “máquina” de super-especialização que mecanizava o operário, tendo originado uma visão microscópica das capacidades do homem que o tomava isoladamente, isto é, o homem como apêndice da “máquina” industrial, uma abordagem de organização formal, eminentemente prescritiva e normativa e ainda que assenta numa base tipicamente de sistema fechado e mecanicista. Entre outros seguidores, surgiu Henry Ford, (1863-1947) cujos contributos não se deram no plano técnico, sendo mais de natureza financeira, o que leva alguns autores, como Freire (2001:58), a considerar o fordismo como um taylorismo assumido.

Em suma, Taylor (1856-1915), que se notabilizou na ênfase das tarefas, Henri Fayol (1841-1925), que colocou ênfase na estrutura organizacional e ainda Henry Ford (1863-1947), são os três grandes precursores da administração, que correspondem ao movimento estruturante da Administração Clássica, cuja preocupação teve como meta o aumento da máxima eficiência através

de normas e processos técnicos, que se traduzem na excessiva ênfase na eficácia, nos métodos adequados, na racionalização do trabalho, na crença no homem económico e não social, na divisão do trabalho, na organização formal, na hierarquia de autoridade, portanto, uma “teoria heterónoma” (Bobbio, 1995:139) caracterizada pela falta de autonomia, distanciação entre concepção e execução, autocracia e separação das massas nas principais decisões, o que remete ao princípio de centralização das decisões e de “contra a autonomia”<sup>20</sup> no sistema educativo.

Para Teixeira (1995:17-18), o estudo de tempos e movimentos na administração Taylorista se reflecte na organização e gestão da escola desde: i) o calendário escolar, com os seus tempos de trabalho e de descanso rigidamente estabelecidos; ii) os programas definidos até à minúcia; iii) a organização das aulas, com os seus múltiplos ‘instrutores’; iv) a planificação das aulas; preocupação constante dos professores em instruir e educar os alunos, dando-lhes ajuda mais cordial; a ligação estreita entre instrução e controlo.

Neste contexto, o conceito de Administração Educacional apresenta-se muito diluído pois, pode-se afirmar que ele se caracteriza pela filiação teórica a essas ideologias da ciência administrativa e às relações que mantém com a administração pública<sup>21</sup>, aliás, segundo Silva (2006:35-36), surge em concorrência com o conceito de *Educational Management*, ou seja, (Gestão Educacional), onde encontramos *School Management* (gestão escolar), *School Government* (governo da escola) e *School Organization* (organização escolar). Nesta perspectiva, a administração tem um sentido mais amplo e agrega as funções de gestão e direcção.

### **1.1. Direcção e Gestão Escolar**

A propósito da distinção de conceitos de Direcção e Gestão, Lima (1998:113), recorda-nos que, entre outros, os primeiros a distinguir ‘administração’ conceito geral da Direcção e Gestão, são Oliver Sheldon, para quem a Direcção designa a determinação da política, coordenação e controlo da execução enquanto que a Gestão, ‘*management*’ é o desenvolvimento da política dentro dos limites decididos pela direcção. Este autor (*ibid.*), entende que esta distinção é também subscrita por Lyndall F. Urwick, autor responsável pelo desenvolvimento e pela reorganização das funções administrativas propostas por Fayol, através da criação da sigla *POSDCORB* e pela análise,

---

<sup>20</sup> Afonso (2002:116) entende que a contra autonomia na educação “equivale a contra autonomia profissional, onde os professores são acusados de ignorar as necessidades da economia”.

<sup>21</sup> Barroso (2002:277) afirma que “o desenvolvimento recente, a partir da década 80 de estudos sobre administração, gestão e organização escolar foi marcado inicialmente pela influência da literatura sobre a administração e gestão de organizações em geral, quer no domínio da ‘administração pública’, quer da ‘gestão empresarial’”.

organização e síntese dos princípios de Taylor. Também, Formosinho *et al.*, (1988:155), afirmam que, quando Gulik e Urwick consagraram a sigla *POSDCORB*<sup>22</sup> ficou claro que direcção e gestão é “entendida como a conjunção de funções de organização, recrutamento de pessoal, coordenação, informação, etc.,” [...] e “são efectivamente, distintas e representam diferentes funções administrativas abrangidas pelo conceito mais amplo de administração”.

Deste modo, o estabelecimento dos conceitos de direcção e gestão nas organizações educativas e, sobretudo, na administração educacional, levanta discussões de índole política e técnica, por estar em causa a questão da educação pública, ou seja, ter-se em vista o interesse público, na administração pública<sup>23</sup>. Esta matéria também constituiu preocupação do grupo da *CRSE* em Portugal ao tentar interpretar a actividade praticada nas escolas básicas e secundárias, pelos directores<sup>24</sup> das escolas. Na dicotomia direcção e gestão, a *CRSE*, concebia como princípios gerais da administração das escolas: i) a participação; ii) a interacção escola/comunidade; iii) a prevalência de critérios científicos pedagógicos sobre os administrativos. As suas propostas visavam “assegurar o princípio democrático e participativo” envolvendo na direcção e gestão das escolas, a comunidade educativa, diferenciando funções de direcção e de gestão. Eis os princípios:

“1. Potenciar a realização dos objectivos educativos de modo a assegurar os objectivos educativos, por um lado, e as estruturas organizacionais e administrativas, por outro (valor instrumental da direcção e gestão), e assegurar o primado da pedagogia sobre a administração, e da gestão pedagógica sobre a gestão administrativa; 2. Garantir a formação dos alunos nos valores da democracia e da participação, oferecendo-lhes modalidades obrigatórias e facultativas para o seu desenvolvimento moral e social (função instrumental da participação dos alunos); 3. Assegurar o princípio democrático e participativo consagrado na Constituição da República e na Lei de Base do Sistema Educativo, envolvendo na direcção e gestão professores, alunos, famílias, autarquias e instituições locais, 4. Realização no quadro de uma administração regional descentralizada, garantindo uma articulação entre a comunidade escolar e comunidade família; 5. Assumindo que as escolas são organizações complexas, apontar para uma progressiva especialização das funções de gestão distinguindo funções de direcção e funções de gestão [...]” Formosinho *et al.*, (1988:156).

Neste âmbito, Lima (1988:160) propôs o modelo de “direcção democrática e gestão técnica”: Nesta perspectiva, na escola do interesse público, todos os membros da sociedade são envolvidos e considerados agentes transformadores, sujeitos activos do próprio processo de administração e

---

<sup>22</sup> Planear, organizar, prover pessoal, dirigir, coordenar, informar e orçamentar.

<sup>23</sup> Amaral (2008:25 e 27) considera que, “quando se fala em administração pública tem-se presente todo um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por esta organizados. Assim, onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, aí surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da colectividade”.

<sup>24</sup> Barroso (2005:167) utiliza a expressão “director da escola como designação abrangente para referir o cargo exercido pelo principal responsável da gestão de topo de uma escola”. “Na tradição legislativa portuguesa significa ‘reitores’ dos liceus ou ‘directores’ das escolas preparatórias e técnicas antes do 25 de Abril de 1974, aos ‘presidentes dos conselhos directivos’ da legislação de 1976, aos ‘directores executivos’ da legislação de 1991, aos ‘presidentes dos conselhos (ou directores) executivos’ da legislação de 1998, variações em função dos contextos político-administrativos que determinaram as mudanças da gestão escolar a partir de 1974”.

organização. Dividem responsabilidades, conjugam esforços e otimizam procedimentos, através do planeamento, execução e comprometimento contínuo em avaliar as acções desenvolvidas, rumo ao sucesso, isso, em benefício da comunidade escolar e a circunvizinha. Significa também que não há “autocracia”<sup>25</sup>, no estabelecimento do projecto de desenvolvimento, de metas a alcançar, resultando em uma gestão escolar consciente e eficaz<sup>26</sup>.

Deste modo, a direcção ocupa-se principalmente da definição de políticas, de valores e de orientações gerais da organização, ao passo que a gestão é predominantemente a execução técnica daquelas políticas e orientações, isto é, a organização dos elementos humanos e materiais, a coordenação e a avaliação, com vista a realizar os objectivos pré-colocados pela direcção da organização do sistema educativo (Formosinho *et al.*, 1988:155; Lima, 1988:160; Silva, 2001:82; Flores, 2005:24). Entretanto, se a direcção é predominantemente política (*lato sensu*), seleccionando valores e orientações, é exactamente neste domínio de funcionamento democrático da escola que se exige a participação de todos os interessados no processo (Formosinho *et al.*, 1988:155; Silva, 2001:82) e a gestão é predominantemente técnica, exigindo sobretudo a capacidade de organização e de implementação (*ibid.*). Por conseguinte,

“a direcção é que é democrática ou não, sendo a gestão uma função predominantemente técnica, de execução, que pode ser realizada através de um estilo mais ou menos democrático (isto é, participativo) em termos de liderança mas, em todo caso, um estilo que depende de várias circunstâncias institucionais e pessoais que dificilmente poderá ser imposto por lei, mas antes conseguido por intermédio de uma formação adequada” (Formosinho *et al.*, 1988:155-156).

Após ter-se constatado que “a direcção da escola não tem estado tradicionalmente dentro da escola mas tem sido externa à escola” e a necessidade de “recolocá-la, realocá-la dentro da escola” (Formosinho, 1989:55; Lima, 1995:33). Lima (1995:33) reconhece a necessidade de não profissionalização da gestão escolar, como forma de não “salvaguardar um aparelho centralizado” que recentraliza, não do ponto de vista administrativo mas também do ponto de vista político (*ibid.*:35-36). Assim, defende “uma formação inicial e contínua em administração escolar, extensível a todos professores” como forma de “qualificar cada vez mais profissionais para o

---

<sup>25</sup> Para Morgan (2006:149), autocracia significa, “governo absoluto em que o poder é sustentado por um indivíduo ou pequeno grupo e apoiado pelo controle de recursos críticos, pelo direito de propriedade ou posse de direitos, tradição, carisma e outras razões para invocar privilégios pessoais”.

<sup>26</sup> A gestão consciente e eficaz da escola resulta do “gozo” da autonomia da escola como devolução de poderes e não mera delegação (Lima, 1995:35), possível num “*modelo de gestão praticado*” onde há pluralidade de modelos de gestão em vez de um modelo decretado único, rígido e formalista (*ibid.*:32). Para Barroso (1995a:22), “a gestão de uma escola deve ser uma gestão adequada às características organizativas de uma escola” que obedece: i) a escola como organização; ii) com fins educativos; iii) finalidade objectiva, concreta e imediata, para as pessoas que vivem ao lado da escola. O resultado de uma escola é o resultado do trabalho do aluno e do trabalho do professor responsável, não é um produto que se chama aluno formado (*ibid.*).

eventual exercício de funções na administração e no governo democrático das escolas” (*ibid.*:34). Para Silva (2006:40), o aperfeiçoamento das técnicas de gestão e a crescente valorização da cultura técnica, tende a ganhar, cada vez mais, preponderância dentro das abordagens tecnocráticas<sup>27</sup>.

Drucker (2008:15), na tentativa de conceituar a gestão, explica que quando Karl Marx iniciou a escrever o *Capital*, em 1850<sup>28</sup>, “não existiam ‘gestores’, apenas ‘capatazes’ que, sendo eles próprios trabalhadores, impunham disciplina a uns quantos colegas ‘proletários’”. Quando começou a 1ª Guerra Mundial estava a começar a surgir a noção da existência da gestão<sup>29</sup> quando, entre outras formas, começou-se a “contratar um grande número de colaboradores com conhecimentos e qualificações para fazerem o trabalho produtivo [...]” (*ibid.*:16). “Nessa altura, a única grande organização permanente que existia era o exército, cuja estrutura de comando e controlo tornou-se o modelo”. Isto é, um modelo de comando com poucos no topo a dar ordens e muitos na base a obedecer, o que permaneceu como norma, e começou a mudar quase de imediato, à medida que o conhecimento especializado de todos os géneros começou a invadir as empresas (Drucker, 2008:17).

Segundo Drucker (2008:18), durante a 1ª guerra Mundial, as funções normais de uma fábrica tinham evoluído, já contavam com investigação e engenharia, fabrico, vendas, finanças e contabilidade e, um pouco mais tarde, recursos humanos (ou departamento de pessoal). Nesta época, “um grande número de trabalhadores pré-industriais não qualificados tiveram de se tornar, praticamente de imediato, colaboradores produtivos”. De modo a satisfazer essa necessidade, empresas nos EUA e no Reino Unido começaram a aplicar em grande escala a teoria da gestão científica desenvolvida por Frederick W. Taylor, cuja evidência era a formação sistemática de trabalhadores sem qualificações. E durante as décadas de 1920 e 1930<sup>30</sup>, a gestão foi aplicada a

---

<sup>27</sup> Para Lima (1995:34), esta agenda tecnocrática ganha terreno na medida em que usa linguagem modernizadora, racionalizadora face aos princípios democráticos participativos e autonómica com discursos retóricos de projecto educativo, descentralização, autonomia e comunidade educativa.

<sup>28</sup> Drucker (2008:15) explica que, até esta altura, a maior empresa industrial na época com um dos negócios mais rentáveis era a fábrica de fição de algodão de Manchester, que empregava menos de 300 trabalhadores e era propriedade do amigo e colaborador de Marx, Frederich Engels.

<sup>29</sup> Segundo o Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, (2001:1894) etimologicamente, a Gestão do latim *ōnis* é equivalente a gerência que significa: “actividade ou processo de administração de uma empresa, uma organização, um património, um negócio; [...] tendo em conta os recursos, a sua estrutura e as suas capacidades de produção”; o “conjunto de acções ou operações de administração de uma empresa, organização, património, [...] durante um determinado prazo; modo de gerir, administrar”. Portanto, a gestão tem a ver com a “utilização racional e controlada de certos recursos disponíveis, feita em função de determinados objectivos”.

<sup>30</sup> Drucker (*Ibid.*:19) expõe alguns nomes de pioneiros da gestão norte-americana como Thomas Watson Sr. na IBM; Robert E. Wood na Sears, Roebuck e George Elton Mayo na Harvard Business School.



muitas outras áreas, sendo que a descentralização surgiu para combinar as vantagens da grandeza e as vantagens da exiguidade dentro de uma empresa (*ibid.*:18-19). Deste modo, os pioneiros da gestão questionavam “o modo como a produção estava organizada”, tendo concluído que: a linha de montagem era de um compromisso de curto prazo e apesar da sua enorme produtividade; era economicamente débil devido à sua inflexibilidade e à má utilização de recursos humanos e até à fraca engenharia. Após reflexões, levaram à “automação” como forma de organizar o processo de fabrico, ao “trabalho em equipa”, aos círculos de qualidade e à organização baseada na informação como a forma de gerir os recursos humanos, isto é, significando inovação de gestão e simultaneamente, representou a aplicação de conhecimento no trabalho e, entre outras, a substituição da suposição, do músculo e do trabalho penoso por um sistema e informação, ou seja, na máxima taylorista, “trabalho árduo” por “trabalho com inteligência” (Drucker, 2008:19).

Nesta faceta, de acordo com Pinto *et al.*, (2006:20), gerir é o acto de coordenar as actividades das pessoas e os recursos de uma organização (ou de uma sua parte)<sup>31</sup> para (definir e) prosseguir os objectivos. Drucker (2008:20), entende que após a II Guerra Mundial a actividade de gestão deixa de ser exclusivamente de negócios, pelo que “por todo o mundo, a gestão tornou-se a nova função social<sup>32</sup>”, cujas responsabilidades se baseiam: i. na definição da estratégia e dos objectivos certos; ii. no desenvolvimento de pessoas; iii. na avaliação do desempenho e no *marketing* dos serviços da organização (*ibid.*).

Na perspectiva de administrar a educação como actividade técnica e, por conseguinte, uma actividade política, segundo Silva (2006:38), surge a função de administrador escolar que significa uma actividade do responsável pela gestão da escola (“ou alguém que representa a escola, num enquadramento de gestão unipessoal, ou como representante de órgão de gestão colegial”), como membros de uma equipa de gestão colegial da escola ou membros de órgãos de administração no contexto de organizações educativas não escolares. Isto é, o termo, no âmbito da educação, refere-se a todo aquele(a) que tem a responsabilidade de direcção ou gestão de actividades educativas.

Em suma, os conceitos de direcção e gestão, segundo Silva (2001:80) são componentes da administração. Hierarquicamente, a administração ocupa o topo da pirâmide devido à sua identificação com a ideia de atribuição de poderes (conferir). Sendo que a “expressão administração educacional [...] possa compreender as teorias de gestão de educação” (Silva, 2006:34). Seguindo o

---

<sup>31</sup> Pinto *et al* (2006:20) afirmam que, por vezes, alguns objectivos são estabelecidos por entidades exteriores à organização, é o caso dos órgãos de tutela, que estabelecem os principais objectivos para uma organização do sector público, por exemplo.

<sup>32</sup> Segundo Drucker (2008:20) a gestão é uma actividade que se aplica à “todas instituições do sector terciário, como hospitais, universidades, igrejas, organizações artísticas e de serviço social, seja em organizações com/sem fins lucrativos”.

raciocínio de (Silva, 2006:42-43) a administração educacional resume-se numa tipologia tripartida a considerar: abordagem legal-burocrática (segue interpretações jurídico-legais da administração pública e é de carácter burocrática); abordagem empresarialista (circunscrita na visão empresarial) e a abordagem sociopolítica (teorizada e fundamentada nas ciências humanas, é de ímpeto sociológico).

Portanto, de uma maneira geral administração nas três abordagens referidas, a gestão ocupa menos espaço, tem como preocupações conteúdos mais técnicos e menos políticos. E a análise e aplicação dos conceitos varia conforme os níveis ou graus de centralização dos sistemas educativos, sendo, neste caso, mais simples definir em sistemas políticos centralizados e, no caso do desconcentracionismo, as funções de administração são próprias do Estado e das Autarquias, integradas na Administração Pública, central, regional e local, no plano macro do sistema educativo. No âmbito da administração do sistema educativo,

“as actividades de planificação, organização, direcção e controlo, visam assegurar o funcionamento do sistema no seu conjunto unitário e a ‘Gestão’ para as mesmas actividades no funcionamento da escola como organização; assim, ‘Administração’ para significar a definição de metas e das políticas da escola no quadro da autonomia, onde se insere a direcção e “gestão” para significar o processo de optimização dos recursos que vão permitir concretizar as políticas” (Silva, 2001:80-81).

segundo as lógicas imanentes na gestão escolar, fenómenos que reportam de um modo geral à administração das actividades educativas.

## **1.2. Lógicas de gestão escolar e as concepções dos directores**

Barroso (2005:147), partindo de um estudo realizado por uma equipa da *Open University* de Londres (Morgan, Hall e Mackey, 1983) que visava categorizar os diversos tipos de funções e papéis desempenhados e o modo como são exercidos pelos directores de escolas secundárias baseou-se numa estrutura analítica das três grandes categorias de tarefas de gestão de ‘chefes executivos’ de uma empresa:

“Tarefas ‘técnicas’ (de acordo com a natureza específica das actividades da organização); ‘de concepção’ (relativas ao funcionamento global e controlo da organização); ‘relações humanas’ (abrange todos os aspectos da gestão de pessoal). [...] ‘gestão externa’ (relações com a comunidade e prestação de contas)” (Barroso, 2005:147 *apud.* Katz (1974)).

Deste modo, com base nos dados obtidos, desenvolveram-se dezasseis categorias que se seguem de tarefas praticadas ao pormenor pelos directores das escolas secundárias:

“**Tarefas Técnicas/Educativas:** i) *Identificação dos objectivos* – identificar e decidir em conjunto com todas as partes interessadas, o conjunto das metas e objectivos da escola; ii) *Currículo académico* – adaptar o currículo ao nível e necessidades dos alunos e atribuir responsabilidades na realização de tarefas de ensino aos diferentes departamentos, professores e alunos; iii) *Acompanhamento pessoal dos alunos* – determinar uma política e organizar o acompanhamento pessoal dos alunos; iv) *‘Ethos’* – decidir o ‘ritual’ escolar e as regras de conduta de alunos e pessoal docente; v) *Recursos* – escolher e seleccionar os professores, afectar as subvenções previstas no orçamento, definir o número de lugares e controlar os recursos da escola e o orçamento em geral. **Tarefas de Concepção/Gestão Operacional:** i) *Planificação, organização, coordenação e controlo* – definir regras, responsabilidades e mecanismos necessários à elaboração da política interna da escola e do seu controlo, incluindo a delegação de responsabilidades em professores que desempenham funções de gestão. Coordenação com outros estabelecimentos de ensino da sua zona escolar; ii) *Afectação do pessoal* – definir as tarefas do pessoal e características do posto de trabalho; iii) *Avaliação do ensino e manutenção de dossiers* – avaliar o nível de ensino dispensado nas aulas e os progressos realizados em todos os domínios da política geral da escola, através da definição de critérios e instrumentos de avaliação. Redigir relatórios e conservar os registos e dados estatísticos; iv) *Edifícios, terrenos e instalações* – assegurar a vigilância, a segurança e a manutenção das instalações. **Tarefas de Relações Humanas/Liderança e Gestão de Pessoal:** i) *Motivação* – ‘motivar’ os professores e os alunos pela sua influência pessoal, com incentivos e pela atenção prestada às necessidades de cada um, à sua saúde, segurança e condições de trabalho em geral; ii) *Desenvolvimento do pessoal* – definir uma política e os meios para a formação, apoio e desenvolvimento do pessoal docente; iii) *Resolução de conflitos entre pessoas e grupos, ou no interior de cada grupo* – resolver problemas e conflitos através da condução de reuniões, negociação, arbitragem e conciliação; iv) *Comunicação* – assegurar uma efectiva difusão da política do estabelecimento de ensino e das notícias sobre actividades e acontecimentos que interessam à vida escolar, mantendo uma comunicação nos dois sentidos. **Tarefas de Gestão Externa/Prestação de contas e Relação com a Comunidade:** i) *Prestação de contas ao conselho e as autoridades locais, regionais e centrais* – assistir as reuniões do conselho de escola, apresentando relatórios, estabelecer ligação com o presidente do conselho de escola, dar a conhecer a política da escola ao conselho e obter o seu apoio. Aplicar as políticas definidas pelas autoridades escolares e obter parecer e apoio técnico dessas entidades; ii) *Pais e comunidade em geral*, determinar a política e medidas necessárias para obter apoio e envolvimento dos pais no funcionamento da escola. Dar notícias da escola à comunidade e auscultar a sua opinião sobre o seu funcionamento; iii) *Empregadores e organismos externos* – estabelecer comunicação com empregadores a respeito de expectativas e oportunidades de emprego, estabelecer ligações entre a escola e outros organismos, departamentos ou serviços que podem apoiar a escola” (Barroso, 2005:148).

Segundo estudos sobre o modo como os directores escolares gerem a conflitualidade latente entre os papéis de ‘administrador e de líder profissional’ em escolas eficazes, a acção do director consiste na influência que exerce sobre o “clima e a cultura”<sup>33</sup> da organização destacando-se a capacidade que ele tem para definir prioridades baseadas na missão central da escola e obter o apoio e comprometimento dos professores para a realização da actividade educativa (*ibid.*).

Deste modo, foram geradas cinco competências actuais encontradas pelos investigadores nos Estados Unidos em que se pressupõe que a acção do director é “factor determinante de ‘sucesso’ da escola”:

“A capacidade para articular uma filosofia para a escola, com a visão do que ela deve ser; A capacidade para convencer os outros para trabalharem no sentido desta visão; A disponibilidade para partilhar responsabilidades de gestão da escola através do incremento da autoridade dos outros; Fortes competências para enfrentar

---

<sup>33</sup> Oliveira *et al.*, (1998:32-33) com base em (Beckard, 1972:19) definem os dois conceitos da seguinte maneira: a cultura em organização significa “um dado ‘modo de vida’, um sistema de crenças e valores, uma forma aceita de interacção e de relacionamentos característicos de determinada organização [...] o clima constitui o ambiente psicológico de uma dada organização, envolvendo diferentes aspectos que sobrepõem em graus diversos, como o tipo de organização, os tipos de técnica empregadas, as políticas de recursos humanos, as metas formais, os regulamentos internos, além de atitudes, sistemas de valores e formais de comportamento social que são encorajados no interior das organizações”.

problemas, o que inclui a capacidade para tomar decisões e actuar rapidamente para resolver problemas; e Capacidade de convicção para gerir o ambiente externo da escola, uma espécie de político destemido capaz de aceitar riscos”. (Barroso, 2005:150-151 *apud*. Weindling 1990:191).

Segundo Barroso (*ibid.:151*) “os resultados destas investigações encontram-se [...] incorporados em diplomas normativos<sup>34</sup> que regulam o exercício profissional dos directores de escolas em vários países”. O *National Standards for Headteachers*, define a principal missão do director da escola, inventaria resultados esperados a alcançar com a sua efectiva liderança, identifica os conhecimentos profissionais a possuir e, ainda, apresenta uma lista de ‘skills’ e atributos que se apresentam a seguir:

“Liderança: capacidade para liderar e gerir pessoas que trabalham em função de metas comuns. -Tomada de decisão: capacidade para investigar, resolver problemas e tomar decisões. - Comunicação: capacidade para apresentar os seus pontos de vista de maneira clara e compreender os pontos de vista dos outros. - Gestão de si mesmo: capacidade para planificar o tempo de trabalho e organizar-se de maneira eficaz para o realizar” (*ibid.:151*).

Deste modo, quanto ao exercício das funções de liderança e de gestão da escola por parte do director da escola são definidas as seguintes áreas-chave:

“Direcção estratégica e desenvolvimento da escola; ensino e aprendizagem; liderança e gestão do pessoal docente e não docente, uso eficiente e eficaz dos resultados materiais e humanos; prestação de contas aos outros órgãos de gestão e à comunidade educativa em geral sobre o funcionamento da escola e seus resultados” (*ibid.*).

O *Protocole d’accord relatif aux personnels de direction* congrega os seguintes domínios: as missões do director da escola; domínios de actividades; competências requeridas, sendo que as principais missões são: representar o Estado e Dirigir a escola; e as principais actividades são: “conduzir uma política pedagógica e educativa da escola ao serviço do sucesso escolar dos alunos, associando neste processo os diferentes membros da comunidade educativa; conduzir e animar a gestão do conjunto dos recursos humanos, assegurar a ligação com o meio envolvente; administrar a escola”. Em termos de competências temos três domínios: “saber administrar a escola, saber construir em concertação com diferentes instituições e actores a política pedagógica e educativa da escola; saber impulsionar, animar e conduzir esta mesma política educativa” (Barroso, 2005:152).

Barroso (2005:153-154 e 162), em análise da legislação que regulamenta as funções dos reitores no período entre 1836 e 1947 em Portugal sistematiza quatro papéis essenciais que, aliando ao que ocorre na prática dos actores e do ponto de vista político-administrativo, perfazem,

---

<sup>34</sup> Barroso (2005:151) dá como exemplos “o perfil profissional que decorre do ‘*National Standards for Headteachers*’ definido em 1998 pela *Teacher Training Agency* do Reino Unido e o que decorre do ‘*Protocole d’accord relatif aux personnels de direction*’ assinado em 2000 pelo Ministério da Educação da França [...]”.

respectivamente, quatro concepções de director, consequentemente, as respectivas lógicas de gestão:

“**Administrador - delegado** – o papel do director é definido essencialmente pelas normas que estabelecem as atribuições do reitor na ‘relação com a administração central’. O reitor representa o governo no liceu e o seu poder reforça-se à medida que a centralização administrativa aumenta. A evolução verificada no processo de nomeação dos reitores está ligada ao reforço deste papel, uma vez que era preciso encontrar modalidades que garantissem que a escolha recaía sobre pessoas da confiança da administração para que pudessem ser agentes eficazes das suas políticas. A inexistência de serviços de inspecção próprios (do período em análise), fez com que a administração central procurasse, a partir do reforço das competências e atribuições do reitor neste domínio. Assegurar um maior controlo sobre o funcionamento de cada escola em obediência às normas existentes, o que faz com que este papel de “administrador-delegado” assumia, por vezes, características inspectivas. **Concepção burocrática, estatal e administrativa** – em que o director é visto como um representante do Estado na escola, executante e vigilante do cumprimento das normas emanadas do centro e um elo de ligação e controlo entre o Ministério e sua administração central, regional e o conjunto de professores e alunos que frequentam a escola. **O gestor** (ou *director de acordo com as práticas de gestão da altura*) – enquanto responsável pela organização e divisão do trabalho, distribuição dos recursos, controlo dos resultados e direcção do pessoal. Este papel abrange o exercício das competências e atribuições agrupadas nas categorias ‘organização interna’, ‘direcção do pessoal’, ‘gestão financeira’ e ‘representação oficial’. **Concepção gerencialista** – em que o director é visto como gestor de uma empresa, preocupado essencialmente com a administração dos recursos, com formação e competências técnicas específicas, com o grande objectivo de garantir a eficiência e eficácia dos resultados alcançados. **O supervisor dos professores** (ou *orientador pedagógico*) – o director é responsável pela fiscalização e coordenação do ensino e pela sua adequação aos objectivos e conteúdos definidos nos programas, regulamentos e outras normas da administração central, mas também líder pedagógico no âmbito da margem de manobra que os professores possuem na execução desses programas e dessas normas. Abrange as atribuições agrupadas na categoria ‘gestão pedagógica’. **Concepção corporativa, profissional e pedagógica** – onde o director é visto como *primus inter pares*, intermediário entre a escola (principalmente os professores) e os serviços centrais ou regionais do Ministério, garante da defesa dos interesses pedagógicos e profissionais docentes, perante os constrangimentos burocráticos e financeiros impostos pela administração. **O educador dos alunos** (*orientador da acção educativa e disciplinar*) – responsável último pela educação dos alunos, compete-lhe assegurar que toda a organização do liceu funcione como um ‘ambiente moral’ e disciplinador dos alunos. A sua acção é global e exerce-se no tempo e no espaço ocupados, ou não, pelas aulas (incluindo o meio urbano circundante). Uma vez directamente, outras através dos seus delegados (directores de classe e de ciclo) e do pessoal docente auxiliar. Abrange as categorias ‘acção educativa e disciplinar (alunos)’ e ‘relação com as famílias dos alunos’. Esta última é associada a este papel educativo do reitor, uma vez que a família era vista unicamente como colaboradora da acção educativa do liceu. Associa-se a **Concepção político-social** – em que o director é visto como negociador, mediador entre lógicas e interesses diferentes (pais, professores, alunos, grupos sociais, interesses económicos etc.), tendo em vista a obtenção de um acordo ou compromisso quanto à natureza e organização do ‘bem comum’ educativo que a escola deve garantir aos seus alunos” (Barroso, 2005:153-154 e 162).

Sob o princípio da descentralização, Barroso (2005:155), apresenta atribuições e funções de directores em dois processos legislativos: no quadro de um processo de descentralização administrativa dos liceus em 1914 e, em 1930/1933, num conjunto de legislação centralizadora, de cariz autoritário que prepara o início do Estado Novo, o que pode ser constatado no quadro 1.

### Quadro 1. Atribuições e funções de directores

1914	1930/1933
“Reitor: Eleito; professor do quadro do liceu; sempre um professor; representa o Ministro junto do conselho escolar, e este junto do Ministro; ‘primeira autoridade do liceu’; partilha responsabilidades com os conselhos escolares e administrativos; ‘Menos burocracia e mais pedagogia’, ‘Intervenção directa e quase contínua do reitor e dos professores na vida pedagógica dos liceus’, ‘Programas indicativos’ cujo desenvolvimento o reitor, os professores de cada grupo e o conselho escolar determinam; ‘A acção disciplinar do reitor, em relação ao corpo docente do liceu, decorrerá naturalmente do seu prestígio e ascendente e exercer-se-á no sentido de estreitar a solidariedade que une os professores, de sorte a manter a unidade moral da corporação a que preside”	“Reitor: Livrentemente nomeado pelo Governo; em regra, fora do quadro; pode não ser um professor; é um funcionário do governo e perante este é responsável; chefe do liceu; goza de toda independência face aos dirigidos; o conselho escolar só tem funções consultivas; Diferenciação entre as funções de direcção e as funções docentes, com subordinação destas às primeiras; Divisão e hierarquização de competências com reforço dos mecanismos de fiscalização do reitor e seus agentes; ‘Programas taxativos’ cujo cumprimento é vigiado pelo reitor e directores de classe; Os reitores são responsáveis por todas as infracções das disposições legais e regulamentares nos serviços a seu cargo, sempre que não as impeçam ou reprimam dentro das respectivas atribuições, ou delas não dêem conhecimento à estação superior”.

Fonte: Barroso (2005:155).

Portanto, segundo o autor (*ibid.*), constata-se dois paradigmas diferentes em conflito constante: i) *o liceu como uma organização profissional*, com uma gestão de tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia, fruto de uma descentralização nos domínios pedagógico e financeiro, em que o reitor exerce as suas funções mais como líder pedagógico do que como administrador-delegado do poder central, *o corporativismo profissional*. ii) *o liceu como um serviço do Estado*, com uma gestão de tipo burocrático, sujeito a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central no funcionamento do liceu e na fiscalização das suas actividades, em que o reitor exerce as funções como um funcionário do governo, cujo principal objectivo é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos, o que não favorece a construção de uma “escola cidadã”<sup>35</sup>. Uma política de educação em momentos de democracia em que a administração educacional tende a ser cada vez mais pluralista<sup>36</sup>, deve-se apoiar em competências específicas do pessoal docente de modo a levar à vante o desenvolvimento das qualidades dos seus

<sup>35</sup> Para Padilha (2000:15), a escola cidadã é a escola que defende, trabalha e luta para construir e ampliar a gestão democrática na escola, a convivência e organização dos colegiados escolares, a avaliação dialógica continuada no contexto dos ciclos, o planeamento “socializado” (todos participam desde o início do processo, desde a base, a partir da sala de aula) e “ascendente” (de “baixo” para “cima”, criando mecanismos de comunicação e de consolidação das decisões nos diversos níveis educacionais).

<sup>36</sup> Barroso (1995b:41) explica que administração educacional tende a ser pluralista devido a quatro (4) tendências: i) *Perspectiva humanista* que contesta a perspectiva comportamentalista assente na divisão entre “factos” e “valores” e considera a administração como uma actividade moral e filosófica; ii) *Perspectiva cultural* que considera que para compreender e intervir no meio social em que se situam as organizações escolares, é necessário conhecer “as expressões da sua subjectividade”, isto é, a sua cultura. ii) *Administração para a emancipação*, enfatiza o contexto social e político da acção e explora as possibilidades da mudança social e da emancipação humana; e iv) *Aplicação da teoria ética* à administração educacional, teoria da justiça de Rawls e que considera a ética como base normativa da administração.

educandos de modo a responder a exigências e responsabilidades de políticas que respeitem a diversidade cultural, numa geopolítica descentralizadora da administração pública.

No entanto, os pressupostos da administração ora expostos, têm servido para nortear fundamentos da administração da educação e gestão de escolas, devido à complexidade alcançada pela escola pública, levando a exigir cada vez mais unidade de objectivos e racionalização do seu funcionamento, revelando tensão<sup>37</sup> entre a “escola democrática e a escola meritocrática” (Afonso, 2002:127). Assim, neste enfoque, a administração da educação e a gestão das escolas secundárias, por sua vez, pauta-se por regras de centralização que se manifestam pelo controlo, pelo autoritarismo, pela localização das decisões nas esferas superiores situadas no ministério, dando suporte à administração capitalista racionalizadora e, deste modo, encontrando-se desarticulada com o sistema pedagógico-educativo, isto é, do próprio objecto que administra. Como a gestão é baseada na racionalidade técnico-instrumental, a gestão da escola secundária tende a seguir uma racionalidade económica de custo-benefícios<sup>38</sup>.

Por conseguinte, e por estas razões, “às escolas são impostas práticas rotineiras e inconsistentes, do ponto de vista pedagógico, que levam à alienação pela burocratização e pelo formalismo” (Ornellas, 1997:39). Deste modo, encontramos a razão<sup>39</sup> de não distinção dos sistemas educativos com outras organizações como as lucrativas, quando se considera que a administração dos sistemas educativos pode ser concebida a partir de abordagens semelhantes que se aplicam à qualquer organização (Barroso, 2002:280) e, desta forma, pela racionalidade, considerando a “escola como uma empresa educativa” (UNESCO, 1988:13-22), cujas características se baseiam:

Na “uniformidade curricular: os mesmos conteúdos programáticos são obrigatórios para todos os alunos; metodologias dirigidas para o ensino colectivo: métodos de ensino uniformizados [...] lição magistral; agrupamentos rígidos de alunos: [...] idade, cronológica, quer no nível de instrução, de modo a conseguirem-se turmas iguais; posicionamento insular dos professores: como na produção industrial em cadeia, cada professor molda durante um período de tempo (ano, hora) uma faceta do produto (aluno) e envia-o para o outro professor, retomando o processo com outro produto; escassez de recursos materiais: pouca diversificação e utilização de materiais didácticos; uniformidade na organização dos espaços educativos: a mesma localização

---

<sup>37</sup> Segundo Afonso (2002:127), a tensão, com o seu início nos anos 90 em Portugal, é alienada pelo gradual predomínio das necessidades do processo de acumulação trazidos pela agenda neoliberal e pelo processo de globalização.

<sup>38</sup> No entender de Drucker (2008:16), “a função fundamental da gestão permanece a mesma de tornar os colaboradores capazes de um desempenho conjunto através de objectivos comuns, de valores comuns, da estrutura certa e da formação e desenvolvimento de que precisam para responder à mudança”.

<sup>39</sup> Teixeira (1995:10) acredita que “diversas teorias organizacionais influenciaram o passado e continuarão a influenciar no futuro o funcionamento da escola”. Para Barroso (2002:281-2,) esta influência radica-se no facto de considerar-se que a administração da educação não difere da administração de qualquer outra organização ou empresa e traduziu-se nos seguintes domínios: i) no processo de construção racional do currículo para responder a necessidades económicas e sociais; ii) na concepção do sistema escolar como organização empresarial subordinada ao culto da eficácia; iii) na mediação de resultados escolares e quantificação de custos; e iv) cópia de práticas e modelos de organização do mundo empresarial.

das salas, o mesmo corredor, a mesma disposição das mesas e dos alunos nas salas (independentemente da diversidade de países e de culturas); uniformidade de horários: divididos ao minuto, os dias mantêm-se inalteráveis depois de previamente e devidamente planeados para todo o ano lectivo; avaliação descontínua: realização periódica de provas ou exames (de preferência escritos) com base nos conteúdos adquiridos, que decidem da passagem ou da repetência para o ano seguinte; disciplina formal: o professor é um agente de manutenção da disciplina a qual não decorre do desenrolar das actividades de aprendizagem [...] (formalismo do cumprimento das normas); direcção unipessoal: organização hierárquica e centralizada da escola na figura do director que, velando pelo cumprimento das normas e disposições da administração central, decide sobre todos os aspectos da vida escolar; insuficientes relações com a comunidade. Escola fechada ao meio não permitindo a interferência dos membros da comunidade exterior nas questões escolares (mesmo os pais devem esperar os filhos à porta de entrada e poderão esclarecer-se com o director) ” (Costa, 1996:33-34 *apud*. Martín-Moreno, 1989:24-33).

Neste contexto, o funcionamento da escola é relegado para instâncias externas no que respeita a objectivos que dizem respeito à descentralização, democratização, participação e autonomia da escola, o que na lógica de Lima (1998:104), estamos perante a uma “pseudo-participação”<sup>40</sup>, ao admitir-se que seria inoportuno elaborar uma doutrina específica sobre os modelos de administração e as lógicas de gestão da educação, que permitissem uma plena autonomia da escola pois, assim sendo, considera-se que seria desvalorizar a longa experiência secular dada sobre as funções racionalizadoras da administração.

## **2. Modelos de Administração dos Sistemas de Educação**

Uma necessidade fundamental nos estudos organizacionais é a compreensão das políticas educativas assentes nos modelos de administração do sistema educativo de modo a perceber-se as concepções de escola imanescentes e os papéis reservados aos actores e à comunidade educativa na governação. Para os nossos interesses académicos dar-se-á relevância a políticas que sustentam a escola como um local de dignidade humana, onde há valorização das potencialidade e iniciativas dos principais intervenientes naquilo que podem fazer em prol da acção técnica de modo a desenvolver mais a participação dos “clientes” nas acções escolares, conferindo maior aproximação, mais autonomia, mais poderes à escola e, desta feita, diminuindo a burocratização, ou seja, fazendo prevalecer os critérios pedagógicos sobre os administrativos dado que essas são as características e a função da escola, presentes no projecto educativo.

Segundo Formosinho, (1989:54) “a organização e administração de um sistema educativo são a sua dimensão instrumental que, em princípio, está ao serviço dos grandes fins educativos propostos (dimensão expressiva) ”. Este princípio obriga a uma flexibilidade da escola na sua

---

<sup>40</sup> Segundo Lima (1998:104), este conceito é usado em “oposição à ‘participação plena’ em que todos os membros têm igual poder para determinar as decisões” e, assim sendo, este é “no caso da participação sem ser no processo de decisão”.



organização estrutural e pedagógica, onde a própria estrutura deve adaptar-se, dentro de certos limites, às finalidades educativas preconizadas pela escola, o que pressupõe a definição prévia das finalidades (*ibid.*). Numa relação de modelos político-administrativos e modelos de administração da escola, Formosinho, (1989:55) destaca dois modelos de administração de sistemas educativos: o Modelo *Centralizado* e o Modelo *Descentralizado*.

Segundo Amaral, (2008:873-874) a noção de centralização e descentralização varia no plano jurídico e no plano político-administrativo, estabelecendo-se diferenças: 1) No **plano jurídico**: i) segundo o *sistema centralizado*, todas as atribuições administrativas são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa. ii) No *sistema descentralizado*, a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais como as autarquias locais. Deste modo, entende-se que os conceitos de centralização e descentralização, em sentido jurídico, são conceitos puros ou absolutos, isto é, ou existe uma ou existe a outra (*ibid.*). 2) No **plano político-administrativo**, o autor (*ibid.*), explica, que, mesmo que nos encontremos num quadro de sistema juridicamente descentralizado, dir-se-á que há: i) “*centralização*”, quando os órgãos das autarquias locais são livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, isto é, quando devem obediência directa ao governo ou quando se encontram sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito; ii) “*descentralização*” em sentido político-administrativo, quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controle da legalidade, coincidindo com a auto-administração. Entretanto, no sentido político-administrativo, são conceitos relativos, isto é, poderá haver mais ou menos centralização, haverá mais ou menos descentralização, dificilmente haverá um sistema totalmente centralizado ou totalmente descentralizado. (Amaral, 2008:873). De seguida passamos a desenvolver o modelo de administração centralizado.

## **2.1. Modelo de Administração Centralizado**

O modelo de administração centralizado do sistema de ensino “caracteriza-se pela concentração das decisões no topo do sistema com uma subordinação dos escalões intermédios e inferiores aos quais se reservam meras funções de execução, revelando-se cada vez mais ineficaz e

inadequado aos objectivos do sistema educativo” (Henriques *et al.*, 1988:61), marcados por contradições.

A título de exemplo, da centralização interessa integrar as Administrações Públicas Portuguesas da “*Primeira República (1910-1926) e do Estado Novo (1926-1974)*,”<sup>41</sup> que contemplam dimensões centralizadoras da administração mais notáveis.

Segundo Amaral, (2008:92), a 1ª República, que pertenceu ao Estado liberal, imbuída de fortes preocupações culturais e sociais, verificou-se no plano prático, no reforço da centralização e, por conseguinte, do ensino e um grande controlo burocrático. Embora se dê o mérito da criação do “ministério da instrução pública, extinto em 1913”, a 2ª República, ou o Estado Novo (1926-1974) português, caracteriza-se também, por ser um longo período em que a administração acusou a influência de factores externos e internos que a condicionaram. Isto é, correspondeu, no plano político-administrativo, a um modelo de Estado fascista, que se caracterizou pelo autoritarismo político e pelo intervencionismo económico e social, convertendo-se na mais importante “peça” e modelo de todo o aparelho administrativo, acarretando maior peso burocrático do poder central sobre os órgãos locais<sup>42</sup>. Caracterizou-se por um grande aumento do papel do Estado em relação às actividades antes consideradas privadas e a educação e a cultura deixaram de passar a ser atribuições do Estado e, em pequenas partes, das autarquias. Entretanto, não admira que aumentou o controlo cerrado sobre os professores, registando-se o encerramento das escolas de formação de professores primários e, portanto, o ingresso na carreira dos professores baseou-se numa legislação específica.

Este modelo, como se constatou na caracterização das duas administrações anteriores, para Formosinho, (1989:55) “tem por base a concepção de uma democracia representativa centralizada em que o Estado é a única entidade politicamente relevante”, sendo, consequentemente, “a escola apenas um serviço local do Estado” e, no “plano político-administrativo, sendo discutível a solução concentrada ou desconcentrada para a sua gestão”. A este propósito Formosinho (1989:55) afirma:

“*A Escola como Serviço Local do Estado*, integrada na sua administração periférica, é um serviço chefiado por órgãos locais (Conselho Directivo) que funciona na dependência hierárquica dos serviços centrais do Ministério da Educação, a direcção da escola básica e secundária encontra -se fora dela, nos serviços centrais e,

---

<sup>41</sup> Neste sentido, não sendo nosso objectivo caracterizar o ensino e a sua evolução em Portugal, sugerimos consultar uma dissertação de mestrado apresentada nesta Universidade em 2006 por Fernando A. Gomes da Rocha Barros, “Racionalidades e práticas de direcção e gestão”, sobretudo, o seu I Capítulo.

<sup>42</sup> Segundo Amaral (2008:93-94), “o forte intervencionismo estadual na vida económica, cultural e social teve razões várias: *ideológicas* (o regime corporativo, inimigo do liberalismo), *razões políticas* (autoritarismo governamental) e *razões económicas e sociais* (debilidade da economia nacional, aliada à grande depressão dos anos 30, efeitos da II Guerra Mundial)”.

no caso das escolas primárias, nos directores escolares, distritais e nos delegados escolares concelhios” (Formosinho, 1989:55).

Deste modo, impõe-se a teoria formal, hierárquica nas organizações escolares e, sobretudo, a escola repousa na hipótese fundamental de uma hierarquia de competências e de uma divisão social do trabalho onde a “administração centralizada do sistema educativo é percebida como burocrática, gigantesca e inflexível” também, “irracional e incoerente, ineficaz e ineficiente na realização dos objectivos educacionais” (Lima, 2001:37).

Sousa (1987:4-5), na caracterização da administração portuguesa, como tipicamente centralizada, constatou e denominou-a de “monstro intratável” e viu nela alguns factores históricos que a precederam:

“a) o peso ancestral do poder político sobre a sociedade civil, traduzido no feudalismo medievo, na rápida e acentuada centralização do poder real, na durabilidade da monarquia absoluta, na debilidade das instituições da sociedade civil verdadeiramente autónomas do poder político; b) a relevância de duas instituições, a igreja católica e as forças armadas durante os últimos 170 anos; c) o crescimento progressivo do Estado desde 1926, fruto do regime político autocrático e do intervencionismo económico e social do corporativismo de Estado; d) a centralização do Estado e desconfiança pela administração autárquica e ainda, aversão na delegação de poderes; e) o atraso económico e social relativamente à Europa industrial que serve de modelo na evolução da administração portuguesa; f) o dualismo económico, manifesta assimetria entre o peso político-administrativo; g) a longa história religiosa, moral, coesão na língua e no território, na cultura; h) padrões culturais e cívicos que facilitam a partidarização da administração pública; i) a valorização a partir dos anos 20 da função pública em detrimento das actividades da sociedade civil; j) a personalização das chefias, escassa mobilidade interna, administração pública centralizada, concentrada.” (Sousa, 1987:4-5).

Neste contexto, a escola é só para aqueles que estão no seu interior, desligando-se da realidade e necessidades locais, pois os conhecimentos transmitidos tornam-se, também, “*atípicos*”, porque “a comunidade escolar é restrita aos membros da organização escola e exclui os clientes, porque é restrita aos elementos que possam ser enquadrados na cadeia hierárquica dependente da administração central e passam a ser sujeitos ao poder disciplinar do Estado”(ibid.). Nesta escola não se pode falar em comunidade educativa, porque ela não existe, pois, é insignificante para o funcionamento da escola, não tem autonomia, nem elabora o projecto educativo da escola, senão o projecto elaborado centralmente que não responde às especificidades locais, isto é, formula-se no topo (ministério) e nos escalões inferiores (escolas) executa-se apenas (Formosinho, 1986:63; 2005). Deste modo, por ser uma escola com prioridades, ou seja, por valorizar processos administrativos sobre os critérios pedagógicos e científicos, a escola não tem autonomia.

No entanto, “as questões da modernização e da justiça, tendem a evidenciar de modo particular a tensão entre o pilar regulatório<sup>43</sup> e o pilar emancipatório<sup>44</sup>” (Estevão, 2004:97). Deste

---

<sup>43</sup> Estevão (2004:97) entende que o pilar regulatório diz respeito a “políticas e orientações de controlo e sobredeterminação, vindas do Estado ou do Mercado no sentido de conformidade com as suas regras e normas”.

modo, para Sarmiento (1993:5), autonomia é “uma forma de auto-regulação de um qualquer agrupamento social” sem interferência de uma entidade estranha ou alheia e, no campo educacional, uma necessidade de substituição da estrutura de poder e de dominação heterónoma por uma forma de auto-regulação”.

Em educação, o agrupamento social é a escola, e na reforma do sistema público da educação escolar, a autonomia é, portanto, autonomia da escola, contra a “heteronomia” (Bobbio, 1995:139), constituída pelo exercício do poder, sobre e nas escolas, pelo Estado. Portanto, no sistema centralizado da administração pública e, sobretudo a educacional, a escola é um serviço dirigido pelos serviços centrais através de despachos normativos, circulares e instruções directas, aos actores que vivem as dificuldades do dia-a-dia da escola (Formosinho, 1989:55). Entendendo que o processo decisional ocorre em todas as organizações, de modo limitado, isto é, os dois tipos de decisões focados anteriormente, ou seja, que respeitam às finalidades da organização (decisões expressivas) e decisões que respeitam aos meios para as implementar (decisões instrumentais), conseqüentemente, por ser “um serviço periférico não pode ter direcção interna” porque, como se constatou, ela não se auto-dirige, é dirigida pelos Serviços Centrais pelos telefonemas dos órgãos superiores. Neste sentido, “a prestação de contas da escola faz-se exclusivamente ao Estado através dos Serviços Centrais, neles incluídos a inspecção central” (*ibid.*:56).

O formalismo burocrático promove o determinismo e a crença de que há pessoas que nascem para mandar e fazer cumprir leis e os que nasceram para executar e cumprir as ordens. Pois, o tipo de responsabilização, conseqüentemente, será quase exclusivamente, também, burocrático, em que se controla o cumprimento dos meios, independentemente da prossecução dos fins, em que se valorizam os ritos e se ignoram as intenções. A prestação de contas no domínio pedagógico, se baseia no ensino (o meio), ignorando a aprendizagem dos alunos (o fim), isto é, os processos e a heterogeneidade dos alunos (*ibid.*). No recrutamento de pessoal auxiliar ou docente as escolas nem interferem, não podem decidir sobre reparações de edifícios ou mudar. No que respeita à gestão pedagógica as escolas só se limitam a implementar os currículos, as circulares do Ministério sobre a distribuição do serviço docente, constituição de turmas, horários e ocupação de espaços e regulamentos de avaliação (Formosinho, 1986:63).

Para Formosinho (1989:56) “este modelo de administração, reconhece o professor apenas á qualidade de agente do Estado, é a concepção do professor como funcionário público, impedido de

---

<sup>44</sup> Segundo Estêvão (2004:97), são políticas e orientações que visam conceder prioridade à justiça, à liberdade e à igualdade, ao auto-posicionamento crítico e cidadão na Educação.

aplicar a sua iniciativa ou inovar. Os primeiros deveres do professor são para com o Estado, de obediência que deve ser bem comportado perante os superiores e cumpridor das normas legalmente instituídas e não para com os alunos, isto é, o Estado como patrono das relações sociais existentes na escola, padrões onde se insere a sua avaliação também burocrática.

Porém, “num modelo centralizado, a articulação meios administrativos e fins pedagógicos é praticada pelo governo em Decretos-Lei e Decretos e pela Administração Central em portarias, despachos normativos, despachos e circulares. Mas como as finalidades pedagógicas se actualizam no acto educativo e este decorre na escola e na sala de aula e é posterior aos regulamentos aprovados centralmente, vemos que esse acto não é livre mas sujeito aos regulamentos da Administração Central. Por essa via, os critérios administrativos e meios definidos pelos Serviços Centrais prevalecem sobre os critérios pedagógicos e objectivos educativos da actividade do professor” (Formosinho, 1989:54).

Entre as consequências mais negativas deste modelo, destacam-se a redução dos gestores e professores a meros executores das decisões superiormente tomadas, ficando o sistema dividido em duas partes, segundo a lógica taylorista de produção: i) uma que concebe as políticas; e a outra que ii) executa o que foi pensado, promovendo a não participação e a passividade, não incentivando a participação das comunidades locais na resolução de problemas escolares dos seus alunos na escola e na sala de aulas (Formosinho, 1986:67).

A burocracia no sistema educativo desresponsabiliza pela prioridade que dá à “reforma-decreto” (Lima, 1995:31), é igualmente desmobilizador porque despreza energias quando não respeita regras de democraticidade e participação e dado que tende a uniformizar estruturas e acções educativas, na lógica “*top-down*” o que, por conseguinte, não pode contribuir para a desejável qualidade de ensino (Henriques *et al.*, 1988:61-62).

Portanto, segundo Formosinho, (1986: 65) num regime centralizado, os problemas são encaminhados pelos canais burocráticos, obedecendo aos sentidos ascendente, para os órgãos onde se toma decisão, a qual percorre os mesmos canais em sentido descendente até ao órgão que vai executar. Isto leva bastante tempo e a mensagem está sujeita a distorções nos diversos níveis hierárquicos atravessados. Isto é, os serviços centrais do Ministério é que têm a competência exclusiva ao nível do currículo (regulamento escolar, disciplinas para cada ano, tempo lectivo, carga horária, metodologia, conteúdos ou lições diárias, projecto educativo). Há grande influência na estrutura pedagógica da escola e, ainda, há um controlo total na admissão de pessoal, pois, todas as decisões importantes são tomadas nos departamentos centrais, direcções provinciais e distritais. Assim, na gestão dos interesses locais das escolas prevalece sempre a intromissão da hierarquia de serviços e competências de tal modo que os serviços locais e as chefias locais (da região ou povoação, do distrito, da autarquia, da localidade, ou das escolas concretamente) estão sempre

subordinadas aos serviços e chefias centrais. Entretanto, trata-se de uma *pedagogia burocrática*, em que se elaboram normas pedagógicas de aplicação universal de grande alcance e impessoal, como é padrão característico da burocracia. Esta pedagogia, parte do princípio de que todos os alunos são iguais, independentemente dos seus interesses, diferenças, motivações, vivências sociais, particularidades psicológicas e rendimento escolar, terão de se sujeitar, simultaneamente, às mesmas disciplinas, durante o mesmo tempo escolar, por outro, não considera a formação dos professores, desconfia deles e não reconhece nem valoriza os seus interesses e as suas capacidades, no sentido de tomarem opções pedagógicas em função das condições concretas de trabalho na escola e da realidade dos alunos (Formosinho, 1984:101-102; Formosinho, 1986:63; Fernandes, 2005:54-55), limitando-se somente a dar aulas, o que leva à “desvalorização da profissão e a irresponsabilidade acomodatória dos sindicatos” (Enguita, 2008:105).

Na óptica de Formosinho (1989:54) “para que os meios sejam instrumentais dos fins e que não se ritualizem há que garantir que quem o conduz, execute o acto educativo, isto é, quem actualiza os fins, controle também os meios”. Só assim é que se consegue que, cronologicamente, a definição dos fins preceda a escolha dos meios e, por conseguinte, assim “na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, fazer prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa”.

### **2.1.1. Administração Centralizada Desconcentrada**

Com o reconhecimento da inflexibilidade criada pelo modelo centralizado concentrado de poderes e com o surgimento ao nível local de grupos sociais que pressionam a administração pública e, em particular, a administração do sistema educativo, na maneira de conceber e gerir a escola pública, o Estado liberta algumas competências para os órgãos de administração local ou regional na tentativa de satisfazer os órgãos periféricos, mas sem perder os poderes do “Estado-Educador”<sup>45</sup>, com a “desacreditação do Estado-Nação”<sup>46</sup> (Santos *et al.*, 2001:56). Assim, o Estado

---

<sup>45</sup> Barroso (1995a:18) reconhece que o “Estado educador” foi o paradigma de intervenção estatal, que o “Estado utilizou o sistema público de educação e ensino para consolidar a sua intervenção e a sua imagem de Estado”. Segundo Afonso, (1997:103-107) constitui conjunto de locais e agências preocupados com a regulação do sistema educativo os quais representam os interesses em disputa na formulação da política e do debate político. Assim, a expressão Estado educacional (semi)periférico, segundo o autor (*ibid.*), retira o essencial dessa definição, acrescentando-lhe a especificidade do contexto nacional em que ocorre a definição ou a reinterpretação das políticas educativas.

<sup>46</sup> Baert (2004:187) entende que o Estado-nação está a perder o seu impacto: i) no enquadramento tradicional de referência, a fonte e a garantia formal de direitos cívicos, políticos e sociais; ii) pela economia global dominada pela economia; e iii) pela internacionalização das tomadas de decisão, a expansão da comunicação internacional e intercultural e ainda os movimentos migratórios, por vezes turbulentos e que estão a derrubar os muros de um Estado homogéneo.

central adopta mecanismos de controlo que, mesmo à distância, acompanham os processos, as acções e os actores em formas unilaterais de desconcentração como dizem Barroso & Pinhal (1996:12): “Já foi tempo em que a administração da educação era vista de modo maniqueísta, dividida entre os ‘bons’, os que querem descentralização e os ‘maus’, os que querem manter a força do poder central”. Hoje desenvolvem-se os processos mais distintos:

“Países tradicionalmente descentralizados que reforçam algumas das competências do poder central, ou que retiram poderes às autoridades locais, para os transferirem para os estabelecimentos de ensino, num curioso processo de *redescentralização*. Até países centralizados que já não vêem na descentralização a mãe de todas as utopias e que ensaiam um difícil equilíbrio entre os dois modos de administração, construindo aquilo a que alguns autores chamam já de *“Estado semi-centralizado”* (Barroso & Pinhal, 1996:12).

Segundo Formosinho, (1989:55) o Estado não é só composto por órgãos e serviços centrais com competência estendida sobre o território nacional. Compreende, também, órgãos e serviços locais espalhados pelo litoral e pelo interior - nas regiões autónomas, nos distritos, nos conselhos, onde desenvolvem, de forma desconcentrada, funções de interesse geral ajustadas às realidades locais: são os governos civis, os serviços concelhios de finanças, as direcções regionais de educação, as comissões de protecção de crianças e jovens. Numa administração centralizada desconcentrada, “há graus intermédios e inferiores, chefes com competências para decidir imediatamente, embora sujeitos à direcção e inspecção dos superiores que podem modificar as decisões tomadas”. “A desconcentração é originária quando a própria lei dá competência aos chefes subalternos para tomar decisões” e é, por delegação de poderes, quando o superior, por sua livre vontade, delega certas competências, delegação essa que pode cessar a qualquer momento que ele entender (Formosinho, 1986: 64).

O processo de desconcentração, segundo Formosinho (1986:63-64), visa descongestionar os serviços centrais e facilitar decisões mais rápidas e mais próximas dos problemas dos cidadãos localmente, contribuindo para o incremento da eficiência organizacional e da actividade da administração pública. Num contexto de centralização, ela pode ocorrer em dois processos ou modalidades: desconcentração fragmentada e desconcentração coordenada. A *Desconcentração fragmentada*, ocorre quando, em cada distrito ou região, os diversos departamentos centrais tiverem uma delegação que comunica directamente com eles - é o caso em que existem serviços locais de diversas Direcções-gerais que não comunicam entre si a nível local, estando dependentes directamente dos serviços centrais. A *Desconcentração coordenada*, é quando existe a nível local um serviço que coordena e dirige as diversas delegações. É o caso das Direcções distritais de educação, dirigidos por Director distrital, inferior hierárquico em relação aos serviços centrais, dos

quais depende, mais do superior hierárquico em relação aos diversos serviços locais que coordena. Entretanto, o processo de desconcentração em qualquer das modalidades é uma forma de aumentar a eficiência da actividade de administração pública dentro do molde centralizado.

Para Fernandes (2005:55), a desconcentração é uma modalidade atenuada da centralização, pois, nada se altera, mantêm-se as características essenciais da centralização, uma estrutura hierárquica da administração, alguns poderes de decisão são tomados por agentes em posições intermédias ou mesmo inferiores da linha hierárquica. As limitações dos agentes em posições intermédias, ou seja, inferiores, do escalão da linha hierárquica devem-se a duas proposições: *a primeira* – os poderes dos agentes delegados não são próprios, pois, são de pertença exclusiva do superior reconhecido por norma, razão por direito mantém uma dependência hierárquica que pode-se expressar de uma forma mais ou menos acentuada conforme o tipo de delegação de poderes, que se resume, em: a) *delegação pessoal*, e b) *delegação por força de lei*. É delegação pessoal quando a entidade que delega o poder é o próprio superior, podendo retirar os poderes e as decisões tomadas pelo delegado, ou seja, alteradas ou submetidas a aprovação superior, enquanto na delegação por força de lei, o superior tem poderes limitados em relação ao delegado, já que não pode retirar os poderes do delegado, ou que os órgãos inferiores possuem, podendo apenas revogar ou alterar as decisões tomadas pelo delegado.

A segunda proposição da limitação das chefias intermédias e inferiores, prende-se com o facto de os poderes que lhe são conferidos incidirem fundamentalmente sobre questões de ordem técnica, cabendo aos órgãos centrais tomar as decisões mais importantes relacionadas com a política da organização, a produção legislativa ou regulamentar (*ibid.*:55-56). Como vantagens da desconcentração, Lima adianta:

“Para certas correntes, se a crítica à burocracia do ministério legitimava a adopção de mudanças profundas numa lógica de divisão de poderes e fazia sobressair uma agenda do tipo participativo e descentralizador, para outras era a agenda técnica e implementativa, de tipo modernizante, que viria a ser acentuada, na procura de soluções mais eficazes” (Lima, 2001:142).

Trata-se de redundância semântica, isto é, não há sinonímia, ou seja, o vocabulário não altera a qualidade da agenda que se pretende, a agenda democrática e descentralizadora e agenda modernizadora e tecnocrática, tornam-se mais dificilmente articuláveis e meramente retóricos e sem significado político relativamente ao quadro organizacional da escola (*ibid.*). Deste modo, a desconcentração tem a ver com o aumento ou a adequação da organização à realidade local, maior aproximação dos problemas e rapidez na execução, possibilidade de explicação verbal (clareza), adaptação das normas à realidade local, ajustamento das decisões aos problemas, devido à



incapacidade dos serviços centrais identificarem com precisão os problemas locais, a impossibilidade dos serviços centrais de darem resposta às solicitações de todos os serviços locais, bem como o reforço do controlo central, mantendo uma cadeia hierárquica de comando através do controlo indirecto (Formosinho, 1986:64).

No entender do Lima (2001:139), a “administração da educação reestrutura-se e reorganiza-se em função do velho modelo, evoluindo na continuidade em torno de um modelo centralizado de feição assumidamente desconcentrada que é também, recentralização de poderes por ‘controlo remoto’”. Nesta administração não se pode falar da descentralização, pois, ela “implica uma repartição de poderes de decisão entre entidades autónomas, tendo uma dimensão política e não apenas administrativa onde se ajusta o termo de desconcentração” (Fernandes, 1996:114). Com o reforço do controlo do poder central, uma rede desconcentrada multiplica a presença do poder central em todos os locais mantendo-se a cadeia hierárquica de comando e proporcionando-se a possibilidade de acção de controlo indirecto, aumenta a eficiência do controlo central e pode sujeitar os agentes locais a uma fiscalização ou inspecção mais apertada (Formosinho, 1986: 64).

Lima (2004:7) via o processo de criação de novas “unidades de gestão” os agrupamentos dotados de órgãos próprios e localizados na escola-sede dos agrupamentos de escolas, impulsionados pelo XV Governo Constitucional, integrados nos objectivos de recentralização do poder, escalão de administração desconcentrada. Concluiu que “o movimento de retracção da rede adoptava critérios de racionalização e de reorganização, que reproduzem de novo o centralismo das decisões, desprezando as lógicas locais e interesses comunitários” (*ibid.*:8) na escola.

Como que em reconhecimento da ineficiência da centralização das políticas educativas é adoptada à “discriminação positiva” no ensino, pela política TEIP, procurando aproximar as decisões ao nível local (diversidade social), tendo em vista criar uma democracia local, mais próxima dos cidadãos, pois, o mais pertinente é a resolução das dificuldades escolares, assentes em três princípios fundamentais: 1) delimitação de uma área de acção e determinação dos seus problemas específicos; 2) elaboração de um projecto de estabelecimento adaptado a esses problemas; 3) colaboração dos docentes e de outros “actores” locais para a aplicação e acompanhamento do projecto (parcerias abertas), (Garcia, 2005:212-213).

Para Canário (2001:128-129), a Política TEIP<sup>47</sup> é, atravessada e estruturada por uma lógica administrativa que contrapõe as finalidades sociais, sendo, uma regulação burocrática e centralizada.

## **2.2. Modelo Descentralizado de Administração Pública**

Como ponto de partida da descentralização como devolução de poderes na educação, ocorreu logo após a revolução do 25 de Abril de 1974, quando Portugal entra para a 3ª República, construindo o Estado Democrático, com a mudança da constituição em 1976, consolidando-se o princípio da separação de poderes entre a administração e a justiça (Stoer, 1986:127-128; Amaral, 2008:95). Seguiu-se a Revisão Constitucional de 1989 que eliminou o princípio da "irreversibilidade das nacionalizações" e, admitiu a política das privatizações, facto que permitiu o movimento de sentido inverso, ou seja, de transferência de serviços para o sector privado. Deste modo, a administração pública, que era politicamente condicionante e economicamente condicionada pelos factores apresentados no modelo centralizado, apresenta-se agora no pólo oposto, sendo politicamente condicionada e economicamente condicionante (Amaral, 2008:95-96 e 98).

Formosinho (1989:54), interpretando a LBSE, diz que a direcção e a gestão são concebidas como instrumentos organizacionais para a consecução das finalidades e objectivos da educação escolar. Para o autor (*ibid.*), os modelos de organização do ensino são políticos pois, encontramos organizações encarregadas de levar a cabo a actividade da administração pública (*ibid.*). A descentralização é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes), que partilham o desejo de fazer do 'local', um lugar de negociação, uma instância de poder e um centro de decisão, ou seja, policentração, isto é, existem vários centros, coexistindo em diferentes lugares do sistema (Barroso, 1996:11).

De acordo com Formosinho (1986:65), a descentralização é a repartição de competências e atribuições entre o Estado e entes distintos. Tais entes gozam de autonomia em relação ao Estado, que não pode tomar decisões concretas nem sequer dar orientações genéricas, mas apenas fiscalizar a legalidade dos seus actos. Tais organizações são livres de desempenhar as suas actividades dentro

---

<sup>47</sup> Para Canário (2001:128-129), os TEIP "São [...] agrupamentos de escolas nos quais se procederá ao desenvolvimento de projectos que visem a melhoria da qualidade educativa e a promoção da inovação".

dos poderes que lhe foram conferidos por lei. Deste modo, a descentralização resulta do reconhecimento de que há necessidades colectivas que devem ser satisfeitas pelos próprios interessados, através de órgãos locais por eles eleitos, traduzindo-se na criação de administrações autónomas. No entender de Formosinho, (1986: 65) a descentralização é um problema político, em primeiro lugar e, só acessoriamente, um problema técnico, por isso, entre desconcentração e descentralização não há um processo contínuo, isto é, são processos diferentes sujeitos a regras diferentes, não se descentraliza por meras razões técnicas. Isto é, “a gestão dos interesses locais pelos próprios não se consegue justificar apenas porque é mais eficiente, mas porque incentiva a participação dos cidadãos na gestão da administração pública” e sobremaneira na gestão das escolas (*ibid.*).

Para Formosinho (1989:55), o modelo descentralizado confere autonomia à escola para formular finalidades e escolher meios e, ademais, tem por base uma concepção participativa de democracia, neste sentido:

“É uma escola com autonomia científica e pedagógica, curricular e organizativa, financeira e administrativa. E tem como contrapartidas o aumento de participação (participação extensiva aos clientes) e a mudança de tipo de responsabilização, pois, autonomia sem aumento de responsabilização seria uma autonomia corporativa dos professores. A autonomia sem prestação de contas seria irresponsável. A prestação de contas não se faz ao Estado apenas, mas em primeiro lugar, à comunidade educativa e, em segundo lugar, à administração estatal desconcentrada (administração regional), mantendo-se a prestação de contas a inspecção. Tal prestação de contas é, sobretudo, do tipo democrático, no sentido de que procurara justificar os meios usados em função dos resultados atingidos e não se satisfará com a mera verificação da legalidade desses meios, independentemente dos fins prosseguidos” (Formosinho, 1989:55).

Este modelo “dá um papel de relevo à sociedade civil, dentro dos princípios da participação dos interessados na gestão da administração pública, de aproximação dos serviços a população e de desburocratização”, onde “a escola já não é apenas um serviço local do Estado, uma unidade estatal de administração directa periférica. A direcção da escola encontra-se na comunidade educativa que a constitui” (Formosinho, 1989:56).

Deste modo, uma administração diz-se descentralizada quando existem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado (não sujeitos ao poder de direcção do Estado), autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias, representando os interesses locais. Uma administração local que dependa da direcção do Estado não é descentralizada, mas meramente desconcentrada (Formosinho, 1986:64).

Entretanto, numa administração descentralizada “a comunidade escolar já não é restrita e fechada em si mesma, como é inevitável num sistema centralizado, mas inclui os membros e os clientes imediatos (alunos e pais) e mediatos da escola (comunidade profissional servida e

comunidade local)”, (Formosinho, 1989:56). É uma comunidade educativa aberta a todos os interessados no processo educativo. Entretanto, este modelo de administração escolar “pressupõe um professor profissional ou semiprofissional (no sentido sociológico), orientado para o cliente-aluno e para o cliente-família”. Aqui, o primeiro dever sobrepõe-se ao dever de obediência como princípio deontológico genérico (Formosinho, 1989:57).

Assim, o modelo implica que o sistema se organize em redor de projectos educativos centrados nas escolas cuja base de elaboração é da sua autonomia e que os currículos integrem componentes regionais e locais, de forma a viabilizar a inserção da escola no meio, abrindo-se à cooperação interinstitucional, como forma de mobilizar e aproveitar os recursos educativos existentes e de contribuir para uma convergência das actuações ao nível local, pois, é uma escola com autonomia científica, pedagógica, curricular e organizativa, financeira e administrativa (Formosinho, 1989:56; Matos, 1996:62).

Para Barroso (2006:23), “a ‘autonomia das escolas’ surge, na maioria dos países, integrada num conjunto alargado de reformas ou mudanças globais da administração educativa que visam em geral, reforçar as atribuições, competências e recursos dos órgãos de governo das escolas, no quadro do que nos países anglo-saxónicos se designa de ‘*school based management*’ ou ‘*local school management*’”. Neste sentido, as medidas de concessão (ou reforço) da autonomia das escolas tendem a ser encaradas como variantes de um processo global de descentralização, já não para instâncias da administração intermédia ou local, mas para os próprios estabelecimentos de ensino (*ibid.*). Aqui enquadra-se o pensamento de Lima, no estudo da escola como organização democrática, onde privilegia a defesa de uma “Escola Nova”, isto é, democrática no acesso e sucesso, comprometida com a transformação social que desenvolve a consciência dos direitos e a capacidade de cumprimento dos deveres dos actores escolares, fazendo de cada aluno um cidadão livre, portanto, uma educação democrática para a cidadania<sup>48</sup>. A *autonomia pedagógica do aluno* põe o aluno como sujeito da sua aprendizagem e desenvolvimento, competindo-lhe livremente assumir o controlo e assegurar a condução da sua aprendizagem na escola, contando com o apoio facilitador do professor (Sarmiento, 1993:17). Neste tipo de autonomia, cabe aos gestores escolares organizar a escola de modo que permita um desenvolvimento e um desabrochar das capacidades cognitivas do aluno, isto é, uma organização em que a escola funciona como tipo “Município

---

<sup>48</sup> Baert (2004:185), baseando-se na Comissão da União Europeia associa a cidadania ao conceito da cidadania activa e entende como a ‘participação cultural, económica, política-democrática e/ou social dos cidadãos na sociedade, como um todo e na sua própria comunidade’. O autor (*ibid.*) avança que não basta “estimular a participação unicamente através de direitos, sem aprendizagem do uso desses mesmos direitos, sem o desenvolvimento de competências para a participação; [...] sem disponibilizar recursos para desenvolver a comunidade nas quais as pessoas desenvolvem acções colectivas e vivem as suas vidas quotidianas”.

Escolar” (*ibid.*:19), em que as políticas educativas se afirmem num projecto educativo. Mas que o projecto educativo “não deve confundir-se com um ideário, postulados ideológicos, (projecto de uma direcção), projecto pedagógico, linhas metodológicas (definido pelo corpo docente), ou plano de actividades (conjunto de actividades que concorrem ou não para a concretização do projecto educativo)” (Carvalho & Diogo, 2001:45).

O projecto educativo deve ser visto como elemento de discriminação de metas mobilizadoras, servindo incertezas, reforçando competências de dinamização da vida interna da própria escola, devendo incorporar o conflito. Emerge de uma concepção de escola como comunidade educativa, devolvendo a cada actor o seu espaço de criatividade, sendo mais amplo do que as diferentes descrições de projectos escolares, concebe a escola como organização pressupondo o princípio de autonomia, ou seja, ser colectivo mas favorecendo a interacção, autónoma mas não independente (*ibid.*). Partindo do diagnóstico da situação da escola, elege princípios e valores, percepção problemas para a sua resolução, estabelece prioridades de desenvolvimento pedagógico, pois, é um documento de planificação estratégica de longo prazo que otimiza os recursos existentes, reforçando o diálogo da escola com as famílias, afirmando o ideal de educação a seguir pelas escolas, metas e finalidades a perseguir, as políticas a desenvolver com a autarquia, com os meios culturais e artísticos, com os científico-tecnológicos, com as entidades empresariais e todos os outros que se revelem interessantes para a formação específica e global dos alunos e, sobretudo, ao nível comunitário da escola. Segundo Afonso, (2000:47-48) o projecto educativo,

“vê o papel da família numa ‘escola participada’; com actores educativos (valor da democracia na escola pública), participação plural, os de dentro e fora do espaço físico da escola, interessados na sua acção quotidiana; uma acção que se deve desenvolver no contexto, orientada pelas opções inscritas no respectivo projecto educativo, enquanto documento de uma meso-política que expressa escolhas democraticamente efectuadas e consensos possíveis, mas sempre provisórios, alcançados pelo exercício permanente de pôr em confronto os diferentes valores e visões do mundo e da educação, presentes nos espaços local e institucional”.

Em termos de vantagens da descentralização Formosinho (1986:65), adianta dois tipos: 1) *políticas*, que veiculam a democracia, direito à participação dos interessados no exercício da função administrativa. O enriquecimento da participação dos cidadãos na vida da nação começa pela gestão local dos interesses que são locais. Isto é, entregar às comunidades locais a gestão dos seus interesses próprios o que resulta no aprofundamento da democracia e impede a criação de um Estado administrativo omnipresente e asfixiante. 2) *No campo técnico*, coincide com a desconcentração, pois, permite decisões mais adequadas às necessidades locais por serem tomadas por pessoas que melhor conhecem e estão sintonizadas com a vontade das populações, isto é,

permite decisões mais rápidas por não atravessarem canais burocráticos do Estado (*ibid.*), que são textura da administração burocrática.

### 3. Administração Burocrática

A administração burocrática provem dos estudos e constatações desenvolvidos nos sistemas sociais por Max Weber, clássico da sociologia da burocracia<sup>49</sup>. Esta entre outras características, assenta na previsibilidade dos comportamentos ou ênfase nos actos administrativos resultantes da necessidade de garantir maior eficiência organizacional através de imposição de regras, divisão de responsabilidades, especialização do trabalho e hierarquia.

A administração burocrática e a burocratização no “pessimismo cultural” de Weber são processos inexoráveis, ou seja, “inevitáveis”, ‘inelutável’, ‘infalível’, ‘universal’ e presentes sempre em qualquer tipo de organização administrativa, sendo, deste modo, uma condição e característica *sine qua non* por ser indispensável à organização e ao funcionamento do Estado moderno e de actividades das organizações dos particulares<sup>50</sup> (Clegg, 1998:35 baseando-se em Weber, 1920). A divisão e distribuição de funções, a selecção de pessoal especializado, os regulamentos e a disciplina hierárquica são factores que fazem da burocracia o modelo racional e mais eficiente de administração (Lima, 2005:20).

A etimologia da palavra burocracia tem como componentes linguísticos, do francês, *bureau* – escritório – e do grego, *krátos* – poder, como se explica a seguir:

do *bureaucratie*, “Sistema de administração em que os assuntos são tratados por escrito e dependem da assinatura de vários funcionários; complicação e morosidade no desempenho dos serviços administrativos”; “influência ou prestígio dos funcionários públicos, dos burocratas, no governo do país; [...] documentação legal resultante desse trabalho” (Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, 2001:1894).

Com base em Boudon *et al.*, (1990:27-28) a palavra burocracia, na acepção weberiana é uma forma avançada de organização administrativa, superior às organizações tradicionais. Sendo baseada no método racional e científico de dominação legítima. É entendida como: i) um

---

<sup>49</sup> Para Weber (1982:74), “a sociologia interpretativa considera o indivíduo e o seu acto como a unidade básica, como o seu ‘átomo’. [...] nessa abordagem, o indivíduo é também o limite superior e o único portador de conduta significativa [...]. Em geral, para a sociologia, conceitos como ‘Estado’, ‘associação’, ‘feudalismo’ e outros semelhantes designam certas categorias de interacção humana. Daí ser tarefa da sociologia reduzir esses conceitos à acção ‘compreensível’, isto é, sem excepção, aos actos dos indivíduos participantes”.

<sup>50</sup> Segundo Weber (1982:268), a “burocracia é um instrumento de precisão” à disposição de interesses de domínios variados (políticos, económicos ou qualquer outro), que luta para nivelar os poderes.

instrumento de poder<sup>51</sup> que, pela continuidade “insere-se numa ordem legal que o detentor da autoridade hierárquica não faz mais que aplicar”; ii) um tipo de administração (“pelo predomínio do processo escrito, pela existência de um corpo de regras impessoais que delimitam com precisão as esferas de competências e os direitos e deveres de cada um, por uma hierarquia das funções que cria laços de subordinação claros, pelo facto de o acesso aos vários postos se fazer exclusivamente em função da qualificação publicamente constatada, através de exames ou concursos públicos”); iii) uma estrutura (“separação entre as funções de direcção e a posse dos meios de produção”); iv) um tipo de organização (“graças à formalização e à standardização de actividades, permite um funcionamento rígido por regras mais objectivas, [...] mais regular e mais previsível ”); e v) uma estrutura social (“está destinado a desenvolver-se justamente em virtude da sua maior eficácia”).

Deste modo, tentando desenvolver a teoria da burocracia que caracteriza esta administração, procuramos demonstrar as características, as potencialidades e as imprevisibilidades dado que Weber considerava a burocracia tecnicamente superior a outras formas de organização, de igual modo que a produção mecânica era superior à manual. Aliás, a burocracia surgiu num contexto em que Taylor desenvolvia o sistema racionalizador dos processos de produção industrial, altura em que Max Weber (1846-1920), conceptualizava a noção de “Burocracia”, apoiando-se sobre alguns exemplos históricos e sobre o sentido da evolução do Estado moderno (Freire, 2001:67).

Segundo Parkin (1982:68), na dominação racional-legal, a forma típica de dominação é a Burocracia, um conceito administrativo amplamente usado, caracterizado principalmente por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidade, onde os seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos, padrões como engrenagens de uma máquina. A Burocracia, como é conhecida nos meandros sociológicos, é uma organização eficiente, com a divisão e distribuição de funções, a selecção de pessoal especializado, os regulamentos e a disciplina hierárquica. Esses são factores que fazem da burocracia moderna o modo mais eficiente de administração, porque detalha ao mínimo pormenor como as coisas deverão ser feitas. Ela resulta de regras, códigos, sendo um sistema de regras e não de pessoas. O selo da burocracia é a imparcialidade, onde os seus agentes agem sem preconceito e nem paixão sobre os actos, aplicando a todos as mesmas regras, independentemente das diferenças de nível e de condição social, onde: i) o burocrata do Estado é um servidor público da maioria cujo emprego é uma existência segura; ii) e o salário é normalmente, fixo; iii) goza de direitos de reforma garantidos pela segurança na velhice

---

<sup>51</sup> Para Weber (1997:81), o “poder significa toda a probabilidade de, dentro de uma relação social, impor a vontade própria mesmo contra a resistência, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”.

representada por uma pensão. O funcionário público é recompensado exclusivamente por valores ou salários correspondentes ao cargo que ocupa variando conforme a escala hierárquica e não deve receber pagamentos de clientes pois, o trabalho na burocracia representa a principal ou única fonte de renda, o meio de vida ou o “ganha-pão” do funcionário. As normas e regulamentos são legais porque conferem às pessoas investidas de autoridade, um poder de coação sobre os subordinados e são os meios coercitivos capazes de impor disciplina (Parkin, 1982:68; Teixeira, 1995:12-13).

Em correlação com a administração burocrática, em Moçambique o Decreto nº 14/87, do EGFE faz saber:

“1. [...] torna-se indispensável prosseguir de modo mais activo e organizado o processo de colocação no aparelho de Estado de quadros conscientes, responsáveis, disciplinados, experientes e técnico-profissionalmente qualificados. 2. O EGFE, além de fixar o âmbito da sua aplicação, consagra o princípio do rigoroso acatamento da legalidade na administração estatal pelos órgãos do Poder Popular e pelos funcionários, como garantia de que os actos da administração, que se desenvolvem também na esfera dos direitos do cidadão, obedeçam aos ditames da lei, com vista a eliminar o arbítrio, a usurpação e o desvio de poderes”.

Entre os três tipos de dominação e de autoridade legítima descritos por Weber estão: a) a tradicional, b) a racional e c) a carismática. A autoridade racional, de características burocráticas, assume uma função primacial no contexto das sociedades capitalistas modernas, através de uma racionalidade comportamental assente na lei, regras e regulamentos, onde se disciplinam e se prescrevem normativamente os membros das organizações, constringendo-os a descodificar e codificar as linguagens organizacionais de forma rotineira e padronizada. Assim, as organizações atingem o máximo de eficácia e eficiência se adoptarem uma administração do tipo burocrático. As regras, decisões e acções administrativas são formuladas e registadas por escrito, para proporcionar comprovação e documentação adequados, bem como assegurar interpretação unívoca das comunicações (Parkin, 1982:58-59; Ferreira, 2001:26). Na sequência das três dominações, surgem também três tipos de legitimidades correspondentes, a) a tradicional, b) a carismática e c) a racional-legal. A primeira, a *dominação Tradicional* (exemplo, família, clã e tribo) baseia-se no apelo aos costumes e tradições imemoriais, exercido por patriarcas e anciãos, na crença de que o povo sempre fez (exemplo, o rei está no trono por vontade de Deus), pois, o poder tradicional pode ser transmitido por herança e é extremamente conservador.

A segunda, a *dominação carismática* (exemplo, partidos políticos ou nações em revolução) baseia-se no magnetismo pessoal de uma figura heróica que está em estado de graça, como os casos de profetas, os santos e os líderes revolucionários, porque transformam as vidas. O poder carismático é um poder sem base racional, é instável, não pode ser delegado nem ser recebido em herança como o tradicional. O pessoal administrativo é escolhido e seleccionado segundo a



confiança que o líder deposita nos subordinados. E, por último, a terceira *dominação racional-legal*, baseia-se em regras e estatutos formalmente aprovados, encontra na burocracia (como racionalidade de meios e objectivos), o seu arquétipo, onde se obedece ao superior segundo a lei. É o tipo de autoridade técnica, científica, meritocrática e administrada. Portanto, a obediência não é devida à pessoa em si, seja por suas qualidades pessoais excepcionais ou pela tradição, mas a um conjunto de regras e regulamentos legais previamente estabelecidos (Parkin, 1982:58-59; Ferreira, 2001:19-23).

Deste modo, partindo destes pressupostos, temos as seguintes categorias fundamentais da administração burocrática na autoridade racional legal: 1) uma organização contínua de cargos delimitados por normas, com tendência para a especialização; 2) uma área específica de competências o que implica: sistemática divisão do trabalho e do poder, isto é, cada funcionário tem um cargo e funções específicos e uma esfera de competência e responsabilidade, de modo a saber qual é a sua tarefa, direito e poder de modo que não interfira na competência alheia. Por cada funcionário da burocracia ser um profissional, a especialização varia conforme o nível hierárquico, sendo que os que ocupam posições do topo da administração como o Ministério da Educação são generalistas e os que ocupam posições abaixo são gradativamente mais especialistas (exemplo, um professor de uma disciplina) (Parkin, 1982:58-59; Clegg, 1998:44-46).

Assim, implica: i) divisão do trabalho, ii) atribuição ao responsável da necessária autoridade para o desempenho das funções, iii) definição clara dos instrumentos necessários de coerção e limitação de seu uso, a condições definidas (órgãos administrativos); iv) a organização de cargos obedece ao princípio da hierarquia, onde cada cargo inferior está sob o controle e supervisão do superior, significando que nenhum cargo fica sem controlo ou supervisão, gerando tendência para a hierarquização; v) as normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas (especialização). O funcionário não faz o que quer, mas o que a burocracia impõe que ele faça. As regras e as normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas actividades são executadas de acordo com rotinas e procedimentos. As actividades de cada cargo são desempenhadas segundo padrões definidos, como são os casos de administrações que adoptam termos de referência para o seu pessoal, estatutos de funcionários, (por exemplo Estatuto Geral dos Funcionários do Aparelho de Estado, Estatuto dos Professores, etc.), cujas acções estão relacionadas com os objectivos da organização e os padrões standardizados facilitam a avaliação do desempenho de cada funcionário (Campos, 1978:16-20; Beetham, 1987:24-25; Clegg, 1998:44-46; Freire, 2001:67; Ferreira, 2001:24-25).

Deste modo, admite-se para membro do quadro administrativo, em condições de nomeação para funções oficiais, a pessoa que demonstrar uma preparação técnica adequada. A admissão, transferência e promoção dos funcionários e mesmo a avaliação e classificação são baseadas em critérios válidos para toda a organização (Decreto nº 14/87, 2.d), obrigatoriedade de período probatório) e não em critérios particulares e arbitrários. Os critérios levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo ou função (Decreto nº 14/87, 2.c) obrigatoriedade da frequência de cursos de formação pelos funcionários), daí a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção de funcionários, como o que ocorre na admissão de professores, em que há livre seleção, tendência para a carreirização (promoção perante julgamento dos superiores com base na antiguidade ou no mérito, sem as credenciais adequadas pode ser promovido). Numa administração universitária ter-se-ia em conta os níveis, os graus alcançados, as publicações dos docentes e as carreiras seriam de assistente estagiário, assistente e assim sucessivamente. vi) Princípio de separação da propriedade dos meios de produção e administração, separação entre o lugar onde são executadas as funções oficiais (*bureau*) e o domicílio, relação permanente ou contratual, remuneração e obrigação de prestação de contas, tendência para a contratualização; vii) completa ausência de apreciação do cargo pelo ocupante, separação entre a propriedade e a administração, em que o funcionário não pode vender, comprar ou herdar a sua posição ou cargo e nem podem ser apropriados e integrados no seu património privado; viii) os actos administrativos, decisões, normas são formulados e registados em documentos, mesmo nos casos em que a discussão oral é a regra (há obrigação de elaboração de actas, sínteses, memorandos, relatórios etc.), tendência para a formalização das normas, ix) o tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático, onde somente o chefe supremo da organização ocupa a sua posição de autoridade em virtude de apropriação por eleição ou designação (Campos, 1978:16-20; Beetham, 1987:24-25; Clegg, 1998:44-46; Freire, 2001:67; Ferreira, 2001:24-25).

A administração burocrática é vista como um modelo de funcionamento das organizações modernas nas sociedades capitalistas que acentua o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais e pressupõe a existência de processos e de tecnologias uniformes, claros e transparentes (Lima, 1998:69), (exemplo, Decreto nº 14/87, 2.a) refere que em cada sector a formação deve ser planificada). Nota-se ainda a existência de normas, elementos formais e

estruturais obrigatórios como o organigrama<sup>52</sup>, inspectores que, entre outras coisas, visam eliminar a incerteza e os conflitos através de uma ‘racionalidade calculada’ entre orientações e acções numa ordem estável e não contestada pelo funcionamento rotineiro e mecanismos de coação (Silva, 2004:61-63). Deste modo, a administração burocrática é personificada por formas de organização, funcionamento das actividades económicas das grandes empresas e do Estado, quer ainda de outras instituições como a universidade, a igreja ou o exército, partido político, portanto, a presença de um líder e de um corpo administrativo, constituem a característica definidora da organização (Clegg, 1998:39; Ferreira, 2001:20), é o caso do (Decreto nº 14/87, 2.b) que diz que a formação dos funcionários é da responsabilidade do respectivo dirigente). As organizações do tipo burocrático são perpassadas por uma racionalidade instrumental, determinada pelo cálculo e rentabilidade, por uma moral e religião, deduzidas de um conjunto de valores ascéticos (Ferreira, 2001:20). A administração burocrática fortalecesse-se num tipo de modelo,

“o modelo burocrático, é portanto, o modelo de racionalidade típico do homem económico, que acentua o consenso, a certeza e a estabilidade organizacional” em suma, “a racionalidade objectiva, a priori”. “O homem económico é tendencialmente omnisciente, pois não só conhece todos os cursos da acção, mas também é capaz de antecipar as consequências de cada alternativa de funcionamento” (Lima, 1998:72).

Para Clegg (1998:41-42), Weber concebia a racionalização como um processo que afecta quase todos os aspectos da vida social, distinguindo duas noções de racionalidades: 1) *racionalidade formal*, e 2) *racionalidade real*. A primeira, refere-se à relação meios-fim e também, à realização de fins práticos e incontestáveis, através de um cálculo cada vez mais preciso e correcto dos meios adequados à consecução dos mesmos fins, sendo mais centrada nos meios. O fim, em si, é tomado como um dado, como algo que, por si só, não requer justificação. E a segunda racionalidade corresponde ao tipo de racionalização sobre a imagem do mundo: o crescente domínio teórico da realidade através de conceitos cada vez mais precisos e abstractos (razão técnica). Neste contexto, é uma administração preditiva, de causa-efeito, com vista a estimular um tipo de comportamento normativo, pautado pela precisão, fluidez e uniformidade dos actos e procedimentos organizacionais. Portanto, esta racionalidade “funcional ou instrumental”, contrasta com a “racionalidade substancial”, na qual as pessoas são encorajadas a determinar se o que estão a fazer é apropriado e ainda, se se ajusta também às acções, sendo reflexiva e auto-organizadora (Morgan, 2006:40).

---

<sup>52</sup> Para Silva (2004:61) o organigrama é o estabelecimento estático formal de relações e funções na administração burocrática, omitindo interacções informais.

Deste modo, “cada uma das tendências da burocracia é apresentada como variável, ou seja, um dado processo pode estar mais ou menos presente numa organização específica” (Clegg, 1998:46 baseando-se em Hall, 1962;1963; Hall, Haas e Johnson, 1967, Pugh e Hickson, 1976; Hage, 1965; e Hage e Aiken, 1970).

No entender de Silva (2006:118), a burocracia tem um papel unificador, que consiste na padronização de actuações, na homogeneização e na conformização, de que resulta, em consequência um “espírito de corpo” no seio dos funcionários, favorável à preservação e à estabilidade da rotina, pela institucionalização das regras, normas e condutas expectantes. Entretanto, a burocracia reduz conflitos e promove a harmonização e a cooperação convergente, que são condições para a manutenção da ordem instituída, considerando deste modo, os funcionários e, no caso educacional, os professores como parceiros e não como recursos que devem ser capazes de cumprir as suas funções essenciais, ou seja, a de executar todas as operações administrativas que a organização se propõe de maneira rotinizada, eficiente, confiável e previsível. A administração burocrática é “mais racional do ponto de vista formal e do ponto de vista técnico” (Teixeira, 1995:13), é caracterizada pela departamentalização, na qual as várias unidades são autorizadas a operar de maneira semi ou não autónomas, sob uma supervisão e controlo mais gerais, (a presença de inspectores do ministério) do que específicos, por parte daqueles que, em última análise, detêm a autoridade final. Porém, a administração burocrática sugere que as organizações são sistemas racionais que operam de maneira tão eficiente quanto possível e compreende a organização como problema técnico e, deste modo, fazendo com que o funcionário se adequa às exigências da organização “mecanicista” (Morgan, 2006:29-30).

Deste modo, outros estudos empíricos das organizações, recorrendo ao tipo ideal weberiano de burocracia como guia, concluíram que as tendências burocráticas nem sempre aparecem num pacote racional-legal completo do tipo ideal, como se pressupõe<sup>53</sup>. Entre os estudos, destacam-se de Blau e Scott, Etzioni, Merton e Selznick, Hage, Burns e Stalker, Gouldner (Clegg, 1998:47), e ainda Crozier na obra “*Le Phénomène Bureaucratique*” de 1963, que sistematizou um conjunto de argumentos que contrariam a tese da eficiência nas organizações. A burocracia também é usada com sentido pejorativo, significando uma administração com muitas divisões, regras e

---

<sup>53</sup> Consoante o fenómeno de recalcitrância Friedberg (1993:60), vê que em paralelo a estrutura formal desenvolvem-se práticas ocultas que geram um “conjunto de fenómenos que encarnam na ‘estrutura informal’ e em ‘objectivos latentes’ através dos quais os membros da organização procuram preencher as necessidades que a simples lógica de eficácia da estrutura formal não permite satisfazer”, ou seja, “o encontro entre os dois mundos, o dos sentimentos e o da afectividade de um lado e, o do cálculo e o da eficácia do outro, não é assim tão evidente e produz o mais das vezes resultados não desejados e ‘disfuncionais’, ou seja, contrários à eficácia procurada e suposta”.

procedimentos redundantes, desnecessários ao funcionamento do sistema organizacional<sup>54</sup>. Desta forma, o termo Burocracia tomou, na linguagem corrente, uma conotação fortemente crítica e negativa. Segundo Freire (2001:67), para Weber, o sistema burocrático de organização é aquele que, nas condições de desenvolvimento histórico e civilizacional, exhibe mais clara superioridade e melhores resultados sobre quaisquer outros, devido à sua racionalidade.

Clegg (1998:51), considera que Selznick (1943) demonstrou que o acréscimo do nível de delegação, no contexto organizacional, tende normalmente a aumentar o grau de especialização e de credencialização, contribuindo para a “bifurcação dos interesses” organizacionais, à medida que os delegados desenvolvem as suas próprias prioridades e objectivos em detrimento do empenho na organização como um todo, o que designou de “problema da recalcitrância”<sup>55</sup> nas organizações. Numa administração burocrática salienta-se como disfunção a existência de chefes ou executivos não burocráticos, que indicam e nomeiam os subordinados verbalmente. Estabelecem regras, resolvem os objectivos que deverão ser atingidos e geralmente, são eleitos ou herdaram a sua posição, sem obedecer a capacidade técnica. Deste modo, podemos afirmar que o sistema burocrático teorizado por Weber tenta eliminar esses favoritismos, subjectivismos, os actos discricionários ou pressões pessoais, através do estabelecimento do império da regra (*the rule of law*), na teoria política do Estado (Freire, 2001: 75 e 69).

Segundo Clegg (1998:50), Merton (1940), demonstrou que a pressão exercida pela gestão, tendo em vista a estabilidade e a previsibilidade das acções dos membros organizacionais, levaria à tendências conseqüentes para a formalização e para a estandardização, onde os funcionários tendem a tornar-se rigorosos, seguidores e “prisioneiros” de normas, desenvolvendo respostas especializadas concorrentes a solucionar todo o tipo de situações com quem se defrontam. Não se adaptando aos novos problemas e desafios do ambiente laboral, os funcionários tornam-se cativos de acções desadequadas às exigências emergentes. Trata-se da protecção da legitimidade das suas acções e rotinas formalizadas e estandardizadas, como adopção dos comportamentos mais adequados, que não podem ser sancionados por seguirem as normas, atendendo à conformidade, o que pode conduzir a conseqüências catastróficas para a organização.

---

<sup>54</sup> Friedberg (1993:62), com base em (Merton, 1940; Blau, 1955) explica que a burocracia mostra longe de ser eficaz o seu “funcionamento é pesado, tem falta de agilidade o que induz a comportamentos rígidos e ritualistas dos membros”.

<sup>55</sup> “Recalcitrância” é analisada por Friedberg (1993:59), apoiando-se em Selznick (1949), que entende que o ser humano não se deixa facilmente, “transformar em simples instrumentos ao serviço dos objectivos e fins da organização definidos ao seu arrepiro”. Pelo “carácter problemático da noção aparentemente simples de objectivos ou de fins organizacionais”.

Para Clegg (1998:44), o conhecimento pericial, enquanto alicerce da hegemonia da burocracia, constitui a principal fonte de um poder que funciona como contrapeso ao poder do líder político, isto é, a liderança política depende das fontes e dos recursos a que a burocracia permite aceder. Deste modo, os burocratas mais hábeis podem sempre justificar a restrição do acesso a estes recursos pela retórica do sigilo, muitas vezes, pela própria racionalidade técnica e legal, afirmando, por exemplo, que um determinado assunto integra o ‘*dossiê de segredos oficiais*’<sup>56</sup>. Contra esta situação os líderes políticos podem tentar controlar a burocracia, fomentando lutas internas entre burocratas, promovendo indivíduos e, conseqüentemente, favorecendo uns e explorando a competição pelas promoções, o que lhes permite dominar a resistência à mudança com a ajuda de um corpo de burocratas dividido.

Clegg (1998:55), apoiando-se em Gouldner (1957), entende que

“diferentes tipos de membros de uma organização podem ter concepções muito diversas dos seus papéis na empresa em resultado das suas diferentes “especializações e diplomas, [...] coexistindo com os ‘modelos de burocracia’ como orientações diferentes e coesas relativamente à organização, gerando deste modo, ‘sementes de incoerência’”.

Freire (2001:75), sustentando-se em Crozier (1922), vê a “*disfunção*” nas organizações burocráticas como estratégia de luta pela manutenção do poder, pois, entende que uma organização burocrática é, em princípio, uma estrutura muito pouco aberta ao exterior e tende ao auto-fechamento, a partir de postulados racionalizadores e, não se auto-corrigindo em função dos erros. O processo interno mais característico deste género de administração é o do “círculo vicioso burocrático”, para contrariar as disfunções que o sistema segrega, desenvolvendo em paralelo: i) aumento das regras impessoais; ii) centralização das decisões; iii) isolamento pessoal dentro dos seus estratos hierárquicos; e iv) desenvolvimento de relações de poder paralelas (*ibid.*).

Para Clegg (1998:44), na arena política, a burocracia desenvolve-se quando “o líder político envolve-se numa luta pelo poder”, com a obrigação de servir ao mesmo tempo valores e fins supremos que não podem ser garantidos pela racionalidade política. Para exercer esses valores “socorre-se de um corpo administrativo de confiança como instrumento de autoridade”, o que implica uma burocracia. Em termos ideais, a organização burocrática é um instrumento nas mãos dos líderes políticos, pois, geram-se tensões que dificultam a consecução do ideal. Como também,

---

<sup>56</sup> Para Weber (1982:269), “toda a burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções”. A “burocracia vê naturalmente com agrado um parlamento mal informado e, daí impotente – pelo menos na medida em que a ignorância esteja de alguma forma de acordo com os interesses da burocracia” (*ibid.*:270).

existe uma tensão entre relações burocráticas e a democracia<sup>57</sup>, independentemente da forma de gestão, pois, segundo Glegg, Weber via “os processos de burocratização como mecanismos condutores à meritocratização e não à democratização” (Clegg, 1998:44). E, deste modo,

“a democracia apenas se desenvolvia quando a organização apresentava uma dimensão reduzida, favorável ao funcionamento dos mecanismos da democracia directa que implicava uma divisão do trabalho que facilitasse o desempenho das tarefas administrativas e, ainda, uma reduzida diferenciação entre os membros da organização e um forte empenho ético nos valores” (*ibid.*).

Para Licínio Lima, este modelo,

“quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter preditivo das acções organizacionais” (Lima, 1998:73).

Segundo Costa (1996:39), o quadro conceptual e teórico do modelo burocrático quando aplicado à administração da escola, revela o “síndrome do ‘sim senhor ministro’” (Clegg, 1998:43) que tem como indicadores mais significativos: a) centralização das decisões nos órgãos de cúpula do poder central, nos ministérios da educação, sobretudo, nas mãos do ministro da educação, nos directores nacionais, chefes de departamentos nacionais, traduzida na ausência da autonomia das escolas e no desenvolvimento de cadeias administrativas hierárquicas como as direcções provinciais de educação e direcções distritais e ainda, em alguns casos, onde existe a municipalização, direcções ao nível da cidade; b) regulamentação pormenorizada de todas as actividades a partir de uma rigorosa e compartimentada divisão do trabalho, regulamentos de ensino básico e secundário, regulamento de avaliação; c) previsibilidade de funcionamento com base numa planificação minuciosa da organização, calendário escolar com dias de abertura do ano lectivo, dias lectivos, feriados, datas das avaliações, matrículas e exames escolares, programas de ensino e implementação de currículos escolares; d) formalização, cerimónias de abertura do ano lectivo; e) hierarquização e centralização da estrutura organizacional dos estabelecimentos de ensino (modelo piramidal); nomeação e ênfase de designação hierárquica de funcionários pela tarefa e não pelo nome, exemplo numa escola, as de director da escola, director pedagógico, chefe administrativo, director do centro de internato, director de turma, coordenador da ZIP, delegado de disciplina, chefe dos contínuos, f) obsessão pelos documentos escritos (duplicação, certificação, arquivomania), actuação rotineira (comportamentos standardizados) com base no cumprimento de normas escritas regulares e estáveis; emissão de avisos, circulares, requerimentos, cartas, actas, relatórios, etc.; g)

---

<sup>57</sup> Para Weber (1982:268), “a democracia se opõe ao ‘governo’ da burocracia, cria rompimentos óbvios e bloqueios à organização burocrática”.

uniformidade e impessoalidade nas relações humanas, pedagogia uniforme (a mesma organização pedagógica, os mesmos conteúdos disciplinares, as metodologias generalistas para todas as situações); e, h) concepção burocrática da função docente (professor como único detentor do conhecimento, sujeito dos alunos) (Costa, 1996:39). O professor é fiel à função e identifica-se com os objectivos da organização, defende os interesses do cargo e da organização escola em detrimento dos demais interesses envolvidos e, na sala de aula, adopta um ensino segregacionista, pois ora, usa uma pedagogia do “salve-se quem puder”, ora faz apelo à “Profecia de auto-realização” onde, segundo Bogdan & Biklen, (1994:50) o professor interagirá mais com alunos de nível mais elevado, dando-lhes privilégios e até permitindo-lhes disciplinarem o grupo dos mais desfavorecidos. A prática centralizadora no sistema educativo moçambicano nota-se nas duas leis a seguir que marcam os dois momentos em estudo:

Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 38º “o MEC é responsável pela planificação, direcção e controlo da administração do SNE, assegurando a unicidade do sistema” Art. 39. 1. “os currículos e programas têm um carácter nacional e são aprovados pelo Ministro da Educação e Cultura” Art. 42º “o MEC, ouvido o Conselho Nacional de educação, aprova os regulamentos de cada um dos subsistemas e realiza as necessárias adaptações e correcções”.

Lei nº 6/92. Art.36º. 1. “O ME é responsável pela planificação, direcção e controlo da administração do SNE, assegurando a sua unicidade; 2. Os currícula e programas do ensino escolar, com excepção do ensino superior, têm um carácter nacional e são aprovados pelo ME”. Lei nº 6/92. Art. 38. “O ME define a forma e métodos de implementação progressiva do SNE”.

Deste modo, administração burocrática da “máquina” torna-se limitativa para o contexto educacional, pois, os enfoques mecanicistas da organização funcionam bem somente sob condições nas quais:

“a) existe uma tarefa continua a ser desempenhada, b) quando o ambiente é suficientemente estável para assegurar que os produtos oferecidos sejam os apropriados, c) quando se quer produzir sempre exactamente o mesmo produto” com as mesmas características, “d) quando a precisão é a meta, e e) quando as partes humanas da ‘máquina’ são submissas e comportam-se como foi planeado” (Morgan, 2006:37) no departamento central do Ministério da educação.

À medida que a obra de Weber foi sendo conhecida, foram surgindo novos desenvolvimentos, interpretações e críticas académicas pois, “a burocracia conduz à oligarquia” (Beetham, 1987:165), pelo que se instalou em seu redor uma polémica política, onde a burocracia tem sido anatemizada ao longo de todo o espectro político, dado que a direita procura limitá-la em nome do mercado livre, o centro pretende reformá-la em nome da abertura e da responsabilidade e, por último, a esquerda quer substituí-la em nome da participação e da autogestão. Assim, ostenta a impressionante capacidade para resistir a todos os ataques (Lima, 1998:125; e Freire, 2001:125). Entretanto, “a travagem das tendências para a centralização, hierarquia e discriminação do *status*,



através da delegação de poder e de responsabilidade pode ser utilizada como estratégia para o desenvolvimento de uma organização mais flexível” (Clegg, 1998:51).

Deste modo, as políticas públicas de educação não são inerentes aos valores de democratização do ensino e da educação crítica ao não reconhecer a diversidade social aberta à realidade escolar, pois excluem e criam o “estatuto de lumpencidadania”<sup>58</sup> (Santos, 1999:99) e, por conseguinte, constitui uma ameaça à mudança e à inovação<sup>59</sup> da escola e as instituições democráticas.

#### 4. Administração Democrática

A construção de uma escola democrática é da responsabilidade dos diferentes intervenientes no sistema educativo. O regime político é o instrumento factualizador dos valores e princípios de coexistência nas escolas na materialização das finalidades educativas<sup>60</sup>, pois, os papéis do Estado e da sociedade civil dependem naturalmente dele. Segundo Formosinho, (2005:31) num regime político totalitário só o Estado representa o interesse público e a sociedade civil não tem nenhum papel e, num regime democrático, a sociedade civil é quem tem e assume um papel importante, é centro do poder político conforme as teorias de democracia.

A administração democrática “enuncia aspectos centrais da política educativa quanto à forma, como concebe o papel da escola num sistema educativo descentralizado, flexível e atento à heterogeneidade da população escolar” (Fernandes, 1999:133). A respeito, Lima considera que,

“A democratização da administração, nos seus diferentes níveis, não é somente um factor facilitador, ou instrumental, face à construção de uma escola democrática e autónoma; permite reforçar a democratização das estruturas e dos modos de gestão escolares; considerando legítimas, a discussão e a negociação, interesses e projectos, tensões e conflitos, entre a organização escolar em seu contexto local e comunitário e os diferentes níveis político-administrativos que configuram o sistema” (Lima, 2000:46).

---

<sup>58</sup> Weber (1982:269) considera que a “administração burocrática tende sempre a ser uma administração de ‘sessões secretas’” na medida em que assenta numa base puramente mecânica, oculta seu conhecimento e acção à crítica.

<sup>59</sup> Teixeira (1995:13) entende que a administração burocrática se agarra aos regulamentos e não aceita a mudança e a inovação porque “não dá respostas às necessidades dos clientes nem sequer tem em conta as suas aspirações”.

<sup>60</sup> Segundo Formosinho (1988:56-58), as finalidades da educação são: finalidade cultural, finalidade socializadora, finalidade personalizadora, finalidade produtiva, finalidade selectiva e finalidade igualizadora. “*Cultural* – transmissão do património sócio cultural de conhecimentos, técnicas e crenças de uma civilização de uma nação ou geração. *Socializadora*, integração dos indivíduos na comunidade e sua sociedade dando lhes linguagem, valores e comportamentos comuns. O sistema educativo integra os indivíduos em padrões comuns de comportamentos e valores uniformiza e os diferencia. *Personalizadora* – promove o desenvolvimento pessoal de cada educando nos domínios psicomotor, afectivo, social, espiritual e moral, visando o equilíbrio da personalidade e a realização social. *Produtiva*, o sistema educativo fornece ao sistema económico e aos outros sistemas sociais, o pessoal qualificado. *Finalidade selectiva*, o sistema educativo tem a função de seleccionar os alunos que evidenciam sucesso na escolaridade e para a inserção social e activa. *Igualizadora*, de corrigir as desigualdades sociais no acesso e sucesso à escola, pelas medidas de educação compensatória e de discriminação positiva”.

Para Fernandes (1999:133), os aspectos centrais da política educativa reportam uma nova concepção de educação, em ruptura com a concepção iluminista-liberal, pois, a centralidade está no “desenvolvimento de competências nos alunos”<sup>61</sup>, na interdisciplinaridade das aprendizagens (que atenua a tradicional compartimentação disciplinar) e na construção de um projecto educativo que aproxime a escola dos seus alunos e do seu contexto. A escola é de participação efectiva e alargada, diferente da concepção de participação unilateral, que toma a escola como um espaço local de aplicação do projecto governamental. É a escola como “um verdadeiro *locus* de dinâmicas e interdependências, caminho certo para as mudanças e inovações historicamente reivindicadas” (Carvoeiro, 1999:30-31; Fernandes, 1999:134).

Assim, uma administração democrática aposta numa escola comunidade educativa, onde a autonomia da escola<sup>62</sup> se traduz na descentralização, no conjunto articulado de docentes, alunos e outros actores locais que permite o desenvolvimento curricular, profissional reflexivo e colaborativo, enfim, o desenvolvimento do ensino e aprendizagem e, conseqüentemente, o desenvolvimento organizacional (*ibid.*:31; *ibid.*:134). Não obstante o carácter polissémico da palavra descentralização, ela pressupõe a existência de competências próprias que nenhum outro órgão pode desempenhar, caracterizando-se pela autonomia administrativa que consiste no poder de praticar actos administrativos (regulamentação, gestão do património e provisão de pessoal), isto é, que não são dependentes de aprovação superior e do controlo hierárquico sendo revogáveis apenas por recurso aos tribunais administrativos, ou seja, o Estado limita-se ao controlo e verificação dos actos praticados (Formosinho, 1986:64-65; Fernandes, 2005:57-58). Na administração democrática, as diferentes formas de autonomia são relativamente interdependentes, ou seja, não existindo uma, outras não podem ser exercidas, como por exemplo, a concessão de autonomia científica sem a autonomia financeira limita ou anula a discricionariedade na definição e gestão de projectos científicos (Sarmiento, 1993:10). Dada a relevância deste princípio, o conceito de autonomia merece detalhe:

---

<sup>61</sup> Segundo Fernandes (1999:134), o desenvolvimento de competências é “uma mudança fundamental na perspectiva da escola que assim se afasta da perspectiva tecnocrática de alcançar objectivos precisos, previamente definidos e qualificados, cuja correspondência com as realidades futuras que os alunos vão encontrar só conjunturalmente se verificava. Num mundo de permanente mudança, onde a própria actividade profissional está em contínua reconversão, a criação de competências é uma chave fundamental para a integração do jovem dada a sua abertura e a maleabilidade da formação onde o saber como aprender, como inovar e como se adaptar é muito mais importante do que aprender um conteúdo demasiado preciso e por isso obsoleto a curto prazo”.

<sup>62</sup> Lima (2000:101) faz saber que em educação a “autonomia da escola não é autonomia dos professores, ou autonomia dos pais, ou autonomia dos gestores, é um campo de forças onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência, o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local”.

“*autonomia financeira* existe quando a pessoa colectiva possui receitas próprias e as pode aplicar livremente segundo orçamento que livremente elabora. *Autonomia científica* que consiste na liberdade institucional de criar os currículos que a organização considere adequados para os cursos que ministra e na liberdade docente dos professores de ensinarem os conteúdos que entenderem dentro da sua área disciplinar e na liberdade de investigar, tudo isto dentro de certos limites genéricos. *Autonomia pedagógica* que consiste na autoridade para criar livremente as estruturas de gestão escolar pedagógica (livre escolha de métodos, e técnicas de ensino e avaliação) que a organização considere mais adequadas e seja livre na definição das finalidades da escola, dentro de certos limites genéricos” (*ibid.*).

Segundo Formosinho (1988:68), todas as autonomias pautam a direcção do Estado, o que implica a subordinação às directivas dos órgãos do Estado (exemplo da administração central, regional e local), o que requer um contrato de autonomia, pois, “a educação regula-se pelo princípio de correspondência entre interesses da classe dominante e as funções e modo de funcionamento das escolas” (Sarmiento, 1993:11). Aliás, no quadro do sistema público de ensino, a ‘autonomia das escolas’ é sempre uma autonomia relativa, uma vez que é condicionada quer pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública quer do poder local, no quadro de um processo de descentralização (Barroso, 2006:45). Portanto, a questão da autonomia da escola tem que ser vista em função de instrumentos, como o projecto educativo, o regulamento e o plano de actividades, onde o regulamento, como normativo, tem que se concretizar na acção e no plano de actividades (Formosinho, 1999:22).

Para Santos (1999:121), em administração democrática as políticas educativas devem apostar na “democracia redistributiva” como “componente do espaço público” que compreende a escola e a acção educativa como bem comum e não apenas comunidade escolar. Onde a “democracia distributiva tem de ser democracia participativa” e a participação democrática tem de incidir tanto na actuação estatal de coordenação como actuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena, isto é, “democratização da sociedade” (Bobbio, 1995:156). Numa administração democrática, a estrutura arquitectónica e ideológica de qualquer decreto do sistema educativo deveria focar e implementar como objectivos os conceitos de democratização, da igualdade de oportunidades, liberdade e a qualidade. Isso quer dizer que “democratização significa acção de democratizar“, ou seja, organizar o sistema educativo segundo princípios democráticos, pôr à disposição de toda a gente de modo que se alcance ou se concretize na escola a democratização (Mota, 1999:65-67). Lembre-se que Lima, (2000:46) fez saber que a escola não é democratizável, apenas com as suas estruturas organizacionais e de gestão, nem pela eleição dos seus responsáveis, isto é, mas também, é pela garantia do acesso e sucesso escolar dos alunos, pela pedagogia, pelo currículo e pela avaliação, pela organização, prática do trabalho na escola e pelas relações socioculturais com a comunidade.

Deste modo, Barroso (2006:43-44) defende a falência do modelo de regulação burocrático-profissional e reconhece o papel do Estado na garantia do direito a educação e a sua provisão no reforço da dimensão sociocomunitária, baseado nos diferentes autores, implica: i. (Whitty, 2002) “a recriação da escola como espaço público de decisão colectiva, baseada numa nova concepção de cidadania ‘que vise criar a unidade sem negar a diversidade’”; ii. (Derouet, 2003) que “o Estado continue a assegurar o que lhe compete a ‘manutenção da escola num espaço de justificação política’, sem que isso signifique ser o Estado o detentor único da legitimidade”; e iii. “que a intervenção do Estado não perca em legitimidade, o que tem de ganhar em eficácia e, simultaneamente, não perca em eficácia, o que tem de ganhar em legitimidade”. Significa a defesa da escola pública, e também o abandono da administração impotente, incompetente e obstrutora e promover a igualdade de oportunidades pela diversidade (Mota, 1999:65-67). É de sublinhar que, numa administração democrática, o princípio de compromisso implica que a escola esteja ao serviço da sociedade e da mudança social, organizada de acordo com um modo de funcionamento democrático que valorize a participação do educando nos processos pedagógicos (Costa, 1996:62-63).

Parafraseando Amaral (2008:907-910), numa administração democrática encontramos os seguintes princípios constitucionais da organização administrativa: i) o *princípio da desburocratização* onde a administração pública deve ser organizada e deve funcionar em termos de eficiência (perseguir os interesses públicos de carácter geral) e de facilitação da vida dos particulares (em tudo o que a administração tenha de exigir ou haja que prestar). Assim sendo, a administração terá de renovar as suas estruturas e os seus métodos de funcionamento; ii) o *princípio da aproximação dos serviços às populações*, em que a administração deve ser estruturada de tal forma que os serviços se localizem o mais possível junto das populações que visam servir, não só geográfica mas para atender propostas e queixas e ainda aspirações e necessidades dos administrados e não para satisfazer os interesses ou caprichos do poder político ou da burocracia; iii) o *princípio da participação* dos interessados na gestão da administração, o que significa que os cidadãos não devem intervir apenas através e no acto da eleição dos respectivos órgãos, podendo também intervir no funcionamento quotidiano da administração e, sobretudo, participar na tomada de decisões administrativas. Não significa imposição da democracia directa, com eliminação da democracia representativa, mas implica a existência de esquemas estruturais e funcionais de participação dos cidadãos. Seja, do ponto de vista estrutural, mediante a existência de órgãos em que os particulares participam para serem consultados acerca das orientações a seguir ou para tomar

parte nas decisões a adoptar, seja, do ponto de vista funcional, através da colaboração da administração com os particulares, isto é, garantia de vários direitos de participação dos particulares na actividade administrativa; e iv) o *princípio da descentralização*, significando que a lei fundamental toma partido a favor de uma orientação descentralizadora e, por conseguinte, recusa qualquer política que venha a ser executada num sentido centralizador como, por exemplo, transferir atribuições dos órgãos autónomos (municípios) para o Estado (*ibid.*).

Assim, diz-se que uma administração é democrática quando há descentralização, “quando existem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado, não sujeitos ao poder de direcção do Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais” (Formosinho, 1986:59).

A questão que se coloca é o questionamento às escolas pelos ensinamentos que dão, ensinam sobre os direitos humanos, ensinam a viver em democracia, que existe igualdade e justiça para todos e, ao mesmo tempo, elas não facultam aos alunos práticas ou programas educativos do género. Deste modo,

Administração “democrática constitui uma tentativa de análise de um paradoxo com que as escolas normalmente se deparam”. Ou seja, “ao mesmo tempo que se confia às escolas, a promoção de um discurso de democracia, frequentemente as mesmas montam estruturas que minam os princípios democráticos essenciais que afirmam ensinar. Consequentemente, as escolas encontram-se necessariamente comprometidas numa pedagogia de mentiras criadas e sustentadas pela interacção dos *media*, de interesses comerciais, da empresa académica e acredite-se ou não, também pelo proletariado organizado” (Zinn & Macedo, 2007:23).

Mesmo a aprendizagem nunca é homogénea pois, os actores educativos estão cada vez mais a actuar de forma a enfrentar situações novas que os obrigam a formular estratégias e maneiras de pensar e agir. Neste sentido, há pluralidade de esquemas de actuação, desde o ambiente familiar e escolar, o que força os sujeitos escolares a examinarem a realidade circundante de modo a reconsiderar os contextos e os objectivos locais. Prova de que as acções humanas também se afastam de um puro senso prático de rotinas e de racionalidades *a priori*, em fim, neste tipo de “democracia, a pedagogia dominante é principalmente “domesticar” e criar trabalhadores obedientes” (Zinn & Macedo, 2007:53 e 55). Isto é, as políticas educativas, quando formuladas por instâncias superiores e exteriores à escola, podem originar uma viciação na interpretação de objectivos, uma vez que os actores do sistema educativo não participaram, muito menos, comunicam e ainda, que as mesmas, não perfilham os interesses familiares, escolares, comunitários em benefício da nova geração, o que não conduz a uma “educação consciente e crítica”. Mas os discursos políticos ao nível superior assumem o protagonismo com expressões que só aparecem nos

normativos que Lima (1998:139) chama “educação democrática”, “educação para a democracia”, “democratização de ensino”, “escola democrática” que, num sentido, significam democracia na escola. Segundo Coelho (1980:252), a “democracia é uma forma de regime político baseada nos princípios do poder do povo na igualdade e na liberdade individual”.

Portanto, Boudon *et al.* (1990:66) explicam que a democracia é uma maneira de regime político de organizar as relações de poder no seio de um grupo social soberano ou político, em que “o princípio fundador da democracia é a afirmação de que toda a relação de poder entre societários e entre cidadãos se enraíza naqueles que mandam [...]”. “Segundo o princípio de base da democracia, os coordenadores só podem ser delegados, a título temporário, circunscrito e reversível, que os societários e os cidadãos escolhem pela sua suposta competência” (*ibid.*:1990:66).

Para Bobbio (1995:135), democracia designa “a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo”. Baseado em Kelsen, que distingue autonomia da heteronomia, o autor (*ibid.*:139) explica que nas formas democráticas “as leis são feitas por aqueles aos quais elas se aplicam (e são precisamente normas autónomas)”, são autocráticas quando os que fazem “as leis são diferentes daqueles para quem elas são destinadas (e são precisamente normas heteronómas)”. A democracia identifica-se com o “auto-governo” que coincide com os direitos políticos, sobretudo o direito de participar, ao menos com a eleição dos representantes da vontade colectiva (Bobbio, 1995:145). A democracia é “um governo não a favor dos poucos mas de muitos”; “é um governo de leis escritas ou não escritas”; onde “a liberdade é respeitada” (Bobbio, 1995:141).

Neste contexto, para a compreensão da democracia escolar, merecem destaque as teorias da democracia: 1) a teoria elitista e 2) a teoria da democracia participativa ou da democracia como participação. Lima, (1989:89-90) diferencia a “a teoria democrática pluralista” e a “teoria da democracia do *ordo-liberalismo*”, sendo que a primeira, é baseada no pressuposto de uma sociedade interveniente e de cidadãos activos, menosprezando a apatia de certos estratos e acentuando a homogeneidade e o consenso. Para Bobbio, (1995:154) a Democracia Directa é a forma de participação no poder, que não se resume numa das formas de representação (dos interesses gerais ou política, nem interesses particulares ou orgânica): a) “o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e portanto revogável”; b) “o governo de

assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados”<sup>63</sup>; e c) “*referendum*”.

Para Lima, (1989:89-90) a “teoria da democracia do *ordo-liberalismo*”, assenta na ideia de propriedade privada como elemento regulador da ordem social e como apanágio do liberalismo económico que vê os detentores dos meios de produção. Cada teoria é diferente uma da outra e, neste sentido, não são complementares. Assim, a

“Teoria elitista, entende a democracia como uma forma de dominação exercida por iniciados, portadores de uma determinada cultura política e garante, do processo democrático liberal, isto é, não é o poder do povo, mas o poder das elites para o povo que se limita a escolher as elites.” (*ibid*).

Deste modo, poderemos entender que a democracia elitista é a democracia dos mais activos sobre os excluídos na vida política, onde impera o “*habitus* e o *capital cultural*”, no dizer de Pierre Bourdieu (1998), de uma minoria dotada de valores sociais, estatuto, que representa os anseios da maioria, ou seja, os que dominam o “código linguístico” (Bernstein; 1980), cuja tónica dominante é a crença na existência de um certo grupo social superior mais dotado e capaz, que determina e condiciona o outro grupo social inferior na sua maneira de estar e de ser. É uma doutrina que exclui os mais importantes valores comuns como o “*bem comum*” e a “*vontade do povo*,” da maioria, pertence ao restrito círculo de pessoas que toma e impõe decisões válidas para todos os membros do grupo por forma a servir as realizações de seus fins o que contrapõe o sentido reduzido de responsabilidade e a ausência de um desejo efectivo substituídos pela vontade “manufacturada” onde o povo não tem uma opinião definida e racional. Esta é uma teoria da democracia enquanto “teoria da liderança competitiva” ou como competição pela liderança política, reduzindo a participação política dos cidadãos, (Lima, 1998:89-90).

Bobbio (1988:68) considera que a democracia representativa, constitui “o prosseguimento natural de um Estado desejoso de assegurar aos seus cidadãos o máximo de liberdade: ‘A participação de todos nos benefícios da liberdade é o conceito idealmente perfeito do governo livre’”.

Esta perspectiva instrumental da democracia como meio de escolha de representantes no sistema educativo legitima o ministério como entidade superior, responsável pela definição e aplicação de políticas na escola reduzindo os actores escolares e as escolas a meros “observatório político de controlo perpétuo” (Tragtenberg, 2002:12), dado que a democracia é definida pela

---

<sup>63</sup> Lima (1989:184) diferencia os dois conceitos da seguinte maneira, fiduciário (representante dos interesses gerais) e delegado (representante de interesses particulares).

participação, pela liberdade, pela criatividade dos indivíduos e dos grupos e, como forma política de exercício da cidadania, segundo escreve Tourain:

“não devemos aceitar que não haja democracia sem cidadania e que não haja cidadania sem acordo, não apenas no que toca aos procedimentos e às instituições, mas também no que diz respeito aos conteúdos”, como também, “não se pode criar uma cidadania democrática racional e multicultural sem entender a questão da unidade na diversidade, o que é possível através da comunicação” e mais concretamente, no diálogo, onde “este processo de respeito e escuta do outro é o fundamento mais sólido da democracia do que do confronto dos interesses, conducente a compromissos e a garantias jurídicas” (Tourain, 1992:399).

Lijphart (1989:13), partindo da concepção da democracia do modelo de Westminster (modelo maioritário) explica que o significado literal da democracia é equivalente ao “governo do povo”. E na óptica do autor (*ibid.*), como os actos dos governos não são praticados pelo povo directamente, mas pelos seus representantes, eleitos segundo critérios de igualdade e isenção a “democracia é geralmente representativa” e assim, ao invés de governo pelo povo aconselha que se diga governo para o povo. Porque “o governo democrático ideal seria aquele cujos actos estivessem sempre em perfeita correspondência com as preferências de todos os cidadãos” (*ibid.*). Neste caso, Lijphart (1989:14), baseando-se em Robert Dahl, vê as “Poliarquias”<sup>64</sup> como os regimes democráticos com menos representatividade. A democracia representativa só pode existir se tiver em conta oito elementos como garantias institucionais:

“1. Liberdade para construir e integrar-se em organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Acesso a cargos políticos; 5. Possibilidade de os líderes políticos competirem através da votação; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e isentas, e 8. Existência de instituições capazes de viabilizar a política do governo e legitimadas pelo voto ou outras manifestações da vontade popular” (*ibid.:14-14*).

Um dos pressupostos básicos da democracia consubstancia “o clássico direito democrático à liberdade, em particular a liberdade de expressão e de reunião e o segundo valor é a [...] a igualdade” (*ibid.:15*). Desta maneira, Lijphart (1989:16) adianta-nos dois modelos de democracia: Maioritário e Consensual. Na democracia maioritária a teoria democrática se coaduna melhor com as sociedades caracterizadas pela homogeneidade, e o modelo consensual revela-se mais apropriado às sociedades pluralistas (“baseada em diferenças religiosas, ideológicas, linguísticas, culturais, étnicas ou raciais”) (*ibid.:41*). Mas a grande diferença estabelece-se no seguinte princípio:

---

<sup>64</sup> Para Boudon *et al.* (1990:192-193), a noção de “democracia” é demasiado geral. Os autores, baseados em (Dahl 1961), consideram que “a democracia moderna não é e não pode ser o governo do povo pelo povo” porque o povo “nunca governa a não ser por delegação da sua soberania numa elite política por meio de votos”. Deste modo, a poliarquia é o “lugar dos confrontos públicos entre padrões, líderes sindicais, homens políticos” e, o governo é resultado de um compromisso negociado. A poliarquia sublinha “a pluralidade das forças políticas e dos centros de decisão capazes de se equilibrarem a fim de que seja garantida a liberdade” e o seu espírito é, os “detentores dos poderes têm a convicção da precariedade, no tempo do seu reinado e, opositores de ontem, sabem que são opositores potenciais de amanhã.”



“O modelo de Westminster preconiza a concentração do poder executivo no governo mediante o apoio de uma maioria parlamentar reduzida, enquanto o modelo Consensual as amplas coligações nas quais todos os partidos políticos influentes, bem como os representantes dos mais importantes grupos sociais repartem aquele poder” (Lijphart, 1989:71).

Em relação as formas de exercício de poder no modelo maioritário predomina o executivo e no modelo consensual há predomínio de uma relação mais equilibrada entre os poderes executivo e o legislativo (Lijphart, 1989:99). A terceira diferença que existe entre o modelo de Westminster e o modelo Consensual relaciona-se com a distribuição do poder no contexto da legislatura, sendo que o modelo maioritário “preconiza a concentração do poder legislativo numa única câmara, o consensual puro caracteriza-se por um legislativo bicamarário no qual o poder se encontra distribuído pelas duas câmaras que obedecem a modos constitutivos diferentes” (Lijphart, 1989:129). A primeira câmara é sempre a mais importante ou, como acontece nos sistemas federais, aquela que é eleita de acordo com a vontade popular (*ibid.*:130).

Interessa lembrar que a aprendizagem na escola ocorre sempre numa dialéctica de duas instituições (familiar e pedagógica) o que requer a “partilha multicultural da sociabilidade” (Santos, 1999:114). Ao contrário, “revela igualmente um elevado nível de domesticação, que transforma os alunos em autómatos obedientes<sup>65</sup> que, de bom grado, se movem de acordo com as ordens de marcha dadas pelo sistema doutrinário” (Zinn & Macedo, 2007:81).

Estêvão (2004:60-61) com base em (Gimeno, 1995:473), entende que o exercício de qualquer poder num regime democrático deve respeitar também, o princípio democrático, de bem comum, de justiça e da vontade da maioria expressa pela democracia participativa onde os actores não são mero *locus* reprodutores, mas também considerados produtores de definições oficiais estabelecidas por entidades externas sobretudo, o Ministério de Educação, omitindo desta feita as gramáticas e linguagens locais dado que a escola conjuga um modelo de racionalidade instrumental e ainda, de natureza político moral evitando, deste modo, o endotrinamento (*ibid.*). Entretanto, “não se pode pensar em educação sem pensar na constituição democrática do cidadão” (Torres, 2005:97).

Lima (2000:101) faz saber que a autonomia democrática não é uma mera concessão, a autonomia da escola no quadro da democratização dos poderes educativos, pois, não resulta da intervenção unilateral e singular dos governos e das administrações centrais, ou supra-organizacionais e não é autonomia da escola, mas dos seus actores. “Compete ao Estado que se queira democrático intervir no sentido da sociedade se instituir como uma comunidade política

---

<sup>65</sup> Freire (1975:84) considera que nesta pedagogia “o educador é que educa, os alunos são educados, o educador é que sabe os alunos não sabem, o educador é que pensa os educandos não pensam, o educador diz os alunos escutam docilmente, o educador é que disciplina, os educandos os disciplinados, o educador, opta e prescreve os educandos os que seguem a prescrição, o educador é que actua, escolhe o conteúdo programático e é o sujeito do processo, os educandos meros objectos”.

adulta contribuindo antes de mais para que ela seja justa, solidária e livre” (Estêvão, 2004: 117). Trata-se de fundar a coexistência e a comunicação entre posições, opiniões, vontades e gostos que se apresentam, em primeiro lugar, como puramente subjectivos e, portanto, refractários a toda e qualquer integração, ou seja, os laços entre a teoria e a prática devem ser indissolúveis, pois, “onde não há visão, o povo perece” (Torres, 2005:100). Tourain (1992:399-400) recorda ainda que:

“não há democracia se não escutarmos e não reconhecemos o outro, sem a procura daquilo que tem um valor universal na expressão subjectiva de uma preferência, os juízos morais e sociais são meios de conservação e de reprodução dos valores culturais, das normas sociais e dos mecanismos de socialização, uma colectividade onde a educação e a justiça são tão importantes como a economia e a política” (*ibid.*).

Assim, “não há conflito social sem referência cultural”, isto é, “um jogo de soma nula, comum aos dois adversários, sem historicidade partilhada”, pois, o debate democrático combina sempre três dimensões: i) o *consenso*, que é referência às orientações culturais comuns, ii) o *conflito*, que opõe os adversários, (que tem o papel de *building* que eleva os indivíduos acima de si próprios) e, por último, iii) o *compromisso*, que combina este conflito com o respeito por um quadro social – em particular jurídico, que o limita (*ibid.*).

Deste modo, Estêvão (2004:120) conclui que “se se quer uma justiça social torna-se necessária uma justiça escolar” e ainda deixa um alerta de que “se não se investir nas justiças escolares ou nas práticas educativas como lugares de justiça, teremos não apenas uma educação corrompida, mas estaremos perante o incumprimento de uma das metas essenciais da própria sociedade de justiça social”. No irromper do modelo centrado na escola tradicional de administração centralizada, surgem iniciativas de abertura à comunidade, na valorização da escola e, deste modo, segundo Lima (1998:149), em “administração, a necessidade de descentralização e da participação, da desburocratização e da flexibilidade no controlo e na fiscalização democráticos”, são condição necessária numa administração democrática. Segundo este autor (*ibid.*), estas perspectivas aparecem hoje traduzidas em documentos e orientações ministeriais, orientações internacionais e até nas legislações de muitos países o que sociologicamente, só prefiguram nos planos de orientação para a acção, isto é, nas palavras de Lima (1998) significa o definido não é praticado.

Entretanto, enfatizamos que as questões de democracia na escola, também foram preocupações referidas por teóricos educacionais<sup>66</sup>, como questões socioculturais, de reforço, em confrontos com o meio e desenvolvimento da justiça no sentido da reciprocidade e da igualdade. A

---

<sup>66</sup> São eles, Piaget, Vigotsky e Kholberg, na Psicologia Cognitiva.

Educação em administração democrática desmascara as tradicionais distorções do ensino, como também exorta todos os educadores e a sociedade em geral, para que adotem uma abordagem crítica à educação, no âmbito da qual “as questões de conflito” sejam abordadas de forma aberta e não ignoradas. “O que importa é que as oportunidades pedagógicas se encontrem disponíveis e que os alunos aprendam a partir dos contextos locais” (Zinn & Macedo, 2007:23), pois, no nosso entender a educação da população, proporciona a “revolução cívica”.

Teodoro (2005:169), apoiando-se em McMichel, faz saber que o empoderamento da sociedade significa e requer igualmente o empoderamento dos indivíduos e, sobretudo, das minorias, entendidas com as suas necessidades, o que requer uma “Democracia radical”<sup>67</sup> que só é possível e alcançável pela escola, baseada numa administração democrática. Onde em respeito, à administração pública do Estado “cada um é escolhido conforme tenha se destacado num determinado campo, não por ser proveniente de uma dada classe social mas sim por aquilo que vale” (Bobbio, 1995:140), ou seja, o mérito.

Para Santos (1999:112), a administração democrática consiste na construção de um novo contrato social “um contrato mais inclusivo”, [...] “mais conflitual porque a inclusão se dá tanto para critérios de igualdade como por critérios de diferença”. [...] Não pode confinar-se ao espaço tempo nacional estatal e deve incluir igualmente os espaços tempo local, regional e global”. Entretanto, neste tipo de administração impõe-se a escola que os órgãos próprios de direcção sejam construídos por representantes democraticamente eleitos (Formosinho *et al.*, 1988:151), e assume a participação como uma necessidade e mecanismo de transformação das “estruturas do poder burocrático”<sup>68</sup> que considera os actores como inaptos e incapazes (Bobbio, 1995:140), pois, na administração democrática, o legislador da lei é o destinatário da mesma (*ibid.*:146), porque participa na elaboração.

---

<sup>67</sup> Segundo Padilha (2000:14), a democracia radical é a “concepção de organização democrática e popular que considera os indivíduos enquanto sujeitos do acto de organizar-se”.

<sup>68</sup> Parafrazeando Silva Jr. (1993:58-60), uma administração democrática: i) constitui o colegiado da escola, de modo que a participação se instale; ii) promove concursos públicos para a função de director de escola; iii) elege o director da escola, a fim de que o verticalismo de sua investidura não determine a hipertrofia do seu poder; o autor (*ibid.*), explica que sempre se considerou o director de escola como portador de um cargo de confiança da administração pública, sendo que a proposta de sua eleição visa retirar a investidura do director da orbita político-partidária para situa-lo no universo da comunidade educativa, sendo detentor de um mandato e não cargo.

## 4.1. Participação

Quando se aborda a questão da participação em educação se tem em vista basicamente, a observância aos valores, geralmente de cariz humanista e constitucionais, relacionados com a tolerância, o diálogo, o respeito pela diferença humana, a integração e inclusão em relação ao Estado como instituição de vida conjunta em sociedade, pois, “a participação é guiada pelos princípios fundamentais da justiça” Lucas, (1985:129). Que inclui não só o direito de saber mas também o direito de se fazer ouvir e de votar (*ibid.*:130). Lima (1998:291) vê a “participação como instrumento de construção e de aperfeiçoamento da democracia”. A participação consagra e promove o princípio democrático e a democracia no ensino, na gestão das escolas pela intervenção e definição da política educativa pela administração do sistema educativo (Formosinho, *et. al.* 1988:150). Lucas, (1985:107) faz saber que “a participação pode assumir muitas formas; uma delas pode constituir apenas em tomar-se conhecimento de quais decisões estão sendo tomadas e o porque das mesmas” deste modo associa a palavra francesa *assister* que significa: “não só ajudar como também assistir, estar presente;” e entende que os dois significados aparecem sobretudo, quando questões públicas estão sendo decididas (*ibid.*). O argumento do autor (*ibid.*:108), baseia-se no entendimento de que: “nós aprendemos menos ouvindo do que exercitando” mostrando que a aprendizagem é significativa e ainda, “participamos mais questionando activamente do que apenas assistindo ao debate”, isto porque eleva o nível optimal pois, “tomar parte no debate pode significar menos do que participar da real decisão”. [...] “Quanto mais pessoas participarem de uma decisão, mais formal” e mais verdadeira a decisão será (Lucas, 1985:108) pois, é diferente de conceder aos participantes o direito de conhecer ou falar. Segundo Sá (2004:34), a “laicização da educação trouxe o estatismo na escola, estabelecendo-se um contrato bipolar e assimétrico entre os professores e o Estado, com direitos e deveres de honra”<sup>69</sup> o que,

“resultou numa marginalização dos pais, isto é, o aparelho escolar edificou-se contra as famílias e as comunidades, pelo argumento político legitimado do Estado para decidir em matéria educativa, sob o argumento profissional, a competência especializada dos professores em matéria educativa”(*ibid.*).

Segundo Lucas (1985:48), os diversos objectivos do Estado não podem ser realizados apenas com recursos governamentais, devem ser abertos a argumentação, não distinguindo governante e governado (*ibid.*:49). Deste modo, para Lima (1998:181), “a participação na educação e na escola

---

<sup>69</sup> Segundo Sá (2004:34), os direitos e deveres de honra consistem no “pagamento de salários, normas de recrutamento, e de selecção, o reconhecimento do estatuto de especialistas, a reforma na carreira e o Estado passou a ter um grupo disciplinado pelo controlo ideológico”, pois “um funcionário do Estado não pode nunca opor-se ao próprio Estado”.

quando consagrada politicamente ao mais alto nível normativo da Constituição da República e na Lei do Sistema Educativo, passa a constituir um princípio democrático”, sendo, deste modo, *participação consagrada* e, quando instituída e regulamentada formalmente, passa a ser *participação decretada*; a “participação é organizada” quando na escola há criação de estruturas e de órgãos próprios o que configura uma “situação democrática” (*ibid.*:181).

Entretanto, excluída qualquer forma de participação autónoma, potencialmente divergente que aspire a algo mais do que reforçar/corroborar os valores e as orientações determinadas pelas escolas, resta a colaboração que surge bem delimitada. Isto é, “são as famílias que devem colaborar com a escola na educação das crianças e não o inverso”, ou seja, pretende-se “subordinação da família ao projecto educativo” (Sá, 2004:39). Barroso (1995c:736-738), em análise dos relatórios sobre os factores dados pelos directores aos maus resultados escolares, agrupou as suas conclusões em três categorias: a) “*inteligência escassa e problemas de saúde*, b) *falta de estudo dos alunos e desinteresse das famílias*, c) *pobreza e más condições de vida*”. Deste modo, o segundo factor é constatado como um argumento mais frequente nos relatórios dos profissionais, o que designou por “*pedagogia do pecado original*”<sup>70</sup>, que se traduz numa desconfiança tácita dos professores em relação aos alunos e suas famílias, acusados de não cooperarem com a escola (*ibid.*; Sá, 2004:43), isto é, uma prática pedagógica de procura de culpados pelos insucessos que a escola enfrenta.

De acordo com Lucas (1985:48), o governo não pode administrar sem os professores como funcionários públicos, ele precisa da sua cooperação na administração das escolas, ao formular leis sobre o sistema educativo e no funcionamento do sistema educativo. Portanto, professores e alunos participam na escola porque são membros e, daí, a incumbência de desenvolver actividades como ensinar e aprender, leccionar e frequentar aulas, avaliar e ser avaliado o que é, segundo Lima (1998:182), uma “*participação imposta*”, que é diferente da participação na decisão, no governo da organização e administração da escola.

Segundo Afonso (2000:48), numa sociedade democrática, o campo da educação escolar é um campo partilhado e partilhável porque implica: i) para além do âmbito das questões mais especificamente científicas e didácticas; ii) opções e decisões políticas, éticas, morais e

---

<sup>70</sup> Baseia-se no que os autores (Lodi, 1971:121; Barroso, 1995c:738; Lima, 1998:118-119) referem: a “teoria X” de McGregor (1976), não abdica da concepção tradicional clássica, mecanicista e pragmática de direcção e controle, centralização, hierarquização e da exclusão da participação na tomada de decisões, ou seja, baseada no exame das suposições sobre motivação que os gerentes têm sobre os operários, o comportamento de certos chefes de empresa em relação aos subordinados. O ser humano, de modo geral, sente uma repugnância para o trabalho e o evitará sempre que puder; ii) Devido a esta tendência humana à maioria das pessoas tem que ser obrigada a trabalhar a força, controladas, dirigidas e ameaçadas com castigos para que desenvolvam o esforço adequado para a consecução dos objectivos da organização; iii) O ser humano em comum, prefere que seja dirigido, quer evitar responsabilidades, tem relativamente pouca ambição e deseja mais nada que sua segurança e garantia.

pedagógicas, cujas consequências, individuais e colectivas, dizem respeito a uma pluralidade mais vasta de sujeitos e grupos sociais; iii) que todos têm o direito a ter a voz para poder expressar as suas perspectivas e as suas expectativas, ainda que, muitas vezes, essas possam ser pouco convergentes ou, mesmo, completamente antagónicas. Deste modo, Silva, (2003:83) apoiando-se em Roger Dale (1994:1), propõe uma distinção entre a participação e o envolvimento que, às vezes, aparecem como sinónimos, onde envolvimento tem a ver com o apoio directo das famílias aos seus educandos, cujo espaço privilegiado é a casa embora se estenda para a escola (*ibid.*). Ela é limitada pela “ideologia do défice cívico”<sup>71</sup> (Sá, 2004:35).

O princípio de participação plural na governação democrática da escola pública segundo Afonso (2000:48), não deve ser interpretado, no entanto, como se todas as questões da educação escolar pudessem ou devessem ser decididas através de: processos de consulta; ou por procedimentos baseados exclusivamente no envolvimento activo dos mais diversos actores educativos. Para este autor (*ibid.*), há certamente decisões que competem exclusivamente aos professores enquanto profissionais, e que devem ser assumidas por estes sem nenhum tipo de constrangimento e há ainda, decisões e orientações que devem ser construídas com os contributos de outros actores (individuais e colectivos). Deste modo, a participação tem uma dupla função para os pais e alunos com um sentido político (Silva, 2003:83), para a melhoria do sistema educativo, da escola e do PEA em particular. Uma participação exigida por razões pedagógicas não é alargada a sujeitos sem formação profissional, mas ela pressupõe intervenção ao nível da orientação educativa da escola, facto reforçado pela institucionalização do processo eleitoral. As eleições dão possibilidades de disputas entre candidatos e a existência de projectos alternativos cuja decisão é dos eleitores (Formosinho *et al.*, 1988:151).

Lima (1998:183-189) divide a participação praticada em 4 critérios: 1) Democraticidade, (intervenção directa e indirecta); 2) Regulamentação (tipos de participação formal, não formal e informal); 3) Envolvimento (empenhamento, resulta na participação activa, participação reservada e passiva); 4) Orientação (objectivos, participação convergente e participação divergente).

Abordada a participação, urge compreender e interpretar o poder de decisão dos directores escolares no que diz respeito à sua actividade de direcção e gestão num sistema educativo centralizado dado que as escolas são vedadas à formulação do seu projecto educativo porque não possuem autonomia. Aliás, a autonomia como “contrato social visa criar um paradigma sócio-

---

<sup>71</sup> De acordo com Sá (2004:35), num enquadramento formal-legal a ideologia do défice cívico caracteriza-se “na retirada da representação dos pais como sofrendo algum défice: não se interessam pela educação dos filhos, não cumprem a sua obrigação de cooperadores, não comparecem na escola quando são convocados, apenas se preocupam com os filhos nos finais de período, concebem a educação como uma empreitada, pressionam o poder político (e os professores no sentido do facilitismo)”.

político que produz de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade da governação; bem-estar económico e social; segurança e identidade colectiva” (Santos, 1999:87-88). Entretanto, havendo uma necessidade de promover a participação no ensino, julgamos que os conselhos de escola (CE), deveriam ser espaços de intensificação da cidadania activa de modo que garanta a “fiscalidade participativa” como mecanismo de transparência pública (Santos, 1999:123) da governação escolar. Estes CE serviriam de elos de ligação entre a escola e a comunidade dado que seriam entendidos como arena política da escola.

Nesta perspectiva, era de esperar conflitos de opinião, pressões divergentes, mas, em particular e simultaneamente, de busca de consensos, como espaço de concertação, de cedências mútuas e negociações responsáveis (Bento, 1997:230). Definidas as respectivas esferas de actuação entre as instituições família e escola, a colaboração mútua entre professores e pais deve ser orientada pela vontade e disponibilidade de mobilizar sinergias para o desenvolvimento dos alunos como cidadãos livres, críticos, cultos, solidários e responsáveis, numa escola democrática em que, a qualidade relacional, científica e pedagógica sejam eixos estruturantes de todas as experiências e vivências (Afonso, 2000:50).

“A racionalidade social e política” impõe critérios de inclusão e de exclusão como “fundamento da legitimidade da contratualização das interacções” (Santos, 1999:85). Para o efeito, substituíam-se as diversas formas de participação não plurais dos diferentes actores educativos que continuam a ser mais formais, indirectas, reservadas e passivas, enquanto o MEC continuar a ser o único reservatório de definição de políticas educativas, em defesa da promoção da participação convergente, o que, de acordo com Weber (1982:269), corresponde a uma tendência burocrática de uniformização.

A participação na administração da educação é também garantida pela “governação democrática”<sup>72</sup> (Padilha, 2000:15) da escola. Nela todos os interessados (professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias, representantes dos interesses socioeconómicos, culturais e científicos), actuam em “pleno respeito pelas regras da democraticidade”, como preceito constitucional de um Estado de direito, de modo a “contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos através de adopção e promoção de estruturas e processos participativos na administração e gestão do sistema escolar”(ibid.).

---

<sup>72</sup> Para Padilha (2000:15), a Governação democrática é “a participação de todos nas decisões que dizem respeito à escola e, sobretudo, à organização do trabalho escolar que não dicotomize o pedagógico e o administrativo e que não relaxe a vigilância contra o risco da despolitização da educação”.

Os interesses dizem respeito a manifestações pessoais e não aos terceiros (Lucas, 1985:118), “a participação pode ser ou não a melhor forma de obter outros tipos de informação, mas constitui a única fonte de informações a respeito das opiniões e desejos do indivíduo”, sendo a participação a “garantia contra a tirania” (*ibid.*). Obviamente, ela ocorre na interacção institucionalizada entre a escola e a comunidade local em que a escola se insere, como necessidade da escola se integrar na comunidade de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, num elevado sentido de participação das populações, portanto, uma adequada inserção da escola no meio comunitário (Formosinho, 1988:83).

A competência da escola não incide apenas na implementação do projecto educativo mas também na sua definição, isto é, a escola goza de autonomia pedagógica (complemento curricular de âmbito regional ou local e actividades de ocupação dos tempos livres, de complemento pedagógico, selecção de textos e manuais, métodos pedagógicos, tecnologias educativas adequadas a avaliação, gestão do tempo escolar e espacial) e de orientação, na constituição e funcionamento dos órgãos escolares dado que são eleitos ao nível da escola e não nomeados (Formosinho *et al.*, 1988:152) pelos órgãos externos.

Para Lucas (1985:114), “a participação introduz sangue novo e, às vezes, uma nova perspectiva”, isto é, “a participação torna o governo menos intratável, mais simpático aos olhos dos governados, e com menos probabilidade de alienar aqueles a quem deve servir”, pois, há uma redução do controlo burocrático e do papel do Estado na orientação da Educação (*ibid.*: 154). Deste modo, Lucas (1985:114) adverte que a participação é boa se os indivíduos estiverem em condições de tomar decisões, ou seja, quando “seguem o caminho por mim traçado ou pelo menos posso ser capaz de evitar que as mais adversas sejam tomadas”, reconhece que a “participação leva tempo”, [...]”como também envolve a personalidade e busca de acordo”, e “é justificada pelo indivíduo e produz a sua identificação para a comunidade” (*ibid.*:127), facto que não acontece numa organização burocratizada.



## **CAPÍTULO II - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL COMO ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS**

### **1. Conceito de organização burocrática**

A ideia da organização surge associada à necessidade de estabelecer objectivos concretos ao esforço e à actividade do ser humano perante o seu semelhante numa correspondência recíproca e relacional. Portanto, o sentido da organização é a cooperação. Embora se evidencie em alguns momentos aspectos materiais e técnicos, na sua definição é tida como um conjunto de equipamentos e de processos de transformação, de meios técnicos e financeiros, por uma parte, enquanto outros, enfatizam mais a componente activa e social do conceito, ou seja, como conjunto de pessoas organizadas e dotadas de objectivos. Para um propósito estabelecido em comum, uma organização burocrática<sup>73</sup> é um conjunto de pessoas que se unem para atingir determinados fins objectivados; segundo uma racionalização de meios. A respeito, Ferreira refere que,

“O primeiro aspecto da formulação visa responder ao problema da sua composição, são indivíduos ou grupos de indivíduos que compõem as organizações. Os indivíduos, são membros activos e interactivos, dotados de características e competências próprias e específicas colocadas ao serviço da organização, sob a modalidade de inclusão parcial, os seus elementos constitutivos – os indivíduos – a coordenação e controlo de uma actividade ou meta comum, pode assumir duas modalidades: a forma formal e informal. O segundo reporta-se à orientação que a organização assume, a qual consiste em alcançar metas ou objectivos, como situação desejada, e na sua formulação, traduzem geralmente um conflito de interesses individuais, grupais e organizacionais entre os meios usados e fins, e horizontes temporais. A terceira dimensão diz respeito às modalidades de funcionamento, uma vez que a concretização da orientação requer alguma limitação do comportamento dos membros da organização, sendo que a coordenação e direcção racional dos meios materiais e humanos, a diferenciação de papéis e de posições hierárquicas, são os métodos utilizados para assegurar o funcionamento organizacional” (Ferreira, 2001:xxx-xxx).

Na situação descrita, os papéis organizacionais aparecem em resultado da diferenciação vertical e hierárquica, ou seja, diferentes tarefas para cada membro (divisão do trabalho) no contexto da divisão da autoridade e da responsabilidade. São tidos como factores condicionantes que impõem reconfigurações decisivas nos universos simbólicos-ideológicos dos sistemas de disposições dominantes, marcando quadros de interacção e lógicas de sociabilidade e impondo constrangimentos inéditos no processo, isto é, produzindo, conseqüentemente, implicações nas interacções e atitudes individuais.

---

<sup>73</sup> Parafrazeando Lima (1995:9), uma organização burocrática baseia-se nas ideologias organizacionais, isto é, na acção, nos esforços de racionalização, ou seja, na “rendibilidade, máxima eficiência e máxima eficácia”. A “escola surge como organização burocrática nas várias perspectivas de análise: racionais, estruturalistas e sistémicas e ainda perspectivas de interface entre estas e outras como a teoria da contingência, o desenvolvimento organizacional” que são consideradas teorias mais normativas.

Deste modo, Chiavenato (2000:203), ao partir do objectivo imediato e fundamental de todo e qualquer tipo de organização que é produzir algo (bens e serviços), a especialização, hierarquia como consequência do princípio da divisão do trabalho e a amplitude administrativa (número de subordinados por supervisionar), distingue quanto à abrangência das actividades três níveis: 1) organização ao nível global; 2) organização ao nível departamental; e 3) organização ao nível das tarefas e operações.

Nesta perspectiva, para o nosso contexto investigativo reconhece-se que as organizações burocráticas fazem o quotidiano do ser humano, daí que, para aprender ou adquirir conhecimentos, este precisa das escolas e universidades. Constata-se assim que o ser humano vive inserido em “unidades organizacionais, intencionalmente construídas e reconstruídas em permanente evolução e mudança”, pois, as organizações possuem componentes sociais e técnicas, porque dispõem de elementos humanos e estruturas físicas, equipamentos, tecnologias e processos de gestão (Ferreira, 2001:xxx).

Entretanto, no sistema educativo, encontramos as escolas e as universidades que funcionam de forma dependente da administração central, como sistemas organizacionais do Ministério da Educação, que “possui uma estrutura e um sistema de formalização de procedimentos”, formas de actuação, um conjunto de formas de organizar e gerir os objectivos organizacionais, constituindo uma parte de um sistema maior, com o qual interage e cria relações de interdependência (*ibid.*).

Neste contexto sistémico, os serviços responsáveis pela administração dos sistemas educativos, neste caso específico o Ministério da Educação, têm a seu cargo tarefas complexas tais como:

“a) Estabelecer os objectivos, programas e finalidades da actividade educativa, b) assegurar a sua articulação em torno das grandes linhas e orientações fixadas para o desenvolvimento do país, c) estabelecer as normas e directivas a que se deverá conformar a actividade educativa, d) determinar e obter os recursos humanos e financeiros necessários, assegurando a sua atribuição atempada e, controlar a respectiva utilização, e) construir e manter os edifícios e as instalações, f) promover ou realizar investigações sobre as necessidades educativas da população e ainda sobre os modos, meios e métodos didácticos e sobre as implicações sociais decorrentes da acção do sistema educativo, g) assegurar uma comunicação apropriada que permita a todos os níveis o conhecimento dos problemas, planos, dos objectivos e das directivas e o encaminhamento de iniciativas e de preocupações, h) estimular, apoiar, coordenar e controlar a acção dos centros de ensino públicos e privados” (UNESCO, 1988:37-38).

Portanto, o Ministério da Educação, ao colocar esses objectivos numa visão global de todo o sistema, condiciona também a resolução dos problemas que possam surgir no seu seio e, neste sentido, adopta um “sistema ‘estabelecido de normas de relacionamento sociais’, sendo uma

organização burocrática<sup>74</sup>, apresentando-se e impondo aos outros órgãos de si dependentes, como as direcções provinciais, distritais, de cidade e às próprias escolas numa vertente de passividade, fechada, reificada e instituída” (Carvalho & Diogo, 2001:19). Esta configuração dos órgãos do Ministério da Educação, ao não proporcionar espaço de autonomia às escolas, conduz a um estado de dependência e, sobretudo, um auto-fechamento da escola sob olhar excludente dos diferentes intervenientes locais.

A administração central é tida como uma organização burocrática por se fundamentar numa lógica organizativa onde, segundo Teixeira (1995:12-13): i) a totalidade da direcção é constituída por funcionários individuais que são pessoalmente livres, só devendo obediência aos deveres objectivos da sua função; ii) existe uma hierarquia de funções solidamente estabelecida, com uma inequívoca delimitação de competências; iii) as relações são contratuais baseadas numa selecção aberta; iv) as qualificações profissionais são adequadas através de exames e atestadas por diplomas; v) existe uma relação salarial geralmente congruente com a posição hierárquica e as responsabilidades assumidas e, na maior parte das vezes, os funcionários têm direito a reforma; vi) os funcionários exercem funções em regime de profissão única ou principal e têm direito a uma carreira profissional muitas vezes ligada à antiguidade; vii) existe uma separação total entre administração e a propriedade; viii) não há lugar à apropriação dos postos de trabalho; e ix) os funcionários estão sujeitos a uma disciplina estrita e homogénea e a um controlo e vigilância cerrados.

### **1.1. Distribuição de poderes**

Uma vez equacionadas as questões relacionadas com os elementos da estrutura (diferenciação vertical), numa organização burocrática como o Ministério da Educação, segue-se a vertente horizontal segundo a qual, as actividades são agrupadas em unidades com uma dimensão suficiente para um funcionamento eficaz. E tais unidades recebem designações diversas como departamento ou divisão e são uma consequência directa da dimensão da organização, do grau de especialização e da extensão da divisão do trabalho (Neves, 2001:482). Num estabelecimento de ensino, a administração é directamente responsável pelas actividades de ensino, enquanto as tarefas

---

<sup>74</sup> O ME é uma organização burocrática porque de acordo com Friedberg (1993:64) pela regulamentação impessoal “1) a regra permite o controlo à distância, 2) constitui uma pantalha e uma protecção ao reduzir as relações interpessoais, 3) restringe o arbítrio do superior e legitima a sanção, 4) torna possível a apatia, ou seja, um comportamento de recuo que se contenta com aplicar as regras sem mais, e finalmente, 5) permite assim a discussão com a hierarquia”.

executadas pelos outros níveis da administração, mesmo as ligadas à função de ensino, não constituem por si função docente (UNESCO, 1988:35).

Desta maneira, segundo a UNESCO, (1988:35) “certos serviços centrais ou regionais asseguram, por vezes, uma actividade educativa directa (por exemplo, programas centralizados de difusão cultural, de ensino a distância), estas acções constituem actividade marginal da administração da educação ao nível central e regional”. No caso de existirem, essas tarefas poderão ser organizadas sob a forma de centros de ensino autónomo e a sua eventual ligação directa aos organismos estritamente administrativos é puramente formal. “Os serviços centrais e regionais se encarregam directamente das actividades de ensino em detrimento do seu funcionamento específico que consiste em coordenar as tarefas dos centros de ensino” (UNESCO, 1988:36) ao nível local, isto é,

“a) A concepção, planeamento e definição normativa do sistema educativo, com vista a assegurar o seu sentido de unidade e de adequação aos objectivos de âmbito nacional; b) Coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa a desenvolver de forma descentralizada ou desconcentrada; Inspeção e tutela, em geral, com vista, designadamente, a garantir a necessária qualidade do ensino; c) Definição dos critérios gerais de implementação da rede escolar, da tipologia das escolas e seu apetrechamento, bem como das normas pedagógicas a que deve obedecer a construção de edifícios escolares; d) Garantia da qualidade pedagógica e técnica dos vários meios didácticos, incluindo os manuais (Formosinho, 1988:66-67).

No entanto, o Ministério da Educação, como instituição “produz um discurso - o discurso institucional”. Este reproduz e “veicula uma cultura *instituída* e pretende controlar o que é novo ou *instituinte*. Para isso, ignora, incorpora, reinterpreta ou rejeita a inovação” (Carvalho & Diogo, 2001:19). Nesta administração rejeita-se e conduz-se ao empobrecimento das culturas locais, onde o papel do MEC deveria passar a ser apostado no reforço da democracia redistributiva e participativa como formas de materialização da unidade na diversidade e relativizando a actividade educativa no atendimento às especificidades sociais das crianças, operando “a gestão da diversidade social” (Sá e Antunes, 2007:130), desde a sala de aula, até em termos administrativos, o que passa pela autonomia das escolas.

Entretanto, como a função de direcção varia conforme o nível de dependência do centro, pode estar ligada a um departamento administrativo exterior ao estabelecimento (por exemplo uma Direcção regional, um serviço nacional) ou um Conselho Directivo do próprio centro. Isto quer dizer que cabe à administração central a implementação geral da política educacional e não a sua formulação, pois, as suas funções são de tutela e avaliação. Isto é, sob o pretexto da necessidade de evitar grandes desigualdades regionais na oferta da educação cabem-lhe as funções de inovação,

impondo um controlo e tutela restritiva, o que não é compatível com um Estado democrático (Formosinho, 1988:66-67). Porém, varia também com o grau em que são partilhadas as atribuições do Director com organismos tais como, o Conselho de Escola, o Conselho de Professores, o Conselho Administrativo, a Associação de Pais dos Alunos, e ainda, em função do número e do tipo de colaboradores directos de que dispõe, o Director (UNESCO, 1988:33).

No quadro analítico, o sistema educativo será objecto de intervenção institucionalizada através de uma produção acrescida de diplomas tendentes a regular, codificar, integrar, normalizar, enfim “institucionalizar o que é novo e instituinte” (Carvalho & Diogo, 2001:20). Assim,

“nas pequenas escolas de educação pré-escolar e ensino primário, o director é responsável por todas as funções de administração, contando, em alguns casos, com a ajuda de pessoal auxiliar subalterno. À medida que a escola se vai tornando maior ou vai respondendo a funções mais diversificadas, o director apoia-se em pessoal auxiliar de direcção (por exemplo o subdirector, o director de estudos) e, em certos casos, noutro tipo de profissionais (por exemplo o bibliotecário, o contabilista, o orientador escolar)” (UNESCO, 1988:33).

Segundo a UNESCO (1988:34), “nos casos em que se trata de centros de grande complexidade o director vê-se na obrigação de abandonar a direcção directa dos docentes (que é então assumida por um ou mais assistentes de direcção), para se consagrar aos problemas referentes à programação, à gestão administrativa e às relações comunitárias”. Deste modo, o director deixa de ser o chefe directo de um grupo homogéneo de profissionais para se tornar o coordenador de uma equipa de direcção. A sua capacidade técnico-pedagógica perde importância e, em contrapartida, as suas qualidades de direcção adquirem cada vez mais ímpeto. É, por isso que, nas instituições de ensino complexas, como são as universidades, já não é necessário que a formação para os lugares de direcção tenha como ponto de partida a formação e a experiência prévias no domínio do ensino. Em contrapartida, a experiência adquirida no exercício de funções de direcção, em matéria de educação ou outras actividades sociais, toma relevo.

Portanto, “a divisão da organização em níveis hierárquicos prende-se com a natureza das tarefas exigidas a cada nível e com o grau de autoridade e responsabilidades atribuídos a cada nível” (Neves, 2001:489). No caso das universidades, as características próprias à organização e as exigências da formação dos administradores adaptam-se melhor aos modelos das organizações de segundo ou terceiro nível e assemelham-se mais à problemática dos serviços de carácter regional ou nacional do que à dos centros de ensino de pequena complexidade, como é o caso das escolas (UNESCO, 1988:35). A “dimensão se relaciona directamente com a diferenciação vertical, no sentido de que, quanto maior é a organização, maior é o número de níveis hierárquicos”. Tal

realidade justifica-se em virtude da necessidade de definir a amplitude de controlo desejável em termos dos fins organizacionais (Neves, 2001:489).

## **1.2. Necessidade de maior tecnicidade da administração nas diferentes categorias administrativas**

A “administração do sistema educativo, quando e por ser burocrática, necessita do contributo de variadas competências técnicas da parte de profissionais oriundos de diferentes domínios” (UNESCO, 1988:40-41). As funções que esse pessoal deve preencher comportam diferentes graus de responsabilidade e a sua natureza técnica difere também conforme o nível em que essas funções são desempenhadas (*ibid.*). Para que o funcionamento dos sistemas educativos possa atingir um grau de eficácia aceitável, é necessário que os serviços centrais bem como os serviços regionais disponham de efectivos suficientes em pessoal altamente qualificado. É indispensável o contributo de um pessoal especializado na própria actividade educativa e, dada a complexidade de áreas, exige-se equipas de especialistas em diversos domínios a fim de:

i) formular objectivos qualitativos; ii) organização de estruturas de ensino; iii) a planificação do currículo, iv) a avaliação; v) a assistência técnica aos centros de ensino; vi) a elaboração e execução de planos de reciclagem do professorado; vii) a concepção e a preparação do material didáctico. “Desejável que esses especialistas possuam uma certa experiência como professores mas não deve ser qualquer professor só pelo facto de o ser” (UNESCO, 1988:41).

Em tais situações, a cadeia de comando é extensa. E dado o grande número de níveis hierárquicos, as comunicações tornam-se morosas e distorcidas (Neves, 2001:489). Assim sendo, surge

“A necessidade de poder contar com a colaboração de pedagogos e psicólogos de aprendizagem e especialistas em diferentes domínios do processo de ensino-aprendizagem, particularmente no domínio da investigação, da avaliação e da introdução da inovação educativa, para que não haja desequilíbrio entre o ensino assegurado pelo sistema e as aspirações sociais ou avanços em tecnologias educativas. Outros aspectos complementares ou auxiliares da acção educativa tornam necessário a participação de especialistas de profissões tradicionais como a medicina, a arquitectura, a contabilidade ou o direito ou profissões mais recentes tais como a sociologia, a antropologia, a estatística, a documentação ou as relações públicas, como serviços de apoio técnico” (UNESCO, 1988:42).

Subjacente a tudo isto está o princípio da unidade de comando, ou seja, cada subordinado recebe ordens apenas de um só chefe e, deste modo, o sentido da comunicação formal é descendente e escalar, remetendo, portanto, para o princípio da centralização das decisões (Neves, 2001:489). Em oposição ao especialista, o responsável de direcção caracteriza-se mais pela

capacidade em obter resultados através da coordenação de esforços de um grupo do que por dominar uma determinada técnica especializada. Enquanto o técnico assume a responsabilidade do seu próprio trabalho, o dirigente é responsável pelo trabalho de todo o grupo que coordena. Independentemente do nível em que trabalham no sistema educativo, a expressão “pessoal dirigente”, engloba todos os que têm a responsabilidade de dirigir um grupo, desde o ministro até ao director do mais pequeno centro de ensino. (UNESCO, 1988:43).

Neves (2001:490) apoiando-se em Mintzberg (1995), fala de mecanismos de coordenação e controlo, como sendo a essência da estrutura, o “cimento da estrutura” que liga num todo as diferentes partes da organização e, deste modo, sintetiza cinco mecanismos de coordenação de actividades: 1) ajustamento mútuo; 2) supervisão directa; 3) estandarização dos procedimentos; 4) estandarização dos resultados; e 5) estandarização das qualificações (*ibid.*). Assim,

“nas organizações pouco complexas, ou nos primeiros escalões de uma organização, o domínio da técnica específica utilizada pelo grupo é uma condição necessária para qualquer lugar de direcção, enquanto a função dirigente se vai tornando cada vez mais importante à medida que se vai elevando o nível a que se exerce. Num estabelecimento escolar, o director coordena uma actividade homogénea, o ensino”. (UNESCO, 1988:44).

Deste modo, segundo Neves,

“no ajustamento mútuo, a coordenação do trabalho e a comunicação dependem dos próprios executantes do trabalho, e processa-se de um modo informal e a cada momento de realização do trabalho. É um sistema usado, quer nas organizações mais simples, quer nas mais complexas, as quais, em virtude da complexidade e escassa previsibilidade das tarefas, implicam que os profissionais se ajustem a cada momento para superar os problemas que surjam ao longo do processo do trabalho (Neves, 2001:490).

Nos serviços centrais e regionais, o pessoal dirigente é responsável pelas actividades ou programas que exigem a colaboração de especialistas de diferentes domínios.

“Mais do que o domínio de uma técnica concreta, o dirigente deve possuir um conhecimento geral das técnicas de administração e sólidas competências que englobam diversos aspectos da função directiva: a faculdade de obter ou de sintetizar a informação apropriada, de formular objectivos precisos, de conceber e articular projectos numa óptica interdisciplinar, de encorajar as actividades dos especialistas e de preparar ou tomar decisões” (UNESCO, 1988:44).

Entretanto, a organização evolui e cresce em quantidade de tarefas e de executantes e, assim, o ajustamento mútuo se torna insuficiente, havendo a necessidade de um outro mecanismo a supervisão directa, em que alguém dá instruções e controla o cumprimento das mesmas. A sua extensão varia consoante a amplitude de controlo e quando a organização se agiganta também torna-se insuficiente, ou seja, é impossível de supervisionar de um modo directo a actividade de muitos subordinados com especializações diversificadas (Neves, 2001:490).

De igual modo, segundo Neves (2001:490), emerge um outro modo de coordenação e controlo das actividades, a estandarização, onde se definem normas integradas num programa de

trabalho o que reduz a comunicação contínua e prolongada, mas assume três modalidades: estandardização por procedimentos, por resultados e estandardização pelas qualificações escolares e profissionais, reduzindo ao mínimo sempre que as tarefas são simples, rotineiras e executadas em contínuo, em termos de coordenação, quer a comunicação chefe-subordinado, quer subordinado-subordinado. A coordenação por procedimentos é o que acontece numa linha de montagem, onde o executante apenas cumpre as exigências (*ibid.*).

A “estandardização por resultados é um mecanismo de coordenação ajustado a tarefas mais complexas em que as dimensões do produto são previamente especificadas, deixando-se ao executante uma margem de autonomia em relação ao método a seguir” (Neves, 2001:490-491). Por último, a estandardização por qualificações é um mecanismo de coordenação em tarefas cuja execução exige grande competência técnica e de conhecimentos em que nem o sistema de fixação de resultados nem de procedimentos funcionam (Neves, 2001:491).

Segundo Santos (1994:163-164) apoiando-se em Jaspers (1965:19 e 51), “a universidade é o lugar onde, por concessão do Estado e da sociedade, uma determinada época pode cultivar a mais lúcida consciência de si própria, os seus membros congregam-se nela com o único objectivo de procurar incondicionalmente a verdade”. Deste modo, ela persegue três grandes objectivos indissociáveis: i) a verdade só é acessível a quem procura sistematicamente a investigação, ii) porque o âmbito da verdade é muito maior que o da ciência, a universidade deve ser um centro de cultura, disponível para a educação do homem no seu todo e, iii) porque a verdade deve ser transmitida, a universidade ensina e mesmo o ensino das aptidões profissionais deve ser orientado para a formação integral (*ibid.*). Com o evoluir dos tempos, a partir da década de sessenta, a universidade passa a contar com três novos objectivos: a) investigação, b) o ensino, e c) a prestação de serviços. Segundo Santos (1994:164), em 1987, a OCDE atribuía dez funções principais à universidade:

“i) Educação geral pós-secundária, ii) investigação, iii) fornecimento de mão-de-obra, iv) educação e treinamento altamente especializados, v) fortalecimento da competitividade da economia, vi) mecanismo de selecção para empregos de alto nível, através da credenciação, vii) mobilidade social para os filhos das classes operárias, viii) prestação de serviços à região e à comunidade local, ix) paradigmas de aplicação de políticas nacionais (igualdade de oportunidades para mulheres e minorias raciais), e x) preparação para lideranças sociais” (Santos, 1994:164).

Para a UNESCO (1988:38), “A execução das tarefas que fazem parte das funções do ministério exige uma tecnicidade de alto nível da administração do sistema e implica, consequentemente, a utilização de um elevado número de pessoas altamente qualificadas”. Deste modo, no caso de os sistemas educativos disporem de quadros superiores e de técnicos em número



mais limitado e, por vezes, com um nível de qualificação profissional inferior ao de outras organizações de importância e complexidade comparáveis, tal poderá ser atribuível à falta de informação, quer por parte da opinião pública, quer por parte dos responsáveis do sector no que respeita à complexidade dos problemas relativos à gestão da educação. Assim, a criação de um certo tipo de ensino origina problemas de tal modo que exigirá trabalhos de previsão e de execução como o de análise das necessidades sociais, o estudo das preferências dos alunos potenciais, a previsão de emprego para os futuros diplomados, a planificação dos programas, a previsão das necessidades em recursos humanos e materiais, as repercussões nos outros ramos de ensino, o recrutamento ou a reclassificação dos professores, a difusão de informação aos sectores sociais (UNESCO, 1988:39).

## **2. Regulação da educação**

A educação, por constituir uma via de desenvolvimento das sociedades, através do resgate das consciências sociais, tornou-se um elemento de grande valia para a humanidade. Deste modo, a educação é vista como fazendo parte e ainda estando acima do interesse público, daí o surgimento de várias organizações e agências de diferentes níveis interessadas e actuando na partilha, no desenvolvimento e na definição das políticas e da acção educativas, por forma a diminuir o carácter retórico do Estado Educador, que se havia apropriado de outras forças sociais como a igreja, estabelecendo, mecanismos tendentes a uma homogeneização linguística e cultural no sentido da configuração de cidadania nacional, como escreve António Teodoro,

“a própria ascensão do Estado-nação foi alimentada pela economia capitalista mundial. A Nação-Estado, como um modo de organização política, envolve a formação de cidadãos e confere a estes o estatuto de indivíduos. Cidadania e individualidade associam-se não meramente pelo Estado como uma organização burocrática, mas muito mais importante, pela ‘comunidade imaginada’ que os Estados nacionais esperam vir a encarnar. A escola de massas torna-se o conjunto central de actividades através das quais os laços recíprocos entre os indivíduos e as Nações-Estados são forjados” (Teodoro, 2005:160, com base em Ramirez & Ventresca, 1992).

É desta maneira que, actualmente, sob consideração da mundialização da economia, a influência crescente das instâncias políticas supranacionais e nacionais têm vindo a questionar e a desacreditar os modelos políticos que estão na origem do Estado moderno, com consequências, naturalmente, na concepção, organização e funcionamento administrativo dos sistemas educativos<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Efeitos indirectos da globalização sobre a educação segundo Dale (2005:59), “‘A globalização da produção’ [...] a mudança global na divisão do trabalho significa que os sistemas educativos nacionais são chamados a dar resposta a diversos padrões de procura de capital humano, sendo assumidos como capazes de o fornecer. [...] o afastamento escalar da actividade económica da escala nacional

(Barroso, 1999:129). Segundo Antunes, (2004:38) “a configuração do serviço educativo decorre das modalidades desenhadas para os seus financiamento, fornecimento e regulação”.

Para Enguita (2000: 210) a “educação é uma política activa”. A coordenação de qualquer um dos fragmentos não existe nenhuma exclusividade, quer ao Estado, pelo mercado, quer pelo terceiro sector, ou seja, outras entidades referenciáveis à sociedade civil, à comunidade, isto é, redes sociais (Antunes, 2004:38). Portanto, tornaram-se obsoletos, os conceitos de planeamento central, de modelos de organização *tayloristas* e *fordistas* bem como a pretensão de querer gerir a escola a partir de um poder central de decisão (Michel, 1999:86). Assim, pressupõe-se a existência de três níveis de regulação, diferentes mas complementares, que são: i. a regulação transnacional, ii. a regulação nacional, e iii. a microrregulação local (Barroso, 2006:44)

## 2.1. Regulação transnacional

A regulação transnacional ocorre num sistema de dependências entre nações ocidentalizadas, ou seja, centrais sobre as ditas periféricas e semi-periféricas com os seus constrangimentos político-sociais (Dale, 2005:57). Estes países, segundo Antunes, (2004:59-60) apontando vários autores, coordenam e controlam os sistemas económicos, “envolvendo a formação e difusão de uma cultura mundial”, que se deriva na “teoria institucional mundial” (Fuller & Rubinson, 1992:11), ou na “teoria do sistema mundial” (Schriewer, 1996:41), ou “teoria ecológica dos sistemas mundiais” (Morrow & Torres, 1997:93-5), e no institucionalismo mundial (Dale, 2000:429)” (*ibid.*).

O fundamento é sustentar que existe uma cultura mundial desenvolvida há séculos, que explica a emergência e o desenvolvimento das instituições da contemporaneidade, o Estado-nação e a “escola de massas”<sup>76</sup> (*Ibid.*: 60). Assim, a definição das políticas educativas passa a ser dependente dos protocolos e rubricas, provocando uma profunda reestruturação dos contextos nacionais e, nalguns casos, constituindo o “pronto-a-vestir”<sup>77</sup>, (Teodoro, 2005:61; Barroso, 2006:44).

---

traz consigo uma mudança na escala do ‘engaste institucional’ (forma de regulação), em que a educação tem um papel fundamental e sobre o qual assenta o desenvolvimento económico continuado”.

<sup>76</sup> Para Antunes (2004:62), apoiando-se em Boli, (1992:61,73-74), o “argumento é que mudanças profundas e mutuamente reforçadoras no enquadramento organizacional e simbólico da sociedade produziram uma concepção largamente institucionalizada, ou modelo, de sociedade que fez a escolarização de massas parecer quer necessário quer desejável para todos os tipos de grupos sociais”.

<sup>77</sup> Segundo Enguita (2000:209), “o sistema educativo pretende manter um carácter igualitário, inclusive, de discriminação positiva (educação compensatória, sistema de bolsas)”, [...]“a educação é por si mesma um importante determinante das oportunidades de vida”. [...] que depende “das características geográficas e históricas do país em particular do processo de formação e consolidação do

Dado que a regulação transnacional é um

“conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação e, que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo (*Ibid.*:45).

Portanto, este processo de transnacionalização como “cultura mundial de base cognitiva e normativa, explicaria as principais características do mundo actual incluindo a sua organização e funcionamento políticos e económicos”<sup>78</sup> que paira nos anos 60 e ocorre em processo de “empréstimo de políticas”, que legitimam e passam a constituir discursos, modelos, valores e ideologias mais convenientes ao interesse nacional de modo a legitimar a excessiva regulação política burocrática das políticas autonómicas educativas na educação manchadas pelo “défice democrático ou democracia limitada” (Antunes, 2004:85).

“Estas medidas tanto podem obedecer e (serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate a ‘ineficiência’ do Estado (*new public mangement*”), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neo-liberais e neo-conservadores, com o fim de ‘libertar a sociedade civil’ do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas), (Barroso, 2006:48)

A definição das políticas educativas é um processo de problematização e de inovação pois constitui mecanismo de elaboração de finalidades, reflexão dos problemas sócio-conjuntarais e implementação de prioridades educativas, focalizado num *constructo* de dinâmicas e sinergias sobre o passado, presente e o futuro, portanto, um confronto de políticas sócio-económicas, cultural e macro-sociais (Antunes, 2004:38). Todavia, essa relação entre as políticas educativas nacionais e as iniciativas de assistência técnica de organizações internacionais, fez deslocar os termos do desenvolvimento de uma questão predominantemente nacional para uma questão progressivamente global, isto é, o espaço nacional que constituía a unidade política fundamental para a mobilização das populações deixa de ser para depender cada vez mais do mercado e *programação* mundial, “sob rótulo de um gerencialismo global, priorizando, uma disciplina fiscal, prioridades na despesa

---

Estado” que tende “a homogeneizar a oferta educativa, passando por cima das fronteiras regionais e a reduzir as desigualdades dentro dos limites técnica e economicamente factíveis entre cidade e o campo” (*ibid.*:210).

<sup>78</sup> Antunes (2004:61), baseando-se em Ramirez & Boli (1987:14) explica que “todos os povos devem ser organizados em unidades nacionais, que os Estados devem controlar essas unidades, que o desenvolvimento económico e a justiça social são objectivos atingíveis reflectindo os propósitos mais altos da humanidade, que o Estado deve jogar um papel central na sociedade se esses propósitos são para ser realizados e que um sistema educativo estatal desenvolvido é essencial para o progresso nacional e individual”.

pública, reforma fiscal, liberalização financeira, privatização, desregulação entre outros mandamentos” (Teodoro, 2005:163-164).

Neste sentido, “o processo de globalização é a dinâmica estruturante da esfera económica” (Antunes, 2004:74). Assim, um requisito básico para que o mercado deixe de atender os anseios do próprio mercado e passe a ser vinculado às necessidades de cada cidadão, reside na construção de “democracias participativas”, pois potencializam o fortalecimento de canais de solidariedade entre diferentes povos e nações (Gugliano, 2000:75). A globalização implica igualmente dinâmicas de relocalização em que o local não corresponde a um território definido, não é endogenamente gerado ou mantido, mas constitui contexto do novo “nexo global-local” que resulta das “relações entre dinâmicas globalizantes e particularizantes” (Antunes, 2004:75, com base em Robins, 1989:23,25 e 27), que se integram no nacional.

## **2.2. Regulação nacional**

A regulação nacional é subentendida como o “Estado educador” (Barroso, 1995b:9), modo que a administração das autoridades estatais exerce a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo. Neste âmbito, nos sistemas centralizados, a tendência sempre foi cada vez mais burocrático-profissional, segregando outros intervenientes pedagógicos, onde a escola se tornou “num serviço do Estado” e, simultaneamente, “uma organização profissional”, funcionando numa dependência normativa, mediada pelo poder e pela autoridade do director da escola com uma missão de fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos definidos centralmente (Barroso, 2005:74; Barroso, 2006:50-51). Actualmente, “o Estado em particular parece perder coerência como *locus* de organização das relações de poder, macro-estruturais ou de classes e grupos sociais de interesse” (Antunes, 2004:81).

Teodoro (2005:169) vê que, desde os anos 1970, o espaço-tempo nacional tem vindo a perder a primazia em relação à crescente importância dos espaços-tempos, global e local, embora se fortaleça *urbi et orbi* segundo Enguita (2000:215), porque as políticas educativas se baseiam na “reforma integradora” e não na “reforma compreensiva” das diferenças da escola em função das suas realidades. Portanto, “são as estruturas, os actores, as instituições, os discursos e as ideologias que constituem uma dada formação social que sustentam e modelam as formas como aquelas condições identificadas interpretadas e traduzidas” (Antunes, 2004:42).

Para Barroso (2006:56), a regulação nacional é marcada pela “racionalidade administrativa” e “racionalidade pedagógica” que converge numa regulação estatal de tipo burocrático e administrativo, predominando os inspectores, com o propósito de manutenção de práticas centralizadoras e burocráticas e ainda pelo reforço de estruturas desconcentradas limitando a autonomia das escolas na gestão dos recursos e remetendo para formas institucionalizadas de intervenção do Estado e da sua administração na condução do sistema educativo (*ibid.*). Entretanto, no estado nacional, à medida que o Estado perde coerência como um agente unificado de regulação social, ele torna-se numa rede de micro-estados, cada um gerindo uma dimensão parcial da soberania (Antunes, 2004:81 com base em Santos, 1995:281). Deste modo, nota-se uma flexibilidade do Estado nacional no “fundamento da desestruturação e rearticulação com movimentos em direcção à internacionalização ou transnacionalização” como forma de “reconstrução do poder de Estado” num nível mais alto pela ‘soberania sistematicamente partilhada’ de que a união europeia é exemplo (Antunes, 2004:81-82 apoiando-se em Santos, 1995:279; Castells, 1997:267, 307).

Por outro lado, assistem-se os processos de descentralização, de recriação do Estado local, de partilha de competências e poderes, de subcontratação da regulação social em resposta aos desafios impostos e à procura de soluções para a gestão heterogénea interna e nacional, adquirindo outras formas de actuação (Antunes, 2004:82, com base em Castells, 1997:350), como:

“i) Estado de competição, orientação de actuação prioritária de instâncias supranacionais e para a intervenção no nível nacional, promovendo a competição e a expandir oportunidades (Antunes, 2004:82, com base em Cerny, 1990:53, 205, 220 e ss.); ii) Estado em rede, articulação de segmentos de Estado que asseguram a intervenção em áreas da vida social cujo controlo escapa completamente às fronteiras da soberania nacional (Antunes, 2004:82, apoiando-se em Castells, 1997:226-9, 1998:331, 350-2, 366-7, 375); e iii) o Estado-articulador voltado para a criação de condições de mediação dos interesses sociais, sob novas fórmulas e arranjos institucionais de que não é o principal nem o único protagonista” (Antunes, 2004:82; Santos, 1999:38-9).

No entanto, assim as políticas educativas, no contexto das mudanças ocorridas no campo da regulação das políticas públicas nacionais e das transformações dos modos de acção do Estado surge o Local.

### **2.3. Microrregulação local**

Ocorrendo a nível local, requer adopção de estratégias, mecanismos de coordenação e negociação de acções definidas por diversos actores locais, cujo propósito é estabelecer uma ruptura com uma estrutura burocrática centralista, desconcentrada e hierarquizada e, desta maneira,

apostando numa interacção mais próxima e directa. Segundo Barroso (1999:131), na escola pública de massas, a pedagogia colectiva tornou-se modelo organizativo de “ensinar a muitos como se fosse um só”. E actualmente tornou-se desajustado com a partilha de poderes entre administração central, local e as próprias escolas, na gestão da heterogeneidade, pois, a qualidade de escola depende do seu *ethos*, do profissionalismo e da participação da comunidade local (Knauss, 1999:17). Assim, o desafio vai,

“no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como lugar central de gestão e a comunidade local, (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão” (Barroso, 1999:132).

A nova exigência da escola é preparar-se para a enorme complexidade dos problemas a resolver contando com o espírito de abertura à diversidade cultural, para o entendimento internacional e para a promoção da paz (Knauss, 1999:15). Portanto, a escola pública desenvolveu-se com base num projecto do Estado-Nação que pressupunha um forte consenso social no valor da educação e, por conseguinte, um centralismo político (Barroso, 1999:130). Agora aconselha-se a lidar pedagogicamente com situações de conflitos, experiências interculturais, com ganhos frutuoso e produtivos dando ênfase aos direitos humanos constantes na Declaração Geral das Nações Unidas, datada em 1948 (Knauss, 1999:16).

Deste modo, com a “territorialização das políticas educativas” (Garcia, 2005:212), “a escola é chamada a educar para uma cidadania que não se confina aos espaços nacionais, o que obriga uma redefinição do Estado valorizando o local, cujos actores crescem em número variado” inadaptado com o multiculturalismo (Barroso, 1999:129). Assim, as escolas passam a ser consideradas como “organizações que aprendem” (Knauss, 1999:17), reportando-se ao seu ambiente local ou à realidade social e cultural das suas comunidades (*ibid.*). Entretanto, a globalização e o espírito de competição que lhe está associado implicam gestão descentralizada e uma dialéctica entre o global e o local. Com o progresso tecnológico as novas tecnologias de informação e da comunicação requerem uma preparação dos alunos, o mais cedo possível, de modo a integrar a mudança e a questionarem o que aprendem.

A obsolescência do conhecimento requer uma aprendizagem ao longo de toda a vida (reciclagem recorrente de professores e formadores); mobilidade dos indivíduos, mais flexibilidade, saber comunicar na língua dos parceiros (Knauss, 1999:17), o que exige a reformulação das *políticas educativas*. Assim, no quadro mais vasto de processos de descentralização, regista-se o aumento de competências e remodelação dos órgãos de gestão das escolas, na elaboração de

"projectos educativos", e na instauração de mecanismos de avaliação e prestação de contas, também conhecidos por gestão local da escola ou a direcção a partir da escola, sem poderem evocar qualquer tipo de constrangimento burocrático que os impeça de obter bons resultados (Barroso, 1999:133-134; Michel, 1999:96).

As políticas de gestão local da educação e de reforço da autonomia das escolas divergem de acordo com o contexto político em que surgem e com a situação de onde partem: a) políticas de governos conservadores, "autonomia dura", com o objectivo de introduzir a lógica do mercado (neoliberal) na organização e funcionamento da escola pública, b) políticas sectoriais, "autonomia mole", para aliviar a pressão sobre o Estado, preservando o seu poder, organização e controlo, portanto, um hibridismo das políticas entre o papel tradicional e funcionamento do Estado e as vantagens do mercado, c) países inicialmente descentralizados, ocorre a recentralização (retirada de poderes às autoridades locais ao nível do currículo, financiamento e controlo, isto é, para o centro) e redescentralização (das autoridades locais para os órgão de governo da escola, decisão sobre a gestão interna), d) nos países inicialmente centralizados assiste-se à "dupla descentralização" (para as autarquias e para as escolas), com a manutenção ou desaparecimento dos serviços desconcentrados e, em simultâneo, os serviços centrais sofrem reestruturações que podem ir do simples emagrecimento do pessoal e serviços até à substituição por agências centrais leves e desburocratizadas (Barroso, 1999:136; Michel, 1999:96-97)<sup>79</sup>.

Entretanto, resta às colectividades locais assegurar a construção, manutenção e funcionamento dos estabelecimentos de ensino, transportes escolares e, ainda tornarem cada vez mais iniciativas no domínio das actividades extra-curriculares, apoio a alunos com dificuldades e programas socioeducativos e as escolas do ensino pós-primário (*collèges* e os *lycées*), que passaram a ter o estatuto de "estabelecimento público local" (EPLE). Estas escolas dispõem de autonomia jurídica e financeira e são obrigadas a elaborar um projecto educativo onde se define a política da escola no quadro da sua autonomia (Barroso, 1999:134). Assim, a gestão local da educação e o reforço da autonomia das escolas surgem normalmente integrados em processos mais vastos de reforma da administração pública (*ibid.*: 135). Imanente, está a necessidade de reduzir a despesa pública, melhorar a qualidade dos serviços prestados e maior aproximação das decisões aos utilizadores dos serviços (Barroso, 1999: 136).

---

<sup>79</sup> Para Barroso (1999:134), nos sistemas de "paradigmas do centralismo como o caso da França, as políticas de descentralização traduzem-se na transferência de competências para as autarquias e para as escolas, e uma maior desconcentração para os serviços regionais do ministério, onde o Estado mantém o papel de principal financiador do ensino público e exclusividade no domínio da gestão do pessoal, regulamentação do ensino e dos programas".

Segundo Barroso (1999:137), no caso da Inglaterra, o contexto é favorável à introdução de políticas de mercado. Segundo um estudo efectuado no Reino Unido em 1992, nas “*grantmaintained schools*” por Bush e outros, constatou-se mais do que maiores vantagens financeiras, ou seja, flexibilidade de gestão e aumento de recursos, independência em relação às autoridades escolares locais (LEA), reforço do papel do director, pouca democraticidade dos conselhos de escola, interferência do governo central para corrigir desvios, regular conflitos e impor padrões e resultados e mais gestão por parte do director do que educação e, por conseguinte, a livre escolha das famílias beneficiou a classe média na competição por credenciais profissionais. Deste modo, dado que para a descoberta da realidade organizacional requer um sistema de acesso rigoroso e claro que possa desocultar as regras do jogo da administração burocrática no Ministério da Educação, propomos, de seguida abordar os modelos de análise organizacional.





## CAPÍTULO III. ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO E MODELOS ANALÍTICOS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

### 1. Modelos sociológicos de análise organizacional

Um modelo é um “mapa” de representação esquemática (conceptual, simbólica) de um processo, sistema ou fenómeno, de significados relativos a uma determinada área como, por exemplo, o sistema educativo, abrangendo as suas características gerais, tendo, portanto, um carácter generalizador e tipológico (Silva, 2004). É uma lente, uma configuração abrangente de aspectos, formalmente construídos que reduzem o real a esses aspectos tendo o poder de ruptura e o poder de generalização. O autor (*ibid.*), à luz de Goetz & LeCompte (1988:60), diz que o modelo ou perspectiva teórica<sup>80</sup> é “um conjunto de pressupostos, conceitos e proposições interrelacionadas de forma ligeira que configura uma visão do mundo” permitindo analisar a *praxis*, representando um esquema simplificado e abstracto que capta as propriedades gerais dos objectos ou fenómenos, permitindo construir uma versão da realidade (Silva, 2004).

Assim, no estudo ou na discussão duma realidade social como a autonomia da escola é imprescindível falar dos modelos organizacionais, de modo a descrever os seus processos imanentes, no plano da concepção e da prática, isto é, a interacção, tomada de decisão, estabilidade que são próprios da organização. Deste modo, para possibilitar uma análise crítica, compreensiva e interpretativa do objecto de investigação, privilegiamos o modelo racional-burocrático e o modelo político, com as suas metáforas de “máquina” e “arena política”, respectivamente.

#### 1.1. Modelo Racional-burocrático

No sentido weberiano, o modelo burocrático, de acordo com Lima (1998:69), é o modelo mais racional que acentua o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais e pressupõe a existência de processos e tecnologias claros e transparentes e as organizações e as pessoas são vistas como formas de realização de objectivos e de preferências, numa visão instrumental centrada

---

<sup>80</sup> De uma forma geral segundo os autores (Lima, 1998:586-587; Silva, 2004) os modelos dividem-se em três grupos: 1) *Modelos normativos/prescritivos*, que privilegiam as dimensões normativas (como deve ser) como princípios de acção e funcionam como narrativas racionalizadoras, e definições normativas da realidade, propõem soluções e ainda, antecipam cursos de acção, 2) *Modelos descritivos/analíticos*, que facultam quadros de referência e modos de olhar a realidade organizacional, incidindo sobre a dimensão do que é de facto a dinâmica organizacional, a partir de uma análise das práticas às quais se procura um sentido congruente com a perspectiva adoptada, 3) *Modelos interpretativos/simbólicos*, onde se reportam às representações construídas e entendidas segundo as perspectivas dos actores organizacionais sobre a organização em que estão inseridos, produzindo leituras intersubjectivadas sobre o que é a realidade organizacional, de tal modo que esta pode ser entendida como realidade múltipla.

na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais estabelecidas. A acção organizacional é entendida como sendo o produto de uma determinada decisão claramente identificada ou de uma escolha deliberada, calculada ao pormenor, em suma, a mais racional possível. A burocracia constitui o modelo mais racional, de feição normativa, aquele que afasta erros, afectos e sentimentos, ou seja, desvios em relação ao curso racional da acção (Lima, 1998:69).

Giddens (1997:834-835) vê a racionalidade em Weber, como a estruturação das instituições, segundo um modelo característico, o qual denominou de “burocracia”, que entende como um sistema social, organizado mediante normas escritas, visando a racionalidade e a igualdade no tratamento de seus públicos, clientes e participantes, isto é, traduz o princípio da meritocracia e imparcialidade na administração pública. Para o autor (*ibid.*) Weber acreditava que a burocracia torna eficiente o funcionamento organizacional.

Para Boudon *et al.* (1990:27-28) e Friedberg (1995:44), a burocracia, em Weber, é uma “teoria da acção administrativa” baseada em escolhas conceptualizadas cientificamente através de procedimentos singularizantes (racionais). Portanto, Weber (1982: 229- 231 e 266-) considera-a como um instrumento de poder (autoridade burocrática); um tipo de administração (uma estrutura) e um tipo de organização.

Para Lima (1998:70-71) a burocracia em Weber “é o tipo mais puro de uma determinada forma de dominação, *a dominação legal*, como forma superior em estabilidade, precisão, fiabilidade e alcance”. Convocando Martin Albrow, entende a palavra burocracia como tendo diferentes conotações, pois, segundo o autor (*ibid.*), existem sete conceitos modernos de burocracia, nomeadamente: a) organização racional, b) ineficiência organizacional, c) governo de funcionários, d) administração pública, e) administração por funcionários, f) organização e sociedade moderna. Neste sentido, o autor (*ibid.*), entende que a racionalidade burocrática é uma “racionalidade instrumental”. Ainda na linha de Thompson, trata-se de uma “racionalidade técnica”, *obsessiva*, capitalista, de tipo económico e, por conseguinte, de racionalidade objectiva *a priori* (Lima, 1998:70-71). Para autores como Demartis (1999:91), a burocracia é entendida como um processo de gestão baseada na racionalização burocrática do “tipo ideal”<sup>81</sup>.

Lima (1998:74-75), parafraseando Wise e Morrish, na aplicação da burocracia ao contexto educacional, diz que é no tocante aos objectivos educacionais que se admite a existência de

---

<sup>81</sup> Parkin, (1982:50) explica que a gestão baseada no tipo ideal “emprega a divisão do trabalho, ordem hierárquica, um sistema de regras escritas, princípio de impessoalidade, carreira, que se baseia em qualificações técnicas, numa promoção baseada no mérito, quer na antiguidade e não em favoritismos”.

contradições dentro do sistema de ensino e entre os seus diversos agentes, concretamente, o corpo docente, os pais e as autoridades, tornando-se ambíguos. É insignificante devido às características próprias da dinâmica do processo e da individualidade humana, pelo que o autor convoca as limitações constatadas por Simon e March, onde a racionalidade objectiva, típica do homem económico, é contrastada por uma racionalidade subjectiva, própria do *homem administrativo*, diante de princípios normativos, absolutos, do tipo “*one best way*”(ibid.).

Segundo Lima (1998:76-77), o estudo da escola como organização burocrática tende a transferir para a escola dimensões e características das organizações burocráticas desde a rigidez apontada por Merton, passando pela delegação de autoridade, a departamentalização e a especialização (Selznick), até aos desempenhos mínimos aceitáveis, consagrados por regras universais e abstractas (Gouldner). A burocracia como sistema uniforme ignora o local, os conflitos organizacionais, bem como a definição problemática dos objectivos uma vez que a dimensão informal está ausente no modelo de Weber<sup>82</sup>. Deste modo, embora palavras como planeamento, organização, direcção e controle evoquem imagens de que a administração seja reflexiva, racional e sistemática, há investigadores que acreditam que “a administração é mais reflectida do que reflexiva, mais emoção do que racionalidade e mais caótica do que sistemática” (ibid.).

A efectividade da autoridade legal é estabelecida por normas que incluem todas as pessoas dentro da esfera da autoridade ou poder em questão (Campos, 1978:15). Neste propósito, Giddens (1997:355) chama atenção sobre a tendência de concentração e uso indevido do poder no modelo burocrático, pois, segundo o autor, uma organização burocrática é “uma pirâmide com a maioria em posições relativamente destituídas de poder perto da base - *lei de ferro da oligarquia* - o governo por poucos”, e diz ainda que, quanto maior e mais burocratizada é uma organização como o Ministério da Educação, maior é o grau de poder concentrado nas mãos de um pequeno grupo de pessoas em posições elevadas (no ministro, chefes de departamentos centrais e inspecção geral), uma tendência de dominação (ibid.) como se faz sentir na Lei 6/92, sobre o sistema educativo moçambicano:

Art.36º. 1. “O ME é responsável pela planificação, direcção e controlo da administração do SNE, assegurando a sua unicidade; 2. Os curricula e programas do ensino escolar, com excepção do ensino superior, têm um carácter nacional e são aprovados pelo Ministro da Educação”.

---

<sup>82</sup> Para Weber (1982:229), “a burocracia moderna funciona com princípios de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas” onde as actividades regulares, são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; a autoridade de dar ordens distribui-se de forma estável e a realização desses deveres, a execução dos direitos é garantido por pessoas qualificadas que se guiam nos regulamentos gerais.

A dominação burocrática no sentido mais geral é um dos elementos mais importantes da acção social, sendo que em todas as formas de acção social, a dominação desempenha um papel considerável, e é um fenómeno estruturante nas organizações mesmo quando não é óbvio à primeira vista, aliás, em “todas as esferas de acção social, sem excepção, são profundamente influenciadas por estruturas de dominação” (Parkin, 1982:50), exemplo a existência de um corpo administrativo e especialidades que “asseguram a sujeição à ideologia dominante”(Althusser, 1974:22).

A burocracia, como acto de dominação no sistema educativo e, sobretudo, na administração das escolas, é referida por Lima (2005:21) que nos adianta que “na escola, ser observado, olhado, indicado, contado detalhadamente passa a ser um meio de controlo e de dominação”. O autor (*ibid.*:22) conclui que este fenómeno consiste na “perpetuação do controlo do Estado sobre as famílias, a comunidade e os profissionais da educação”, porque faz tábua rasa à autonomia, a auto-regulação da administração do sistema educativo (Habermas, 1990:255).

Giddens, (1997:356) identificou uma fonte de tensão nas sociedades modernas entre as tendências no sentido da *burocracia*, por um lado, e o desenvolvimento da *democracia*, por outro. Adianta que “a democracia de massas só pode existir se houver eleições regulares bem desenvolvidas” (*ibid.*). Aliás, somente o chefe supremo da organização ocupa a sua posição de autoridade em virtude da apropriação, por eleição ou designação (Campos, 1978:19). É deste modo que Moore (2002: 203) apela para a segunda face do poder de *tomada de não-decisão*<sup>83</sup> para contrariar a primeira face, a mais vulgar, consistindo na capacidade que alguém tem de tomar decisões e de as implementar. Considera esta segunda face de poder, como a mais poderosa, dado que todas as sociedades autoritárias desejam a manipulação de desejos da maioria de modo a satisfazerem os interesses do grupo dominante, o que chama de hegemonia ou falsa consciência (*ibid.*). Sobre o exercício de poder na organização assente na burocracia, Ferreira explica:

“A burocracia mecanicista adopta uma série de mecanismos de coordenação baseados na estandardização do trabalho, sendo a componente-chave da organização a tecnoestrutura. Os parâmetros de concepção são desenvolvidos com base em formas de socialização assentes num comportamento humano burocrático e formalizado. Existe um sistema de planeamento das acções, com poucos mecanismos de ligação e uma relativa descentralização horizontal. O funcionamento incide muito na tecnoestrutura, na estrita medida em que esta tem uma função crucial na formalização do trabalho. Os fluxos de autoridade decorrem da acção das diferentes componentes-chave das organizações, e os fluxos relacionados com o processo de tomada de decisão, evoluem no sentido descendente. Na medida em que a dimensão e a idade organizacional são relevantes e o ambiente é simples e estável, o poder, enquanto factor de contingência das organizações, inerente à burocracia mecanicista, é exercido através de um controlo tecnocrático e externo. Deste modo, o controlo externo sobre a organização leva a que o seu funcionamento tenda para uma maior formalização e centralização” (Ferreira, 2001:107).

---

<sup>83</sup> Segundo Moore (2002: 203), a tomada de não decisão é a capacidade dos membros de um grupo impedirem que as decisões sejam tomadas à revelia, sem discussão prévia, isto é, é um acto de cidadania.

Segundo o autor (*ibid.*), “a influência da tecnoestrutura numa organização mecanicista aumenta de uma forma considerável, nomeadamente nos processos de tomada de decisão e de estandarização do trabalho”. Neste contexto, o poder é exercido com incidência no controlo das funções e das tarefas, por forma a eliminar as contingências de incerteza do ambiente externo e, por outro, a padronizar e a formalizar ao mais ínfimo pormenor todo o comportamento humano nas organizações (Ferreira, 2001:108).

Portanto, numa perspectiva mais ampla e diacrónica, é possível afirmar, segundo Estêvão (2004:48), que “durante o século XX, este foi o modelo de regulação escolar mais difundido em muitos países, como que assentou no modelo hierárquico ou burocrático, dependente da autoridade da acção do Estado e das suas prioridades”. Segundo Habermas (1990:255), o Estado monopolizador ergueu um aparelho centralizado de administração pública, cuja necessidade objectiva é a “panóptica de controlo”, no “pensamento antropocêntrico”. Para Estêvão (2004:48), “a regulação não se colocou tanto no poder de controlo da estrutura hierárquica enquanto tal, mas no facto de que existe uma propensão dos actores educativos para a obediência” e, conseqüentemente, para a passividade.

Para Teixeira (1995:8), o modelo burocrático não logra explicar muito do que se passa na escola, pois é uma organização com uma estrutura própria que é determinada por pressões externas, de que o Ministério da Educação é exemplo, pois, elabora programas de ensino, exames nacionais, livros e manuais dos alunos e professores, define períodos de início e fim das aulas, calendários lectivos cujo cumprimento é garantido pelos supervisores, inspectores do MEC e órgãos provinciais e distritais de educação para além das estruturas escolares que assumem tarefas de avaliação e de controlo (Arèñilla *et. al.*, 2001:255), das escolas. Lima, colocando-se no plano de acção da escola, explica que,

“os decisores educativos comportam-se como se as escolas operassem de acordo com o modelo racionalista, isto é, seleccionando objectivos, implementando programas para os alcançar e avaliando a sua realização”. “É no tocante aos objectivos educacionais”, que se admite “a existência de contradições entre eles, dentro do sistema de ensino e entre os seus diversos agentes” (Lima, 1998:74).

Teixeira (1995:7), num olhar crítico do sistema educativo, considera-o burocrático no aspecto organizacional: centralização na tomada de decisões e a impessoalidade, são levados ao máximo, na sua pedagogia onde o acto de ensinar é caracterizado pela existência de um fosso entre o professor e

o aluno, no seu conteúdo abstracto<sup>84</sup>, nos métodos abrangentes seguidos, na avaliação da eficácia, na uniformidade e rigidez nas tomadas de decisão e em que as regras administrativas prevalecem sobre as regras pedagógicas.

Morgan (2006:26) conclui que um modelo burocrático traduz uma administração da educação que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência atingidas através da divisão de tarefas fixas (isto é, o MEC concebe as políticas, as direcções provinciais, distritais e de cidade acompanham a sua implementação pelas escolas e as escolas executam as mesmas políticas definidas superiormente), de supervisão hierárquica (pelos órgãos de direcção, Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade no Ensino Superior, e de acreditação periódica de programas, a ser feita pelo Conselho Nacional de Avaliação da Qualidade em instituições públicas e privadas<sup>85</sup>), regras detalhadas e regulamentos (leis do SNE, Regulamentos do Ensino Básico, de avaliação, etc.). Entidades que “asseguram a gestão do ensino” nos departamentos pela aplicação de programas, participam na elaboração dos temas e no desenvolvimento das provas de exames e de concursos de recrutamento docente (Arènila, *et. al.*, 2001:254), sem contar com os conflitos<sup>86</sup> inerentes ao sistema educativo como acto político.

## 1.2. Modelo Político

O modelo político referencia um olhar organizacional contrário à racionalidade meios-fins devido as dinâmicas que se resumem em conflitos de interesses entre particulares, promovendo disputas, coligações, negociações consensualizadas de posições, estratégias dos actores organizacionais e ainda a reconstrução estratégica da ordem. Na acepção de Silva (2004:85), “o modelo político de análise é um dos paradigmas teóricos pelo qual podem ser estudadas e compreendidas as organizações educacionais privilegiando o processo político inerente à actividade organizacional” onde a racionalidade dos indivíduos está em função das suas acções subjectivamente racionais. Para Ellström (2007:452), a utilização do modelo político para o estudo de organizações educacionais começou com Baldrige (1971) e, subsequentemente, Pfeffer e

---

<sup>84</sup> Segundo Teixeira (1995:7), “os conteúdos são abstractos porque não relatam nem têm contacto com os problemas da vida prática e da vida pessoal do aluno, faz-se selecção de uma pequena elite na assimilação em detrimento do conjunto de estudantes”.

<sup>85</sup> In discurso do presidente da República de Moçambique, Armando Emílio Guebuza. Ensino Superior em Moçambique: Expansão, qualidade e eficiência, 09/03/10. <http://armandoguebuza.blogspot.com/2010/03>.

<sup>86</sup> Segundo Friedberg (1993:59), “as aspirações e motivações múltiplas, variáveis e eventualmente contraditórios dos membros de uma organização entram em concorrência e em conflito com a racionalidade económica que os fins, a estrutura e as regras formais exprimem”.

Salancik (1974), Isling (1980) e Sandkull (1971) e entre nós, Silva (2004). As organizações são melhor compreendidas como entidades políticas, como um sistema de interação individual e de subgrupos perseguindo diferentes interesses, demandas e ideologias subjectivas através do uso do poder (Ellström, 2007:452) pois, “a noção política nasce da ideia de que, quando os interesses são divergentes, a sociedade deverá oferecer meios de permitir aos indivíduos reconciliarem as suas diferenças através da consulta e negociação chamando, deste modo, a atenção para a heterogeneidade e a conflitualidade” (Morgan, 2006:146).

Segundo Silva (2004:86), a organização é constituída por vários grupos de interesse que têm preferências e exigências diferentes e que se digladiam em busca de recursos de poder. O autor (*ibid.*), baseando-se em (French & Raven, 1959), entende que os recursos de poder assentam em cinco bases, nomeadamente: a) de recompensa, b) coercivo, c) de referência, d) legítimo, e e) de especialista. Silva (2004:86), na óptica de Crozier (1963:202), afirma que é possível, considerar ainda dois tipos de poder nas organizações: o poder de perito, resultante de uma determinada qualificação, ligada à capacidade pessoal de controlar uma fonte específica de incerteza e o poder funcional hierárquico resultante das funções do indivíduo na organização sendo que, em situações de conflito, os actores podem accionar um deles.

Morgan (2006:164) identifica catorze fontes de poder nas organizações, que dão aos membros uma variedade de meios para ampliar os seus interesses, resolvendo ou perpetuando conflitos organizacionais:

“1) Autoridade formal, 2) controle sobre os recursos, 3) uso da estrutura organizacional, 4) regras e regulamentos, 5) controlo do processo de tomada de decisão, 6) controlo do conhecimento e da informação, 7) controlo dos limites, 8) habilidade de lidar com incerteza, 9) controlo da tecnologia, 10) alianças interpessoais e controlo da “organização informal”, 11) controlo de contra-organizações, 12) simbolismo e administração do significado, 13) administração das relações entre os sexos, 14) factores estruturais que definem o estágio da acção, e o poder que já se tem” (*ibid.*).

Entretanto, supõe-se que as decisões são tomadas graças a coligações de grupos de interesses e que cada coligação exerce um certo controlo potencial sobre o sistema (Silva, 2004:87). Neste sentido, as metas institucionais resultantes do conflito de interesses serão expressão dos interesses e propósitos grupais que dominam e predominam num determinado momento, encarando-se a

“organização como um espaço de confrontação onde cada actor ou grupo, dotado de interesses próprios, utiliza estrategicamente a sua margem de liberdade explorando em seu proveito as ‘zonas de incerteza’ para a concretização dos seus objectivos” (*ibid.*).

Deste modo, o modelo político realça a diversidade de interesses e de ideologias, isto é, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, sendo a causa da conflitualidade.



Este modelo revela a importância do poder, da luta e do conflito e um tipo específico de racionalidade, a racionalidade política ou racionalidade *a posteriori* (Lima, 1998:66; Lima, 2001:17).

Segundo Ellström (2007:452), a “resolução de problemas e de conflitos é caracterizada pela negociação e pelo acordo mútuo”. O modelo político coloca o conflito no lugar do consenso como um aspecto normal da vida organizacional. Neste modelo, o poder é o “meio através do qual conflitos de interesse são resolvidos”, pois o poder influencia quem consegue o quê, quando e como. Para Morgan (2006:163), o poder envolve a habilidade para conseguir que outra pessoa faça alguma coisa que, de outra forma, não seria feita. Também é visto como a “capacidade de um actor estruturar processos de troca mais ou menos duráveis a seu favor, explorando os constrangimentos e as oportunidades da situação para impor os termos da troca favoráveis aos seus interesses” (Silva, 2004:92 apoiando-se em Friedberg, 1995:121).

Contudo, “a política e o político não podem ser restringidos aos partidos políticos, às actividades dos governos e dos seus críticos ou ao acto de votar regularmente como prática da democracia. As actividades políticas têm lugar nas esferas públicas e privadas e estão vinculadas a todos os aspectos da experiência humana que envolvem o poder” (Torres, 2005:96).

Silva (2004:92), com base em (Crozier & Friedberg, 1977:121), entende que a perspectiva política pressupõe que,

“Cada actor, concebido como agente autónomo capaz de cálculo e manipulação, dispõe de um determinado conjunto de recursos com os quais se pode envolver nas interacções e transacções com os demais, estruturando a acção organizacional no âmbito de uma zona de liberdade que determina a previsibilidade do seu comportamento em relação aos outros e de uma zona de incerteza que garante maiores probabilidades de eficácia das suas estratégias”.

Para Friedberg (1993:59), “as aspirações e motivações múltiplas, variáveis e eventualmente contraditórios dos membros de uma organização entram em concorrência e em conflito com a racionalidade económica que os fins, a estrutura e as regras formais exprimem”. Os objectivos e essas estruturas organizacionais não são exteriores ao campo de relações entre os indivíduos, porque estruturam e são estruturados por eles (*ibid.*). Nesta perspectiva,

“o estudo da escola como organização centrar-se-á mais nos actores que nas estruturas e mais nas coligações que nos departamentos, pois, a dinâmica organizacional passa a ser impulsionada pelos confrontos de interesses divergentes, pela prevalência de conflitos e sua resolução, pelas preferências políticas e pela mobilização do poder para fortalecer as exigências dos actores no processo de tomada de decisões” (Silva, 2004:94).

Costa (1996:78) supõe que a análise adequada para a caracterização de situações e o estudo de sistemas políticos em miniatura como a escola é a análise micropolítica, onde, a micropolítica, abarca estratégias pelas quais os indivíduos e os grupos nos contextos organizacionais procuram

utilizar os seus recursos de poder e influência para levar os seus interesses mais longe; Muitos dos trabalhos sobre as escolas como organizações basearam-se na compreensão da micropolítica da vida escolar. Segundo Silva,

“O modelo político preocupa-se mais em abordar e compreender não o poder formal, legítimo, mas o poder baseado na perícia, na exploração das zonas de incerteza, na negociação, em compreender o processo negocial que constitui a dinâmica organizacional e que afecta decisivamente a formulação de políticas” (Silva, 2005:99).

Deste modo, na concepção política da escola, segundo Costa, encontramos como indicadores destacáveis:

“- A escola é um sistema político em miniatura cujo funcionamento é análogo ao das situações políticas existentes nos contextos macro-sociais; - os estabelecimentos escolares são compostos por uma pluralidade e heterogeneidade de indivíduos e de grupos que dispõem de objectivos próprios, poderes e influências diversas e ainda, posicionamento hierárquicos diferenciados; - a vida escolar desenrola-se com base na conflitualidade de interesses e na conseqüente, luta pelo poder; - os interesses (de origem individual ou grupal) situam-se quer no interior da própria escola, quer no seu exterior e influenciam toda a actividade organizacional, - as decisões escolares, tendo na base a capacidade de poder e de influência dos diversos indivíduos e grupos, desenrolam-se e obtêm-se, basicamente, a partir de processos de negociação; - interesses, conflito, poder e negociação que são palavras-chave no discurso utilizado por esta abordagem organizacional” (Costa, 1996:73).

Assim, as organizações enquanto sistemas políticos, como o Ministério da Educação, apresentam as seguintes características: “a organização está fragmentada em grupos de interesses com diferentes objectivos e valores, que coexistem até que os interesses de cada um comecem a ser postos em causa, o que origina conflitos”. Assim, “o conflito está presente nas organizações e é ‘sinónimo de saúde organizacional’” (Silva, 2004:93).

Portanto, o conflito pode ser pessoal, interpessoal, e ainda, pode emergir dentro da organização em função das estruturas organizacionais, dos papéis dos actores, nas atitudes e nos estereótipos, e pode surgir também em função da disputa por recursos escassos, podendo estar implícito ou explícito (Morgan, 2006:160). É um conflito que não visa a destruição dos outros oponentes, mas a criação de uma situação em que os interesses sejam valorizados e que possa haver alguma troca de vantagens e uma base de cooperação, portanto, o conflito, neste contexto, é estratégico porque as partes envolvidas tem interesses comuns embora cada grupo pretenda derrotar o seu oposto (Silva, 2004:93).

Neste modelo assente nos conflitos, nos interesses e no poder, a autoridade legal é limitada devido à pressão política exercida pelos grupos opostos que habitam e coabitam na organização, transformando-a num acervo teórico da “tópica marxista”<sup>87</sup>, onde as decisões são resultado de

---

<sup>87</sup> Althusser (1974:26 e 28) explica a origem terminológica da “tópica”, do grego topos: lugar, que representa lugares ocupados por esta ou aquela realidade. Acrescenta que a tópica baseia-se na metáfora espacial do edifício onde temos a base e a superestrutura,

compromissos negociados, onde a participação dos actores é fluida, pois as pessoas entram e saem na organização e nem todos participantes se envolvem no processo político da mesma maneira. Deste modo, as elites é que participam mais, como forma de maximização dos seus interesses (Silva, 2004:93). Os interesses, “são um conjunto complexo de predisposições que envolvem objectivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direcção” (Morgan, 2006:153), determinando, deste modo, a acção dos actores nas organizações.

Desta maneira, os modelos políticos numa administração do sistema educativo recusam a concepção “monista” (Weber, 1983:48) ou homogénea, racional, uma administração consensual defendida pela organização burocrática e avançam para uma visão prática da realidade organizacional onde a homogeneidade cede lugar à heterogeneidade desde os departamentos centrais, direcções provinciais e distritais e, sobretudo, nas escolas de tal forma que a harmonia é usurpada pelo caos (Costa, 1996:77).

Costa (1996:77) vê a propensão da actividade micropolítica devido a duas razões concretas: a) funcionamento debilmente articulado (*loosely coupled*), de diversas áreas da sua actividade e, b) devido ao carácter competitivo e conflitual da tomada de decisões que precisam de ser negociadas, em especial a colisão entre a legitimidade formal dos responsáveis escolares (directores e gestores, ou seja, a dependência do director da escola aos seus subordinados hierárquicos como o director pedagógico e o administrativo) e as formas democráticas e profissionais percebidas como as mais apropriadas para o funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Quatro factores justificam a imagem da escola como arena política:

“- Escassez de recursos: os diferentes grupos componentes da arena escolar dificilmente estão de acordo sobre a necessidade, a quantidade, a utilização ou a eficiência dos recursos pretendidos<sup>88</sup>, - a diversidade ideológica: as concepções, as crenças e as atitudes acerca da realidade escolar e dos objectivos pedagógicos diferem de actor para actor e radicam nas diferentes concepções de homem, de sociedade e de educação de cada indivíduo; - a conflitualidade de interesses: a escola é constituída por uma heterogeneidade de indivíduos (e de grupos) com interesses próprios e diversificados de ordem pessoal e profissional sendo muitas vezes comum que aquilo que interessa a uns não interesse a outros; - as diferenças de personalidade: o ser humano vai, desde o seu nascimento, formando (em interacção com o meio) uma personalidade própria que o identifica como pessoa e que individualiza os seus procedimentos sociais. Esta personalidade traduz-se em diferentes tipos caracterológicos e estilos comportamentais que, não raras vezes, entram em conflito” (Costa, 1996:80).

---

sendo que as questões de determinação de índices de eficácia são capitais, portanto, “é a base que determina em última instância todo o edifício”.

<sup>88</sup> Costa (2006:80), baseando-se em Hughes (1986:28) explica que os recursos de uma organização não são “só instalações, o equipamento, o pessoal, ou o dinheiro mas, também, outros de tipo mais qualitativo, como por exemplo, o capital cultural e o *know-how*.”

Para Silva (2005:91), na arena política, trata-se do confronto entre as estruturas formais e as informais da organização, facto que pode ter influência decisiva sobre a eficácia da organização. Apoiando-se em Crozier (1963), fala da “estratégia da incerteza”, na qual o poder pode assumir formas discricionárias, quer tenha por origem a estrutura formal ou informal, concluindo que, “quanto mais relevante for o factor humano maior será a zona de incerteza normativa, isto é, desenvolvendo-se o poder dos subordinados e, em sentido contrário, quanto maior for a força normativa maior será a capacidade de controlo sobre os participantes e maior o poder da administração central (*ibid.*). Deste modo, “a perspectiva política de análise organizacional fornece uma visão dinâmica da organização revelando as motivações da acção organizacional, o seu decurso e as estratégias dos actores, mostra como o jogo político, os conflitos, as coligações e os interesses são determinantes na actividade organizacional” (Silva, 2004), isto é, “a política cria ordem na diversidade, evita formas e regras *totalitárias*” ou “*oligarquias autopetruadoras* de poder e *autocracia*” (Morgan, 2006:146).

Neste sentido, “os objectivos organizacionais, a estrutura, a tecnologia, a estruturação de cargos, o estilo de liderança e outros aspectos formais do funcionamento organizacional têm a dimensão política da organização”(*ibid.*). Os membros organizacionais são os actores políticos dos processos, evitam rotinas, a hierarquia formal é menos valorizada, os objectivos são interpretados segundo as realidades, o poder assume uma valorização simbólica, o que constitui uma fonte de gestão transparente e, por último, a política é adequada para incrementar mudanças nas organizações (Morgan, 2006:200). Assim a análise da administração do sistema educativo e “como organização à luz do modelo político privilegia as estratégias políticas dos actores escolares e a sua luta pelo controlo do poder” partindo do “pressuposto de que os objectivos organizacionais são frequentemente questionados pelos diferentes grupos [...] que tentam manter os seus interesses” (Silva, 2004:95).

Segundo Morgan (2006:200), a “racionalidade sempre é política” e, deste modo, “ninguém é neutro na administração das organizações”, isto é, as pessoas são dotadas de interesses, que as habilitam a agir de uma determinada maneira. A política “ajuda a encontrar uma forma de suplantar as limitações da ideia de que as organizações são funcionalmente sistemas integrados, como máquinas ou organismos, sistemas unificados que ligam partes e todo em busca de sobrevivência” (Morgan, 2006:201). Deste modo, para o líder escolar, a gestão escolar “consistirá no controlo dos conflitos para que não atinjam o estado de ruptura, na negociação de interesses visando a produção e a manutenção de interesses consensuais, e na conciliação das estratégias opostas para se encontrar

um equilíbrio de poder” (Silva, 2004:97) dado que a escola se configura como uma arena política. E por último, “aponta as tensões desintegradoras que brotam dos diversos conjuntos de interesses sobre os quais a organização se estrutura” (Morgan, 2006:201).

Lima (2001:17), reconhecendo as limitações desta perspectiva, adianta que “há dificuldade de aplicação do modelo político ao estudo da escola pública, controlada centralmente pelo Estado, em que a mobilização de interesses e de grupos antagónicos se pode tornar mais difícil, por falta de espaço de intervenção”. Morgan (2006:202) adverte que “ao entender as organizações como sistemas políticos, está-se mais próximo de exibir um comportamento político com relação ao que se vê, isto é, olhar as intenções como ocultas mesmo quando não haja”.

Um dos aspectos de conflitos de interesse que tem criado dissonância perceptiva<sup>89</sup> no sistema educativo moçambicano nos últimos tempos remonta a 2003 quando, admitindo a posição de dependência económica do país, o país fica “refém” de decisões macroeconómicas de agências internacionais<sup>90</sup>. Em “subordinação”, o MEC consagrou “políticas educativas que priorizam o mercado (“individualismo possessivo, a competição, a discriminação social e a avaliação meritocrática e selectiva”) em detrimento da igualdade de oportunidade e da escola democrática (Afonso, 1998:330). Implementou uma das reformas do tipo “*top down ou seja, reforma decreto*” (Lima, 1995:31), as aprovações (meritocracia) por ciclos de aprendizagem, vulgo “Passagens automáticas ou progressão automática” no Ensino Básico e, impôs à “autonomia burocrática”<sup>91</sup> às escolas. Este facto tem criado desconfiança em relação à escola e a actividade dos profissionais, isto é, sem pôr em evidência os problemas da sociedade moçambicana na relação com a vida escolar, sobretudo, o nível cultural das famílias, os seus interesses e aspirações face à escola, meios e recursos alocados às escolas e às políticas educativas.

---

<sup>89</sup> Nesta perspectiva, segundo Afonso (1998:330), “a escola pública faz parte do Estado e da comunidade e só neste sentido pode ser a expressão das tensões e contradições que resultam, por um lado, da convergência cultural decorrente da construção da cidadania e, por outro, da divergência multicultural que a sociedade democrática propicia e valoriza”, sendo que “a escola tem que ser credível, e isso passa pela capacidade de realizar projectos com qualidade democrática e científico-pedagógica”.

<sup>90</sup> Dale (2005:58), apoiando-se em Clapham (2002, 789) reconhece que o BM aparece com uma abordagem alternativa, baseada na “boa governação baseada nos princípios de democracia pluripartidária, respeito pelos direitos humanos [...] com uma visão do Estado como o gestor de uma economia de mercado regulada, responsável, nomeadamente pela ordem legal, a moeda e infra-estruturas e o fornecimento de serviços básicos”. Onde a “boa governação” é um normativo e/ou um conceito analítico [...] cujo objectivo é o de fundamentalmente, aumentar a confiança do investidor global: colocando as instituições reguladoras do mercado fora do alcance dos governos; criando instituições reguladoras independentes; criando um conjunto de instituições para programas de ajustamento estrutural; e desviando os governos nacionais de proporcionadores para reguladores.

<sup>91</sup> Entendemos por “autonomia burocrática” as representações que o Estado institui no sistema educativo, desde “a correspondência do sistema educativo e o sistema produtivo”, “avaliação como controlo dos resultados, as dimensões da avaliação decorrentes da implementação de princípios e mecanismos democráticos de responsabilização (*accountability*)” usadas apenas para legitimação das políticas educativas ou das práticas dos actores escolares, tipo “neoliberalismo mitigado” (Afonso, 1998:327), numa situação em que não há descentralização. Aliás, o autor (*ibid.*:335, com base em Chantal Mouffe, 1996:17), fez saber que a “democracia é algo de incerto e improvável e nunca deve ser tida como garantida, por ser uma conquista frágil que precisa de ser defendida e aprofundada”.

No entanto, várias vozes não deixam de se manifestar contra esta política da progressão automática, ora os professores, considerados incompetentes e irresponsáveis, ora os pais, que não sabem estar com os filhos, ora as políticas ministeriais não são satisfatórias como se pode ver:

“Hoje, não é difícil, em Moçambique interpelar um aluno da 10ª Classe que não saiba ler e escrever correctamente o português; Pais e encarregados de educação entendem que o professor não tem que fazer transitar uma criança sem estar em condições de ler e de escrever correctamente, sob o risco de esta mesma criança, no futuro, enfrentar problemas nas classes superiores. Na década de 80, o modelo adoptado no ensino básico permitia aos alunos uma rápida assimilação da leitura e da escrita; [...] fontes oficiais duvidam que os professores tenham entendido a essência dos novos modelos do ensino e aprendizagem.”<sup>92</sup>. “Falando na abertura do Seminário Nacional sobre Leitura e Escrita, [...] sob o lema “Saber ler e escrever para aprender mais”, Aires Aly reconheceu que em Moçambique ainda existem problemas (sérios) da qualidade de ensino e desempenho dos alunos”<sup>93</sup>. “A Primeira-dama da RM, Maria da Luz Guebuza defende melhor qualidade do ensino primário exigindo, deste modo, aos professores [...] que tenham maiores responsabilidades”<sup>94</sup>.

Portanto, são vozes que clamam pela qualidade do sistema e nunca se encontra o culpado<sup>95</sup>. Mas o que é sabido é que a situação é preocupante numa altura em que as políticas sociais caminham para o progresso e a integração regional e mundial (globalização). O facto é agravado pelo “absentismo dos professores” na sala de aulas entendido como “infidelidade burocrática” no sistema educativo, afastando ou privando as possibilidades das crianças acederem aos serviços públicos elementares de educação com qualidade e, no futuro, possuir quadros corrompidos num país com problemas de analfabetismo e falta de informação<sup>96</sup> da maioria da população.

### 1.3. Articulações entre o burocrático e o político

Os modelos Burocrático e o Político colocam problemas extremamente importantes e interessantes na administração do sistema educativo, pois, os dois modelos funcionam como instrumentos de mudança, de dominação e manutenção do poder, actuando em dois sentidos,

---

<sup>92</sup> Jornal electrónico Diário Expresso edição n.º 2571 de 17/11/09.

<sup>93</sup> Jornal, “Revista de Imprensa” da AIM 19/11/09.

<sup>94</sup> Jornal electrónico diário de notícias, Edição n.º 1351 de 23/03/ 2009.

<sup>95</sup> Sobre o assunto, é de referir que há uma dissertação de mestrado defendida em 2009, na UM por Azevedo Baptista Binguanhane Nhantumbo com o título “Análise da implementação da progressão por ciclos de aprendizagem no currículo do Ensino Básico de Moçambique”.

<sup>96</sup> Os problemas são relatados pelos principais meios de comunicação social, ou seja, nas zonas rurais quando eclode a “cólera” (doença contagiosa), têm ocorrido situações de violência contra agentes de serviços nacionais de saúde acusados de espalhá-la, o que não passa de má interpretação linguística, da palavra “cloro” do português que soa como a palavra “cólera” dado que o português não é língua de muitos. *In Relatório sobre a Prática dos Direitos Humanos em Moçambique para 2009 (Português)*. <http://portuguese.maputo.usembassy.gov/>. Extraído 19/03/2010.

“centrípeto e centrífugo”<sup>97</sup>, o que nos coloca em duas relações antagónicas de convergência e divergência na administração e na governação escolar.

Para Silva (2006:109), “a burocracia e a política enquanto sistemas de dominação [...] ao actuarem em simultâneo ou em diferido, influenciam a estruturação dos contextos de acção” funcionando numa relação recíproca, pois, constituem “almas gémeas’ uma vez que são exercidos pelos mesmos actores organizacionais, com os mesmos instrumentos e lógicas de poder, embora com intenções diferentes”. Isto é,

“O sistema político, devido à primazia dos interesses de natureza conflitual e ao exercício das capacidades estratégicas dos actores e, independentemente dos mecanismos de coerção e controlo que são accionados, é conotado como sendo aquele onde pode ocorrer mais facilmente a discórdia e a desarticulação organizacional, rompendo-se, portanto, a ordem estável inerente à burocracia” (Silva, 2006:110).

Nesta perspectiva, é de esperar conflitos, divisões e tensões protagonizados por grupos de pressão antagónicos o que revela a organização como sendo um espaço de legitimação de disputas desagregadoras em que “as divergências não são [...] resolvidas por imposições hierárquicas” (*ibid.*). Para Silva (2006:110-111), o modelo “burocrático se constitui como sistema de dominação de carácter racional assente na crença na legalidade das ordens estatuídas e nos direitos da autoridade legal”. Contrariamente, o político assume-se como instância de confronto e negociação de poderes, onde os grupos, através de estratégias resultantes da necessidade de afirmação das suas posições, impõem-nas de forma *adhocrática* o que legitima a sua actuação. Assim,

“o sistema burocrático confere forma legal a medidas e decisões produzidas na esfera [...] política, institucionalizando, ou melhor, legitimando as políticas e, do outro, o sistema político dá cobertura a decisões administrativas ou técnicas tornando-as congruentes com o quadro político-ideológico vigente, promovendo o enquadramento dessas decisões” (Silva, 2005:111)

Isto significa que “a burocracia se coloca ao serviço dos políticos, completando as lacunas e conferindo forma legal às decisões uma vez que os burocratas têm controlo sobre a informação e dominam as formas como os problemas devem ser tratados”(*ibid.*). Silva (2006:112-113) reconhece da seguinte maneira a actuação oponente dos dois sistemas:

a) “O sistema burocrático atrasa e/ou bloqueia as decisões de cariz político alegando, [...] não haver enquadramento legal, [...] o quadro normativo não pode comportar as decisões produzidas, [...] revelando-se

---

<sup>97</sup> Silva (2006:109-110), apoiando-se em Ahrne (1997:92-95) considera que “as forças centrípetas são as que promovem a coesão, a lealdade e a solidariedade, ou seja, a cooperação e a união entre os indivíduos de que pode resultar uma situação de maior estabilidade”. Isto é, a “organização mobiliza a cultura de coesão” para “promover a convergência de objectivos e gerar homogeneização das condutas e valores”, consenso *a priori*. “As forças centrífugas, baseando-se na desarticulação, no dissenso e no conflito, promovem a autonomia dos indivíduos (e dos órgãos)”, a expressão dos seus interesses divergentes com origem na ambiguidade dos objectivos”. “Estas forças são tanto mais poderosas quanto menos as pessoas dependerem umas das outras para cumprir as suas tarefas, ou quanto maior for o seu grau de autonomia”.

como um 'actor político' que condiciona a acção e estratégia dos administradores". b) "o sistema político questiona e fiscaliza a própria legalidade das decisões à luz das regras e do quadro político estabelecido, deslegitimando, se for caso disso, as decisões dos órgãos da administração e gestão ou retirando-lhes a confiança política". "Por vezes gera-se um vazio institucional na medida em que deixa de haver congruência entre o quadro legal e a ordem sociopolítica vigente. [...] Promove-se a desarticulação e a re-articulação entre a regra e o contexto da sua produção e implementação". "é o caso da imposição da política, através de um aparelho partidário forte que se sobrepõe ao burocrático servindo-se da orientação ideológica e política com a qual se reduz a iniciativa dos burocratas, recorrendo a vigilância e controlo das hierarquias colocando aí 'político' ou gestores de confiança política" (*ibid.*).

Entretanto, a burocracia deve ser entendida como uma estrutura necessária mediante o alcance de determinados fins numa administração que, politicamente, se serve da questão da defesa e manutenção do interesse geral e da impessoalidade organizacional, da ordem e da uniformidade. E, como sistema de administração e de execução de políticas e objectivos constitui simultaneamente veículo de formulação e coordenação e definição das finalidades cujas aspirações, interesses, necessidades e valores, bem como a estrutura constituem referência obrigatória do sistema administrativo (Beetham, 1987:80; Silva, 2006:113). Então, "o aparelho político acaba por ser uma extensão natural da ordem burocrática constituindo-se no canal através do qual as decisões são preparadas, negociadas e tomadas" (Silva, 2006:113). Daí,

"as relações entre o burocrático e o político sustentam-se no facto de a orientação política depender geralmente do grau de protecção dos interesses burocráticos, que se oporão se as decisões ameaçarem a posição de cada um (em termos de restrição de parcelas de poder ou de recursos), apoiarão se encontrar benefício nisso (por exemplo, expansão, remuneração, poder, recursos, regalias)" (*ibid.*:114).

Desta maneira, sublinha-se a dependência dos processos decisórios a esses actos administrativos em que o protagonismo é assumido pela competição dialéctica da burocracia e da política. A burocracia define regras e confere posse legitimando, decidindo o exequível, ou seja, o conteúdo da política que culmina numa relatividade organizacional (Beetham, 1987:78-79; Silva, 2006:114-115), "o que define o carácter ambivalente da administração organizacional" (Silva, 2006:115). Na relação do sistema burocrático e do político confirma-se e recomenda-se que na administração do sistema educativo, o nível central deve ver a escola como "um objecto de estudo complexo e multifacetado", isto é, que age como "organização formal e como acção organizada" (Lima, 2008:82). A "lei é um instrumento de poder e tanto pode ser activada pelos órgãos políticos de decisão como pela estrutura burocrática para estabelecer um espaço de acção na qual se admitem comportamentos em conformidade" (Silva, 2006:124). Uma determinada estrutura administrativa organizacional do sistema educativo envolve uma pluralidade de critérios, sejam eles técnicos ou políticos, porque se tem em vista o produto final que se pretende. Para tal, o sistema político actua na base administrativa, princípio que fez com que Lima (2005:22) chegasse à conclusão de que



“não há acção política sem organização e mobilização, também toda a acção organizacional é, por definição, política”. Para Paro (2000:789), a autoridade de que um gestor escolar é investido para dirigir uma escola deriva de um poder exterior do próprio Estado e a sua autoridade é utilizada para impor a vontade de outrem, embora não esteja descartada uma autonomia relativa no exercício de sua função desde que não contrarie a vontade de quem detém o poder e de onde deriva a sua autoridade. Isto é, nas estruturas burocráticas, toda a autoridade implica responsabilidade, sendo maior quanto maior for a autoridade delegada e, assim, em posições hierárquicas ressaltam excesso de responsabilidade e os de níveis inferiores consideram que tem pouca autonomia para tomar decisões (*ibid.*).

Segundo Tragtenberg (2002:12), o burocrático e o político são complementares, na medida em que a estrutura escolar legitima o poder de punir baseando-se na burocracia, o que passa a ser visto como algo natural, ao fazer com que as pessoas aceitem tal situação, respeitando-a. E dentro dessa estrutura veiculam-se as manifestações e relações dos professores, os funcionários ou toda a comunidade educativa (*ibid.*). “A burocracia está associada ao controlo do trabalho e à contenção do conflito de classes: quanto mais intenso o controlo, ou mais aguda a luta de classes, mais poderosa se tornará a burocracia e mais difícil será sujeitá-la à supervisão democrática” (Beetham, 1987:125). Considerando que as organizações escolares, em micropolítica, são compostas por pessoas com os seus objectivos, interesses e dotados de capacidades para levar a cabo a realização dos objectivos da organização, é preciso e necessário considerar que as escolas sejam vistas como espaços e sistemas de maior ou menor poder, seja qual for o seu nível de dependência hierárquica. Aliás, segundo Lima (1998:592), “o reconhecimento da autonomia relativa não exige que se conceba a organização escolar como um todo reificado ou orgânico, [...] sendo mais compatível com visões dialécticas sobre os processos de estruturação das interacções sociais, em distintos contextos de acção”.

Portanto, é neste contexto que este teórico (*ibid.*), no estudo desenvolvido sobre a escola secundária portuguesa, constatou haver maior predomínio dos fenómenos de “*infidelidade normativa*” (Lima, 1998:170-180) na medida em que a administração do sistema escolar for mais centralizada, sendo que o controlo organizacional nunca é total (Lima, 1998:592). A este propósito, pela relevância do plano da acção, Lima (1998:594) prefere distinguir a acção humana em duas partes: acção prescrita e acção real ou praticada, em que temos, segundo o autor, modelos decretados de alcance universal (os explicitados em suportes oficiais, no contexto moçambicano, como a Constituição da República, Decretos Presidenciais; Leis do Sistema Educativo (4/83 e

6/92), legislação e outros documentos de orientação normativa, Decretos Ministeriais, Portarias, Despachos, etc) que, do ponto de vista jurídico-normativo, regulam a organização e o funcionamento das escolas. Os inspectores, segundo Arènila, *et. al.* (2001:255), são agrupados por especialidades da educação nacional, confiando-se-lhes anualmente programas de estudo e de avaliação. “Participam na elaboração e acompanhamento dos textos regulamentares, encontram-se em numerosos organismos ou comissões de trabalho”. Têm como atribuições: “funções de controlo dos profissionais, certificação e formação pedagógica; participam nos “recrutamentos e certificações profissionais dos professores ou da sua actividade ou da sua disciplina” (*ibid.*:254) e nas avaliações.

Contrariamente, os modelos praticados ou em acção que emergem de acções de regras formais (modelos decretados) e de regras produzidas pelos actores em contexto escolar (modelos recriados), são exemplos quotidianos da escola: os critérios de elaboração de horários, gestão pedagógica, financeira e do património escolar, da avaliação dos alunos, de vigilância e correcção de exames). Neste contexto, na administração do sistema educativo há que “não ignorar a capacidade estratégica dos actores escolares e a força das práticas sociais recorrentes, as tradições e os usos, mas também as capacidades criativas de inovação e de mudança” (Lima, 1998:599).

### **1.3.1. O burocrático como dimensão estruturante**

A burocracia nas organizações pressupõe que as estruturas funcionem segundo objectivos preconizados em torno dos quais se comportam os actores em função das prioridades definidas racionalmente, ou *a priori* gerando uma racionalidade. Isto é, “o aparelho burocrático institui regras e procedimentos rotineiros, estáveis e uniformes, cujo efeito é reforçado por mecanismos de coação e controlo através dos quais se garante uma ordem incontestada, previsível e inalterável” (Silva, 2006:115-116). Deste modo,

“O aparelho burocrático parece cumprir um papel aglutinador e integrador da acção organizacional num contexto de disputa conflitual e de amplas ambiguidades, na medida em que representa o ‘espaço de manobra’ dentro do qual os actores organizacionais interactuam e no qual a dinâmica organizacional se processa, acautelando desvios excessivos que podem colocar em risco a unidade organizacional mínima que assegura a manutenção e a continuidade da organização” (Silva, 2006:116).

Segundo Lima (1998:590), “a acção política e administrativa das instâncias educativas centrais traduz-se, entre outras formas, pela produção e reprodução de regras formais legais”, produzem-se Decreto-leis que estruturam as escolas sem olhar às desigualdades, e com recurso a organigramas traduz a governação escolar numa cópia fiel ao protótipo idealizado, pois, “as

estruturas e as formas encontram-se pré-definidas, são anteriores à acção e são reproduzidas em conformidade”, assim, “dispensam as realidades empíricas (periferia), da organização e administração em cada escola” (*ibid.*: 591). As características de racionalidade burocráticas permitem “reduzir as tensões interpessoais inerentes às necessidades da subordinação e do controlo nas actividades organizadas” (Boudon *et al.*, 1990:28).

Neste sentido, “todas as nossas actividades são empreendidas dentro de uma estrutura de normas ou objectivos que aceitamos como certos” e que muitas necessidades partirão deles embora não sejam aceites (Lucas, 1985:11). Entretanto, a burocracia torna-se num elemento sólido e poderoso nos seus intentos porque, segundo Silva, baseando-se em Gouldner (1971:65), ela usa como factores:

“i. Domínio da legislação e de outros instrumentos de poder que lhe conferem a possibilidade de marcar a agenda e os termos da estruturação dos processos [...] condição essencial para concretizar a produção de orientações e decisões de natureza política que [...] têm que estar dentro da legalidade; ii. Capacidade de regulação da acção organizacional, convocando as regras formais e os mecanismos oficiais que se tornam decisivos na estruturação das regras do jogo organizacional; iii. Convocação das margens de previsibilidade e apelo ao sentido solidário dos actores quando convencidos que essa estratégia é mais vantajosa para todos, face a dificuldade e aos riscos derivados da eclosão e arbitragem de conflitos, cuja negociação nem sempre é eficaz. Assim, a adopção de medidas ‘satisfatórias’ a *priori* prefere sobre outras de efeito duvidoso; iv. Apelo aos padrões e critérios técnico-burocráticos e à intervenção dos ‘especialistas’ munidos das normas e do saber pericial para que as decisões sejam tomadas a partir de considerações eficientistas, anulando qualquer interferência do poder político” (Silva, 2006:116-117).

Deste modo, a escola, no modelo burocrático, é definida dentro dos limites da lei geral e abstracta, indiferente às diferenças dos contextos, dos actores e das suas dinâmicas de interacção. Segundo Lima (2008:85) é a escola com (E) letra maiúscula, inscrita na legislação escolar, nos estatutos e regulamentos oficiais, nos normativos produzidos pelas administrações, nos organigramas perfeita e metodologicamente desenhados, representada como um todo homogéneo, integrado e coerente, (sem os ritos de iniciação), resultando de abordagens teóricas de feição estruturalista, formalista e racional-burocrática, concedendo pouca importância ao estudo da acção e dos actores, mas não certamente (*ibid.*), porque omite as geopolíticas da escola (como cidade, campo, sul, centro e norte do país e, sobretudo, os usos e os costumes populacionais). Aliás o modelo burocrático impõe e gera coesão e unidade organizacional através da normativização e do controlo.

### 1.3.2. O político como elemento dissonante

Nas organizações como instâncias de poder que promovem interesses, os actores são forçados a desenvolver intercâmbios de modo a partilhar ou competir por recursos e vantagens, que gera conflitos obrigando a constituição de coligações estratégicas de modo a garantir maiores possibilidades de sucesso. Origina união, cooperação e, pelo contrário, conflitos de interesses pelo controlo de recursos, em que a actividade organizacional passa a ser mapeada por lutas incessantes pelos recursos e, por conseguinte, transformando as organizações em palcos políticos ou seja “arenas políticas” (Silva, 2006:119). Na “perspectiva política, os actores são ‘estrategas’ que mobilizam fontes de poder e controlam ‘zonas de incerteza’ para tirar o máximo de dividendos dessa disputa, ou seja para controlar o poder” (*ibid.*).

Para Silva (2006:120), uma vez que os actores organizacionais possuem visões distintas da realidade, gera-se uma visão “policromática da situação”, isto é, a partir da situação definida, como por exemplo, uma ordem, um regulamento, a sua interpretação pode ser variável, devido à ambiguidade como característica subjectiva da natureza humana. Deste modo, as coligações resultam da percepção da possibilidade de anular e reduzir a capacidade estratégica dos outros membros como forma de impedir o alcance dos seus objectivos. Assim, as estratégias passam a construir mecanismos de regulação informal (*adhocráticas*), que abrem oportunidades de participação dos actores à margem dos guiões formais, gerando racionalidades baseadas no conflito (*ibid.*). O jogo político constitui e reforça o mecanismo de redução do poder burocrático, promove a fragmentação e institui a negociação como lógica de exercício do poder e da tentativa de reduzir a incerteza (*ibid.*). Assim, “a existência da incerteza e da habilidade de lidar com a incerteza são frequentemente razões que explicam porque e quando estes outros tipos de poder se tornam tão críticos na estruturação dos afazeres organizacionais” (Silva, 2006:121).

Desta maneira, as dinâmicas resultantes dos confrontos geram expectativas de poder dos grupos dominados ao mesmo tempo que impõem limitações à liberdade dos participantes na expressão de interesses e objectivos (*ibid.*). Neste sentido, a burocracia é tida como um mecanismo político de regulação da dinâmica organizacional. De antemão, admite-se que “as respostas burocráticas são respostas políticas, pois, [...] inscrevem-se na satisfação de determinados objectivos” (Silva, 2006:121), accionados em qualquer sistema de administração. No entanto, para a concretização ou implementação dos princípios educativos definidos centralmente na administração do sistema educativo e das escolas ocorrem relações divergentes entre os actores locais devido a

conflitos de interesses na materialização do projecto educativo, ocorrendo influências que mudam as políticas pré-concebidas. É assim que, no estudo das escolas, a acção dos actores é mais relevante em subestimação das estruturas e dos actores, como escreve Lima:

“Porém, quando focalizamos os aparelhos administrativos centrais (concentrados e desconcentrados) e sobretudo as organizações escolares (periféricas) a partir da diversidade de orientações, de práticas em contexto e de actores, concretos, logo parece difícil não reconhecer que a acção organizacional é marcada por uma pluralidade que transcende em muito o apertado e limitado rol de disposições formais-legais, e que por essa razão ela não pode ser deduzida, deterministicamente, a partir de realidades oficiais, gerais ou englobantes” (Lima, 1998:591).

No sentido, da acção, as “estruturas formais-legais não são únicas existentes” (Lima, 1998:592), quebra-se a rigidez, a estabilidade e a harmonia que era suposto existir, pois, a nova organização é atravessada por lógicas e racionalidades, estando o sistema propenso a tensões, rupturas e conflitos de interesses “não apenas entre actores centrais e actores periféricos” (*ibid.*), como também na própria organização pelos respectivos membros internos. A escola, segundo o modelo político, é como reflexo, representada como um *locus* de reprodução e produção política e normativa mais ou menos perfeita e mais ou menos integral das referidas estruturas, orientações e regras. É o estudo e a interpretação da escola enquanto contexto complexo que incide sobre questões de ordem pedagógica, sobre comportamentos e interacções entre actores educativos como e sobre os sujeitos activos, sobre assuntos didácticos ou sobre métodos de ensino-aprendizagem, portanto, escola entendida como unidade social, com actividades de organizar e de agir, isto é, organização em acção (Lima, 2008a: 85-86). E não apenas cómoda ao princípio geral de jurisdição fixa e oficial, pois, a unidade do poder pode agir em prejuízo da liberdade dos singulares (Bobbio, 1995:144).

## CAPÍTULO IV - ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO MOÇAMBICANO

### 1. A República de Moçambique

Moçambique é um país de localização estratégica<sup>98</sup>, potencialmente rico em recursos naturais e boas possibilidades de produção<sup>99</sup>. Com uma área de 799.380 Km<sup>2</sup>, a população atingiu em 1999 os 16,9 milhões de habitantes<sup>100</sup>, sendo o quarto país mais populoso entre os da SADC<sup>101</sup> (PNUD, 2000a:15). Contudo, Moçambique é um dos países mais pobres do mundo, cujo índice de pobreza humana<sup>102</sup> é de 59%, necessitando de ajuda internacional aos seus esforços de desenvolvimento<sup>103</sup>. Quanto aos principais indicadores do desenvolvimento humano, o país apresenta-se no último lugar entre os 14 países que integram a comunidade. Em 25 de Junho de 1975 alcançou a independência nacional de Portugal, depois de uma guerra que durou 10 anos, dirigida pela FRELIMO numa conjuntura de bipolaridade mundial entre o Leste e o Ocidente. Desde então, aderiu ao regime socialista de partido único. A nova administração iniciou num período em que os poucos quadros portugueses que residiam em Moçambique abandonaram o país, tendo deixando brechas na administração pública e no sector privado.

A administração e a dominação colonial haviam limitado o acesso da população local ao ensino através da “política deliberada e voluntarista de exclusão” (PNUD, 2000b:31)<sup>104</sup>. Deste modo, era inevitável a desagregação das estruturas do país e o novo rumo da FRELIMO, com a sua

---

<sup>98</sup> Moçambique assume posição estratégica importante para a região porque se localiza na costa sul-oriental do continente africano, dado que funciona como porta de entrada e saída marítima para um conjunto de cinco países do “*hinterland*”, a saber: Malawi, Zâmbia, Zimbabué, Botswana e Suazilândia. [http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs\\_gov/programa/paipp/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/programa/paipp/). Extraído 21/02/2010.

<sup>99</sup> Cerca de 45% do território tem um potencial para agricultura, sendo 80% dela de subsistência. Há extracção da madeira das florestas nativas. O país tem um potencial turístico destacando-se as praias e zonas propícias de mergulho nos seus mais de 2000 Km de litoral, e os parques e reservas no interior do país. [http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs\\_gov/programa/paipp/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/programa/paipp/). Extraído 21/02/2010.

<sup>100</sup> Actualmente, segundo dados do Censo 2007, o número da população é de 20.226.296, cuja taxa de analfabetismo é de 50.4% <http://www.ine.gov.mz/>. Extraído 21/04/2010.

<sup>101</sup> O primeiro é o Congo Democrático com cerca de 50 milhões, seguindo-se África do Sul com 40 milhões e a República da Tanzânia com 33 milhões.

<sup>102</sup> O PNUD (2000b:9) faz saber que a divulgação do Perfil da Pobreza com base nos dados do inquérito aos Agregados Familiares (IAF-96/97) revelou que Moçambique tinha níveis de pobreza, com dois em cada três moçambicanos a viver em condições de pobreza absoluta, isto é, com um consumo inferior equivalente a 5.433 Meticais por dia (40 cêntimos do dólar em 1997).

<sup>103</sup> Segundo o PNUD (2000b:59), um estudo do Banco Mundial previa que fossem libertos anualmente cerca de US\$120 milhões de dólares americanos ao longo dos próximos anos, valor que crescerá anualmente até cerca de US\$167 milhões de dólares americanos em 2017.

<sup>104</sup> Segundo o PNUD, (2000b:31), “não era vocação do regime colonial preocupar-se com o desenvolvimento integral dos moçambicanos; 2º, a versão modernista da educação colonial foi concebida apenas como instrumento do alargamento das capacidades nos aspectos em que este consolidasse a alienação cultural e servisse para perpetuar a dominação sobre os moçambicanos”.

economia de plano, não contribuiu para a criação de um desenvolvimento positivo e sustentável, dado que a base de sustentação política e económica se viria a degradar progressivamente. Aliás, a situação nos países vizinhos também afectou Moçambique, isto é, i) o regime de *apartheid* na África do Sul; ii) a luta pela libertação no Zimbabwe, iii) a ditadura no Malawi e iv) as políticas de desenvolvimento mal sucedidas na Tanzânia e Zâmbia. Sob estas condições, surgiu o Movimento de Resistência Nacional de Moçambique, a RENAMO com o apoio, entre outros, do regime do *apartheid*, fazendo com que nos anos seguintes, até 1992, Moçambique vivesse martirizada com uma guerra civil desgastante, que fez retroceder ainda mais o desenvolvimento do país<sup>105</sup>. A situação social viria a degradar-se progressivamente até à abertura política ocorrida nos anos de 1986-1987, quando foram assinados acordos com o Banco Mundial e o FMI<sup>106</sup>.

No desenvolvimento económico e social, a economia de Moçambique é muito modesta, com um PIB *per capita* evolutivo de 210 USD (1998) e 3.6 biliões em 2001. Infelizmente, os 16 anos de guerra civil travaram eficazmente todo o desenvolvimento, mas o verdadeiro entrave ao desenvolvimento do país é a falta de força de trabalho com formação (e suficientemente qualificada) e a não existência ou desenvolvimento de uma sociedade de direito<sup>107</sup>. Ainda, caracteriza-se por uma infra-estrutura fortemente desgastada. O efeito imediato da transição económica e da declaração de paz foi o facto de o Estado poder aumentar a oferta de prestação de serviços sociais nas áreas da saúde e educação, onde o número de escolas atingiu o nível anterior à guerra. Como indicativo da alteração das prioridades, note-se que o Estado usou, em finais dos anos 90, nas áreas sociais e, sobretudo, na educação, o dobro dos meios usados nas despesas com a defesa enquanto no início da década, a relação era inversa<sup>108</sup>. Entretanto, a pobreza generalizada continua, todavia, a ser um problema grave e preocupante que não foi reduzida substancialmente

---

<sup>105</sup> Segundo o relatório da Open Society Initiative for Southern África (2009:4), a guerra civil era em grande parte financiada pelos regimes brancos minoritários da Rodésia e, depois, África do Sul. Após a independência o país tem sido confrontado com vários desafios significativos, incluindo a guerra, a recuperação pós-conflito e a construção da paz, a pobreza, os desastres naturais recorrentes e ao aumento do HIV e da AIDS (que se tornou num crescente foco principal devido ao crescente impacto da pandemia). Em 2000, Moçambique sofreu as piores inundações de sua história recente, um ano depois, em 2001, eclodiu à crise da SIDA. Ao longo dos últimos anos, também a uma série de desastres naturais, como inundações e ciclones. <http://www.unicef.org/mozambique/index.html>. Extraído 25 de Abril de 2010.

<sup>106</sup> A abertura do regime foi ditada pela crise económica em que o país se encontrava, pelo desencanto popular com as políticas de cunho socialista e pelas consequências insuportáveis da guerra civil que o país estava a atravessar entre 1976 e 1992. <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Mozambique/resHistorico> Extraído 22/02/2010.

<sup>107</sup> O PNUD (2000b:86) alerta que o envolvimento do sector privado e de outros actores sociais como confissões religiosas, autarquias e iniciativas comunitárias e locais podem permitir a exploração de sinergias com o sector público no provimento de oportunidades de acesso à educação.

<sup>108</sup> O PNUD (2000b:57) faz saber que, apesar da exiguidade dos recursos, a despesa no sector da educação aumentou 16 vezes no período de 1990-1998 o que corresponde a um crescimento médio de 41,5%.

pelo progresso macro-económico<sup>109</sup>. Evidência importante é que a maioria da população mora no campo, onde vive de uma agricultura de subsistência e, ainda, Moçambique é marcado pelas assimetrias regionais<sup>110</sup> e pouca população, tem-se integrado na economia moderna. A epidemia de SIDA agrava as possibilidades de desenvolvimento do país, nomeadamente, pelo risco de reduzir o já baixo número de moçambicanos com uma formação, em idade mais produtiva e sexualmente activa, que é contagiada pela doença<sup>111</sup>. Culturalmente, é um país multicultural e racial, de maioria negra, protótipo da sua história, mas entre os diferentes grupos étnicos não se verificam tensões sociais<sup>112</sup>. O Português é a língua oficial e, segundo dados do censo 1997, é a língua materna de apenas 6% da população e, deste número, 36,6% fala como língua segunda<sup>113</sup>. Importa salientar que, apesar da guerra, as catástrofes e epidemias, a taxa de crescimento populacional continua elevada, sendo que a reconstrução da economia, após o fim da guerra civil em 1992 e das cheias de 2000, era dificultada pela existência de minas terrestres não desactivadas.

Por último, Moçambique foi governado por um único partido, a FRELIMO, que venceu as eleições multipartidárias nos seguintes períodos consecutivos: 1994, 1999, 2004 e 2009<sup>114</sup>. É membro da ONU<sup>115</sup>, da União Africana<sup>116</sup> e da Commonwealth, sendo membro fundador da SADC

---

<sup>109</sup> Segundo o PNUD (2000b:9), os êxitos da reforma económica, depois de muitos anos de estagnação ou crescimento lento provocado pelo efeito combinado do conflito armado e políticas inadequadas, foram naturalmente celebrados com exuberância.

<sup>110</sup> Moçambique independente herdou uma estrutura económica colonial caracterizada por uma assimetria entre o Norte e o Sul do País e entre o campo e a cidade. O Sul mais desenvolvido que o Norte e a cidade mais desenvolvida que o campo. A ausência duma integração económica e a opressão extrema da mão-de-obra constituíam as características mais dominantes dessa assimetria. <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Mozambique/resHistorico#econ>. Extraído 22/02/2010.

<sup>111</sup> Assim sendo, a epidemia de SIDA é considerada, por várias partes, como uma crise geral de desenvolvimento, que ameaça minar muitos anos de esforços de desenvolvimento em domínios como os da saúde, educação, agricultura, produtividade económica, condições das crianças e mulheres, etc. <http://www.unicef.org/mozambique/index.html>.

<sup>112</sup> A Constituição da República (2004), no seu preâmbulo, reconhece que: A Luta Armada de Libertação Nacional, respondendo aos anseios seculares do Povo, aglutinou todas as camadas patrióticas da sociedade moçambicana num mesmo ideal de liberdade, unidade, justiça e progresso, cujo escopo era libertar a terra e o Homem. No Artigo 11 (Objectivos fundamentais) define-se que o Estado moçambicano tem como objectivos fundamentais: a) a defesa da independência e da soberania; b) a consolidação da unidade nacional; f) o reforço da democracia, da liberdade, da estabilidade social e da harmonia social e individual; g) a promoção de uma sociedade de pluralismo, tolerância e cultura de paz; [http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/constituicao\\_republica/constituicao.pdf](http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/constituicao_republica/constituicao.pdf). Extraído 22/02/2010.

<sup>113</sup> O PNUD (2000b:39 e 41) esclarece-nos que “a versão mais actualizada da situação linguística em Moçambique é de 18 línguas que, com o português língua oficial, perfazem 19. Entretanto, Joseph Poth da UNESCO é citado pelo PNUD por reconhecer que ‘uma educação que separa a criança do idioma falado na sua família constitui uma das principais causas da repetência e abandono escolar’, devendo ser preocupação dos definidores de políticas educativas na melhoria da eficiência do sistema educativo”.

<sup>114</sup> <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Mozambique/resHistorico>. Extraído 22/02/2010.

<sup>115</sup> Segundo o PNUD (2000b:1), “o direito à educação está consagrado no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU que entre outros pontos proclama que: i. “Todas as pessoas têm o direito à educação”; ii. A educação nos níveis elementar e básico deve ser gratuita; iii. A educação no nível elementar deve ser obrigatória; iv. O ensino técnico e profissional deve, em termos gerais, ser disponibilizada; v. e a educação superior deve ser acessível a todos na base de mérito. Deste modo, o direito a educação ganha teoricamente a mesma força que o direito a cidadania ou a liberdade de expressão”. Portanto, Moçambique sendo membro, pauta pelos princípios referidos.



e, desde 1996 da Organização da Conferência Islâmica e ainda, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

### 1.1. Estratégia de desenvolvimento e prioridades do governo

Dada a grande necessidade de recursos para o país, Moçambique conta com uma estratégia definida pelo governo, para um desenvolvimento económico e social (PARPA), isto é, uma afirmação de uma linha macro-económica estável como base para a continuação de um alto crescimento económico, usando o sector privado como empreendedor e tendo em vista a redução da pobreza e menor dependência do auxílio estrangeiro<sup>117</sup>. Assim, o papel do Estado será o de facilitar o desenvolvimento e eliminar entraves, criando as condições apropriadas para os investimentos em Moçambique. A política do governo é a da não concentração das actividades ligadas ao desenvolvimento à volta de Maputo, a capital que se encontra mais desenvolvida, fazendo com que sejam igualmente distribuídas pelo país pois, é nas zonas centro e norte que se encontram muitas das suas riquezas, como terra arável, florestas, turismo, energia e minerais<sup>118</sup>. Portanto, o governo dá alta prioridade à reforma do sector público e à modernização da administração.

No seguimento da estratégia do governo para o combate à pobreza, distribuem-se meios mais elevados para a educação, saúde, abastecimento de água e melhoramento no saneamento, tendo em vista a melhoria dos recursos humanos do país. Neste contexto, o governo sublinhou a necessidade de maior número de moçambicanos terem uma educação superior, de modo a poderem assumir a responsabilidade do processo de desenvolvimento<sup>119</sup>, pois, a possibilidade de os pobres participarem no processo político é bastante reduzida devido ao generalizado baixo nível de

---

<sup>116</sup> A *Open Society Initiative for Southern África* (2009:x) entende que desde “a substituição da Organização da Unidade Africana (OUA) pela União Africana (UA), em 2002, os Estados africanos têm assumido novos compromissos relacionados com a boa governação”.

<sup>117</sup> O Estado, através da execução da sua política orçamental regula e dinamiza as áreas sócio-económicas mais importantes e cria um bom ambiente de negócios muito favorável ao desenvolvimento da iniciativa privada. As reformas jurídicas no âmbito da legislação financeira, fiscal, laboral, comercial e da terra levadas a cabo pelo Governo, contribuem significativamente para fortalecer esse bom ambiente com a respectiva atracção do investimento privado nacional e externo. <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Mozambique/resHistorico>. Extraído em 22/02/2010.

<sup>118</sup> <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Mozambique/resHistorico>. Extraído em 22/02/2010.

<sup>119</sup> PNUD (2000b:1) explica que “a educação não só constitui, ela própria, uma dimensão importante do desenvolvimento humano, como desempenha um papel determinante no alargamento das muitas escolhas que os indivíduos fazem”, pois, i; o conhecimento nas suas diferentes dimensões joga o papel mais importante no fortalecimento das outras dimensões de desenvolvimento humano; ii; veicula por um lado a socialização às novas gerações, por outro o próprio processo de socialização é influenciado pela educação no tempo, iii, as pessoas instruídas estão mais aptas a adoptarem métodos cada vez mais produtivos; iv; são inovadoras e criam as condições para o prolongamento da vida; e, v; estão melhor preparadas para influenciar a estruturação e organização social, melhorando, no processo, o bem-estar geral da sociedade.

educação. Este facto é reforçado pela fraca comunicação através dos principais meios de comunicação, a rádio e a televisão, dificultada em especial, devido à dimensão do país e à baixa densidade demográfica e, também, devido a uma sociedade civil de fraco desenvolvimento e fracas tradições em termos de participação em instituições democráticas. Recorde-se que a implantação do sistema multipartidário só foi possível em 1990 pela respectiva constituição da república e especificamente com a Lei nº 7/91, de 23 de Janeiro de 1991, que estabelece o quadro jurídico para a formação e actividade dos partidos políticos no país.

## **2. Retrospectiva histórica da administração do sistema educativo de 1930 a 1974**

Com a promulgação do “Acto Colonial”<sup>120</sup> em 1930, estabeleceu-se o período da institucionalização das linhas da acção colonial do Estado Novo, de Salazar, regulamentando-se o sistema de educação nativo pelo Diploma Legislativo nº 238 (Gómez, 1999:43 e 55). Desde já, a educação caracterizou-se pela universalização da ideologia colonial portuguesa apresentando as suas ideias como as mais racionais e universalmente válidas (Mazula, 1995:78) e como se fossem de interesse comunitário (*ibid.*:79), isto é, da diversidade social e étnica da sociedade indígena, prestando relevantes serviços<sup>121</sup> ao Estado Novo. Neste sentido, através do Decreto nº 12.336, de 1926, promulgou-se o “Estatuto das Missões Católicas Portuguesas”<sup>122</sup> (Gómez, 1999:55). E a administração da educação devia reflectir-se na organização, direcção e gestão da educação através da criação de instituições especializadas, destacando-se o Acordo Missionário de 7 de Maio de 1940 e o “Estatuto Missionário de 5 Abril de 1941, que detalhavam os princípios e fundamentos da acção da igreja católica definidos pela Concordata que foi celebrada entre o Estado Português e o Vaticano em 7 de Março de 1940, com a acção e missão civilizadora<sup>123</sup> (Mazula, 1995:79; Gómez,

---

<sup>120</sup> Segundo Gómez (1999:47), “o acto colonial determina a unificação administrativa das colónias nas mãos do Estado e a nacionalização das suas economias, acabando assim com as companhias concessionárias fundadas nos finais do século XIX”; proíbe a utilização de trabalho forçado pelas empresas privadas e reiterava a obrigação de os patrões pagarem aos africanos pelo seu trabalho; sublinhava a necessidade dos administradores coloniais defenderem a soberania de Portugal, significa colónias produtivas em favor da metrópole e governadas por portugueses.

<sup>121</sup> Para Gómez (1999:58) o “objectivo do ensino colonial indígena era a formação da mão-de-obra necessária e adequada às necessidades da colónia. Portanto, não visava fazer doutores”.

<sup>122</sup> Gómez (1999:54 e 57) adianta que “até 1940, os programas de ensino para os africanos eram feitos pelo Departamento de Educação e Instrução da respectiva colónia, os exames eram feitos pelo Estado e os diplomas pelo director da Educação. De 1940-1960, a igreja Católica encarregou-se de elaborar os programas e os exames e os diplomas. Mas a partir de 1960 a elaboração destes programas passou a ser da responsabilidade do Ministério da Educação em Lisboa. Neste período as colónias eram consideradas províncias ultramarinas desde 1951 e os cidadãos possuíam os mesmos direitos dos portugueses”.

<sup>123</sup> Gómez (1999:54) explica que “a política de assimilação visava, por um lado, enfraquecer a formação de consciência nacionalista”.

1999:57; Bernardo, 2003:20). Contrariamente, as igrejas protestantes desenvolviam uma educação paralela, marginal e reaccionária em relação aos interesses coloniais luso-católicos, ao formar um homem estranho ao seu povo e à sua cultura (Gómez, 1999:19; Ngoenha, 2000:43; PNUD, 2000b:31). Assim, o sistema de educação colonial organizou-se em dois subsistemas de ensino:

“um “*oficial*” destinado aos filhos dos colonos e assimilados<sup>124</sup>, dependente das estruturas governamentais, e o outro sistema para os africanos ou os “*indígenas*”, um ensino rudimentar dirigido pelas missões, com o objectivo de elevar gradualmente da vida “selvagem” à vida civilizada dos povos cultos a população autóctone das províncias ultramarinas, isto é, formar-lhe a consciência de cidadão português e prepará-lo para a luta da vida, tornando-se mais útil à sociedade e a si próprio, enquanto o ensino primário elementar para os “não indígenas” visava dar à criança os instrumentos fundamentais de todo o saber e as bases de uma cultura geral, preparando-a para a vida social.” (Mazula, 1995:80 e 75; Gómez, 1999:59).

Deste modo, as reformas ocorridas em 1930, no ensino indígena, compreendiam uma estrutura definida em: A) **Ensino Primário Rudimentar**: 1º nível, rudimentar com três classes, iniciação, 1ª e 2ª classes; um 2º nível, onde o ensino primário compreendia a 3ª e a 4ª classes e, a admissão preparação para ingressar no ensino secundário (Gómez, 1999:60). B) **Ensino profissional indígena**, subdividido em: (i) *escola de artes e ofícios*, com quatro classes, destinada a rapazes e (ii) *escolas profissionais femininas*, com duas classes. No entanto, o ensino de Artes e Ofícios previa a permanência de dois a três anos em cada uma das três primeiras classes e a permanência na última (4ª classe), era de tempo ilimitado, pelo que em 1962, passou a chamar-se de **Ensino de Adaptação**. O mesmo diploma, instituiu o **Ensino Normal Indígena**, destinado a habilitar professores indígenas para escolas rudimentares (Mazula, 1995:81).

Em 1947, através do Decreto-Lei nº36.507, de 7 de Setembro, o governo colonial reformou o **Ensino Liceal** e pela Lei nº2.025, o **Ensino Técnico Profissional**. Portanto, os conteúdos de aprendizagem, incidiam na “Mocidade Portuguesa”, segundo a Lei nº 2.025/47, e na necessidade de mão-de-obra qualificada para o trabalho industrial e comercial, Portaria nº 8.392 de 31 de Maio de 1950, (*ibid*:::85-86). Assim, devido a pressões internacionais<sup>125</sup> e à situação política que se vivia nas colónias portuguesas, sobretudo, em Moçambique e Angola, em 1964 e, através do Decreto nº45.908 de 1964, o governo colonial reestruturou o ensino, substituindo o Ensino de Adaptação pelo Ensino Pré-primário. Aliás, já a partir de 1963, admitia-se o emprego do idioma local (Lei nº

---

<sup>124</sup> Gómez (1999:52) explica que “o Estatuto de Assimilado consistia em ter 18 anos, provar que fala correctamente o português e que tinha meios de se sustentar a si e à sua família, possuir bom carácter e qualidades morais próprias de cidadão português, devia romper com a sua cultura, as suas tradições e a sua família”.

<sup>125</sup> Gómez (1999:54-55) recorda-nos que “em 1961 Portugal, em reconhecimento do princípio de autodeterminação dos povos colonizados, abandonou a sua política de assimilação considerando os habitantes das colónias como cidadãos portugueses como forma de acalmar a opinião pública internacional e esfriar as pressões das Nações Unidas e cooptar certas camadas sociais africanas”.

2119, do Ministério do Ultramar) como instrumento de ensino, onde o Estado assumia a correcção da “presumível deficiência do ensino missionário” (Ngoenha, 2000:28).

Efectivamente, até 1951, Portugal já tinha redefinido as suas colónias em “províncias ultramarinas”, abolindo o estatuto indígena em 1961 e os nativos considerados povos portugueses com iguais direitos e deveres (Goméz, 1999:54; Mazula, 1999:88). Deste modo, as mudanças significantes no sistema de ensino, incidiram na substituição do Ensino Rudimentar pelo Ensino Elementar dos Indígenas formados em Postos Escolares da zona rural, e, assim, a 4ª classe desse ensino equivalia à 3ª das Escolas Primárias Oficiais. Mas é de sublinhar que prevalecia a discriminação, pois, o sistema não permitia o ingresso directo do aluno indígena nas escolas de: i. Artes e Ofícios; ii. Na formação de professores de Posto escolar; e iii. Na escola industrial e comercial para indígenas, onde o aluno precisava de frequentar mais uma classe, a 4ª das escolas primárias oficiais; nem iv. Nos estudos gerais universitários (que era só para os europeus). Assim, o ensino primário elementar e complementar só funcionava nas zonas urbanas (Mazula, 1995:88).

Portanto, com o início da guerra de libertação, em 1964<sup>126</sup>, a reestruturação do sistema de ensino seguiu dois tipos de ensino, o oficial e o oficializado, tirando do monopólio da igreja católica, o ensino primário com a criação de escolas do Posto, (que leccionavam a pré-primária e as três primeiras classes) e as escolas do ensino primário (que ofereciam a 4ª classe). Portanto, o Estado passou a ter maior influência na formação e nomeação dos professores e os currículos eram africanizados, os conteúdos das primeiras classes e os restantes ligados à cultura portuguesa (Goméz, 1999:61). Entretanto, os alunos eram identificados pelo uso do cartão de identidade indígena ao invés da caderneta indígena e somente quando filho confirmado de pais “assimilados” pelo bilhete de identidade de cidadão português (Mazula, 1995:84).

No entanto, o sistema educacional dicotomicamente, obedecia à estrutura seguinte: i. Primeiro nível (ensino primário de cinco classes, isto em 1962 quando se acrescentou a 5ª classe); ii. Segundo nível (ensino liceal que se dividia em três níveis: a) 1º ciclo, de dois anos, o ensino preparatório, b) o 2º ciclo, de três anos, o ensino secundário e o c) 3º ciclo, de dois anos, o ensino pré-universitário); e o iii. Nível superior (o ensino superior, nas universidades portuguesas) e em Moçambique só em 1963<sup>127</sup> (Goméz, 1999:61-62). Portanto, a reforma colonial da educação de

---

<sup>126</sup> A luta armada justifica-se pela opressão secular do colonialismo ao povo moçambicano que, sem formas de auto-defesa, acabaria por ser obrigado a pegar em armas e lutar pela independência. A Luta de Libertação Nacional, foi dirigida pela FRELIMO sob orientação de Eduardo C. Mondlane. Portanto, a luta iniciou a 25 de Setembro de 1964 no posto administrativo de Chai na província de Cabo Delgado. <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Mozambique/resHistorico>. Extraído 22/02/2010.

<sup>127</sup> Recordamos aqui que a actual UEM foi fundada no dia 21 de Agosto de 1962, sob a designação de Estudos Gerais Universitários de Moçambique. <http://www.uem.mz/>. Extraído 22/02/2010.

1964 vigorou e manteve-se intacta até 1975, aquando da realização do seminário da Beira, que reformulou o sistema educativo segundo a ideologia da FRELIMO (Mazula, 1995:91).

### 3. O Contexto nacionalista da emergência da FRELIMO e a educação

Logo após o término da II Guerra Mundial, passaram a desenvolver-se em África, movimentos de tendência nacionalista, lançados por gerações de jovens com formação intelectual<sup>128</sup>. Tal ocorria nas então colónias inglesas e francesas quando, em reunião internacional, se realizou a Conferência de Bandung, de 18-24 de Abril de 1955, onde os 48 países presentes consideraram o colonialismo como um mal que se devia pôr termo imediatamente. Entretanto, já antes, a Carta das Nações Unidas (1945), ao contrário do Pacto da Sociedade das Nações, deixou de legitimar o poder colonial e tornara-se num autêntico manifesto anticolonialista (Bernardo, 2003:17). Tudo isto ganhou notoriedade pela forma expedita e tentacular da administração colonial portuguesa. Apesar do movimento descolonizador que decorria por toda a África, até Abril de 1961, Portugal ainda mantinha a escravatura em Moçambique, como reconhece Bernardo:

“Cheguei a Nova Freixo (actual província do Niassa) integrando uma companhia de caçadores especiais, ainda tive ocasião de ver grupos de naturais, ligados por correntes a serem conduzidos por cipaiais da administração local, embora alterada a tradicional política africana no campo de trabalho, sujeitando os trabalhadores ao regime comum da lei civil do Decreto – Lei n° 43.049 de 30 de Junho de 1960. Chegavam reforços militares metropolitanos ” (*ibid.*:18).

Portanto, como se pode depreender, a opressão e a humilhação à população local constituíram factor impulsionador da descolonização, aliada a uma particularidade de base política forte à expansão do Comunismo. É neste contexto que a visão colonial interpretava que a máxima de Lenine consistia em “Contornar, isolar e arruinar a Europa, pela perda de África” ou seja,

“Dividir a África branca da África negra, por meio de uma penetração profunda em direcção ao Golfo da Guiné, a fim de as conquistar em separado, conjugando, para tanto, esta acção de isolamento com duas outras penetrações igualmente profundas: uma, a norte, em direcção ao Atlântico, segundo o eixo Cairo-Tripoli-Tunis-Argel-Rabat, e outra, a leste, em direcção a Moçambique, segundo o eixo Cairo-Cartum-Adis Abeba-Nairobi-Beira, esta em ligação com o estabelecimento de duas grandes bases – no Congo Belga e na União Sul Africana – para, com mais facilidade, poder dominar a influência do Ocidente, fortemente consolidada na África Negra.” (Bernardo, 2003:19).

Pela definição de fronteiras estabelecidas na conferência de Berlim em 1885, as independências dos novos países africanos foram proclamadas no quadro das fronteiras traçadas

---

<sup>128</sup> Destacam-se: “Kwamme Nkruman (Costa do Ouro), Julius Nyerere (Tanganhica), Kefenssenneth Kaunda (Rodésia do Norte), Hasting Banda (Niassalândia), Houphoeut Boigny (Costa do Marfim) e Leopold Senghor (Senegal)”.

pelos países colonizadores, sendo divididas as etnias e as tribos e, efectivamente, não consagravam no interior de cada Estado, qualquer identidade étnica ou nacional. Foi assim que em Moçambique se configurava uma estrutura cultural de capital tribal pulverizada, onde os povos *macondes*, os *ajauas*, os *nyanjias* e os *acheuas* se encontravam em Moçambique em asilo em territórios dos países vizinhos, respectivamente, actuais Tanzânia, Malawi e Zâmbia. Deste modo, surgiram os movimentos de imigrados moçambicanos entre os quais, a MANU (*Mozambique African National Union*), fundada na Tanzânia em 1960, a UDEMANO (*União Democrática Nacional de Moçambique*) em Bulawayo (Rodésia), por Adelino Gwambe e a UNAMI (*União Africana de Moçambique Independente*), fundada em 1961, (Niassalândia) (Mazula, 1995:103; Gómez, 1999:100-101; Bernardo, 2003:21).

Neste sonho da “Geração de 60”<sup>129</sup>, em 1962, liderado por Eduardo C. Mondlane, “arquitecto da unidade nacional” (Gómez, 1999:103), já professor universitário nos EUA<sup>130</sup> e quadro sénior das Nações Unidas, compareceu em Dar-es-Salam, colocando o interesse superior acima da fragmentação étnica divisional, fazendo nascer a unidade nacional, ou seja, fez saber que a unidade política é fundamental para a grandeza de uma nação, isto é, como o “espírito de corpo para o sentido de pertença” (Ngoenha, 2000:28). Nesta perspectiva, surgiu o interesse público, cujo objectivo era o de juntar estas organizações políticas numa frente comum para a libertação de Moçambique. Assim, desde Junho, os contactos e trabalhos só tiveram frutos em Setembro pela fusão dos três movimentos nacionalistas, altura em que foi convocado e realizado o I Congresso<sup>131</sup> da FRELIMO definido como movimento de libertação nacional, em 23-28 de Setembro de 1962 em Dar-Es-Salam. O objectivo consistiu na definição do inimigo, “o sistema colonial-fascista” e como objectivo estratégico, “pôr fim à exploração do homem pelo homem, pela liquidação das relações capitalistas e imperialistas no país” uma terminologia de tipo Marxista (Mazula, 1995:103; Bernardo, 2003:22 e 80).

Deste modo, foi desencadeada a luta armada em Setembro de 1964 em várias frentes, Cabo Delgado, Niassa e seguindo-se a Zambézia em Outubro, a partir do Malawi. Depois do II Congresso

---

<sup>129</sup> Entende-se por “Geração 60” o grupo de jovens destemidos, opositores do poderio bélico do colonialismo português que com coragem e determinação traçaram e conduziram a luta armada como a causa do povo moçambicano à autodeterminação. Também é chamada por geração do 25 de Setembro, em referência ao dia 25 de Setembro de 1964, dia do início da luta armada.

<sup>130</sup> Segundo Bernardo, (2003:79) Eduardo C. Mondlane foi “Doutorado em Sociologia e Professor Catedrático da Syracuse University de Nova York, de 1957-1961, esposo da americana Janet Rae Johnson”.

<sup>131</sup> Bernardo (2003:80) relata que o “Congresso elegeu Eduardo Mondlane para presidente, Urias Simango como vice e vários secretários onde Marcelino dos Santos ficou como encarregado da área dos negócios estrangeiros, que já manifestava movimentações anti-coloniais desde os anos 50, tendo sido eleito secretário da Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas (CONCP), em Abril de 1961 em Casablanca, que veio a ser um elemento preponderante na ligação da FRELIMO aos soviéticos”.

realizado no Niassa, entre 20-25 de Julho de 1968, ascendeu Samora Moisés Machel, quando o fundador da FRELIMO morreu vítima de assassinato por via de uma bomba armadilhada em 3 de Fevereiro de 1969, (*ibid.*:81, 85 e 87). Entretanto, no II Congresso, para além da alteração funcional da estrutura<sup>132</sup> da FRELIMO, definiu-se, igualmente, a criação de comités provinciais, como órgãos de poder que centralizassem as decisões à escala provincial, subordinando todas as actividades civis à direcção da luta armada (Bernardo, 2003:96). Perante os resultados da guerra, desde cedo começaram a surgir as “zonas libertadas”<sup>133</sup> que à escala global, exigiria da FRELIMO uma necessidade de preservar um projecto de mudança social, imbuído de valores e de espírito nacionalista. Deste modo, a educação, entre 1964 e 1974 era missão prioritária, e uma “condição político-ideológica básica”<sup>134</sup> para o sucesso da luta. Assim, como primeiro passo, foi fundado em 1963, em Dar-es-Salam, o Instituto de Moçambique (escola secundária), para acolher crianças moçambicanas em idade escolar que se encontravam refugiadas e ainda concebiam-se bolsas de estudo para institutos estrangeiros. Internamente, o DEC promovia e apoiava as exigências do funcionamento educacional da população, onde a “nova escola” devia: i; permitir a apropriação duma “nova maneira de pensar e agir” tendente à promoção de um desenvolvimento caracterizado pela melhoria das condições de vida e capaz de lhe conferir um papel dirigente na sociedade e na economia; ii; criar um sistema de educação diferente da educação colonial e tradicional, rejeitando ao mesmo tempo, a burocratização da educação ou seja, a “educação formal académica como modo legítimo da educação”<sup>135</sup> (Mazula, 1995:109, PNUD, 2000:35).

Isto é, as relações no sistema educativo, entre a comunidade e as escolas, eram muito próximas, embora num futuro próximo fossem ignoradas, ou seja, houvesse pessoas com dificuldades de perceber o porquê desta relação de confiança. Porém, com a evolução da guerra de

---

<sup>132</sup> Segundo Bernardo, (2003:97) um organigrama apresentado em Abril de 1968, três meses antes do Congresso, apresentava o actual presidente da FRELIMO e da República (2004-2014), Armando E. Guebuza, como chefe do Departamento de Educação e Cultura (DEC).

<sup>133</sup> Segundo Mosca (2002:113), por zonas libertadas referem-se a “territórios com grande implantação social e política dos guerrilheiros da FRELIMO e onde a administração portuguesa tinha deixado de exercer funções devido à guerra”.

<sup>134</sup> PNUD (2000b:33) vê “a mudança na política educativa como uma oportunidade da FRELIMO (1962-1974) se legitimar perante os moçambicanos e, simultaneamente, colocar a educação como uma das condições fundamentais para a construção e desenvolvimento da nação moçambicana. Juntamente com o modelo político de Estado-Nação, o movimento de libertação adopta a escola ‘moderna’, como projecto que assenta fundamentalmente, na racionalidade científica da modernidade que se apresenta como único conhecimento válido, desqualificando todos os outros saberes”.

<sup>135</sup> Mazula (1995:109) refere que a escola configurou-se como: (1) centro de formação da FRELIMO, para libertação e emancipação, (2) centro de combate às concepções e hábitos da cultura tradicional, a que aprisionavam a iniciativa e a criatividade pugnando por um novo tipo de relacionamento entre jovens e velhos, homens e mulheres e por uma nova visão do mundo, (3) centro de difusão de conhecimentos científicos, mesmo que elementares, para introdução de novos métodos de trabalho, com vista ao aumento da produção e à satisfação das necessidades crescentes da luta, (4) centro de formação de combatentes para as exigências da luta, (5) de formação de produtores, militares e dirigentes, numa permanente ligação entre o trabalho manual e intelectual.

libertação de 1960 a 1970 a luta armada transformou-se em revolução democrática popular e foi definido como objectivo central do sistema educativo a “Formação do Homem Novo”. Na primeira Constituição da República, de 1978, no seu artigo 4º, explica-se que a constituição de um Estado moderno ou novo exige a “eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e da mentalidade que lhe está subjacente”.

Era uma aposta na formação de um cidadão com uma nova mentalidade, capaz de resolver os problemas imediatos colocados pela luta revolucionária, ou seja, apto a transformar revolucionariamente a sociedade moçambicana. Por ventura, o homem era sujeito e objecto do trabalho educativo<sup>136</sup>, que se inseria no trabalho humanizante nas zonas libertadas (Mazula, 1995:110). Entretanto, a educação formal ministrada e destinada a crianças e adolescentes que viviam nas zonas libertadas abrangia estruturalmente, quatro níveis:

“I) O Pré-primário, ministrado em centros infantis. II) O primário de quatro séries, ministrado em escolas do interior do país e na Tanzânia. III) O Secundário de quatro séries, ministrado na escola secundária de Bagamoyo (Tanzânia), e neste ensino também ministravam-se cursos do magistério primário, informação e propaganda, cooperativas e administração e; IV) O Universitário que não chegou a funcionar, pois, os alunos eram enviados para o exterior.” (Mazula, 1995:113).

Deste modo, os conteúdos ministrados incluíam a disciplina de educação política, enquanto a alfabetização e a educação de adultos era dada aos guerrilheiros e, por sua vez, ensinavam as populações nas escolas ou centros da FRELIMO, deste modo, denunciando a escassez ou a “falta de quadros” no país (Ngoenha, 2000:22), e sobretudo, na educação. Em simultâneo agia-se colectivamente contra atitudes de autoritarismo e de prepotência colonial pois, precisamente, a população participava em todas as iniciativas com vista à defesa dos princípios de “uma escola nova, mais democrática e mais autónoma”. Portanto, percebe-se que, para além da acção da luta armada levada a cabo pela FRELIMO que se deveu à consciência da opressão perpetrada pela colonização ao povo moçambicano que, para além das torturas, a participação popular na escola serviu de crítica ao regime colonial que privava a população moçambicana do direito à educação<sup>137</sup>.

Segundo Mazula (1995:117), a FRELIMO, nas zonas libertadas, usou a educação como instrumento de consenso e união do povo, pelas seguintes razões: para combater o inimigo, o colonialismo português; e para fazer face à desconfiança sobre as divergências<sup>138</sup> internas existentes

---

<sup>136</sup> Segundo Mazula, (1995:112), a palavra de ordem era ‘Estudar, Produzir e Combater’.

<sup>137</sup> Segundo Gómez (1999:100), “a severidade da repressão colonial criou as condições necessárias para o desenvolvimento de um movimento de libertação”.

<sup>138</sup> Segundo Gómez (1999:104-5), a opção pela luta armada criou divergências. “Alguns elementos dos três movimentos unidos por estarem muito tempo fora do país, sem um conhecimento concreto da situação real e com uma experiência política e influenciados



dentro da FRELIMO à medida que as responsabilidades sociais se iam avolumando de modo a obter o apoio da população local, dado que a escola era tida como “a base para o povo tomar o poder” (*ibid.*;). E, assim sendo, toda a organização da escola visava responder à disciplina e objectivos da luta armada.

Entretanto, os sentidos do tipo de escola e as dinâmicas da escolaridade que se configuravam não permitiam a construção de identidades locais porque: a) à medida que a guerra avançava, ganhava rumo uma nova organização, o sistema burocrático, o que provocava uma certa tensão nas relações dos públicos estudiantis com os sistemas normativos em quase todos os domínios, desde as práticas pedagógicas na sala de aula e as dinâmicas de sociabilidade da escola<sup>139</sup>. b) o sistema educativo não rompia com o controlo, o formalismo e a hierarquização de inspiração estruturalista colonial, elitista, de saber não compartilhado<sup>140</sup>.

Neste contexto, Althusser (1974:59), constatando a revolução francesa, reconhece que a substituição de um antigo aparelho repressivo de Estado pelo novo passa pela ruptura o que culmina com o transporte de estruturas pelo reforço e pela criação de novos aparelhos ideológicos de Estado. Em nosso entender, de acordo com Pinto (2007:177), o MEC, ao não adoptar convenções situacionais que permitiriam aos participantes em diferentes situações da escola definir e conduzir a sua política educativa, implicou uma limitação acerca dos planos estratégicos fornecidos centralmente, porque reduziu as expectativas dos intervenientes. Aliás, para Stoer (2008:89) a educação não pode ser só reduzida à produção material mas deve algo à forma intelectual, isto é, o cultural em vez de actuar sobre as relações de força, torna-se meramente funcional.

---

por outras organizações nacionalistas de outros países africanos que não optaram pela luta armada para a independência”. Incluem-se “problemas de tribalismo e regionalismo”.

<sup>139</sup> Mazula (1995:118) conta-nos um episódio de reivindicação estudantil em que Janet Mondlane teve que chamar Eduardo Mondlane, dirigente máximo da FRELIMO para resolver o tal problema estudantil num dos lares estudiantis. Pois, qualquer motim na época era tido como contra a revolução.

<sup>140</sup> O PNUD (2000b:33) lembra-nos que a única diferença entre o formalismo do novo “sistema educativo e o colonial português consistia nas suas finalidades e, sobretudo, em termos de objectivos, métodos e práticas. Portanto, a crítica da FRELIMO ao sistema educacional colonial consistia na irrelevância e inadequação para as necessidades dos moçambicanos, não só porque abrangia poucos africanos, a instrução dada era totalmente alheia às necessidades de Moçambique, os programas de ensino promoviam o distanciamento em relação às realidade socioculturais, reconhecia-se o mérito da escola colonial em oferecer ao colonizado o instrumental necessário para saber agir numa situação diferente da sociedade tradicional dotando-lhe códigos para compreender melhor o meio que o rodeia e a dinâmica social”.

#### 4. Alterações político-administrativas durante o período de transição para a independência de Moçambique

Um dos factores de eliminação do colonialismo foi a revolução portuguesa de Abril de 1974, cuja causa principal era o descontentamento generalizado em relação às guerras que estavam sendo perdidas e que já tinham causado inúmeros sacrifícios e provocado uma grave crise económica no Estado português. Deste modo, os movimentos africanos foram colocados perante a necessidade estratégica de estabelecer negociações com Portugal (Goméz, 1999:183). Assim, a revolução de Abril, conduziu aos “Acordos de Lusaka”<sup>141</sup> em 7 de Setembro de 1974, que foi favorável à criação de um governo provisório em Moçambique que, entre outras medidas, exigiria; i) a libertação dos presos políticos; ii) o fim da política segregacionista racial; e iii) a liberdade de reunião e expressão (Goméz, 199:190).

Desta feita, a intenção colonial era a de persuadir a FRELIMO a abandonar o poder das armas e possibilitar a partilha de poderes dado que, na óptica colonial, os moçambicanos não estavam preparados para assumir o poder, ou seja, conduzir os destinos administrativos e de governação do país, pela “falta de quadros” (Ngoenha, 2000.22). Apesar de tudo, os Acordos de Lusaka também estabeleceram na história de Moçambique, “o fim do sonho do sistema colonial, o mais antigo da África e o mais retrógrado”<sup>142</sup> (Goméz, 1999:193) e simultaneamente, o renascer de um novo e desafiante projecto político da FRELIMO, a concretização do sonho dos moçambicanos. Pela conquista do povo moçambicano, na vanguarda da FRELIMO, em 20 de Setembro de 1974 tomou posse o Governo de Transição, que visava a transferência progressiva de poderes para a FRELIMO, em cumprimento dos acordos de Lusaka. Entretanto, a preocupação inicial da acção governativa da FRELIMO era a inércia da burocracia colonial e a perpetuação de métodos anti-democráticos que poderiam afastá-la dos objectivos populares da luta, o poder popular conquistado pelo povo diferenciando-se da administração colonial (Goméz, 1999:197).

---

<sup>141</sup> Os Acordos de Lusaka constituem um memorando que pôs fim à guerra travada pela FRELIMO contra a dominação colonial. Reuniu num frente-a-frente em *State House*, Lusaka, na Zâmbia, representantes do governo português, liderados por Mário Soares e Almeida Santos, e a delegação da FRELIMO, liderada por Samora Machel, onde fizeram parte, Joaquim Chissano, Armando Guebuza, Alberto Chipande, Óscar Monteiro, Bonifácio Gruveta, Sebastião Mabote, Jacinto Veloso, Mariano Matsinha, Xavier Salila, Joaquim Munhepe, Mateus Malichocho, João Phelembe, Joaquim de Carvalho, José Mosane e Graça Simbine. *In* jornal Zambeze de 9/08/2005.

<sup>142</sup> Goméz (1999:36 e 38-39) explica que, até 1858 depois da abolição formal da política de escravatura, nas colónias portuguesas, continuou sendo prática de Portugal. Isto é, mesmo promulgados os decretos, regulamentando o trabalho dos africanos em 1869 e seguido em 1878 os fazendeiros e as companhias concessionárias ignoravam. Associa-se ainda ao regulamento elaborado por António Enes em 1899 que tinha como projecto o desenvolvimento das colónias pelo trabalho dos africanos e não pelo poderio económico capitalista, porque como se sabe o capital português não tinha entrado para a fase imperialista, e ainda, incrementava a sua política de desenvolvimento pelo trabalho migratório nas minas.

Assim, eram preocupações em projecto: i) a não sobreposição da técnica à política; ii) colaboração e participação mútua na tomada de decisões; iii) o combate à corrupção, ao nepotismo, ao tribalismo e regionalismo; iv) o desequilíbrio económico entre as regiões sul, centro e norte, e ainda cidade-campo; e v) o dirigente da nova república deveria ser servidor do povo. Portanto, há quem diga que até este período não se tinha definido o modelo de administração da educação e a palavra de ordem no novo Estado, era “UNIDADE, TRABALHO e VIGILÂNCIA” e, neste contexto, a ligação entre a FRELIMO e as massas era feita pelos grupos dinamizadores (GD’s)<sup>143</sup>. Somente, em Inhambane (Tofo), num discurso, Samora Machel, segundo Gómez (1999:206-207), implicitamente, deixa claro que Moçambique será “um Estado de monopartidarismo ao defini-lo como ‘Estado da Democracia Popular’<sup>144</sup>, assente no auge de uma concepção de sociedade, sob aliança e vanguarda, operário-camponesa e na luta pelo aniquilamento do sistema de exploração do homem pelo homem”, decisão oficializada no III Congresso<sup>145</sup> da FRELIMO em Fevereiro de 1977, com o apelo à reconstrução nacional, e a participação política das camadas sociais nos GD’s. Assim, as iniciativas do Governo de Transição limitaram-se à mudança dos programas<sup>146</sup> e a introdução de uma nova organização escolar nas escolas públicas, embora permanecendo ainda a situação discriminatória no acesso ao sistema escolar, baseado em escolas oficiais, colégios e liceus privados das zonas urbanas para uma minoria, a elite colonial, e as escolas missionárias nas zonas rurais, para a maioria da população, indígena, camponesa (Gómez, 1999:234). Assim, com a FRELIMO, a educação era factor de patriotismo e um instrumento de mobilização social das camadas sociais, e um elo de ligação da população à nova ideologia e filosofia marxista.

---

<sup>143</sup> Gómez (1999:202-205) entende que na altura não se falava do “Socialismo nem do Marxismo”. A primeira Reunião Nacional dos Comités Distritais da FRELIMO decorreu em Mocuba, com 401 delegados, permitiu avaliar a situação nacional e a penetração nas massas populares e a definição de linhas de acção política dos militantes nos serviços de saúde, cooperativas e aldeias.

<sup>144</sup> Gómez (1999:2009) e Mosca (2005:315) comungam a ideia de que o Estado-Partido, passou a ser o centro da acção transformadora, centralizando nele as decisões sobre a utilização dos recursos humanos e materiais, e deste modo, tornou-se palco de disputa pelo poder.

<sup>145</sup> Mazula (1995:160) explicita que o III Congresso definiu: i. um programa de acções consideradas prioritárias a curto prazo para o período 1977-1980; ii. Orientou o MEC para uma planificação mais centralizada da educação e um maior controlo sobre o funcionamento das escolas; e ainda, iii. A criação de um SNE a médio e longos prazos.

<sup>146</sup> Gómez (1999:238) explica que as mudanças consistiam no reajustamento curricular dos programas de ensino, através das contribuições colhidas no Seminário Nacional dos professores de todos os graus e ramos de ensino menos o superior, decorrido na cidade da Beira, de Dezembro de 1974 e Janeiro de 1975, que visava entre outras formas eliminar objectivos e conteúdos coloniais, embora os métodos formais fossem mantidos.

## 5. Alterações político-administrativas ocorridas no período do regime monopartidário 1975-1992

Passadas e sustentadas visões e lógicas coloniais mais normalizadoras e, conseqüentemente, mais solitárias, elitistas e excludentes, em Fevereiro de 1977, no III Congresso, após a conquista da independência em 1975, decidiu-se como elemento modernizante, a criação de um partido único de orientação marxista-leninista, assente num Estado que consistia na “superação dos Estados clânicos tradicionais e do Estado Colonial português” (Mazula, 1995:153). O ensino na nova república foi nacionalizado, trazendo como imperativo nacional a construção e ampliação da “escola reflexiva e aprendente” perante os novos desafios da nova época histórica. Assim, entre 1975 e 1977, o número de escolas primárias e secundárias aumentou rapidamente, escolas situadas principalmente nas vilas e cidades, mais protegidas dos efeitos da guerra civil demolidora de infra-estruturas sociais que iniciara em 1976.

Entretanto, dez anos após a independência, houve um crescimento das escolas secundárias em relação às escolas herdadas. E as escolas técnicas de nível básico duplicaram o número de alunos do ensino primário e quintuplicando no ensino secundário<sup>147</sup>. No ensino superior, a evolução foi inversa, devendo-se à saída dos filhos dos colonos (Mosca, 2005:284). A grande avalanche à “escola das massas”, fruto da descolonização, trouxe imensas dificuldades na administração e gestão pública e, sobretudo, no sistema educativo pela inexperiência dos poucos quadros existentes. Por essas razões, os moçambicanos que terminassem os seus estudos, não davam continuidade aos estudos de pós-graduação no exterior e como os primeiros estudantes graduados eram maioritariamente da elite colonial, a FRELIMO estabeleceu uma aliança cuidadosa e desconfiada com esse grupo populacional. Um avanço significativo deu-se na alfabetização de adultos, já que a educação foi convertida em tarefa de todos, ocorrendo nas empresas, com os GDs, nos bairros, nas aldeias e vilas. (Mosca, 2005:285).

As mudanças nas estruturas e no funcionamento das escolas, estavam inscritas num documento de gestão escolar designado “Organização Política e Administrativa das Escolas” (OPAE)<sup>148</sup>, que pretendia desenvolver relações democráticas nas escolas, que se materializaria num

---

<sup>147</sup> Mosca (2005:284) elege como factores do crescimento absoluto: ensino gratuito, incremento da oferta, maior número de escolas e de docentes, aumento da população urbanizada, proximidade entre os locais de residência e a oferta dos serviços.

<sup>148</sup> Para Gómez (1999:243), com a OPAE, a direcção da escola seria entregue a uma Comissão Directiva eleita pelos professores da escola. A CD seria composta por três elementos (Político, Administrativo e Pedagógico) e os alunos deveriam eleger um membro do Conselho de Classe na turma.

projecto sociopolítico não elitizado, de “Fazer da escola uma base para o povo tomar o poder” (Gómez, 1999:240).

### **5.1. Principais acontecimentos políticos e administrativos (1975-1986)**

Desde que o país se tornou independente, em 25 de Junho de 1975, uma das primeiras medidas tomadas pelo novo governo da RPM, para corrigir os males detectados no sistema educativo, sobretudo, a discriminação sócio-racial na educação, foi a nacionalização do ensino, efectuada um mês após a proclamação da independência, com a Lei 4/83. A política educacional consagrava como atribuição do Estado o papel director, planificador e executor da educação, neste sentido, “Nacionalização – Estatização - Democratização do ensino eram palavras sinónimas”, ou seja, o lema era assegurar a democratização do acesso à escola (Gómez, 1999:233; Mosca, 1999:108; PNUD, 2000b:34).

Em Decreto Presidencial nº 4/82, de 10 de Novembro, criou-se o Conselho Nacional de Educação como órgão superior de consulta do MEC procurando adequar a educação à realidade do país. Em consequência, esta medida centralizadora do Estado moçambicano que “tinha como objectivo consolidar a ocupação administrativa do território” (Mosca, 1999:106), e “consolidar a identidade e unidade nacionais” (PNUD, 2000b:34), afastou muitos intervenientes do sistema educativo, sobretudo, a igreja católica que tinha algumas escolas nas zonas rurais, medida que contrariou a procura da educação, pois, as escolas não tinham professores para assumir essas funções. Deste modo, para fazer face à explosão escolar, a FRELIMO desencadeou uma campanha de mobilização convidando todo aquele que reunisse as mínimas condições para ensinar, aliás, em 1975, o MEC criou Centros de Formação de Professores Primários (CFPP), cujo requisito de ingresso mínimo era a 4ª classe do ensino primário. Os conteúdos eram didáctico-pedagógicos, embora com um suporte de formação política e ideológica. Entretanto, os formadores possuíam o curso de Magistério Primário, equivalente ao nível médio e professores de Posto Escolar (prolongamento dos GD's). Desta feita, os professores do ensino secundário eram, na sua maioria, estrangeiros. Só em 1977 a formação de professores para este nível passou a ser feita pela Faculdade de Educação da UEM (Gómez, 1999:244 e 245), segundo o Diploma Ministerial nº 39/86, de 23 de Julho de 1986, que confere poderes à criação de cursos de formação de professores do ensino secundário.

Sobre o ensino técnico que, na era colonial, era para os filhos dos trabalhadores pobres e nos níveis mais elementares para os africanos, decorreu um seminário que também envolveu técnicos do Ministério da Agricultura, com vista à articulação do ensino básico com o médio. E devido a falta de recursos humanos, decidiu-se que o país deveria ter um ensino técnico profissionalizante e estratificado com quadros elementares, básicos, médios e superiores, baseado mais na satisfação das necessidades imediatas do que no desenvolvimento do próprio homem, embora tivesse também as disciplinas de História e Educação política. O ensino superior só contava com uma única instituição, a Universidade de Lourenço Marques criada pelo Decreto-Lei 43799, de Dezembro de 1968 pelo Conselho de Ministros<sup>149</sup>, que também, perdeu grande parte dos seus alunos e professores com a independência (Goméz, 1999:245-247). Portanto, a proclamação da independência nacional, em 1975, e a realização do III congresso do partido FRELIMO em 1977, foram os marcos decisivos na agenda governativa e administrativa da FRELIMO.

As intervenções incidiram na garantia do funcionamento do “Estado novo”, sobretudo, no desenvolvimento de bases para um projecto educativo moçambicanizado que se reflectiu na garantia da formação para o funcionamento acelerado, na manutenção e gestão das escolas cujos professores e outros quadros haviam abandonado pela ruptura ou declínio do sistema administrativo anterior. Portanto, as estruturas partidárias e os GDs contribuíram e assumiram um particular papel na mobilização popular para a construção de infra-estruturas escolares. Simultaneamente, a nacionalização também foi um momento de afastamento da iniciativa privada (Mosca, 1999:109). Já o Decreto Presidencial nº 71/83 atribui ao MEC a função de realizar e controlar a administração unitária do SNE, concedendo a autonomia para criar e dirigir estabelecimentos escolares e coordenar a actividade científica (Mazula, 1995:181). Deste modo, a nacionalização da educação universalizou o acesso aos serviços educativos, mas o desequilíbrio entre a oferta e a procura fez decair a qualidade dos serviços. Consequentemente, as capacidades das escolas não foram respeitadas, pois os ingressos acorriam num sentido, centrípeto campo-escolas da cidade, o que, em curto espaço de tempo se degradou pela fraca capacidade de resposta. Contudo, o êxodo escolar verificado beneficiou as escolas da cidade favorecendo o surgimento de escolas elitizantes, como se constata:

---

<sup>149</sup> A UEM foi fundada no dia 21 de Agosto de 1962, sob a designação de Estudos Gerais Universitários de Moçambique. Em 1968 ascendeu à categoria de Universidade, sendo então designada Universidade de Lourenço Marques (ULM). Embora seja uma Universidade ainda jovem é a mais antiga e, durante muito tempo, a única em Moçambique”. <http://www.uem.mz/>. [http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo\\_inst\\_ens\\_sup/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo_inst_ens_sup/). Extraídos em 12/03/2010-

“A nacionalização do ensino criou condições para eliminar os factores de discriminação social e racial e ampliar o acesso, por um lado. Mas por outro, induziu um processo estatizante na gestão do sistema educativo, que com o passar do tempo, provocou o esfriamento do ímpeto de participação popular que havia marcado os primeiros anos da independência.” (PNUD, 2000b:35).

A avaliar tudo isso, pode-se afirmar que o sistema educativo funcionava quase na base de programas de “improvisação normativa”. Só em 1983 se chegou a um documento orientador da acção educativa, uma reforma de “plano ambicioso de desenvolvimento e bem consolidado da educação”<sup>150</sup>. O Sistema Nacional de Educação (SNE), foi inscrito na Lei 4/83, de 23 de Março, e aprovado pela Resolução nº 11/81 de 17 de Dezembro, tendo constituído um plano sectorial abrangente que se centrou numa expansão controlada do sistema a todos os níveis, na melhoria da qualidade e na erradicação do analfabetismo, aliás,

“o SNE preconizava a introdução, de forma gradual, da escolaridade obrigatória e universal de sete classes para as crianças em idade escolar. O sistema priorizava, ainda, as acções de formação no ensino técnico de forma a garantir a mão-de-obra qualificada requerida pelos diferentes projectos inseridos no PPI. O programa atribuía um papel fundamental à alfabetização e educação de adultos, como pré-requisito para erradicação da pobreza e melhoria das condições de vida dos trabalhadores das zonas rurais e urbanas e para incrementar o acesso a formação técnico-profissional, criando as bases do conhecimento técnico científico necessário ao aumento da produção e produtividade. Atribuiu um papel fundamental à capacitação de professores de ensino básico, estabeleceu um subsistema de formação integrado em dois níveis (básico e médio) e o subsistema de ensino superior com a função de formar os quadros necessários à direcção e gestão dos diferentes sectores sociais e económicos à promoção e desenvolvimento da investigação científica.” (PNUD, 2000b:36).

Todavia, a aplicação ficou no plano das intenções dadas as grandes adversidades desde as intempéries que marcaram o período, sobretudo, o declínio económico marcado pela grave crise económica, a seca, a guerra civil que provocou a destruição de infra-estruturas, a fraca e limitada organização institucional do sistema e das escolas, o que reduziu o impacto da reforma educativa (Golias, 1999:39; PNUD, 2000b:36,38), ou seja, a escola tornou-se “estrangeira para a comunidade” (PNUD, 2000b:35) e ainda, “o desenvolvimento progressivo foi substituído pela luta pela sobrevivência” (Golias, 1999:39). Num momento em que, ao nível da África também se tentava definir a educação básica como prioridade<sup>151</sup>, já em 1972 a UNESCO, havia publicado um relatório sobre a educação intitulado “*Aprender a Ser*” (Golias, 1999:35) daí que se presume que o SNE tenha direccionado as suas políticas por aí. Entretanto, os processos políticos e administrativos coincidiram com “mudanças radicais no poder e nas políticas” após o acidente de aviação que vitimou o presidente, Samora M. Machel, em Outubro de 1986, e a consequente sucessão de

---

<sup>150</sup> Segundo o PNUD (2000b:36), o SNE foi perspectivado em estreita ligação com as abordagens e perspectivas de desenvolvimento sócio-económico traçados no Plano prospectivo Indicativo (PPI), que estabelecia como meta “a vitória sobre o subdesenvolvimento” numa década de 80-90.

<sup>151</sup> Segundo Golias (1999:35), na Tanzânia Mwalimu Nyerere atacou os problemas de forma directa e imaginativa no seu discurso “Educação para a Auto-suficiência”. “O kenya criou um Ministério de Educação não Formal”.

Joaquim Chissano, portanto, num período que marca, o início do fim do *apartheid* na África do Sul (Mosca, 2002:130). Importa referenciar um programa económico que serviu de topo para tirar o país e a educação do “marasmo” que se encontravam rumo ao desenvolvimento social da sociedade moçambicana, o Programa de Reajustamento Estrutural (PRE) que teve o seu início no ano 1987. Portanto, o período de 1975-1986 é também conhecido por alguns autores como o da “educação para o nacionalismo moçambicano, ou educação nacionalizada” (Ngoenha, 2000.43).

## **5.2. Principais acontecimentos políticos e administrativos (1987-1992/1994): Economia (1987-2000)**

As políticas económicas e sociais de desenvolvimento seguidas após a independência, revelaram-se desajustadas e imperfeitas na perspectiva de um Estado Social<sup>152</sup>, devido ao dilema político vivido. Os moçambicanos, ressentidos com este fenómeno, sempre puseram em causa<sup>153</sup> a sua sustentação. Foi assim, que, já em plena “luta pela democracia”<sup>154</sup>, isto é, antes da paz (1992), o governo moçambicano iniciara uma nova orientação política e económica em finais dos anos 80, mediante uma cooperação com o FMI e o BM, assim como a cooperação ACP - UE, no âmbito da Convenção de Lomé. Só foi possível a partir de 1987, em que começa a configurar-se um sistema capitalista do tipo liberal<sup>155</sup>, aliás, o “IV Congresso (1982), já tinha deliberado a tese da probabilidade de construção da unidade nacional na diversidade cultural do país, inserindo-se a liberalização económica e, daí em diante, as reformas da Educação passaram a ser determinadas por

---

<sup>152</sup> Portanto, “cerca de doze anos de vigência e de muitas dificuldades internas decorrentes, principalmente, da instalação de uma burocracia autoritária no poder, em que o Estado passava a controlar a economia, o monopartidarismo não conseguiu, estabelecer uma sociedade justa e de bem-estar social”.

<sup>153</sup> Segundo Mazula (1995:152), a própria realidade material moçambicana caracterizada por um grande atraso económico e social, podia levar a conclusão que uma revolução socialista seria praticamente impossível. Sobretudo, na “resolução de problemas a contar com as próprias forças – não podendo vir de fora mas no povo, ou seja, na iniciativa e participação, a contar com o tipo de escolas, sem edifícios, árvores como salas de aulas, sem papel ou material escolar e o chão usado como papel”(ibid.:159).

<sup>154</sup> O jornal independente, Savana, de 22 de Janeiro de 2010, apelida de “luta pela democracia” a guerra civil dos dezasseis anos que opôs as forças governamentais e a RENAMO.

<sup>155</sup> Parafrazeando Boudon *et al.* (1990:30), o capitalismo é um sistema de organização das actividades económicas baseado em princípios de mercado como: i) Propriedade privada dos meios de produção; ii) A transformação das forças de trabalho em mercadoria, ou seja, quem não é dono dos meios de produção é obrigado a trabalhar em troca de um salário; iii) há acumulação do capital, o princípio é, produzir pelo menor custo e vender pelo maior preço possível; iv) O lucro é a recompensa, da diferença entre o custo de produção e o preço de venda do produto; v) A definição de preços é feita pelo mercado, com base na oferta e na procura, isto é, na disputa de interesses entre quem quer comprar e quem quer vender produtos e serviços, entretanto, no capitalismo, é o mercado que orienta a economia; vii) livre concorrência, em que a concorrência é a competição na venda dos bens e serviços; viii) Na prática, o capitalismo é compreendido como uma economia de mercado, em que produtores e os consumidores se encontram em mercados regulados, para trocar e partilhar bens e serviços e a concorrência em que todos são igualmente livres para produzir, comprar, vender, fixar preços, etc., não existe. Isto porque o mercado vem sendo dominado por grandes organizações, que expandem cada vez mais sua área de actuação através de fusões, incorporações e outros modos de ampliar negócios, eliminando pequenos e médios concorrentes.



políticas liberais” (Mazula, 1995:202) abrindo caminho para a consecução de uma democracia participativa, que, posteriormente, se veio implantar com a nova Constituição da República em 1990.

Neste contexto, numa economia centralmente planificada, o Estado teve que fazer face a uma agressão exterior, “a guerra civil da RENAMO” (Mazula, 1995:159), sublinhando-se então o predomínio do “Estado paralelo”<sup>156</sup> (Afonso, 1998:178), isto é, em governação Marxista deu-se início ao período liberal (Ngoenha, 2000:43). Neste período de 1987, com o PRE, pouco tempo depois, seguiu-se o Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES). Os dois significaram uma reviravolta na orientação política e económica que até aí eram seguidas e consubstanciaram a introdução da economia de mercado em Moçambique independente. Com o acordo de paz alcançado e a mudança no desenvolvimento da conjuntura internacional em geral, incluindo especialmente a situação nos países vizinhos, criaram-se as bases que catapultaram Moçambique para um novo rumo. Deste modo, iniciou-se um processo de reforma do sector público e deu-se crescente importância à construção de uma economia de mercado e a um reforço do sector privado. Entre outros pontos, subentende-se que “o V Congresso (1987) confirmou o abandono do marxismo” (Mazula, 1995:156).

No decurso e pela intensidade da guerra, o sector da educação foi um dos mais afectados, pois, os recursos alocados foram reduzidos, uma vez que os grandes investimentos se destinavam a sustentá-la<sup>157</sup>. Passados momentos de aprendizagem, com o PRE, as perspectivas da educação foram reajustadas e organizadas à luz das novas realidades<sup>158</sup>. Num quadro pluripartidário, o sector da educação decreta um Plano da Educação 1990-2000, a partir de uma política educativa que teve influências e contribuições externas, como a “Conferência Internacional de Educação para Todos” (EPT) realizada em Jomtien, em 1990, que definiu um compromisso e consciencializou os Estados sobre a questão da educação, traçando como primeiro plano de prioridade na agenda dos governos, no desenvolvimento social dos países e a cooperação internacional (Golias, 1999:39; PNUD, 2000b:42). Estranhamente, a conferência de EPT, nos seus planos educacionais, não recomendava

---

<sup>156</sup> Para nós, este fenómeno, dentre outras formas, foi caracterizado por discrepâncias de linha de governação marxista-leninista de sociedade socialista e o compromisso com instâncias financiadoras de crédito internacionais, na clara prática de edificação de uma democracia moderna. Santos (1999:103) utiliza a designação de “estado paralelo para caracterizar formas de acção estatal caracterizadas pela grande discrepância entre o direito escrito e a acção estatal prática” “traduz na não aplicação ou aplicação selectiva” de políticas.

<sup>157</sup> Segundo o PNUD (2000b:42), “em 1987 a educação beneficiou de apenas 4% do OGE (incluindo o orçamento de funcionamento e de investimento) contra uma média de cerca de 12% nos sete anos anteriores”.

<sup>158</sup> Para Golias (1999:39), “o crescimento do sistema educativo teve que ser redefinido de acordo com as disponibilidades em recursos humanos e financeiros, deu-se ênfase à necessidade eficiência interna: redução dos desperdícios, melhorias das condições das escolas e centros de formação”.

“reorganizar as estruturas de gestão e administração” ou seja, a hierarquia da tomada de decisões permaneceu intacta e impecável (Golias, 1999:42). Portanto, com o vislumbre do fim da guerra e inspirados no SNE, iniciou-se no sistema educativo a introdução da micro-planificação, através da carta escolar na planificação da educação, com a finalidade de estimar com maior rigor as necessidades locais para o desenvolvimento da educação (PNUD, 2000:42).

Já em ambiente de paz, realizaram-se em Outubro de 1994, as primeiras eleições democráticas de Moçambique e, em Dezembro de 1999, voltaram a realizar-se eleições parlamentares e presidenciais. Já antes, em 1998, o país conheceu pela primeira vez na sua história as primeiras eleições autárquicas. Portanto, a cooperação entre os países da África Austral, isto é, a cooperação com a SADC tem, também, um certo efeito estabilizador. Embora haja abertura para uma participação popular alargada na vida política, as estruturas institucionais básicas continuaram pouco desenvolvidas. De recordar que, com a implementação dos programas de “reabilitação económica” em 1987, ainda durante a guerra civil, o governo iniciou uma transição: de economia de plano para economia de mercado, com destaque para a estabilidade e o equilíbrio macro-económico. Deste modo, a transição da economia durou cerca de 10 anos, uma vez que só em 1996 se conseguiu o controlo da política monetária e a privatização dos bancos estatais. Até aí, o crescimento fora muito instável, embora positivo na maioria dos anos.

Entretanto, a introdução do PRE, enquanto Programa de Política Económica e Social que teve o seu início em Janeiro de 1987, coincidindo politicamente com o período de transição na era Pós-Samora que, entre outras, visava fazer face aos dois grandes problemas do país: a guerra e a crise económica. Portanto, um recuo tático que obedece às condicionantes económicas não neutras, impostas pelo sistema internacional, formuladas pelo FMI e pelo BM (Mosca, 2005:309 e 317)<sup>159</sup>. É de salientar que o PRE se aplicou até 1992 em ambiente de guerra, daí que não tenha alcançado, na sua plenitude, os seus objectivos<sup>160</sup>. O governo da RM pretendia com o PRE obter financiamentos externos e alterar as alianças internacionais com o objectivo principal de sustentar a crise económica que o país vivia.

Portanto, foi um período de cedências na política económica e social, sendo o PRE visto por alguns críticos como o princípio do fim da política económica socialista e, por conseguinte, o início

---

<sup>159</sup> Mosca (2005:318) esclarece que a nova política pública seguida provocou uma reestruturação no interior da FRELIMO da ala radical, entretanto, ocorreu “êxodo dos cérebros” para ONG’s, empresas privadas e internacionais.

<sup>160</sup> Mosca (2005:342-343) explica que “as vias de comunicação eram persistentemente atacadas e a circulação de bens e pessoas dificultadas, vastas zonas não estavam sob controlo governamental, os custos da guerra absorviam uma elevada percentagem do Orçamento público e em 1990 o país estava aos níveis de 1986, em 1992, sobre o Índice de Desenvolvimento Humano, o PNUD numa escala de 0 a 1, o país situava-se em 146º lugar numa lista de 169 países. As taxas de inscrição no ensino primário desceram porque os pais não tinham dinheiro para pagar as despesas escolares”.

de profundas reformas no poder e início da implementação de um modelo capitalista. Deste modo, o impacto imediato foi a conversão do país no maior beneficiário da ajuda internacional da África Subsariana e, em simultâneo, a adopção de medidas neoliberais que provocaram a redução das prestações assistencialistas do Estado à educação. Entretanto, com a guerra que se havia intensificado em 1989, e com a mudança simultânea da situação militar na África Austral marcada pela derrota do exército da RAS, conduzindo, conseqüentemente, a negociações para a independência da Namíbia, deu-se o princípio do fim do *apartheid* na região. Os EUA e a Inglaterra começaram a apoiar Moçambique e, em simultâneo, pressionavam o governo sul-africano para terminar o apoio efectivo à RENAMO (Mosca, 2005:340-341).

Deste modo, os impactos do PRE abrangeram toda a estrutura social e política e, neste sentido, o mesmo não deve ser visto apenas como modelo económico, tendo propiciado mudanças significativas na vida dos moçambicanos desde: i) o processo de paz; ii) o combate contra os abusos dos direitos humanos; iii) o fim do regime de partido-Estado e o iv) início da democratização<sup>161</sup>. Com a realização das eleições gerais, o governo eleito, inspirado nos paradigmas do FMI e BM, procurou consolidar o projecto político da educação, já com o apoio do UNICEF e dos Países Baixos. O Ministério da Educação, em seminário em Inhamissa, província de Gaza, procedeu a uma reapreciação do Projecto Ligação Escola-Comunidade (LEC) face à implementação do projecto EPT e, em Abril 1992, após uma experiência de cinco províncias do projecto, e já identificados os problemas, realizou uma conferência técnica sobre EPT, em Outubro de 1992, em Maputo, que assentava em três categorias distintas: estruturas, currículos e métodos (Golias, 1999:43-44).

### **5.3. Alterações político-administrativas no período do regime multipartidário (1994 -1999)**

A experiência adquirida no período de normalização, reconciliação e reconstrução já iniciado em 1992 e, sobretudo, a identificação dos problemas e a definição dos desafios da educação, culminaram com a elaboração de uma Política Nacional da Educação (PNE) em 1995, pela Resolução nº 8/95, integrado no programa do governo multipartidário que definiu objectivos e principais linhas de acção do sector educativo que orientaram as reflexões e debates de que resultou

---

<sup>161</sup> Para Mosca (2005:347), “as perspectivas de paz e de eleições fizeram que a RENAMO incluisse reivindicações para a democracia e contra o regime de partido único. Os primeiros cinco anos de democracia foram caracterizados por um reforço das estruturas democráticas e um alto grau de negociações sobre compromissos políticos. Continuou a existir desconfiança e concorrência no que respeita ao poder político, mas o risco de recaída em desassossego e instabilidade foi reduzido significativamente”.

a concepção e elaboração do Plano Estratégico de Educação 1990-2000<sup>162</sup>, um documento de macro-política (Golias, 1999:39; PNUD, 2000b:43). Entretanto, revista a Lei 4/83 do SNE, em 1992, o sistema educativo passou a ser regulado pela Lei 6/92, que, entre outras alterações, inovou a idade de ingresso no ensino básico de 7 para 6 anos (PNUD, 2000:46).

Entretanto, no contexto das reformas preconizadas pela nova visão estratégica do governo, este propôs uma escola primária completa de sete classes, gratuita, articulada do ponto de vista do conteúdo e uma prática pedagógica centrada na aprendizagem mais activa, com o aluno no centro das atenções (*ibid.*:47). Porém, a fragilidade da classe proletária e do campesinato do primeiro período de pós-independência, favoreceu o processo da luta e da reconstrução nacional, a apropriação do processo decisório sobre as políticas educativas e a gestão das escolas secundárias pelas elites dirigentes e seus intelectuais, na qualidade de representantes legítimos (Mazula, 1995:158) dos seus destinos, o mesmo acontecendo no período multipartidário com a falta de um movimento da sociedade civil<sup>163</sup> sólido e consciente.

---

<sup>162</sup> Segundo o PNUD (2000:61), no PEE “traduz as transformações prioritárias a operar no sistema educacional, orientadas incisivamente para a expansão do ensino e melhoria da sua qualidade”.

<sup>163</sup> Para Bobbio (1988:33), a Sociedade civil é a “esfera de relações sociais não reguladas pelo Estado”, representa “várias formas de associação que os indivíduos formam entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses”, “os grupos que lutam pela emancipação do poder político”, funciona como “contra-poderes”( *ibid.*:35). Significa “grupos de interesses, as associações de vários géneros com fins sociais, e indirectamente políticos”, “ocupa o espaço reservado à formação das demandas (*input*) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder (*output*)”( *ibid.*:36). Num Estado totalitário a sociedade civil é absorvida pelo Estado, pois, é um Estado sem opinião pública (*ibid.*:37).



## PARTE II - ABORDAGEM METODOLÓGICA E EMPÍRICA

### CAPÍTULO V - METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

#### 1. A Metodologia

Dada a complexa e infindável realidade social e, sobretudo, nas investigações educativas e no tema “Administração do Sistema Educativo e Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Recentralização??” tomámos diferentes opções processuais com vista ao alcance mais exequível daquilo que pretendia buscar (descrever e interpretar políticas educativas e racionalidades das práticas da gestão nas escolas secundárias), tomando os procedimentos interpretativos da sua postura metodológica<sup>164</sup>.

Portanto, a pesquisa empírica em análise resulta de um estudo de campo que teve lugar em Moçambique entre Setembro e Outubro de 2009. O estudo de caso, no campo teve dois procedimentos a destacar, um onde privilegiámos o trabalho com os entrevistados (contactos e realização de entrevistas) e, o outro, a análise de documentos diversos. A sua realização foi possível graças à aplicação e desenvolvimento de um tipo de metodologia<sup>165</sup>, que nos permitiu realizar uma pesquisa qualitativa de natureza naturalística<sup>166</sup> sobre o funcionamento de um sistema educativo.

---

<sup>164</sup> Segundo Becker (1994:128-129), “a replicabilidade dos processos e dos dados, é posta em causa especialmente se não são explicitados os critérios metodológicos e as condições da recolha e análise das informações e se não se consegue reunir um conjunto significativo de factos”.

<sup>165</sup> De acordo com Lessard-Hébert, Goyette & Boutin (2008:15 *apud*. Herman, 1983:5), o tipo de metodologia proposto por P. De Bruyne, J. Herman e M. de Schoutheete (1975) é baseado na compreensão da prática científica, “construído num campo de conhecimento” e por metodologia entendem como um “conjunto de directrizes que orientam a investigação científica”. Silva & Pinto (1986:9) a metodologia é a organização crítica das práticas de investigação.

<sup>166</sup> No geral, segundo vários autores, (Lüdke & André, 1986:11-17; Bogdan e Biklen, 1994:17; Silva, 1999:5-6 e 33-36; Lessard-Hébert, Goyette & Boutin, 2008:43-47) o estudo qualitativo é também naturalístico, porque o investigador frequenta os locais em que naturalmente se verificam os fenómenos nos quais está interessado. Entre outras, dá prioridade, a dados descritivos, obtidos no contacto directo do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes. A pesquisa qualitativa tem; a) o ambiente natural como sua fonte directa de dados e o pesquisador como seu principal instrumento. A justificativa para que o pesquisador mantenha um contacto estreito e directo com a situação onde os fenómenos ocorrem naturalmente é a de que estes são influenciados pelo seu contexto. Sendo assim, as pessoas, os gestos, as palavras estudadas devem ser sempre referenciadas ao contexto onde aparecem; b) os dados colectados são predominantemente descritivos, é rico em descrições de pessoas, situações acontecimentos, inclui transcrições de entrevista e de depoimentos e ainda, extracto de vários tipos de documentos; c) a preocupação com o processo é muito maior do que com o produto; d) o “significado” que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador, há sempre perspectiva de capturar a “perspectiva dos participantes”, isto é, a maneira como os informantes encaram as questões que estão sendo focalizadas. Ao considerar os diferentes pontos de vista dos participantes, os estudos qualitativos permitem iluminar o dinamismo interno das situações, geralmente inacessível ao observador externo. O cuidado que o pesquisador precisa ter ao revelar os pontos de vista dos participantes é com acuidade de suas percepções; e) o recurso a variadas fontes através de uma combinação de métodos que captam a dimensão subjectiva dos fenómenos estudados”; e as questões a investigar não são definidas a partir da operacionalização de variáveis ou de hipóteses previamente formuladas mas a partir de objectivos de exploração, descrição e compreensão dos fenómenos

Tal facto permitiu-nos salientar a pertinência do nosso objectivo de estudo (a autonomia no sistema educativo) dado que “as metodologias qualitativas tornam-se mais congruentes com os objectivos das ciências sociais”<sup>167</sup> (Silva, 1999:33). Também, “adequam-se plenamente à abordagem dos fenómenos educativos onde o conhecimento da realidade e a intervenção constante são condições de inovação das práticas educacionais” (*ibid.*), dado que “todo acto de pesquisa é um acto político” (Lüdke & André, 1986:5), na perspectiva de que, sem interesse na comprovação das regularidades sociais ou educativas, o trabalho de campo sem “o quadro teórico que o organize significativamente, é cego”, assim como o “quadro teórico isoladamente corre risco de permanecer vazio” (Alves, 1995:31). O conhecimento do social é um processo de construção intersubjectiva onde o investigador aparece como intérprete de um processo de leitura crítica da realidade (educacional). Por ser um cidadão que vive constantemente ou, no dia-a-dia, a implementação das políticas educativas no sistema educativo moçambicano, estabelecemos uma ponte entre o desconhecido e o conhecido. Assim, não há “possibilidade de se estabelecer uma separação nítida e asséptica entre, o pesquisador e o que ele estuda e também os resultados que ele estuda” (Lüdke & André, 1986:5)<sup>168</sup>.

Pela complexidade da dimensão investigada e a subjectividade subjacentes a este tipo de processos, com vista a obtermos grande variedade de dados recorreremos a adopção de diversos recursos metodológicos. Assim, tomamos em atenção a condensação de fenómenos investigados que puderam ser captados através de procedimentos metodológicos de recolha de dados, como a entrevista semi-directiva, as conversas informais, a análise documental e, a análise de conteúdo, tudo sob a forma de um estudo de caso, o que permitiu constituir o *corpus* de análise do trabalho, o qual pode revelar a singularidade dos contextos através de uma compreensão interpretativa<sup>169</sup>. A

---

estudados em toda a sua complexidade, privilegiando um contacto estreito e prolongado com os sujeitos no seu meio natural; e, f) a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo podendo confirmar ou infirmar, descobrir novos dados, afastar suposições ou levantar alternativas que permitem generalizações naturalísticas; a realidade pode ser vista sob diferentes perspectivas, não havendo uma única que seja a mais verdadeira; g) utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível, a preocupação é com uma transmissão directa, clara e bem articulada do caso e num estilo que se aproxime da experiência pessoal do leitor, o caso é construído durante o processo e só se materializa enquanto caso no relatório final (*ibid.*).

<sup>167</sup> Para Nunes (1996:24), as ciências sociais visam “investigar um distinto campo do real” humano e social, por exemplo na educação, assuntos com ela relacionados. Pressupõem, na construção de um objecto, a “ruptura com ‘evidências’ do senso comum (ou da ideologia) (*ibid.*:35). Onde “os factos sociais não são ‘coisas’, mas sim interpretações criadas pelos seres humanos relativamente às coisas, aos outros seres humanos e às relações entre estes últimos” (Lessard-Hébert, Goyette & Boutin, 2008:46), “no que se refere à descoberta das características da acção social, a sua descrição e compreensão explicativa face ao reconhecimento de factores como a imprevisibilidade, a complexidade e a singularidade da vida social” (Silva, 1999:33).

<sup>168</sup> Portanto, como a “complexidade da vida social não poderia ser abarcada na sua totalidade se a dimensão subjectiva dos factos sociais e a sua contextualização fossem ignorados” (Silva, 1999:34).

<sup>169</sup> Para Silva (1999:33), a “‘perspectiva’ e o ‘subjectivismo’ surgem como categorias fundamentais e o investigador aparece como um intérprete de um processo de leitura crítica da realidade social e sobretudo educacional”. Deste modo, “a investigação social e

este facto acresce a necessidade do investigador estar realmente interessado em captar as perspectivas dos actores em seus contextos e, seguidamente, produzir conhecimento e não emitir opiniões simples, sendo que a contrastação reflexiva de perspectivas e opiniões, é um aspecto que contribuiu para a opção e a eleição deste tipo de estudo. Aliás, as preocupações com a validade e a fiabilidade das investigações qualitativas obrigam a cuidados redobrados do investigador que inclui a obtenção de inúmeras informações com recurso a fontes e ao confronto de métodos diversificados recolhidos de formas e actores diversos, constituindo o “pluralismo metodológico”, a reiteração dos processos de recolha e análise e a saturação dos dados (Bogdan & Biklen, 1994:96; Silva:1999:33-34).

Assim, o presente trabalho sobre a “Administração do Sistema Educativo e Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Recentralização?”, enriquece-se de vivências e das nossas experiências, elementos que, em parte, contribuíram para a abordagem de contextos desconhecidos e complexos sujeitos a um olhar externo. Portanto, foi respeitada a exigência de um processo intrincado de recolha de informações na base de uma interacção estreita com os sujeitos (a susceptibilidade de influenciar), bem como a constante articulação entre reflexão e a recolha (Silva:1999:35). São processos que fizeram com que não fôssemos meros intérpretes dos actores organizacionais no seu ambiente natural. Eles permitiram recolher elementos úteis e imprescindíveis na identificação de racionalidades intrincadas nas opiniões prestadas, dos documentos legislativos que se relacionam com o problema da investigação dado pertencerem a épocas diferentes e suscitar linguagens próprias. Foi considerada a legislação que regula o sistema educativo, neste caso, a política educativa e os Decretos-Lei do SNE. Conhecendo a realidade e as suas dinâmicas, a experiência também foi suporte crucial na fase exploratória que, mesmo à distância que nos separa (estarmos a frequentar o curso em Portugal) sempre nos mantivemos interconectados com a realidade. Através das tecnologias de informação e comunicação, (a *internet*) fomos acompanhando as ocorrências que têm acontecido diariamente quer pela Rádio Moçambique (RM), quer pelos jornais electrónicos e informações periódicas que constam do portal governamental. A fase exploratória cingiu-se fundamentalmente na definição mais precisa do objecto de estudo e as leituras ajudam a fazer o balanço dos conhecimentos relativos ao problema de partida (autonomia escolar), permitiram realizar aproximações sucessivas à realidade, produzindo um retrato mais fiel da realidade investigada.

---

educacional com estas características não deixa, todavia, de colocar vários problemas ao nível da validade e da fiabilidade dos resultados uma vez que muitos dos processos de pesquisa são originais e irrepetíveis” (*ibid.*:34).



Realizámos também entrevistas exploratórias com alguns colegas que se encontram a frequentar cursos de pós-graduação nesta Universidade do Minho, que desempenharam cargos de chefia na administração educacional moçambicana, o que contribuiu para perceber os aspectos a ter em conta (como “problemas” da administração do sistema educativo, desde a questão da qualidade de ensino, a ausência de autonomia, absentismo dos professores na sala, a sobrecarga dos professores, o não pagamento de horas extras aos professores que leccionam os turnos e meio, a existência de directores escolares que exercem o cargo há anos sem remuneração, políticas sobre as escolas definidas nos gabinetes centrais, democracia discursiva na escola, bem como a transformação do director escolar em “activista político”<sup>170</sup>, o abandono dos professores da actividade pela opção por outras áreas sociais ou, então, a frequência de cursos superiores como forma de auto-promoção social e, ainda, a promoção no sistema regida por critérios de antiguidade ou anos de experiência e não pelo mérito académico, salários irrisórios que não se coadunam com o nível de vida que é cada vez mais competitivo).

Isto alargou e ratificou as percepções e as leituras do campo de investigação o que foi determinante no momento de especificar as questões ou perguntas de partida, pressupostos teóricos, de estabelecer contactos iniciais para a entrada no campo, de localizar os informantes e as fontes necessárias para o estudo e para a preparação das entrevistas, na identificação e selecção das pessoas com um bom conhecimento do problema, ou seja, cuja actividade profissional os põe directamente em contacto com o problema em estudo. E ainda, na explicação dos objectivos do estudo de modo a aferirmos a sua disponibilidade e ganharmos simpatia das pessoas entrevistadas. Embora o processo não tenha sido fácil com a falta de tempo que sempre nos comunicaram, insistimos usando pessoas mais próximas ou intersectando os seus momentos de presumível folga.

De referir que, pelo nosso interesse de solidificar o conhecimento empírico, quisemos partilhar recolhendo subsídios teóricos com estudantes e docentes (colegas da UPQ) sobre o estudo, num período de tradição académica designado por “jornadas científicas”<sup>171</sup> como forma de colher opiniões e sensibilidades em relação ao objecto de estudo, o que, devido à perspectiva sociológica (analítico e interpretativo), desviante às explicações normativas, que são práticas dos estudos não logramos os propósitos pretendidos.

---

<sup>170</sup> Para Silva (2004:271), esta perspectiva é mais congruente com a filosofia monopartidária de que a escola é um “‘aparelho do regime’ uma instância de socialização ideológica sujeita a lógicas endoutrinadoras visando a formação de ‘agentes comprometidos’, tornando o conhecimento subsidiário da ideologia”.

<sup>171</sup> Designa uma semana em que a UP concede a estudantes e docentes para discutirem assuntos académicos relacionados com as suas áreas de estudo.

## 2. Métodos e técnicas de investigação

### 2.1. Entrevista não directiva ou semi-estruturada

Em investigações científicas, após ter sido delimitado o estudo, explicitado o tipo de metodologia, como elementos-chave pode ser encetado o processo de recolha sistemática de informação, o qual obedece a um conjunto de estratégias e técnicas metodológicas, instrumentos mais ou menos estruturados e, técnicas mais ou menos variadas, a sua escolha sendo determinada pelas características próprias do objecto de estudo (Lüdke & André, 1986:22). Assim, a recolha de dados foi fundamentada no paradigma interpretativo e sociocrítico<sup>172</sup> e, efectivou-se graças à utilização da entrevista do tipo semi-directivo<sup>173</sup> como método principal do estudo, ferramenta de recolha de dados baseada no princípio do “consentimento informado”<sup>174</sup> dos interlocutores.

Previamente, pretendíamos entrevistar dois (2) ex-ministros e dois (2) directores nacionais, (6) directores das escolas secundárias, todos representando os dois regimes ou os dois momentos históricos em estudo e, um (1) dirigente político da revolução nacional de modo a percebermos a evolução das políticas educativas e as lógicas subjacentes à direcção e gestão das escolas, bem como a influência da revolução no sistema educativo. No entanto, dada a dimensão da investigação e, aliado a factores alheios de incompatibilidade<sup>175</sup>, as entrevistas não decorreram com as

---

<sup>172</sup> De acordo com Esteves (2006:105-106), o paradigma sociocrítico baseia-se na explicação do processo científico em que: i) “cada investigador assume o carácter sempre limitado dos progressos que fez, uma vez que a escolha de um dado percurso metodológico conduz tão só a uma das respostas possíveis - não a resposta única, absolutamente certa ou verdadeira; e ii) cada investigador se esforça por melhorar incessantemente o rigor científico associado à metodologia escolhida”.

<sup>173</sup> Para Quivy & Campenhoudt (2008:192), Lessard-Hébert, Goyette & Boutin (2008:163) no âmbito da investigação qualitativa, a entrevista semi-directiva ou semi-dirigida, sendo a mais utilizada em pesquisas sociais, é uma técnica de recolha de informações que consiste em conversas orais, com uma pessoa, seleccionada cuidadosamente de modo a ser um informante-chave, a ser interrogado sobre os actos, as suas ideias ou as suas experiências de vida ou profissionais, cujo grau de pertinência, validade e flexibilidade é analisado na perspectiva dos objectivos de recolha de informações.

<sup>174</sup> Segundo Flores (2005:147 com base em Erickson 1986), entendemos o consentimento informado como um princípio ético e empático da investigação em Ciências Sociais que exige que seja dada aos participantes numa investigação informação suficiente que lhes permita poder decidir se desejam ou não participar e, ao mesmo tempo, visa salvaguardar o anonimato dos actores “na realização e citação das entrevistas”.

<sup>175</sup> A realização do trabalho de campo coincidiu com a realização em Moçambique de três eleições (presidenciais, legislativas e de assembleias provinciais), em 28 de Outubro de 2009. Foi, também, um período de preparação e realização de campanhas eleitorais dos partidos políticos, facto que impossibilitou o contacto prolongado com os informantes privilegiados dado pertencerem a épocas passadas, por um lado, o que merecia identificação dado que alguns já deixaram de residir no país e, por outro, pertencerem ao partido no poder (FRELIMO). Desta maneira, envolveram-se nas brigadas partidárias de caça ao voto. Como se relata no jornal o PAÍS, o absentismo dos funcionários públicos nos locais de trabalho no período em referência. O G19 (países que financiam o OGE) acusam o governo de, “Durante a campanha, os funcionários do Estado eram pressionados a comparecer aos comícios da FRELIMO e a apoiar a sua campanha; as viaturas do Estado e outros meios estatais eram usados pelo partido”, o PAÍS/ 08.03.2010 *in* <http://www.opais.co.mz/opais/>. Por outro, mesmo o índice de desconfiança era maior para alguns contactados que apesar da explicação do objectivo da investigação e, mesmo bem identificados, alguns chegaram de dizer que se tratava de uma questão da nação e outros não nos permitiram entrevistá-los alegando que tinham o nosso contacto e iriam contactar-nos em tempo oportuno o que não passou daí. Para os que se dispuseram, as entrevistas conseguidas apresentam-se rápidas com interferências porque os interlocutores eram solicitados para atender os compromissos partidários. Alguns directores que ainda estão no activo encontravam-

individualidades predefinidas. Mas mesmo assim, não desanimámos, tendo sido possível entrevistar apenas o grupo de actores indicados no quadro a seguir, o que, de certa maneira, constitui uma significativa limitação no nosso estudo. Entretanto, o que foi conseguido, deveu-se à nossa persistência.

**Quadro 2. Perfil dos sujeitos da pesquisa**

<b>Data</b>	<b>Género</b>	<b>Formação Académica</b>	<b>Funções que Exerce</b>
17/09/09	Ci1P (não gravada)	O interlocutor frequenta um curso de mestrado.	Actualmente é estudante de mestrado, ocupou um cargo de direcção nacional.
01/11/09	Ci2P (gravada)	Nível de licenciatura.	Exerce o cargo de director de uma escola secundária. Foi director de um departamento provincial.
25/09/09	E1M (gravada)	Frequenta um curso de mestrado.	Docência numa instituição superior, chefe de um departamento na mesma instituição. Ocupou cargos de director de três escolas secundárias e até de director provincial de educação.
10/10/09 20/10/09	E2M e E2P (ambas gravadas).	Frequenta um curso de bacharelato	É um secretário de uma das unidades residenciais. Foi director de duas escolas secundárias em dois períodos relativos ao nosso estudo.
20/10/09	E1P (gravada).	Frequenta um curso de mestrado	Docente de uma instituição de ensino superior. Exerceu o cargo de director de uma escola secundária.

Onde:

Ci1P - Conversa informal 1 sobre o regime pluripartidário; Ci2P - Conversa informal 2 sobre o regime pluripartidário

E1M - Entrevistado 1 sobre o regime monopartidário (E1); E2M - Entrevistado 2 sobre o regime monopartidário (E2)

E2P - Entrevistado 2 sobre o regime pluripartidário (E3); E1P - Entrevista 1 sobre o regime pluripartidário (E4)

Segundo Lessard-Hébert, Goyette & Boutin (2008:160), a entrevista carece de um propósito (tema, objectivos e dimensões) bem definido. Permite confrontar a percepção do “significado” atribuído pelos sujeitos aos acontecimentos que vivenciam. Ela foi usada como técnica principal para a pesquisa, e, deste modo, foi necessária a elaboração de um guião de entrevista. Portanto, o guião de entrevista, como forma de raciocínio lógico da estrutura da entrevista, serviu-nos de base à realização das entrevistas propriamente ditas. O guião foi constituído por um conjunto de questões abertas, por forma a encorajar respostas livres e abertas configurando uma entrevista do tipo semi-estruturada com questões gerais da investigação (como autonomia, a tomada de decisões, actividades do director, exigências para o cargo de director, documentos orientadores da gestão escolar, participação). Portanto, a sua elaboração foi possível com a colaboração e a orientação do Orientador da Investigação.

Deste modo, o roteiro da entrevista incluía a indicação específica do período histórico relativo ao problema da investigação situado entre a governação monopartidária e multipartidária. Indicava o cargo ocupado pelo entrevistado e a sua identificação (profissional), uma explicação sobre os

---

se ocupados com a publicação dos resultados escolares e, preparação de um plano da escola em relação a preparação dos alunos para os exames finais da 10ª e 12ª classes.

objectivos e a garantia de sigilo quanto às informações prestadas, a utilizar exclusivamente para o fim do presente trabalho (Ver o Apêndice I – Roteiro das Entrevistas). Entretanto, as entrevistas realizadas desenrolaram-se a partir deste esquema básico, não aplicado rigidamente, permitindo deste modo, que o entrevistador fizesse as adaptações necessárias (Lüdke & André, 1986:34) e, simultaneamente, permitiu encorajar a livre expressão dos sujeitos da pesquisa acerca da matéria tratada.

Com esse tipo de entrevista recolhemos opiniões (profissionais), valores e crenças, ideologias, princípios relativos à administração do sistema educativo e da organização das escolas em Moçambique. Portanto, com as entrevistas, através dos discursos dos entrevistados pudemos perceber, a partir das racionalidades dos discursos, as representações que os entrevistados dão sobre a autonomia na administração e na gestão escolar, as lógicas e racionalidades perseguidas e as relações de poder na gestão das escolas secundárias. Assim, os dados provenientes da conversa informal e formal foram registados por escrito no diário do bordo (optamos por registo escrito de modo a precaver-nos de alguma infelicidade para não perdermos taxativamente o seu carácter informativo mais desenvolvido) e transcritos depois de ter havido também, gravação áudio. As gravações também foram pedidas aos interlocutores com garantias de conservá-las até à utilização final do seu conteúdo.

Portanto, baseados em confronto crítico de opiniões como procedimento de autenticidade, a preocupação com o rigor dos processos e das interpretações, a entrevista semi-dirigida ou semi-estruturada e não intrusiva, com os actores, contribuiu para a redução dos enviesamentos ouvindo diferentes autores (informantes-chave) seleccionados antecipadamente, aliás, com atenção foi dirigida a informantes privilegiados de forma deliberada como preocupação de obter uma certa qualidade nas respostas com a preocupação de que estas reflectem a realidade (Bogdan & Biklen, 1994:69-70) estudada, embora reconhecendo que, após a sua transcrição, não foi possível devolver ao entrevistados para conferir os seus pronunciamentos. Aliás, este pormenor foi-nos escusado na conversa inicial com os entrevistados dada a escassez de tempo para um outro encontro, o que nos confirma que estiveram cientes nas informações prestadas.

De uma forma geral, constatámos que em todas as entrevistas os conteúdos foram-nos úteis embora todas tivessem decorrido num contexto de muito receio, fora do ambiente escolar, em ambientes agitados (com pessoas a passarem, a entrarem e saírem, com chamadas telefónicas, situações de ruptura e perda do fio de raciocínio do que as gravações são elucidativas, apesar de serem pessoas abalizadas e de longa experiência nos papéis que representavam nas entrevistas).

Portanto, não se deveu à falta de simpatia para com os entrevistados pois gozávamos de proximidade devido à nossa condição de docente universitário e termos pessoas com influência no ministério e no partido FRELIMO que nos apoiaram, sem que isso fosse interpretado como negociação protocolar ou dependência hierárquica interna ou externa a essas instituições porque os contactos de negociação das entrevistas foram desenvolvidas com os respectivos entrevistados o que consolidava o nosso “estatuto de independência” (Lima, 1998:32).

Aliás, a conversa informal (Ci1P) tinha sido programada para ser entrevista, mas o nosso interlocutor revelou à última hora indisponibilidade, já no local combinado, um espaço aberto de um café da capital do país, na baixa da cidade (“zona da elite”) porque estava sendo solicitado por alguém de alto nível para prestar contas sobre uma determinada actividade e, neste caso, falou em linhas gerais apenas em cinco minutos, sobre o sistema educativo, pois o roteiro de questões foi entregue a todos os entrevistados no período da negociação. O mesmo interlocutor ficou com o nosso contacto telefónico e com o endereço do correio electrónico para responder posteriormente e enviar-nos ou contactar, o que não aconteceu. Aliás, esta atitude foi prática em muitos outros de nível mais alto da hierarquia que não se dispuseram a colaborar, com receio de que as informações em questão, sobretudo as prestadas, fossem divulgadas com as respectivas identificações, havendo outros que chegaram a informar-nos que se tratava de uma questão da nação. Ao que nos parece, não devem ter gostado da perspectiva porque o nosso interlocutor (Ci1P), no início do diálogo, dizia-nos que “essa coisa de autonomia na educação não é uniforme, a maneira de definir em Portugal é diferente em Moçambique tem a ver com os problemas do país”.

Na entrevista (E1M) tivemos uma boa receptividade e o nosso entrevistado que, em cerca de uma hora, abordou com uma certa eloquência o tema tratado, com um discurso mais cuidado revelando construção frásica mais sucinta e uma selecção de expressões referentes à época. Apresentou ideias e opiniões pessoais e uma atitude crítica em relação às práticas o que, segundo ele, dava-lhe um certo conforto, aliás, dizia que o tema o inspirou e prometeu escrever um livro sobre os papéis dos directores escolares no período que lhe coube. O entrevistado (E2M), apresentou em cerca de trinta minutos um discurso preso ao sistema e, em cerca de 40 minutos o entrevistado (E2P), abordou relativamente com um tom crítico e frustrado as práticas pedagógicas referentes ao primeiro período que teve oportunidade de relatar. A entrevista (E1P) decorreu num período de 40 minutos, tendo o entrevistado revelado um discurso consistente, bem fundamentado, com uma atitude crítica, com opiniões e ideias enriquecedoras para o estudo, mas com um certo receio de não tornar públicas as informações a alguém ligado ao partido FRELIMO. Por último, a

conversa informal (Ci2P) mantida no gabinete com televisão ligada, o interlocutor, em cerca de 20 minutos, revelou um certo optimismo na abordagem do fenómeno da descentralização e responsabilizava os professores pelo imobilismo do sistema e uma certa tendência para a defesa das políticas centralizadoras.

## 2.2. Análise Documental

A análise documental é uma das técnicas de grande interesse em pesquisas sociais, pois, ela é indispensável<sup>176</sup> porque a maior parte das fontes escritas e não escritas, são sua base do trabalho de investigação. A análise documental busca “identificar informações factuais nos documentos a partir de questões [...] de interesse” (Lüdke & André, 1986:38). Portanto, ela visa o acesso às fontes pertinentes, fazendo parte integrante da heurística da investigação, sobretudo, em ciências sociais, no sentido da reconstrução crítica de dados que permitam inferências e conclusões e na suposição de que “a heurística visa, portanto, a recolha de documentos interessantes para uma dada investigação” podendo os mesmos, ser livros, jornais, imagens, cartas, testemunhos, processos verbais e muitos outros (Javeau, 1998:84-85). Na presente pesquisa, a “Administração do Sistema Educativo e a Organização das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Recentralização?” teve uma função de complementaridade, isto é, ela foi “utilizada para ‘triangular’ os dados obtidos através de outras técnicas” (Lessard-Hébert, Goyette & Boutin, 2008: 39-40 e 144), neste caso, obtidos através da entrevista.

Segundo Lüdke & André (1986:40-41), em pesquisa documental, pode referir-se ainda a divisão entre fontes escritas e não escritas e ainda dentro destas, as fontes oficiais e não oficiais. Guiados por esses princípios em busca de testemunhos e de dados relevantes sobre a administração educacional, recolhemos a documentação oficial onde as fontes documentais foram analisadas de forma crítica separando-os das fontes oficiais e não oficiais convista a obtermos representações de administração e gestão, as tendências evolucionárias na perspectiva autonómica da escola nos dois regimes administrativos. Procuramos triangular essa informação com os testemunhos obtidos por

---

<sup>176</sup> Para Lüdke & André (1986:39) os documentos como “fonte estável” que podem ser consultados várias vezes e servir de base a diferentes estudos, constituem “uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador”. “Representam ainda uma fonte ‘natural’ de informação, não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre o mesmo contexto; o seu custo em geral é baixo; o seu uso requer apenas investimento de tempo e atenção por parte do pesquisador para seleccionar e analisar os mais relevantes; outra vantagem dos documentos é que eles são uma fonte não-reactiva, permitindo a obtenção de dados quando o acesso ao sujeito é impraticável; e como técnica exploratória, a análise documental indica problemas que devem ser mais bem explorados através de outros métodos, complementando as informações obtidas por outras técnicas de colecta”.

meio das entrevistas semi-estruturadas de modo a enquadrarmos no seu contexto histórico e social e explanarmos processos sociais. Isto é, com atitude crítica questionámos a sua pertinência e eficácia no sistema educativo.

Neste sentido, na presente pesquisa, optámos por fontes escritas, documentos cuja base de apoio foram as fontes oficiais, publicações da República de Moçambique colocadas no Boletim da República (BR), da administração do sistema educativo, tais como, (Leis de Base do Sistema Educativo, Decretos e Despachos, PNE, PEE, Relatórios Anuais, Regulamento Geral de Ensino, portanto, orientações emanadas dos órgãos da administração da educação para conhecer a sua especificidade, a lógica da administração e gestão das escolas (funções e atribuições dos gestores escolares), percebendo o funcionamento das escolas, as suas dinâmicas, de acordo com as questões de pesquisa e outros documentos não oficiais que foram oportunos à pesquisa como por exemplo, revistas e jornais).

Na medida do possível, prestámos atenção à identificação de documentos de outros órgãos como da administração pública ou estatal (Constituição da República (CR) e RGFAE), dos órgãos de consulta/parceria do MEC e da sociedade civil (Relatório do PNUD, Agenda 2025, Relatório da *Open Society initiative for southern África*) entre outros (estatutos do partido FRELIMO) que nos permitiram identificar crenças e ideologias organizacionais, concepções sobre o funcionamento da administração pública, políticas subjacentes às decisões (sobre as escolas e o papel do partido na transformação social ou na linha ideológica da revolução<sup>177</sup>). Neste sentido, de ficar atento a qualquer tipo de documentos, oficial e não oficial, dado que não podemos interrogar testemunhos directos das produções dos documentos, procuramos ainda fazer a necessária “crítica histórica” (Javeau, 1998:85), através de um estudo rigoroso, como material escrito, diferenciamos da pesquisa bibliográfica pela crítica criteriosa na medida em que esta foi feita na fase exploratória como forma de identificar e compreender estudos realizados sobre a matéria segundo o nosso quadro teórico e as questões de investigação por nós propostas. Aliás, ficamos também atentos a diferentes linguagens correspondentes aos seus contextos de produção.

Através dos processos de crítica, optámos por seleccionar diversa informação que achávamos ser a mais relevante de modo a determinar o grau das racionalidades da sua elaboração e, assim, reconstituímos, em contexto temporal os seus espaços social e político que nos possibilitasse ver as

---

<sup>177</sup> Segundo Silva (2004:311-312), na realidade angolana, o papel da revolução socialista defendeu a harmonização dos “discursos e as práticas dos actores” como a “expressão de uma congruência entre o pensamento individual e o ideário político colectivo”, ou seja, uma integração submissa do indivíduo no colectivo. Sendo prioridade da escola e a administração do sistema educativo “a manipulação de símbolos” da autoridade hierárquica do partido e a comunhão de valores em nome da honra e fidelidade à causa da revolução e, por conseguinte, transformando as instituições escolares em “agência ideológica do regime’ educando os actores no espírito conformista mais apropriado à manutenção da ordem”.

continuidades e descontinuidades (rupturas) normativas. Isto é, pela crítica interna procurámos interpretar os textos pelas leituras repetidas com o intuito de compreender o essencial colocando olhares interpelativos sobre a sua redacção, processo iniciado com base na crítica externa com o fim de aferir a sua proveniência e objectivo pelo qual foi produzido e, por fim, a crítica do testemunho como forma de comprovar a sua originalidade pela comparação de outros testemunhos como elementos de credibilidade (entrevistas e documentos ou fontes secundárias).

Foi obtida documentação sobre o sistema educativo, sem grandes dificuldades devido à colaboração do Departamento de Planificação do MEC e, para além da Política Educativa referente ao período pluripartidário, não foram encontrados documentos significativos. Assim, as fontes primárias devido a sua fiabilidade e cientes da sua proximidade e afastamento no tempo para aquilo que foram escritas, constatámos que reproduzem as racionalidades gerais tecnocráticas sobre o sistema educativo aliado às orientações do partido FRELIMO dadas sobre o sistema educativo. No seu conjunto, constatámos que os documentos conferem a uma certeza de conformidade das práticas aos normativos como é certo, não abordam conflitos, esquecendo-se as “infidelidades normativas” em resultado de interesses e percepções distintos da realidade (Lima, 1992:159-160; Lima, 1998:170-180 e 171; Silva, 2004:310), constatadas através dos “códigos de definição de situação” (Bogdan & Biklen, 1994:223), apresentados no ponto a seguir. Admitimos que, aproveitando as margens de autonomia, os actores escolares exploram as fraquezas do sistema centralizado monolítico (Silva, 2004:311), factos que alguns jornais nos proporcionaram<sup>178</sup>. Deste modo, a tentativa e preocupação de privilegiar o trabalho com a diversidade de fontes escritas decorreu da necessidade de garantimos o máximo de credibilização de dados no tratamento e trabalho com os documentos cujo interesse foi analisar o conteúdo desses materiais.

Portanto, a análise documental incidiu nas principais legislações sobre o sistema educativo, sobretudo, nos documentos produzidos entre 1975 e 2000, que foram objecto de estudo de análise de conteúdo “descritivo”, com vista a acedermos a informações e proceder a uma análise da evolução normativa e as detecções das condicionantes do sistema educativo moçambicano. Recolhemos dados relevantes (informações que, de uma forma diacrónica ou evolutiva e extensiva, ajudam a contextualizar os processos de administração e gestão escolar, sobretudo, as racionalidades políticas e burocráticas).

---

<sup>178</sup> Segundo o Jornal Diário Independente de 29/07/de 2009 que reporta casos de corrupção, os desvios de fundo na educação em que: “os funcionários inventam turmas e professores fantasmas, obras inexistentes e outras despesas nas escolas localizadas nas zonas recônditas [...] locais por onde a direcção provincial e a sua equipa de inspectores nunca colocaram os pés”.



### 2.3. Análise de Conteúdo

Tratando-se de um instrumento de pesquisa, a análise de conteúdo é muito frequente em trabalhos de investigação educacional (Esteves, 2006:106; Bardin, 1995:38) e, como uma técnica usada na investigação<sup>179</sup> visa a “descrição objectiva e sistemática do conteúdo manifesto da comunicação” (Vala, 1986:103).

Em relação à análise documental que trabalha com documentos, a análise de conteúdo trabalha mais com as mensagens e, sobretudo, usa a análise categorial temática cuja função é evidenciar passagens que permitem inferir sobre outras realidades (Bardin, 1994:31, Lüdke & André, 1986:41), em pré-análise (leituras flutuantes que permitiram fazer a selecção dos documentos a analisar em função dos propósitos, constituindo um conjunto de documentos seleccionados para o estudo (*corpus*), com base na representatividade, homogeneidade nos períodos em estudo e a sua pertinência no trabalho).

Assim, análise de conteúdo foi usada para analisar e interpretar as entrevistas dos protagonistas e os documentos da pesquisa, produzidos centralmente, pretendendo inferir dos discursos, as opiniões, convicção e crenças dos actores.

A análise de conteúdo como “técnica de tratamento de informação” (Vala, 1986:104), usada nesta investigação, foi constituída de maneira a analisar categorias sobre a burocracia como directriz da investigação, posteriormente, criadas (como centralização, descentralização, participação, autonomia, hierarquização, gestão escolar, racionalização, especialização do director da escola, uniformização, burocratização) em função dos pressupostos constituídos e das perguntas de partida do presente trabalho de modo a permitir fazer as inferências dos dados obtidos na investigação. Deste modo, as “entrevistas e as conversas”<sup>180</sup> realizadas no percurso investigativo, visavam colher opiniões profissionais, sentimentos dos sujeitos da pesquisa sobre a administração

---

<sup>179</sup> Ela é “uma técnica de investigação que permite fazer inferências, validas e replicáveis, dos dados para o seu contexto” (Vala, 1986:103 baseado em Krippendorf, 1980). “conjunto de técnicas de análise de comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 1995:42).

<sup>180</sup> Estas técnicas, de acordo com Bogdan & Biklen (1994:223), permitiram-nos obter “códigos de definição da situação”, isto é, conseguimos sistematizar dados que os sujeitos definem particularmente, significando para nós um olhar crítico, dos actores, o que lhes desagrada, ou seja, os principais conflitos de interesse inerentes ao sistema administrativo das escolas. Contam-se: o bloqueio das nomeações definitivas dos professores assim como para os cargos de director que ficam anos e anos sem a recompensa pelo exercício; a desvalorização, precariedade da situação social da classe dos professores em relação a outras profissões como a dos médicos e magistrados que são formados pelos professores, facto que obriga a prática de alternativas de subsistência (negócios, leccionação em mais de uma escola (professores turbo), a prática de corrupção) “para compensar os salários magros” (Silva, 2004:320); a burocratização do ensino e da gestão escolar, nomeações para o cargo de director com base no amiguismo, compadrio e partidarização do cargo, aliado a não existência de critérios transparentes na avaliação real do desempenho, resultante de um “estilo de gestão autocrático limitando a participação” dos professores na vida da escola, ao que (*ibid.*) vê o receio de qualquer pedido de colaboração, como seja interpretado como incompetência para administrar a escola.

do sistema educativo e, com os documentos, a evolução das políticas educativas e as suas racionalidades na gestão das escolas secundárias aspectos que se tornaram objecto de atenção na análise de conteúdo. Transcritas na sua plenitude, as entrevistas constituíram uma fonte com um potencial extensivo de informação onde estabelecemos categorias de análise através da construção de uma grelha de análise, a constituição de categorias e inferências ou comentários interpretativos.

Em análise categorial, criámos uma “atmosfera de convergência conteudal” a partir da procura de ocorrências significativas de temas recorrentes às inferências do estudo com o intuito de evitar “análise atomistas e fragmentadas” (Lima, 1998:34) que poderiam colocar o estudo em interpretações reificadas. Nessa senda, a fundamentação de todo o material recolhido teve como preocupação a qualidade e fiabilidade da informação. Nesta categorização as entrevistas e conversas obedeceram uma ordenação numérica, identificadas no Quadro 2 - Perfil dos sujeitos da pesquisa. Com essa maneira de estruturação, pudemos dispor de dados já reduzidos e classificados e uma grelha que seguia os nossos propósitos investigativos (Ver o Apêndice II - Grelha de categorias de análise).

Portanto, a análise de conteúdo foi fonte de leitura da evolução das políticas educativas segundo as categorias de análise para confrontar e complementar outras informações.

### **3. A análise dos dados**

Na fase exploratória do estudo surgiu a preocupação e a necessidade de juntar a informação, analisá-la e torná-la disponível<sup>181</sup>, isto é, após um determinado período de permanência no campo, o pesquisador pode preparar um relatório curto e sintético, trazendo a análise de um determinado facto, o registo de uma observação, a transcrição de uma entrevista (Lüdke & André, 1986:22). Neste contexto, após a realização do trabalho de campo, as transcrições de entrevista e outras ocorrências foram comunicadas ao orientador da pesquisa e, de seguida remetemo-nos às perguntas de partida constantes na introdução do trabalho. Foi realizado o tratamento como um processo de vai-e-vem, um processo sistemático de busca e de organização selectiva (dos materiais recolhidos e acumulados desde as entrevistas, conversas informais e análise documental) com o objectivo de aumentar a sua compreensão, permitindo apresentar aquilo que o investigador encontrou (Bogdan

---

<sup>181</sup> A análise de dados em abordagens qualitativas, significa “trabalhar” todo o material obtido durante a pesquisa, ou seja, os relatos de observação, as transcrições de entrevista, as análises de documentos e as demais informações disponíveis, entretanto, a análise implica, num primeiro momento, a organização de todo o material, dividindo-o em partes, relacionando essas partes e procurando identificar nele tendências e padrões relevantes (Lüdke & André, 1986:45).

& Biklen, 1994:205) após a realização de processos como a codificação, a categorização e a inferência. (Bardin, 1994:31).

A análise revestiu-se de um carácter indutivo e não com o objectivo de confirmar ou infirmar hipóteses construídas com antecedência (Bogdan & Biklen, 1994:50). Mas estabelecemos categorias que, logo na triangulação, apareceram com mais frequência e, assim, desenvolvemos interpretações à luz da problemática em estudo - a administração educacional no contexto da centralização e descentralização. Essas tendências e padrões foram reavaliados<sup>182</sup>, buscando-se relações e inferências num nível de abstracção mais elevado, a partir do referencial teórico do estudo que nos forneceu a base inicial a partir do qual foi feita a classificação dos dados. Portanto, sem perder a objectividade, a análise esteve presente em vários estádios da investigação tornando-se mais sistemática e mais formal após o encerramento da colecta de dados (Lüdke & André, 1986:45 e 48). Aliás, segundo Bogdan & Biklen, (1994:205) a “análise de dados é um processo de busca e de organização sistemática de transcrição da entrevista [...] e outros materiais que foram sendo encontrados” através de outras técnicas complementares. Deste modo, tomámos várias decisões sobre áreas que necessitam de maior exploração (conflitos de interesse), aspectos que deveriam ser enfatizados, outros que puderam ser eliminados e novas direcções a serem tomadas.

O procedimento de elucidar conceitos e interpretar o conhecimento disponível em teorizações e lógicas explicativas permitiu fazer registos que ajudasse a criar e desenvolver um quadro conceptual perceptível, rico, com um potencial heurístico o que nos leva a afirmar que a agenda da administração do sistema educativo se centraliza na racionalidade administrativa, sendo impeditiva da participação de vários actores na gestão das escolas, factor de maior realce do poder nos órgãos superiormente hierárquicos da administração e gestão central e uma parte deslocada aos órgãos de nível intermédio (direcções provinciais e distritais e de cidade), o que anula a iniciativa e criatividades dos escalões inferiores, sobretudo, as organizações escolares em miniatura e aí figurando o tipo de gestão das escolas secundárias.

---

<sup>182</sup> Para Lüdke & André (1986:48), a análise não se restringirá ao que está explícito no material mas desvelará mensagens implícitas, dimensões contraditórias e temas sistematicamente “silenciados” ou seja, a consideração do conteúdo manifesto quanto ao conteúdo latente do material.

## CAPÍTULO VI - ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

### 1. Organização do Sistema de Ensino de 1975 a 1999

No âmbito da revolução popular que tirou o país do jugo colonial, sucederam-se momentos de programação e definição de novas estruturas no sistema educativo que agiam no sentido da mobilidade e democratização do ensino como lemas do projecto político. Segundo Mazula (1995:188), o MEC colocou uma estrutura organizacional do sistema educativo distinta do período colonial (modelo de segregação educacional) que consistia em: i) ensino oficial e ensino indígena; ii) numa estrutura fragmentária com multiplicidade de cursos profissionais depois dos quatro primeiros anos; iii) falta de coordenação entre os diversos cursos profissionais, depois dos quatro primeiros anos de escolaridade; iv) sistema de ensino de 11 anos, que obedecia a uma estrutura de 4-2-3-2-Universidade; v) não permitia uma saída para a vida activa e ingresso num novo nível ou subsistema; e vi) os objectivos e conteúdos eram diferentes e não articuláveis.

A nova estrutura criada através da Lei nº 4/83, de 23 de Março, terminou com a organização “monopólio racial” da escola, pondo em prática um SNE, com uma estrutura organizacional que integrava todos alunos sem nenhuma distinção da raça, religião ou outro critério e caracterizou-se por ser: i) um sistema único, laico e público; ii) escolaridade primária gratuita de 4 para 7 anos, sem primeiro ciclo; iii) subsistemas articulados e integrados; iv) unicidade do sistema; v) Ensino Secundário Geral, Ensino Técnico e Formação de Professores de três níveis; vi) Sistema de Ensino de 12 anos que obedece a seguinte estrutura: 7-3-2-Universidade; vii) possibilidade de saída para vida activa no fim de cada nível, ou ingresso num novo; viii) definidos objectivos e conteúdos gerais do sistema; e, ix) carácter politécnico do Ensino Primário (Artigos, 2-8; Mazula, 1995:188), (Ver o Anexo, Lei 4/83).

Face ao crescimento dos efectivos escolares e a satisfação da procura pelos serviços de educação, o sistema, confrontado com outros factores internos e externos, caracterizou-se por práticas administrativas similares ao depósito. Segundo o Decreto Presidencial nº 71/83<sup>183</sup>, o que rompeu com o cariz popular, fazendo com que as relações de poder passassem a ser controladas centralmente. Isto é, o MEC tornou-se no protagonista e “obreiro da escolarização”, promovendo uma organização de pendor *taylorista* (de vigilância apertada). Porém, o sistema caminhou para a

---

<sup>183</sup> Este decreto reconhecia o MEC que apoiando-se no Decreto Presidencial nº 4/82 como única entidade capaz de administrar o SNE, dirigir escolas, inovar e introduzir e coordenar a actividade científica e mudanças nos estabelecimentos de ensino numa visão única e terminada.

cristalização de relações e contenção de estruturas, daí o “conflito cultural” (Mazula, 1995:191), entre a nova organização do SNE e a comunidade local, que via os seus anseios não representados o que, mais tarde, veio a originar num “cancro da burocracia”, a “*reformite*” (Crozier, 1995:42), onde as tentativas de solução sempre foram “prescindindo da participação popular e democrática” (Souza, 2002:95). A conferir isso, como “personalização hierárquica” na Lei nº 4/83, temos:

Art. 38º “O MEC é responsável pela planificação, direcção e controlo da administração do SNE, assegurando a unicidade do sistema” Art. 39. 1. “os currículos e programas têm um carácter nacional e são aprovados pelo Ministro da Educação e Cultura” Art. 42º “O MEC, ouvido o Conselho Nacional de educação, aprova os regulamentos de cada um dos subsistemas e realiza as necessárias adaptações e correcções”.

Deste modo, cada ministro que passa, chama a si o controlo do sistema implementando reformas que só apostam nos currículos de ensino mantendo intactos os métodos e a estrutura da escola, sem perceber que também a estrutura da escola necessita de reformas, ou seja, se as reformas fossem acompanhadas do incremento da capacidade institucional da escola, se calhar teríamos o compromisso e chegaríamos à conclusão de perceber: i) o que realmente origina e estimula a participação na escola, ii) desperta a criatividade, iii) dirige o interesse e a solidariedade social no sistema educativo. Aliás, seria também, uma educação contra o desenvolvimento de estruturas de gestão e de responsabilidade individual na escola e de resgate dos valores patrióticos, éticos, morais e cívicos a começar nas famílias, portanto, contra a tal propalada crise de valores ou da “degradação moral” (Agenda, 2025:139) e de “produção de riqueza” onde, os alunos deixariam de ter uma atenção passiva e hierárquica<sup>184</sup>.

Portanto, entendemos que a qualidade de ensino e, sobretudo, das escolas, passaria também, pela política de descentralização para órgãos locais e participados de administração do sistema educativo cedendo autonomia os estabelecimentos de ensino nas questões de projecto educativo<sup>185</sup>, condicionando um “funcionamento políptico” com “múltiplas lógicas e racionalidades” (Estêvão, 1998:345). Segundo a Lei 4/83, a organização do sistema educativo hierarquiza-se em cinco subsistemas:

Artigo 8º “o SNE é constituído pelos seguintes subsistemas: subsistema de educação geral; subsistema de educação de adultos, subsistema de educação técnico-profissional; subsistema de formação de professores e o

---

<sup>184</sup> Segundo Crozier (1995:48), a atenção passiva e hierárquica dos alunos no sistema educativo consiste em os alunos não se “ouvirem”, senão no mestre, como também, não aprendem a discutir ou participar na aula com ânimo e tolerância.

<sup>185</sup> Quer dizer, numa dimensão política e técnica, as escolas encarregavam-se da constituição de turmas, elaboração de horários, plano de identificação de necessidades, formação, recrutamento e afectação de docentes e sua distribuição em critérios locais da escola, apoiando-se na flexibilidade na organização e funcionamento da escola, serviços de apoio educativo e adopção de complementos locais e estrangeiros do currículo, podendo desenvolver relações, num funcionamento democrático e pela participação dos intervenientes da escola, ou seja, professores, pais, alunos e os funcionários não docentes.

subsistema de educação superior”. Art. 9º - Níveis “O SNE está estruturado em quatro níveis: primário, secundário, médio e superior”.

Deste modo, encontramos momentos de organização que proporcionam ao planificador central ordenar tudo de forma racional, buscando objectivos e, em simultâneo, controlando resultados, o que não é trivial na educação pois, no dizer de Crozier (1995:23), “os meios humanos, não se dobram tão facilmente aos objectivos”. Entretanto, esta maneira de organização do “tipo consenso antecipado e imposto”, para além de ser estranho nas organizações educativas, não se compadece com o princípio de que as organizações são instáveis e imprevisíveis, pelo seu grau demasiadamente elevado de ambiguidade, complexidade e incerteza dos seus objectivos considerados pouco claros e em conflito, pois, as tecnologias são também consideradas ambíguas e incertas (Lima, 2001:29). Tal facto, nas escolas segundo os nossos entrevistados reflecte-se da seguinte maneira:

“[...] as pessoas reclamavam as condições de trabalho [...] Havia descontentamento, não se pode dizer que não houve descontentamento [...]” (E1M).

“Os professores a partir de 1984 tomaram uma atitude diferente, diferente no sentido de que [...] houve também uma desorganização na educação, portanto, foi um período de libertinagem, libertinagem porque as orientações e maior número das orientações não eram cumpridas porque primeiro eram motivados pelo nível académicos dos professores, outros tinham um nível académico superior e alguns directores tinham um nível académico baixo, outros por questões de vencimentos baixos, também contribuía para essa desordem, outros pelo [...] amparo social, [...] não tinham onde pudessem planificar as suas aulas [...]. Mas de qualquer das maneiras essa libertinagem teve como consequência a fuga de muitos professores na educação (...) verificaram que educação para eles era perca de tempo e acabaram por abandonar [...] não havia uma linha exacta”(E2M).

Para além da organização e estrutura do SNE, em comparação com a estrutura colonial, a principal novidade no sistema, segundo Mazula (1995:182), é a introdução do SFP e o SEA. Assim, o Decreto Ministerial nº 39/86, de 23 de Julho, determinou o nível de exercício da função docente no ensino secundário e a habilitação dos professores formados na UEM. Entretanto, no contexto da implementação de teorias neoliberais no sistema educativo, abriu-se a “descentralização decretada” que consistiu numa tendência do MEC ceder o encargo da educação a outros intervenientes. Referimo-nos à autorização do exercício de actividade de ensino e da liberalização da prática de explicador como complemento do ensino ministrado e em reconhecimento da propriedade e gestão privada na educação, através do Decreto-Lei 11/90, de 1 de Junho em honra ao V Congresso da FRELIMO, como se nota no seu preâmbulo:

“No processo da democratização do ensino iniciado após a proclamação da Independência nacional, o governo moçambicano empreendeu esforços na formação de professores, alargou a rede escolar, desencadeou acções de alfabetização e educação de adultos, concebeu e iniciou a implementação do SNE”. “O V Congresso do partido FRELIMO, reafirmou que a política seguida era correcta mas que ao mesmo tempo era necessário abrir a

possibilidade de outros sectores da comunidade participarem no sistema de ensino, permitindo maior acesso e sucesso escolar”.

Este facto originou tendências de insensibilidade face aos problemas que o país vivia, em particular, a guerra civil e as mudanças nas relações laborais entre empregadores e empregados, degradando o poder económico da maior parte da população e dos demais pais e encarregados de educação em particular. Neste contexto, o sistema educativo foi o mais penalizado e foi a partir daí que se começou a questionar a qualidade de ensino. Face a isso tudo, pelo Decreto Ministerial nº 66-A/90, de 25 de Julho, o MEC incrementou uma organização de escolas segundo várias nomenclaturas que, na sua óptica, “pressupõe o funcionamento eficaz da administração escolar e uma rede bem desenvolvida com recursos humanos e materiais necessários”. Eis textualmente as evidências da lei:

“Artigo 1. As instituições de Educação Geral que ministram os níveis secundários e/ou médio do SNE passam a designar-se por ‘Escolas Secundárias’; Podendo leccionar conjuntamente o 2º grau do ensino Primário. Artigo 2. As instituições de educação geral que ministram o nível primário de 1º e 2º, graus do SNE passam a designar-se por ‘Escolas Primárias’”

Essa reestruturação veio a reflectir-se na Lei 6/92, onde o MEC implementa as medidas económicas de iniciação e complemento da nova maneira de estar numa sociedade capitalista e saiu em salvaguarda da escola primária de sete classes. Já no PEE (1999-2003:9-11), reconhecem-se os grandes problemas do SNE, como o acesso limitado às oportunidades educativas (com ênfase aos jovens do sexo feminino) e a baixa qualidade do ensino e o elevado custo da expansão do acesso e da melhoria da qualidade do ensino. Numa relação corporativa e no interesse e configuração do sistema educativo, o MEC adoptou uma organização do tipo agrupamento de classes da escola primária, designadamente, “Escolas Completas”, ou seja, a unificação dos dois níveis da educação básica, com vista a aumentar o número de escolas que oferecessem as sete classes do ensino primário. Por conseguinte, reconheceu ainda que as estruturas e os conteúdos dos *curricula* nas escolas primária e secundária eram inadequados para uma economia de mercado e para as exigências sociais, por serem bastante rígidos e prescritivos, deixando pouca ou nenhuma margem para as adaptações aos níveis regional e local (*ibid.*).

A mesma reestruturação aconteceu também no ensino secundário onde, na Lei 4/83, o 2º nível de educação geral congregava três classes: 8ª, 9ª e 10ª classes e na Lei 6/92, o Ensino Secundário Geral aglutinou-se em cinco classes que estavam subdivididas em dois ciclos: a) o 1º, da 8ª à 10ª,

classes e, b) o 2º, integrando a 11ª e a 12ª classes que, na anterior lei, faziam parte de um outro nível de ensino, o ensino Pré-Universitário, como se ilustra, abaixo:

Lei nº 6/92. Art.6º. “O SNE estrutura-se em ensino pré-escolar, ensino escolar e ensino extra-escolar”. Art.12º 1. “O nível secundário do ensino geral compreende cinco classes e subdivide-se em dois ciclos: a) 1º Ciclo, da 8ª à 10ª classe; b) 2º Ciclo, 11ª e 12ª classes”.

Portanto, tratou-se de uma política de unificação e centralização do sistema educativo que permite a homogeneização e aos serviços de inspecção escolar reforçar o seu acompanhamento aos estabelecimentos de ensino. Aliás, a mesma política (na Resolução nº 8/95 que aprova a PNE), no Ensino Básico, passou pela revitalização das Zonas de Influência Pedagógica (ZIPs), isto é, uma organização local das escolas, tipo agrupamento vertical, criada para acelerar o controlo face a outra característica organizacional da administração das escolas, os agrupamentos horizontais das escolas primárias, de sete primeiras classes, frequentadas por crianças de 7-14 anos (na Lei 4/83) e, 6-13 anos (na Lei 6/92), subdivididas em dois graus: 1º Grau, da 1ª à 5ª, classes e 2º Grau, 6ª e 7ª classes. Esta estruturação evidencia que impera a lógica burocrática e mecanicista, da hierarquia organizacional das escolas no sistema educativo, de uma “descentralização retórica” dado que proporciona um outro controlo que valoriza a inspecção sobre as escolas da mesma região, enquadrando-se no que Lima (2004:7) designa de “recentralização do poder por controlo remoto”, facto que se constata no preâmbulo da existência do controlo:

“Revitalização das ZIPs os serviços de supervisão pedagógica e de inspecção escolar serão reforçados para permitir um acompanhamento mais sistemático da actividade docente”. “A inspecção escolar é um instrumento importante para o acompanhamento e melhoria da qualidade da educação. As suas responsabilidades consistem em inspecionar e apoiar os professores no processo de ensino-aprendizagem e manter o ME informado sobre o estado dos serviços educativos” (PNE, 1995).

De acordo com a Lei 4/83, no artigo 32º, o SFP, já o PEE concebe a formação de professores como a força motriz para manter o progresso da escolarização primária universal, isto, pelo papel relevante do professor como agente de educação, formação e transformação e ainda por este ramo constituir a fonte natural de alimentação do corpo docente e administradores escolares de todos os subsistemas do SNE. Assim,

“1. O SFP, nos seus objectivos, assegura uma qualificação pedagógica, metodológica, científica e técnica do corpo docente para os vários subsistemas, com um carácter profundamente ideológico que confere ao professor a consciência de classe que o torna capaz de educar o aluno nos princípios de Marxismo-Leninismo”.

Entretanto, a correlação entre a formação e a ideologia socialista fundamenta-se na Lei nº 4/83, nos objectivos gerais do SNE, da seguinte maneira:



Art. 4º “e) formar o professor como educador e profissional consciente com profunda preparação política e ideológica, científica e pedagógica, capaz de educar os jovens e adultos nos valores da sociedade socialista”.

A formação de professores realizada em instituições especializadas e, segundo o Diploma Ministerial nº 39/86 de 23 de Julho, encontra-se estruturada da seguinte forma:

Artigo 1º “os cursos de formação de professores realizados pela UEM com a duração de dois anos e cujo ingresso se realize com a 9ª classe ou equivalente habilitam os seus titulares ao exercício da função docente em estabelecimentos escolares do nível de 7ª à 9ª classes, nas respectivas disciplinas de especialidade. Art. 3. “os cursos de formação de professores realizados pela UEM com a duração de dois anos e cujo o ingresso se realize com a 11ª classe ou equivalente habilitam os seus titulares a leccionar as disciplinas de especialidade em estabelecimentos escolares de 10ª e 11ª classes”.

É frequentado por jovens formados pelos subsistemas de Educação e trabalhadores vindos de áreas afins, produção e serviços que tenham habilitações necessárias para o ingresso. Porém, a formação compreendia dois níveis: “Nível Médio e, o Nível Superior” (Lei 4/83, artigo 32º).

Entretanto, na prática e devido à carência aguda de professores no ensino primário<sup>186</sup>, havia professores ensinando todas as classes do Ensino Primário até ao superior (Mazula, 1995:184). Adoptaram-se diferentes variedades de modelos de formação (MINED, 1996:42). Em 1987 introduziu-se o modelo de formação de 9ª+2 anos, sendo que, até ao ano de 1989, ano em que se introduziu a 7ª classe do 2º Grau do Ensino Primário, entrou em vigor outro modelo de transição de 6ª+3 anos. Desde 1990, os cursos de formação de professores neste nível funcionam com o nível de ingresso de 7ª+3 anos, previstos no SNE (Mazula, 1995:187). Tal facto é explicado da seguinte maneira:

A formação inicial e o aperfeiçoamento contínuo dos professores: “à medida que se forem criando condições materiais, humanas e financeiras, os actuais cursos de 7ª+3 serão eliminados e gradualmente substituídos pelos cursos a serem ministrados nos Institutos de Magistério Primário, cujo ingresso será feito com a 10ª classe. Estes cursos terão a duração de 2 anos. Em coordenação com a UP, serão concebidos e postos em funcionamento cursos virados para o bacharelato ou licenciatura em ensino primário, tanto para formadores de professores deste nível, como para docentes do ensino primário em geral” (PNE, 1995).

Segundo o artigo 34º da Lei 4/83, o subsistema de formação e aperfeiçoamento do professor organiza-se em três domínios: “Formação inicial; Formação em exercício e, Formação permanente”<sup>187</sup>. O subsistema de educação superior realiza a formação inicial dos professores para os níveis secundário e médio do subsistema do SNE, com a duração de 4-5 anos. No entanto, este subsistema, segundo o normativo, caracteriza-se no artigo 36 pela

---

<sup>186</sup> Trata-se de: i) Professores do Posto (4ª classe +4 anos de formação), formados nas antigas escolas de Habilitação de Professores do Posto antes da Independência; ii) professores do Magistério Primário também formados antes da independência e nos primeiros anos a seguir à independência, com o antigo 5º ano dos liceus; e iii) Professores dos Centros de Formação de Professores Primários (CFPP) com 7ª classe+3 anos de formação. Nestes centros foram formados professores com 6ª+1ano; 6ª+6meses.

<sup>187</sup> Sobre o desenvolvimento destas materiais aconselhamos a ver com mais detalhes Mazula (1995:184-187).

“[...] formação de profissionais técnicos e científicos com um alto grau de qualificação e um profundo conhecimento da realidade nacional e das leis de desenvolvimento da natureza, da sociedade e do pensamento, para participarem no desenvolvimento e defesa do país e da Revolução, realizando-se em estreita ligação com a investigação científica”.

Os objectivos da formação de professores resumem-se no artigo 33º da Lei 4/83, que visam:

“1. Assegurar a formação integral dos docentes, munindo-os da ideologia científica do proletariado, capacitando-os para assumirem a responsabilidade de educar e formar os jovens e adultos; 2. Forjar no professor [...] consciência patriótica e revolucionária, baseada nos princípios do Partido FRELIMO; 3. [...]. 4. Conferir ao professor uma formação psicopedagógica e metodológica assente nos princípios da pedagogia socialista e ajustada às exigências do processo revolucionário moçambicano; 5. Permitir ao professor uma elevação constante do seu nível de formação político e ideológica, científico-técnica e psicopedagógica”.

No entanto, a necessidade da formação integral do professor e, sobretudo, da escola, aclara o interesse de se apostar num pluralismo metodológico e de ideias em respeito à diversidade social na abordagem dos fenómenos educativos dado que as “organizações são construções sociais ou humanas” (Barroso, 1995:51) o que não afasta a hipótese do professor ter uma visão dinâmica da escola apesar de a sua responsabilidade e atitude reflexiva serem mescladas com a política partidária. Esta matéria, na questão do conhecimento, não compactua e não se compadece com a “escola cidadã”<sup>188</sup> pois, os valores invocados nela, não devem ser apenas consagrados e adquiridos num processo de formação imediato e terminado, mas que seja num processo permanente e também praticado na escola, facto que só é possível accionando as práticas sociais democráticas<sup>189</sup>.

Para além do recuo nos objectivos políticos partidários, na Lei 6/92, na formação dos professores, segundo o artigo 33º, reconhece-se a formação integral, científica, técnica e psicopedagógica do professor. E em relação aos níveis de ocorrência da própria formação, no artigo 34º, ela obedece a três estruturas organizacionais:

“1. Nível Básico, que realiza a formação de professores do ensino primário do 1º Grau, cujo ingresso é a 7ª classe; 2. Nível Médio, é a formação inicial dos professores do ensino primário e dos professores de práticas de especialidades do ensino técnico-profissional, e o nível de ingresso corresponde à 10ª classe do ensino geral ou equivalentes; 3. Nível Superior, realiza a formação dos professores para todos os níveis do ensino, cujas habilitações de ingresso correspondem à 12ª classe do ensino geral”.

---

<sup>188</sup> Segundo Gadotti & Romão (1997:43), para evitar o “*apartheid social*” reconhecem a escola cidadã quando concretiza: “a) a formação para a cidadania activa” [...] isto é, com autonomia aprofundar a participação da sociedade civil organizada na própria instância de poder institucional da escola; e b) “educação para o desenvolvimento”, onde aposta na “educação básica de qualidade” com “investimentos na educação” sem comprometer outros níveis escolares.

<sup>189</sup> Becker (2001:45 e 60) reconhece o papel do professor da seguinte maneira, “o trabalho docente alienado só pode gerar em discente alienado”. Portanto, o que o professor precisa saber é como se constrói o conhecimento do aluno, isto é, “construção através de um processo de abstracção reflexivamente” em que o aluno consiga criticar a prática do seu professor através da sua vivência, pois, “não existem duas escolas iguais” mas cada uma com sua contradição (Gadotti & Romão, 1997:43), bem como os alunos também não são iguais.

O MEC, ao organizar este subsistema em três níveis, confirma a adopção e institucionalização daquilo que vinha acontecendo na anterior lei, isto é, a oficialização das práticas escolares, ao reconhecer o nível básico de formação que, em parte, teve a ver com a proliferação no sistema educativo de professores sem formação psicopedagógica e ainda pelos diferentes modelos de formação que o subsistema experimentou durante o período de administração do sistema educativo e, mais uma vez, prova a ingerência dos níveis locais na governação e direcção das escolas. Aliás, o MEC, ao definir que o “funcionamento eficaz das escolas” passava pela afectação de recursos humanos e materiais necessários, introduziu carreiras profissionais da educação, para as escolas primárias e secundárias, determinando os respectivos quadros de pessoal no ensino secundário, as funções de direcção e chefia pelo Diploma Ministerial nº 66-A/90, representados e compostos por: i) director da escola, ii) director adjunto pedagógico, iii) chefe da secretaria e iv) chefe de internato.

Entretanto, a formação dos professores em todos os níveis, na Lei 4/83 e Lei 6/92, para além de ser menos longa, pela exiguidade de professores (apostada na reconstrução do país e quantidade) e sem possibilidade de auto-didactismo devido à ausência do espírito académico e profissionalismo, é propensa ao conformismo, ou seja, sujeita a “critérios unicistas da definição ortodoxa de verdade científica” (Estêvão, 1998:346) devido à adopção de metodologias de “fidelidade aos manuais” (Mazula, 1995:187), baseadas numa relação “vertical”, caracterizando-se por uma pedagogia centralista e burocrática, proporcional à assimilação de conteúdos de forma mecânica<sup>190</sup>.

O ensino superior, segundo a lei 6/92, pela sua importância e complexidade, é regulado por um instrumento específico que é a Lei nº 1/93, sobre a actividade do ensino superior em Moçambique. Deste modo, as instituições dessa natureza são pessoas colectivas de direito público, com personalidade jurídica e gozam de autonomia científica, pedagógica e administrativa. Assim, no ano 2000, foi criado o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia (MESCT), para desenvolver as seguintes actividades: i) formulação de políticas; ii) supervisão, controlo e regulamentação; iii) avaliação e monitoria; iv) promoção e divulgação e, v) recursos humanos (MEC, 2001:17-18). Neste contexto, isto constitui uma autonomia relativa, cujo imperativo é mais político que técnico, sendo uma maneira de procurar reestruturar ou manter o controlo das

---

<sup>190</sup> O mecanicismo na assimilação dos conteúdos torna os “especialistas sem visão”. Segundo Crozier (1995:47), obedece à linearidade na evocação dos conhecimentos, ou seja, permite raciocinar o memorizado o que limita a abordagem do complexo.

instituições de ensino superior que nasciam nesse período para além de ser o ramo onde é notória a política neoliberal<sup>191</sup>.

Em síntese, pode-se considerar que a organização do sistema educativo entre 1975-1999 obedeceu a princípios de unicidade, de mobilidade entre os diferentes níveis e a democratização (de acesso) no ensino e na relação entre os objectivos e conteúdos. A reforma baseada na Lei 4/83 alterou os currículos do ensino colonial mantendo os métodos e as estruturas de poder na gestão escolar. Hierarquizou o sistema educativo em 5 subsistemas (SEG, SEA, SETP, SFP e SES). A única inovação na estrutura organizacional, em comparação com o sistema colonial, é a introdução do subsistema de formação de professores e o subsistema de educação de adultos.

O decreto nº 39/86 determinou a habilitação dos professores de nível superior para exercer a docência no ensino secundário. Com a liberalização do ensino, pelo Decreto 11/90, a docência elitizou-se pela procura de professores com formação superior, através das escolas privadas e a carreira seguiu o princípio da antiguidade.

O decreto ministerial nº 66-A/90 incrementa uma nova organização das escolas secundárias que, na óptica do legislador, pressupunha um funcionamento eficaz da sua administração, isto é, as escolas secundárias que ministravam o nível médio poderiam leccionar o 2º grau do ensino primário que antes não fazia parte. Com a mudança da constituição em 1990, que almejava o multipartidarismo, é aprovada a Lei 6/92. O Estado centra a sua atenção no ensino primário de escolaridade obrigatória (sete primeiras classes).

Em ambiente de paz no PEE 1999-2003, identificados os problemas do sistema educativo, a pouca cobertura da oferta e a não existência da capacidade institucional, resplandece uma nova estrutura designada por escolas completas, no ensino primário e no ensino secundário e, de acordo com o artigo 6º da Lei 6/92, a estrutura seguia: i) 1º ciclo (8ª a 1ª classes) e ii) 2º ciclo (11ª e 12ª classes).

Esta uniformização e recentralização do poder visava permitir aos serviços de inspecção acelerar o controlo no sistema educativo, estabelecendo, portanto, uma lógica taylorista de supervisão.

---

<sup>191</sup> A ideia neoliberal ou ideologia liberal consiste, segundo (Gadotti & Romão, 1997:30 em J. Bentham), em “ninguém melhor do que o interessado para saber o que é do seu interesse, isto é, o interesse genuíno dos actores sociais determina a legitimidade de sua autodeterminação”. Para Afonso (1995a:33) baseia-se na “implementação de uma filosofia de mercado pela valorização das políticas de escolha educacional e de privatização”. Aliás, em 1991 o MESCT já se tinha publicado o diploma ministerial que instituiu exames nacionais para admissão ao ensino superior. [http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo\\_inst\\_ens\\_sup/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo_inst_ens_sup/). Extraído, 5/04/2010.

Sublinha-se a relevância da formação dos professores, como subsistema que alimenta todos os subsistemas incluindo a gestão das escolas pois, nunca houve uma formação específica para o exercício dessas funções. Com este propósito, a ideologia do regime monopartidário era fomentada, alia-se ainda a maior necessidade de procura de professores no sistema e, desta maneira, a formação fragmentou-se em diferentes modelos em termos de níveis pois continuou o modelo legal burocrático.

O ensino superior aparece como uma única entidade dotada de autonomia e, pela liberalização do sector, passou a ser regulado pela Lei 1/93.

## **2. O burocrático instituído na administração do sistema educativo entre 1975 e 1992**

Com o fim do período colonial e logo após o período da “autogestão escolar”, o Estado iniciou o processo de centralização e construção de uma política educativa implementada através do Decreto-Lei 4/83, de 23 de Março, como medida estruturante desse período<sup>192</sup> que visava:

“A erradicação do analfabetismo; a introdução da escolaridade obrigatória; a formação de quadros para as necessidades do desenvolvimento económico e social e da investigação científica, tecnológica e cultural”.

Trata-se de um período de administração educacional marcado pela dominação exclusiva do Estado, onde o MEC, baseado na concentração de poderes e funções, se lançou na mudança da política educativa colonial, pondo em marcha uma nova visão educativa, tradicionalmente originária e mais próxima do poder popular autogestionário<sup>193</sup>, instituído em “revolução popular”. Aliás, já antes da aprovação da referida lei, o MEC agia em função de um documento orientador visando fazer face à promiscuidade na acção educativa, designado “Orientações e tarefas escolares obrigatórias para o ano lectivo de 1980”, que continha a Resolução sobre a Educação (MEC, 1979:5-6) que funcionava como directriz, referindo na sua introdução que

“Desde a independência até hoje, desenvolvendo as experiências obtidas nas zonas libertadas, durante a luta armada de libertação nacional foram alcançadas importantes vitórias no campo da educação. A V Sessão do Comité Central do Partido FRELIMO, reunida em Maputo, de 14 a 16/06/1979, na Resolução sobre a educação, verificou que ‘a palavra de ordem do Partido, de que todos estudassem de forma a melhor poderem servir a

---

<sup>192</sup> Com forte desejo de criar uma nova mentalidade, redução do analfabetismo, desenvolvimento do espírito cívico e de cidadania socialista, o que só se conseguia através da instrução e da educação, sendo imprescindível alterar o sistema de ensino, na sua organização, conteúdos, e metodologias.

<sup>193</sup> A Constituição da República Popular de Moçambique de 1978 reconhece no seu artigo 4º, o poder popular como a “eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e da mentalidade que lhes está subjacente”. Também entende-se como o poder contra a irracionalidade capitalista e imperialista de agentes contra a vontade do Estado, ou seja, iniciativas individuais e particulares não reconhecidas e à revelia do Estado.

Revolução, foi assumido pelo Povo inteiro, do Rovuma ao Maputo'. Além da nacionalização do ensino, constitui uma grande vitória o grande e rápido aumento do número de alunos e também a maneira como os professores e alfabetizadores assumem cada vez mais a sua importante tarefa da formação do Homem Novo. A Assembleia Popular, reunida na sua 4ª sessão, de 18 a 22/06/1979, analisou profundamente a problemática da Educação e tomou importantes decisões para garantir o desenvolvimento planificado deste sector da vida do nosso povo. No ano lectivo de 1980, tomando como base as orientações da 3ª Reunião Nacional do MEC, é necessário continuar o esforço para consolidar aos avanços já conseguidos em cada escola, em cada Distrito, em cada província e a nível nacional, reforçando as estruturas democráticas, aumentando o nível de organização e melhorando os métodos de trabalho. [...] como objectivo criar todas as condições para elevar a qualidade do ensino, de maneira a que os alunos tenham o melhor aproveitamento pedagógico e possuam uma elevada consciência de classe, para que sejam quadros capazes e dedicados à Revolução”

Assim, no ano de 1980, foi introduzido um regulamento geral das escolas e um novo tipo de estruturas das escolas e suas tarefas definidas na OPAE (MINED, 1979:5-12) que, a nosso ver, em conjunto, revela a apetência à centralização burocrática com base em princípios fundamentais pelos quais as escolas se deveriam orientar no seu quotidiano, desde a uniformização das reuniões escolares, calendários escolares, datas de elaboração, datas de entregas e número de cópias dos relatórios, como se salienta no referido documento.

“Nas reuniões distritais de preparação do ano lectivo, no mês de Janeiro, devem ser transmitidas orientações às escolas sobre como elaborar o Plano de Trabalho e sobre quais as tarefas prioritárias definidas pela planificação central, provincial e distrital, a fim de serem assumidas na elaboração do plano de trabalho da escola”, (*ibid.*:12-14).

A respeito desta questão, o entrevistado 1 referiu que,

“ao nível da DDE, DPE mesmo à nível nacional havia comissões de apoio pedagógico, na província era a CAP (Comissão de Apoio Pedagógico Provincial), no distrito era SAP (Secção de Apoio Pedagógico), portanto, corrigindo os desvios que pudessem estar a haver e apoiando mesmo em termos de técnicas, mesmo material didáctico para tornar as aulas mais motivadoras”. (E1M)”

O âmbito da uniformização de actividades das escolas consistia no estabelecimento e na definição de prazos de entrega de planos de trabalho e de elaboração de relatórios como se refere:

“O plano de trabalho da escola deverá estar pronto até ao dia 15 de Fevereiro de 1980. Cada escola deve enviar uma cópia do seu plano à Delegação Distrital de Educação e Cultura até ao dia 29 de Fevereiro de 1980. As escolas, secundárias gerais, enviarão duas cópias, uma das quais será enviada à direcção provincial de educação e cultura, até ao dia 8 de Março de 1980, através do distrito”.

Um dos nossos entrevistados reforça a ideia da uniformização com as seguintes palavras:

“A relação era estreita ao órgão central. Tu como director estavas constantemente a receber informações centrais e a passar através de prazos estabelecidos, estavas a enviar relatórios trimestrais e anuais, mas era um fluir de informações de cima para baixo não só os seminários de aperfeiçoamento pedagógico que se promoviam ou centralmente todos os directores das escolas do país reuniam-se no Maputo ou então eram seminários inter-provinciais. Eu lembro quando chefe do ensino secundário participei em três, um orientado pela própria ministra da educação com todos os directores das escolas secundárias do país em 1980. Outro foi na cidade da Matola em 1983. Ainda outro foi no Niassa, portanto, tu sentias a presença do ministério na escola” (E1M).

O MEC também programava as actividades das escolas em função dos trimestres. Isso é visível na calendarização estabelecida centralmente, revelando:

“1º Trimestre: Até 17 de Abril de 1980: as escolas primárias entregam os relatórios às ZIPs. Até 23 de Abril de 1980: as ZIPs e as escolas secundárias entregam os relatórios no distrito. 2º Trimestre: Até 3 de Julho de 1980: as escolas primárias entregam os relatórios às Zips. Até 10 de Julho de 1980: as ZIPs e as escolas secundárias entregam os relatórios no distrito. 3º Trimestre: Até 29 de Outubro de 1980: as escolas primárias entregam os relatórios às ZIPs. Até 3 de Novembro de 1980: as ZIPs e escolas secundárias entregam os relatórios no distrito. Assim seguiam-se os prazos de relatórios trimestrais dos distritos: 1º Trimestre - até 21 de Abril de 1980; 2º Trimestre - até 5 de Julho de 1980 e 3º Trimestre - até 3 de Novembro de 1980” (MEC, 1979:13-14).

Portanto, no apoio ao cumprimento dos planos de trabalho das escolas, o MEC recomendava a todos os níveis hierárquicos assim como às estruturas do partido e das ODM e aos órgãos do Estado a criação de condições favoráveis à realização do plano de trabalho da escola evitando tarefas imprevistas e definindo outras a realizar dentro dos prazos. Entretanto, dado ao momento triunfalista, ao professor cabia-lhe respeitar uma quantidade de documentos políticos que orientavam a sua acção profissional, na elevação do seu nível político e na preparação das crianças para a construção do socialismo bem como na luta contra o imperialismo. Assim, através de sessões de estudo político organizadas na escola, deveria assimilar:

- Relatório do comité central ao III Congresso. - Programa e estatutos do partido FRELIMO;
- Directivas económicas e sociais;
- Constituição da República Popular de Moçambique;
- Resolução sobre a educação, da V sessão do Comité Central (“a Voz da Revolução”, nº 67, Junho-Julho de 1979);
- Resolução sobre a educação, da 4ª Sessão da Assembleia Popular “façamos de 1980-1990 a década da vitória sobre o subdesenvolvimento” (Discurso de S. Ex.ª o presidente Samora Machel no encerramento da sessão alargada do Conselho de Ministros, realizada de 1 a 4 de Agosto de 1979, em Maputo);
- Resolução do comité Central do partido FRELIMO. - Leis da assembleia popular, da comissão permanente da Assembleia popular e do conselho de Ministros. - Documento final da 3ª Reunião Nacional do Ministério da Educação e Cultura (23-28 de Julho de 1979);
- Os documentos da 2ª Conferência do Departamento do Trabalho Ideológico;
- “Voz da Revolução”, Órgão Oficial do Partido FRELIMO.
- Os programas de ensino.
- Jornal do professor e OPAE” (MINED, 1975:16-17);

Nesta perspectiva, como se pode depreender, a capacidade autónoma e pedagógica do professor era relegada para o segundo plano, priorizando-se a actividade implementativa das directivas definidas centralmente, reduzindo a autonomia profissional do professor, na selecção de conteúdos adequados aos seus alunos e ao contexto de realização do PEA o que configura uma situação em que, segundo Sá e Antunes (2007:130) a “gestão da diversidade dos públicos escolares” não era prioritária. Um dos nossos entrevistados disse:

“Autonomia em relação aos métodos, os programas de ensino. Sempre houve programas com orientações metodológicas, aliás, é preciso dizer o seguinte: não existiam só programas, mas ao nível da DDE, DPE mesmo ao nível nacional havia comissões de apoio pedagógico, na província era a CAP (comissão de apoio pedagógico provincial), no distrito era SAP (secção de apoio pedagógico), [...] corrigiam os desvios que pudessem estar a haver e, apoiando mesmo em termos de técnicas, mesmo material didáctico para tornar as aulas mais motivadoras”. (E1M)

Segundo Souza (2002:94-95) a teoria liberal clássica, fundamentada no princípio da liberdade, entende a autonomia não apenas como a “capacidade da sociedade, por meio de suas instituições, de criar e estabelecer normas para seu próprio funcionamento, mas também como condição de sua realização política e democrática”. Neste contexto, o documento de regulamentação político-administrativa dos actores educativos reconhecia o papel da comunidade na sua tarefa e contribuição no projecto da formação do “Homem Novo”. Mas a sua acção estava reservada à transmissão de experiências e métodos de luta revolucionários, e a sua participação deveria ser também programada, segundo as tarefas:

“a) Alfabetização nos bairros, empresas e aldeias comunais, b) aprendizagem e divulgação de técnicas básicas de construção; c) Recolha, conservação e sistematização do património histórico e cultural da região em que a escola está localizada; d) Fabrico de artesanato e de instrumentos musicais, levando os artesãos à escola, para que estes ensinem os alunos; e) Difusão na escola, dos jogos tradicionais da população, podendo aproveitá-los no ensino de algumas disciplinas (Matemática) e aperfeiçoando-os; f) participação programada de alunos nas actividades da população, tais como produção, construção, recreação; g) Divulgação no seio da comunidade de noções de higiene e educação sanitária; h) Participação da comunidade em reuniões de análise e discussão da vida da escola e na resolução dos problemas sociais disciplinares e materiais; i) Participação dos membros da comunidade na formação e educação dos jovens, levando-os à escola para relatar as experiências do período colonial, da resistência do povo à dominação estrangeira e a luta armada de libertação nacional, assim como as experiências da construção do Socialismo, na fase actual, nomeadamente as experiências das estruturas do poder popular e de organização da vida e da produção colectivas” (MINED, 1979:17-18).

Entretanto, na ligação escola-comunidade, a escola deveria ainda ter uma ligação directa e permanente com as estruturas do partido, do Estado em particular e das assembleias do Povo e ODM, com uma participação activa dos seus representantes nas “actividades mais importantes da escola, como por exemplo, assembleias Gerais, reuniões do conselho de escola e comemorações” (*ibid.*:18). Recomendava-se também a colaboração constante das estruturas de direcção da educação com as estruturas do partido e incumbia-lhes algumas tarefas a desenvolver em colaboração:

“- Criação ou consolidação das células do Partido, nas escolas. - Implementação e consolidação das estruturas da OJM. -Criação dos grupos de vigilância popular, em algumas escolas, em coordenação com o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP).  
- Elevação do nível político de aplicação dos programas de ensino e organização do estudo político no seio dos professores, em coordenação com o Departamento do trabalho Ideológico do Partido, aos vários níveis.” (MINED, 1979:19).

Portanto, a confirmar este facto, um dos nossos entrevistados disse o seguinte:



“A dependência hierárquica das escolas aos órgãos do partido e do Estado. A intervenção dos Conselhos executivos, administrações, postos administrativos nessa altura era mínima quase inexistente. Quanto muito podia haver uma relação de aproximação do director da escola a esses órgãos porque, muitas das vezes, o director recorria ao administrador ou ao chefe da localidade para apresentar os problemas que a escola tinha sobretudo alimentares, aqueles que tinham centros de internato e tinham o apoio que o administrador pudesse dar mas não passava daí, em parte por algum receio. [...] de irem á escola, porque julgavam que aqueles alunos tinham maior nível que eles, [...] tinham algum receio de irem a escola, [...] trabalhar com os alunos, falarem com os alunos, orientar os alunos, promover reuniões com os alunos isso não acontecia. Acontecia, de facto, num ou noutro caso, onde o administrador distrital fosse de outra formação escolar ou se tivesse outra experiencia de vida, aí sim”. (EIM)

Através da OPAE reconhecia-se que a escola desenvolve todas as suas actividades através do funcionamento das suas estruturas. A OPAE tinha como lema “fazer da escola um centro de vida democrática em que os alunos despertassem e desenvolvessem a iniciativa criadora, discutindo e participando na resolução dos problemas da escola e, aprender a assumir responsabilidades”, como forma de adquirir experiência do exercício do poder o que fará deles cidadãos responsáveis na vida profissional (MEC, 1979:19). Nestes moldes, é de sublinhar que o ano de 1980 foi caracterizado pela configuração de uma administração autoritária e centralizada do sistema educativo com predomínio de um funcionamento bastante homogéneo, de imposição burocrática, de orientações e regras de funcionamento bem detalhadas nos diferentes níveis de gestão do sistema escolar, o que marcou um momento ímpar na organização e na definição de estruturas de poder monocráticas, de criação e reforço do papel do Estado e de uma participação formal orientada, segundo Formosinho (1989:55) para uma escola extensão local do Estado e cuja tomada de decisões é baseada no centralismo democrático.

Entretanto, são esses factos que, mais tarde, vieram materializar-se na Lei 4/83 do sistema educativo, provocando mudanças profundas. Assim, a lei define:

“O sistema de educação é o processo organizado por cada sociedade para transmitir às novas gerações as suas experiências, conhecimentos e valores culturais, desenvolvendo as capacidades e aptidões do indivíduo, de modo a assegurar a reprodução da sua ideologia e das suas instituições económicas e sociais”

As mudanças ocorridas neste período na administração e organização do sistema educativo em Moçambique foram deliberada e centralmente planificadas para dar lugar ao desenvolvimento da sociedade, com “implicações directas ao nível dos *curriculas*, das estruturas e modelo de administração e gestão” (MINED, 2001:1). O MEC, ao entender a educação como um sistema que transmite valores culturais que visam assegurar a reprodução cultural, partia para uma visão mais abrangente de um modo de organização do tipo *taylorista* e hierarquizada, que exclui a possibilidade dos cidadãos participarem activamente na produção ou na adequação desses valores à realidade dos actores e, ao mesmo tempo, não inculcava os valores políticos, culturais e sociais do

mundo e dos fenómenos de natureza de bem-comum, da democracia participativa e da educação tradicional, relegando-a para o segundo plano o belo prazer de fazer bem as coisas. Deste modo, Beetham (1987:35) esclarece que “se o poder característico dos superiores é para tomar iniciativas, o poder dos subordinados pode ser usado para modificar, atrasar ou obstruir essas iniciativas, isto é, capacidade para obrigar esses poderes a servirem os objectivos da organização”.

Neste contexto, o sistema caminha para uma tensão de relações entre o MEC e as escolas, entre as escolas e os professores, entre os professores e os alunos, entre as escolas e a comunidade e entre os professores e os pais. Excluída essa possibilidade de participação da comunidade pela falta de autonomia dos actores, na administração do sistema educativo, no alargamento da cidadania igual desde os direitos formais da lei e da política até às esferas social e económica, só podem ser concretizados por meio de uma enorme expansão da burocracia central (*ibid.*:92), a confirmar através dos princípios pedagógicos da Lei nº 4/83 no art. 3º:

“a) Princípio de unicidade: o SNE, composto por vários subsistemas e níveis de ensino, constitui uma estrutura orgânica, assente na unidade de objectivos, conteúdos e metodologias de educação e formação”.

Assim, no contexto da reforma do SNE iniciada em 1983, que impôs a introdução da 12ª classe no ensino pré-universitário em 1994, e devido a três factores de impulso significativo nomeadamente, a guerra, a crise económica cujos efeitos colaterais conduziram ao programa de reajustamento estrutural e a constituição de 1990, que almejava a instituição de um sistema político pluripartidário, gerou-se um desencontro na aplicação do currículo (MINED, 2001:2). São desde já, questionáveis as racionalidades políticas deste primeiro momento histórico (1975-1992) de implementação, sobretudo, olhando a configuração do sistema no seu todo, (Ver o Anexo Lei nº 6/92).

Assim se entende como um sistema burocrático e centralizado<sup>194</sup>, complexo e gigantesco em que as estruturas centrais se encontram numa posição de dominação total sobre os níveis inferiores e uma trajectória assinalável em termos de proximidade à escola, considerada periférica, deixando de parte os diversos intervenientes a vários níveis. Assim, a centralização no sistema é descrita da seguinte maneira:

“a gestão do sistema educativo é extremamente centralizada; serão retomados os trabalhos da microplanificação e carta escolar tendo em vista a expansão do ensino primário e reorganização do ensino primário de 7 classes; Deverá existir uma clara indicação de competências no que concerne à construção, equipamento e conservação

---

<sup>194</sup> Segundo MEC, (2001:2) já em relatório do sector da educação reconhece-se de que o período da “transição de um sistema político único para o pluripartidário foi caracterizada por uma administração e gestão centralizada”.

das instalações escolares, acompanhada de uma transferência de capacidade operatória, financeira e técnica para os níveis provincial e/ou municipal, conforme os casos” (PNE, 1995).

Este facto corrói a nossa convicção de que em organizações educativas, o sucesso da gestão está dependente da maneira como está organizada a sua estrutura, pois, “uma hierarquia excessivamente monolítica produzirá uma mentalidade de ‘trabalhar conforme as regras’” (Beetham, 1987:35). Portanto, na prática, a rigidez de controlo administrativo foi-nos confirmado sobre o desempenho da escola:

“A orientação era de que tudo que viesse planificado tinha de ser cumprido. Portanto, a OPAE era de cumprimento obrigatório, portanto se tu não cumprisses um dos prazos, falhava tudo. Eu lembro-me que um dos momentos altos da vida da escola e que exigia o cumprimento do prazo era o levantamento estatístico vulgo 3 de Março. Aquele período era aquele só e se tu falhasses falhava toda informação a nível da província e do país, porque haviam (*sic*) prazos bem estabelecidos e definidos em que a informação da escola ia para a ZIP, da ZIP para o distrito, do Distrito para a província e da província para o Ministério, naquele prazo, [...] tínhamos que saber quantos alunos, portanto, era de cumprimento obrigatório (E1M).

Entretanto, os níveis de ensino obedecem a uma amplitude sequencial em forma de série e elitizado no qual a comunicação entre os níveis flui num único sentido, sendo notória apenas a vertical cuja preocupação é mais com a ordem e os consensos alcançados por resultados ora antecipados e a ele impostos. Outrora, como vimos, o sistema colonial em Moçambique desenvolvera um sistema educativo e uma organização segregacionista, racista e diferenciadora de classes. Com a nova Lei 4/83, a educação na RPM foi assumida como “direito fundamental de cada cidadão” e assim, como instrumento central para a formação e para a elevação do nível técnico-científico dos trabalhadores”. Este projecto político cujo objectivo, conteúdo, estrutura e métodos determinavam a orientação principal, a criação do “Homem Novo” livre do obscurantismo, da superstição e, em simultâneo, da mentalidade burguesa colonial, subordinado a uma tarefa geral, a defesa do socialismo que consistia em: “inculcar nos alunos uma concepção revolucionária do mundo, qualidades e hábitos de lutador político, entre outras, a luta contra o oportunismo” (Coelho, 1982:232), era baseado nos valores de:

Artigo 4º, 1.º - “Unidade nacional, no amor à Pátria e no espírito do internacionalismo proletário; - o gosto pelo estudo, pelo trabalho e pela vida colectiva; - o espírito de iniciativa e o sentido de responsabilidade; - a concepção científica e materialista do mundo; e, - o engajamento e contribuição activa com todos os seus conhecimentos, capacidades e energia, na construção do socialismo”.

Deste modo, o SNE perseguia os seguintes objectivos:

Art. 4º, 2.º “a) formar cidadãos com sólida preparação política, ideológica, científica, técnica, cultural e física e uma elevada educação patriótica e cívica; b) erradicar o analfabetismo de modo a proporcionar a todo o povo o acesso ao conhecimento científico e desenvolvimento pleno das suas capacidades; c) introduzir escolaridade obrigatória e universal de acordo com o desenvolvimento do País, como meio de garantir a educação básica a

todos os jovens moçambicanos, d) assegurar a todos os moçambicanos o acesso à formação profissional; e) formar o professor como educador e profissional consciente com profunda preparação política e ideológica, científica e pedagógica, capaz de educar os jovens nos valores da sociedade socialista; f) formar cientistas e especialistas altamente qualificados que permitam o desenvolvimento da investigação científica; g) difundir, através do ensino, a utilização da língua portuguesa contribuindo para a consolidação da unidade nacional; h) desenvolver a sensibilidade estética e capacidade artística das crianças, jovens e adultos educando-os no amor pelas artes e no gosto pelo belo; i) fazer das instituições de ensino bases revolucionárias para a consolidação do Poder popular, profundamente inseridas na comunidade”.

Ainda com esses postulados, acreditava-se na perspectiva social do aluno, ou seja, depois de concluir os seus estudos, a possibilidade de se tornar no dirigente político das massas que lutará contra todas as espécies de anticomunismo. Aliás, neste período reinavam os dois tipos de anticomunismo<sup>195</sup>, o que se pode pensar que a desconfiança era maior e, assim, parafraseando Coelho, (1982:245) considerava-se que toda participação democrática podia vestir a máscara reaccionária. Assim, combatia-se tudo e todos, nalgumas vezes usando os mesmos rastos do colonialismo de uniformidade linguística como mecanismo de fazer face à diversidade cultural, visível nos seguintes artigos das Constituições das Repúblicas nos vários momentos:

Artigo 5. 1. “Na República de Moçambique a língua portuguesa é a língua oficial. 2. O Estado valoriza as línguas nacionais e promove o seu desenvolvimento e utilização crescente como línguas veiculares e na educação dos cidadãos. Artigo 52. A República de Moçambique promove uma estratégia de educação visando a unidade nacional, a erradicação do analfabetismo, o domínio da ciência e da técnica, bem como a formação moral e cívica dos cidadãos” (CR, 1990).

Artigo 10. “Na República de Moçambique a língua portuguesa é a língua oficial” (CR, 2004).

Na Lei 4/83, o que mais marcou como uma viragem para a nova sociedade foi a democratização do ensino como princípio da descentralização, que consistiu nos:

Art. 1º. Princípios gerais “a) A Educação é um direito e um dever de todo o cidadão, o que se traduz na igualdade de oportunidades de acesso a todos os níveis de ensino e na educação permanente e sistemática de todo o povo”. Art. 5º Estudo das línguas moçambicanas, “o SNE deve, no quadro dos princípios definidos na presente lei, contribuir para o estudo e a valorização das línguas, cultura e história moçambicana, com o objectivo de preservar e desenvolver o património cultural da Nação; art. 7º, 1. A frequência das sete classes do ensino primário é gratuita, estando isenta do pagamento de propinas”. Lei nº 4/83 de 23 de Março, “o SNE garante o acesso dos operários, dos camponeses e dos seus filhos a todos os níveis de ensino, e permite a apropriação da ciência, da técnica e da cultura pelas classes trabalhadoras”.

Assim, de acordo com o artigo 2º da lei, a educação apresentava novos princípios que regem a estrutura do SNE:

“a) da unicidade, o SNE é composto por vários subsistemas e níveis de ensino, constitui uma estrutura orgânica, assente na unidade de objectivos, conteúdos e metodologias; b) da correspondência entre objectivos, conteúdos e estrutura da educação e a transformação da sociedade. Os objectivos, conteúdos e estrutura do

---

<sup>195</sup> Coelho (1982:244) considera dois tipos: “anticomunismo abertamente belicoso” e o “anticomunismo ‘quieto’”. Em que o primeiro representa a “reação imperialista e racista” e o segundo é da “burguesia liberal que visa a ‘erosão’ gradual dos movimentos revolucionários, dos Estados de orientação socialista e do socialismo real”.

SNE, estão em relação dinâmica com o desenvolvimento social e económico do país, o que implica uma permanente e sistemática actualização e aperfeiçoamento; c) da articulação e integração do sistema: o SNE garante a articulação horizontal e vertical de todos os níveis de ensino, dentro de cada subsistema e entre estes, de forma a ser sempre possível a passagem ao grau, ou nível imediato e complementa a articulação interna com a integração e vinculação com os sectores laborais de modo a impedir vias de formação sem continuidade”.

Entretanto, nos princípios da estrutura, constatamos que os mesmos têm uma tendência de hierarquização onde a escola se encontra num ponto de dependência das suas estruturas acima estabelecidas na sua concepção mais departamentalizada onde as decisões partem do Ministro depois de orientar e tomar as suas principais actividades e só depois é que chegam à escola. Algo visível nos princípios pedagógicos, no artigo 3º:

“a) Desenvolvimento das capacidades e da personalidade de uma forma harmoniosa, equilibrada e constante, conferindo uma formação integral nas áreas político-ideológica e moral, da comunicação, das ciências matemáticas, das ciências naturais e sociais, politécnica e laboral, estético-cultural e da educação física; b) unidade dialéctica entre educação científica e a educação ideológica, devendo os programas e conteúdos do ensino reflectir a orientação política e ideológica do partido FRELIMO; c) desenvolvimento de iniciativa criadora, da capacidade de estudo individual e da assimilação crítica dos conhecimentos; d) ligação entre a teoria e a prática, que se traduz no conteúdo e método do ensino das várias disciplinas, no carácter politécnico da educação conferida e na ligação entre a escola e a comunidade; e) ligação do estudo ao trabalho produtivo socialmente útil como forma de identificação com as classes trabalhadoras, de aplicação dos conhecimentos científicos a produção e de participação no esforço de desenvolvimento económico e social do País; e f) ligação estreita entre a escola e a comunidade em que a escola actua como centro de dinamização do desenvolvimento socioeconómico e cultural da comunidade e recebe desta a orientação necessária para a realização de um ensino e formação que respondam as exigências da edificação socialista”.

De uma forma geral, notamos uma definição ambiciosa, mas os mesmos princípios não propõem diferenciação entre actividades de direcção e gestão, facto que nos leva a crer que essas funções continuam sob a alçada do poder central. O MEC, com os seus órgãos superiormente hierárquicos, dirige e uniformiza as escolas, estando neste sentido a direcção fora da escola (Formosinho, 1989:55; Lima, 1995:33). O agravante, neste modelo de direcção política e gestão profissional (direcção externa), segundo Lima (1998:205) é que a capacidade crítica não se desenvolve num modelo de administração central burocrático<sup>196</sup> porque “o currículo académico, os modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino” na escola dependem dele.

A formação de professores caracterizou-se por uma diversidade de modelos de formação, só para citar, a dos institutos básicos de formação, Institutos médios de formação, Faculdade de

---

<sup>196</sup> Friedberg (1993:65-66) com base em Gouldner, chama de “burocracia punitiva” em que “as regras são fixadas unilateralmente e que não correspondem aos interesses de todos”. Há “redução das tensões interpessoais”, onde as relações cara-a-cara são sempre difíceis porque são potencialmente portadoras de conflitos e de oposições, são substituídas por relações mediatizadas por regras impessoais que exigem um menor investimento afectivo e emocional”.

Educação da UEM<sup>197</sup> e a formação no Instituto Superior Pedagógico, actualmente UP<sup>198</sup>. Talvez, a razão da escassez de professores e administradores escolares que se notou logo após à revolução, seja devida ao crescimento dos efectivos escolares, o que significou uma contrariedade no que respeita à procura e á satisfação dos serviços educativos.

Em síntese, destaca-se que o processo da burocratização do sistema educativo iniciou com um documento de “apetência burocrática”, orientações e tarefas obrigatórias para o ano de 1980, que evitava tarefas imprevistas no sistema educativo pois, já antes predominou o período da autogestão. Aliás, a ligação escola-comunidade passou a ser feita e controlada pelas estruturas e organizações partidárias que com a OPAE visavam “fazer da escola um centro de vida democrática”. Era o prenúncio do centralismo democrático nas escolas. A Política Educativa, o novo Sistema Nacional de Ensino foram implementadas com a Lei 4/83 que pretendia erradicar o analfabetismo e criar rapidamente, uma mão-de-obra para as necessidades do país.

Instituiu-se nas administrações das escolas secundárias estruturas monocráticas de poder que elitizaram a participação da comunidade e dos professores em geral.

### **3. Administração da Educação entre 1994 e1999**

Ao abrigo das transformações político-sociais e económicas que Moçambique enfrentou nos últimos anos, sobretudo, na esteira da constituição de 1990, registou-se a definição do estatuto jurídico do partido FRELIMO, como associação de carácter político com seus estatutos e programa pelo Decreto nº 18/90, de 28 de Agosto e através da Lei nº 7/91, de 23 de Janeiro, que consagra o pluralismo político e a participação democrática dos cidadãos na governação do país. Com a Declaração de *Jomtiév* de 1990 de que Moçambique é signatária, o Estado obrigou-se a uma reavaliação governativa das políticas educativas, no quadro geral do sistema educativo implicando o estabelecimento da Lei 6/92 sobre o sistema educativo. Assim, iniciava-se, partindo dos discursos “as bases para um processo de descentralização de funções e responsabilidades, internas e externas, cujo conteúdo foi ganhando uma dimensão mais ampla e inovadora com a inclusão de agentes e parceiros não governamentais nos processos de administração e gestão educacional” (MINED,

---

<sup>197</sup> Como continuidade da formação de professores na UEM iniciada pela “geração de 8 de Março de 1977”, foi criada a Faculdade de Letras da UEM pelo Diploma Ministerial nº 39/86 de 23 de Julho de 1986.

<sup>198</sup> A UP criada em 1985 por despacho Ministerial nº 73/85 do Ministério da Educação, foi denominada por Instituto Superior Pedagógico (ISP). É uma Universidade pública cuja principal missão é de formar professores e quadros da educação com nível superior, dotando-os de instrumentos científicos e pedagógico-didáticos que lhes permitam ministrar um ensino de elevada qualidade no sector da educação. <http://www.up.ac.mz/universidade/estatutos>; e [http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo\\_inst\\_ens\\_sup/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo_inst_ens_sup/). Extraídos em 5/04/2010.

2001:2). Em Decreto Presidencial nº 24/90, cria-se a comissão nacional para a UNESCO que entre outros interesses visava “a participação desta organização no desenvolvimento de programas educacionais”. Deste modo, o objectivo nobre consistia na satisfação das necessidades materiais e culturais da nova geração, o que transformou radicalmente a concepção da atitude da pessoa para com o trabalho, pois, a Lei 6/92, pretendia promover no aluno um desenvolvimento multifacetado cujos princípios gerais do SNE se subscrevem na Constituição da República de 1990 em que,

Artigo 1º. “a) a educação é um direito e dever de todos os cidadãos; b) o Estado no quadro da lei, permite a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo; c) o Estado organiza e promove o ensino, como parte integrante da acção educativa, nos termos definidos na constituição da república; d) o ensino público é laico”.

Traduzindo-se na igualdade de oportunidades de acesso de todos eles a todos níveis de ensino. Entretanto, nesta perspectiva, comparativamente com a anterior (4/83) verifica-se que há uma plena consciência do MEC no acompanhamento das dinâmicas que se impõem, apostando na redução do excesso da carga política e ideológica que era imposta à escola e, por conseguinte, a redução dos objectivos na lei 6/92 o que consubstancia a sua estrutura que obedeceu a uma hierarquia algo diferente da anterior. Nos objectivos gerais do SNE, na PNE, já se nota uma tendência para a democratização. Embora fosse consagrada constitucionalmente, era decretada tímida ou mitigadamente, esta com efeitos na escola, tendo em conta a preocupação de atender aos reais problemas da sociedade moçambicana (como a SIDA) e, sobretudo, dos jovens que constituem a esperança do país e a “camada maioritária do povo moçambicano”<sup>199</sup>. Porém, já se diz no ponto 1, da alínea “h) educar a criança, o jovem e o adulto para o espírito da paz, tolerância e democracia; i) educar a criança e o jovem na preservação e combate contra as doenças, particularmente a SIDA e outras doenças de transmissão sexual”.

No entanto, as alíneas mencionadas, quanto a nós bem definidas, são contrastadas quando no documento em estudo não se faz sentir a palavra participação. Substituída por envolvimento, o que significa que, segundo Lima (1998:182-189), o envolvimento da comunidade representa a forma de “ser parte ou tomar parte, mais do que participar ou ser participante” dado que envolvimento traduz formas de acção e comprometimento (mais ou menos militante e/ou pela rejeição do activismo) constituindo a participação reservada da população (“caracterizando-se por uma actividade menos voluntária, mais expectante ou menos calculista”). Pelo que o envolvimento submerge em todo tipo de participação, representando o modo mais formal e convergente da participação (*ibid.*),

---

<sup>199</sup> <http://www.unicef.org/mozambique/overview.html>. Extraído 25/04/2010.

significando também que a comunidade só pode ir à escola quando solicitada por esta, quando a direcção o desejar, como se a prestação de contas à comunidade sobre o funcionamento da escola se tratasse de um favor. A confirmar o que foi dito expomos algumas constatações:

“Os professores não aparecem nas reuniões para discussão sobre os currículos; os pais aparecem em dois momentos na escola: um para matricular em Janeiro o seu educando e, quando o professor o solicitar quando houver indisciplina do filho ou em Outubro para discutir quando este reprova. Os pais não são informados da sua importância na escola; não aparecem nas reuniões; os Conselhos de Escola estão constituídos mas não operam na prática porque há uma mentalidade colonial de deixar a criança na escola e o governo responsabilizar-se. Os pais não cuidam do livro de distribuição gratuita, são caros e são impressos fora do país. A sociedade não está madura para entender a estratégia de desenvolvimento. É uma questão de mudança de mentalidade vai levar o seu tempo e o ministério está a animar a sociedade de modo a participar na elaboração do currículo. [...] tem vindo a reivindicar porque nos currículos de ensino falta o saber fazer, a ligação com o cultural” (Ci2P).

“A participação da comunidade foi sempre [...] indirecta não era activa porque a comunidade não sabe ainda a política do sistema educacional, nós só podemos chamar elas ficam ali sentadas como ouvintes porque não percebe, participar? não é possível participar numa coisa que não sabe. [...] é uma coisa que está escrito no papel, esta parte, eu defendo mesmo que está escrito no papel”(E2P).

Entretanto, outra progressão na visão ocorre no acto em que o ensino escolar subscrito no artigo 8º, ponto 3, da Lei 6/92, concede às instituições de ensino, consoante a sua propriedade, a designação de estatais, cooperativas, comunitárias ou privadas. Esta abertura da lei dava cobertura a um novo princípio de que cada cidadão ou organização trabalhava para si e para o bem-comum, ou seja, o povo passaria a ser o dono colectivo do país de maneira diferenciada. Garantia-se assim a igualdade social a todos cidadãos e ainda pressupunha uma participação activa, em contexto educativo na gestão de todos assuntos sociais da escola incluindo todos os níveis de ensino, ou seja, da escola primária até à superior. Assim, o Estado asseguraria a elevação plural e dinâmica do nível material e cultural do povo, dando a cada moçambicano uma esperança no dia de amanhã. Mas este facto é constrangido com as seguintes limitações:

“O governo vai concentrar as suas acções na: disponibilização e provisão do livro escolar e dos manuais de ensino para alunos e professores; identificação e avaliação permanente da capacidade nacional de produção do livro escolar e outro material básico (cadernos, lápis, esferográficas, borrachas, etc.) para determinar em tempo útil, a oportunidade de recorrer a alternativas externas; serão desenvolvidos esforços para garantir a produção e distribuição dos livros adoptados para professores e alunos”. PNE (1995) ensino secundário: “o Estado deverá ser a fonte principal do financiamento”. PNE (1995) Administração do SNE, “o ME é responsável pela administração do SNE em todos níveis”. Responsabilidades do Estado: “regulamentação e estabelecimento de princípios gerais para a educação; elaboração de projectos legislativos, que regulem o desenvolvimento da educação, determinação de critérios para o financiamento das instituições de ensino público; definição de políticas científicas; definição de critérios que orientem as carreiras docentes de investigação” (PNE, 1995).

Aliás, este facto de provisão da educação no princípio da unicidade patente no artigo 36º, da Lei 6/92, não credibiliza as escolas enquanto “organizações fractalizadas e institucionalizadas”<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> De acordo com Afonso (1995a:33) queremos apontar a possibilidade de avançar para “uma escola mais autónoma e democrática, desenhada para uma participação mais efectiva dos seus actores num quadro político da descentralização”. Tal como refere Barroso



(Estêvão, 1998:347), pois, o MEC assume-se como protagonista responsável pela planificação, direcção e controlo da administração do SNE, ou seja, as competências administrativas, a direcção e administração da escola incluindo a participação é encarregada aos responsáveis centrais a quem cabe a definição, aplicação da política e controlo das escolas. Essa imposição de medidas e resultados sobre as escolas é descrito na prática por um dos nossos entrevistados da seguinte maneira:

“As decisões sobre a definição das percentagens de aprovação, por exemplo, metas por atingir e que muitas vezes não se observam as condições reais de trabalho da própria escola e dos professores, isto, constitui um choque porque há disciplinas que não tinham um rendimento satisfatório, a própria exigência não correspondia, portanto, no fundo do pano mostra que há uma pressão, uma mão forte que exige uma percentagem de aprovação por exemplo, e, até ameaças da direcção se continua ou não em caso de haver uma percentagem fraca de aprovação, são coisas do MEC do governo que as vezes interferem nas escolas, sabendo que a nossa qualidade não é para isto, sabendo que não é uma percentagem de 80 por cento, as vezes as leis o MEC, obriga a que a percentagem seja positiva acima de 80, 90 por cento. Então é um choque que tem existido, eu creio que não foi só na minha altura, mas, a maioria dos colegas que, eu me encontrava com eles lamentam este facto, não oficialmente, mas nos bastidores sempre há comentários desta pressão do MEC” (E1P)

Entretanto, um facto impressionante da hierarquia é a organização central do MEC que, apesar da dimensão nacional e de várias áreas de actividade previstas no artigo 1º, Diploma Ministerial nº 59/2000, de 28 de Junho, como “a) educação e formação, b) investigação e desenvolvimento curricular, c) administração e planificação, e d) controlo e supervisão”) é inerente à burocratização devido à elevada hierarquização, sendo que a sua estrutura, segundo o artigo 2º, se ramifica em:

“Direcção Nacional do Ensino Básico (DNEB); Direcção Nacional de Alfabetização e Educação de Adultos (DNAEA); Direcção Nacional do Ensino Secundário (DNES); Direcção Nacional de Formação de Professores e Técnicos da Educação (DNFPTE); Direcção Nacional do Ensino Técnico-profissional (DINET); Direcção de Recursos de Apoio Pedagógico (DRAP); Direcção de Desporto Escolar (DIDE); Direcção de Planificação (DP); Direcção de Administração e Finanças (DAF); Direcção de Recursos Humanos (DRH); Inspeção-geral da Educação (Inspeção); Departamento de Educação Especial (DEE); Departamento Jurídico (DJ); Departamento de Envolvimento da Comunidade na Educação (DECE); Departamento de Certificação e Equivalências (DCE); Departamento de Educação à Distância (DED); Departamento de Saúde Escolar (DSE); e Gabinete do Ministro (GM). O Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE), o Instituto de Aperfeiçoamento de Professores (IAP), o Instituto Nacional de Educação de Adultos (INEA), o Gabinete Técnico de Gestão de Projectos Educacionais (GEPE), o Instituto de Línguas (IL) e a Escola Internacional de Maputo (EIM) são instituições subordinadas.” (*ibid.*).

Essa estrutura organizacional do MEC revela o princípio da departamentalização em que se evidencia e se impõe às escolas a regra de “unidade de direcção”, isto é, “o controle único é possibilitado com a aplicação de um plano para um grupo de actividades com os mesmos

---

(1995b:51), “as organizações vistas [...] como ‘construções humanas’ em que o consenso deixa de ser uma premissa necessária para servir de base à ordem social, em que os objectivos organizacionais são múltiplos e, por vezes conflituais, em que a ‘racionalidade’ no processo de tomada de decisões, se sobrepõe uma multiplicidade de racionalidades limitadas”.

objectivos” (Fayol, 1984:50), ou seja, o princípio *taylorista* de distinção nítida de órgãos de planificação e órgãos de implementação do planificado, ou seja, uma área responsável pela concepção de políticas e outra área de execução das mesmas, e ainda, de diferenciação de classes: a pensante e a executante (Taylor, 1982:41).

Todavia, em consonância com o clima de paz resultante do fim da guerra, uma determinação e vontade política do governo, a disponibilidade de participação por parte dos segmentos importantes da sociedade civil e dos parceiros internacionais de cooperação, permitiram um diálogo político cujo fim foi a definição de uma visão partilhada e compreensiva do sistema de desenvolvimento sobre a educação, a Resolução nº 8/95, de 22 de Agosto, que culminou com a aprovação da PNE. No espólio normativo do programa quinquenal do governo 1995/1999, na sua introdução, a educação aparece como área transversal e “motor” do desenvolvimento do capital humano, onde se define:

“a educação é um factor essencial para os progressos perspectivados na saúde e nutrição, na preservação dum ambiente de alta qualidade e na melhoria dos níveis de stock duma mão de obra capaz de assumir as suas responsabilidades na vida política, económica, social e cultural”

Entretanto, na primeira legislatura (1994), o sistema de ensino foi confrontado pelos principais partidos (a FRELIMO e a RENAMO) com representação parlamentar, onde a educação foi eleita como prioridade a destacar na governação, aprovada pela Assembleia da República (AR), que se materializou e se renovou nos seguintes termos: a “educação básica, universal é gratuita de pelo menos sete anos de escolaridade” (Golias, 1999:29). Entretanto, mesmo reconhecendo as prioridades do país e as suas dificuldades, também pode-se afirmar que a Assembleia da República (AR), não deu conta de um dos grandes problemas do sistema educativo que, dentre outros, está assente no modo de administração, isto é, ao não privilegiar uma administração (democrática como processo paralelo à democratização escolar e a reconciliação do país) que se apoia no “socioconstrutivismo”<sup>201</sup>, onde a participação comunitária assenta na investigação e resolução dos problemas da escola, ou seja, a pronta e rápida intervenção educativa da própria escola. Dito de outra forma, o reconhecimento de que o suporte organizacional ao desenvolvimento institucional da gestão escolar está assente num processo vivencial, não puramente individual, mas, de alguma forma, num processo em contexto de questionamentos e esclarecimentos. Assim sendo, configuram grandes obstáculos no sistema educativo devido à incapacidade e pouca criatividade da escola com

---

<sup>201</sup> O socioconstrutivismo é buscado para aproximar e dar significado ao que Santos (1999:85) chama de “racionalidade social e política” que em autonomia escolar dinamiza as relações administrativas. O autor (*ibid.*) define critérios de inclusão/exclusão pela participação como “fundamento da legitimidade da contratualização das interações”.

os seus “actores”<sup>202</sup> que não podem: gerir a heterogeneidade, a insuficiente infra-estrutura pedagógica e a subqualificação dos professores. Entre outras coisas origina a i) baixa produtividade do sistema; ii) insatisfação da qualidade de ensino; iii) decisões sobre as escolas tomadas à distância, causa principal; iv) implementação menos efectiva de políticas educativas (Golias, 1999:29-31). Este facto cria descontinuidades associadas ao centralismo burocrático, vedando desta maneira, uma clientela afectada por profundas desigualdades sociais e regionais.

Desde a independência, a governação e a designação do MEC esteve ligada à cultura, já em Resolução nº 12/97, de 10 de Junho, é aprovada a política cultural e a estratégia de sua implementação. Nela se considera a “Cultura” como fonte de valorização, elemento fundamental de manutenção e consolidação do princípio constitucional da Unidade Nacional, na identidade individual e de grupo. Entre outros princípios, no ponto 2.1.a) entende-se que o desenvolvimento económico e social tem a cultura como ponto de partida e de referência obrigatória e permanente, significando que “o desenvolvimento só será sustentável se tiver o homem e a mulher como seu primeiro e último beneficiário”.

Face às dificuldades enfrentadas no SNE, como que não reconheceu a política cultural e reconhecendo que a aprovação da política educacional (Lei 6/92) não era suficiente para a operacionalização das políticas, seguiu-se a elaboração de um outro documento de acção, o Plano Estratégico da Educação (PEE) 1999-2003<sup>203</sup>. Portanto, como se depreende a seguir, o PEE 1999-2003, intitulado “Combater a Exclusão, Renovar a Escola”, para além de identificar prioridades de intervenção do governo na escola, uniformizando a intervenção, confiscou as iniciativas individuais dos diferentes parceiros, que actuavam autonomamente, na educação, como se constata:

“Muitos dos mais importantes parceiros de cooperação externa do governo, incluindo a ASDI, CIDA, DANIDA, FINIDA, Irlanda, DFID, a Holanda e o BM, expressaram a sua vontade de modificar a sua assistência, passando para um programa de apoio à implementação do PEE, o que corresponde a abandonar o apoio a projectos individuais e a proliferação de estruturas administrativas. De modo a assegurar a mais ampla colaboração possível entre os doadores externos da educação, o Ministério constituirá um pequeno grupo representativo das principais agências financeiras e técnicas envolvidas no sector para liderar e facilitar a coordenação na implementação da estratégia do Ministério” (PEE, 1999-2003:9).

Deste modo, o Ministério ficou como líder e coordenador e até regulador da implementação da estratégia, facto que, a nosso ver, reforçou a centralização e o poder do MEC, pois estas organizações trabalhavam em espaços diversificados e segundo as reais necessidades escolares e da

---

<sup>202</sup> Falcão (1999:25), baseando-se em Charlot (1994:74), entende que a noção de “actor supõe uma margem de liberdade e capacidade de produzir mudança”.

<sup>203</sup> Segundo MEC (2001:4), o PEE é um “instrumento de planificação e mobilização de recursos numa base flexível e rolante, que não tem a pretensão de resolver a totalidade dos problemas do SNE em simultâneo”, mas de uma maneira progressiva.

população na procura dos serviços educativos o que, por conseguinte, mais uma vez, pode desmotivar a participação educativa, dado que “a impessoalidade produz indiferença burocrática e insensibilidade” (Beetham, 1987:30).

Em consequência, do multipartidarismo, através e em concordância com o Decreto nº 49/94, de 19 de Outubro, abriu-se uma perspectiva de transferência administrativa de parte de alguns poderes para os governos provinciais (MEC, 2001:13). Trata-se de um “decreto reforma da descentralização”, dado que o Estado continua a ser o garante do bom funcionamento dos serviços públicos e da coerência do sistema da educação, ainda que a reforma não tenha chegado à escola pois o desconcentracionismo não é viável com o projecto educativo da escola. Sobre a referida descentralização os entrevistados disseram:

“A política nacional de educação coincide com as grandes transformações, implementadas pela Lei 6/92, através da reforma estrutural (descentralizada), onde as competências eram mais para as direcções e departamentos nacionais, passando para provincial e distrital e funcional de 1995, daí que se pode discutir a centralização ou descentralização”. (Ci1P).

“da década 90 para cá, Maputo manda exemplares de exames da 5ª e 7ª classes em ensaio electrónico para às províncias” (Ci2P).

“A estrutura era MINED, DPs, DDs e Escolas. As Direcções da Cidade não existiam, porque essa coisa de cidade começou mesmo no Maputo, Maputo província, [...] distrito e cidade é quando se alastrou [...] é recente” (E2M).

No âmbito da profissão docente, o Decreto nº 11/90, de 1 de Junho, pôs fim ao proteccionismo do Estado na garantia da qualidade de ensino no sistema educativo, abriu a concorrência desenfreada aos “melhores” professores pela prática de explicação e a sua absorção pelas escolas privadas. O Art. 13º. 1. refere, “é autorizado o exercício da actividade de explicador, como complemento das actividades de ensino”. Deste modo, a formação caracterizou-se por uma preocupação de elevação do nível académico dos professores, através de uma carreira com conhecimentos e habilidades de especialidades psicopedagógicas onde impera a antiguidade como condição de progressão, como se constata:

“Será valorizada a experiência para a progressão da carreira, garantindo que os lugares de técnico pedagógico e de instrutor sejam ocupados por professores experientes e estabelecendo formas para a valorização do bom desempenho profissional” (PNE, 1995).

É de relembrar que a única adaptação de transferência de poderes feita pelo MEC, foi através do Diploma Ministerial nº 66-A/90, no sentido de conceder o provimento dos professores fora do quadro aos directores provinciais de educação, estabelecendo em simultâneo as respectivas carreiras. Portanto, a formação, de uma forma geral, não foi acompanhada pela criação de condições condignas de aprendizagem beneficiando os mais próximos das elites, neste caso, os

professores das grandes vilas e cidades urbanas. Deste modo, não houve uma preocupação de um processo gerido em função das necessidades das escolas sendo que as políticas se inserem numa “lógica de alambique de refinaria” (Crozier, 1995:44) porque a formação visou incrementar a “animação pelo desperdício escolar”, o que, segundo a lógica de antiguidade e especialização, e neoliberal, baseou-se na associação proporcional aos altos salários. Aliás, a ideologia neoliberal aparece no sentido de que o Estado, pela sua debilidade económica, renunciou o seu papel de regulador social<sup>204</sup> ao deixar a classe profissional ao seu rubro. Em simultâneo, adoptou a “lógica de honra” (Crozier, 1995:89) onde, no quadro de satisfazer obrigações, direitos e deveres, os professores no quadro geral de funcionários públicos são representantes do Estado onde a sua acção educativa é regulada pelo EGFAE, aprovado pelo Decreto nº 14/87 de 20 de Maio 1987 (onde se afirma 2.a) “em cada sector a formação deve ser planificada; e, b) a formação dos funcionários é da responsabilidade do respectivo dirigente”) e ainda, pelo Estatuto do Professor que são instrumentos jurídicos. Subentende-se que uma formação fora dos carris burocráticos pode-se consistir contra o cabimento orçamental. No cômpto geral, os normativos vincam mais “deveres que direitos”<sup>205</sup> na medida em que a sua organização, a ONP, não caminha para a elevação profissional, pois, não tende ao desenvolvimento de uma “consciência sindical”<sup>206</sup>. Aliado a isso está o facto de que a prioridade do ensino primário revela “incapacidade económica” na condução de uma política geral de ensino a todos níveis dado que esta providenciação do sector é uma das marcas de estabelecimento de um “Estado mínimo”<sup>207</sup> na educação. Isso pressupõe o desenvolvimento de um sistema vicioso e de uma sociedade com uma escolarização elementar<sup>208</sup>.

Em suma, já com o multipartidarismo na Lei 6/92, a educação tornou-se tarefa de todos, inicia assim, o processo de democratização do ensino pela comparticipação e participação de outros

---

<sup>204</sup> A este propósito, Dale (1994:111) explica que “O Estado pode retirar-se completamente quer do financiamento quer do fornecimento [...] mas manter a autoridade reguladora que somente ele pode exercer e com ela o controlo último do sistema”.

<sup>205</sup> Segundo Reis *et al.*, (1996:67-73), o EGFE, na secção dos direitos e deveres dos funcionários do Estado apresenta: artigo 98º 6 deveres gerais; artigo 99, 32 deveres especiais, o que no total perfaz 38 deveres contra 20 direitos, artigo 103.

<sup>206</sup> A organização dos professores não pode basear-se apenas na defesa dos melhores salários e condições de trabalho, mas na elevação da classe e segundo Arénilla, *et. al.*, (2001:40) heteronomia “é a submissão a leis exteriores, impostas”. A conquista da autonomia seria a tomada de consciência das leis, e a integração delas num advir pessoal, dialéctico entre coação e liberdade. Para Santos (1999:119), “a acção reivindicativa não pode deixar de fora nada que afecte a vida” dos professores e alunos, como intervenientes no sistema educativo porque eles é que conhecem melhor o funcionamento das escolas, onde o sindicato dos professores seja movimento e palco de luta pela qualidade e pela dignidade através da exigência da autonomia nas escolas.

<sup>207</sup> Parafraseando Afonso (1995a:36) isso consiste na “redução dos gastos públicos com a educação e o contínuo cerceamento dos estabelecimentos de ensino no domínio administrativo e financeiro”.

<sup>208</sup> Se compararmos com o sistema de classes de Karl Marx, encontramos os *lumpenproletariat* e, desta forma teremos uma sociedade disputando os poucos recursos. Na educação, semi-profissionais conformados com o seu *status* social ou o seu nível de escolarização baixo. Acreditamos que com uma formação longa, permanente e democrática dos profissionais far-se-á ouvir a sua voz, torna-se crítica a gestão e respeita a coisa pública, e ainda será inconformada na luta e exigência de seus direitos e o bem-estar social da comunidade.

actores nos encargos do sistema educativo, isto, como o artigo 8º, em que se concede às instituições de ensino o princípio da propriedade, estatais, cooperativas e comunitárias ou privadas.

Portanto, a lógica burocrática sempre esteve presente na gestão das escolas secundárias, pois continuaram as orientações específicas sobre as actividades dos professores através de manuais escolares, livros, aliás, já havia uma empresa (DINAME criada pelo Decreto nº 6/86, de 23 de Setembro de 1986) com essa responsabilidade de fornecer materiais escolares às escolas, ficando o professor com a actividade implementativa. A direcção da escola estava também estava dependente dos serviços centrais encabeçada pelo Ministro da Educação.

Deste modo, sem contar com a estrutura dos serviços regionais e locais da hierarquia do Ministério da Educação (direcção provincial, distrital e de cidade), para além da escola onde deveriam partir as políticas educativas, o ministério é composto por 24 departamentos todos dependentes do ministro.

A transferência de competências referida no Decreto 49/94 em consonância com o Diploma Ministerial nº 66-A/90, concebia a autoridade dos governos provinciais recrutar docentes, artigo 7º “os professores fora do quadro poderão ser providos mediante contrato pelo Director provincial de educação”. Portanto, o Decreto 11/90 introduziu a “política de garantia da qualidade de ensino”, isto possível pela prática da actividade da explicador como complemento da actividade de ensino, o que fez com que houvesse maior concorrência da classe à formação superior e a progressão na carreira ficou condicionada pela antiguidade e experiencia, facto que elitizou os professores e em contrapartida a formação não era garantida na sua totalidade pelo Estado que segundo o Decreto nº 14/87 são funcionários públicos e daí ser de seu direito formal.

#### **4. Direcção e gestão das escolas secundárias entre 1975 e 1999**

##### **4.1. Regime Monopartidário**

A aplicação e materialização da política educativa nas escolas é sempre marcada por lógicas de gestão que definem o modo como serão implementadas. É com este propósito que analisámos o funcionamento das escolas secundárias no sentido das actividades de direcção e gestão. Deste modo, na criação do SNE, a Lei 4/83, artigo 38º concede à direcção e administração do sistema ao MEC a responsabilidade total que consiste na planificação, direcção e controlo da administração do sistema nacional de educação cujo fim é, dentre outros, assegurar a sua unicidade. O MEC

reestruturou-se em direcções provinciais e direcções distritais com actividades de apoio e controlo às escolas. Desta maneira, racionaliza burocraticamente a gestão das escolas secundárias ao uniformizá-las mediante a aplicação das diferentes medidas tomadas em Decretos-lei, que não eram da responsabilidade das escolas. Segundo os normativos:

Portaria nº 102/78, de 20 de Abril “ao abrigo do art. 1º do Decreto-Lei nº 22/75, de 11 de Outubro, o MEC determina: 1º. É criado o cartão de estudante, cujas características obedecem ao modelo anexo a este diploma, obrigatório para todos os alunos dos ensinos primário, secundário e médio, maiores de 10 anos”. “Ao abrigo do art. 1º do Decreto-Lei nº 22/75, de 11 de Outubro, 2º “compete às DPEC a distribuição dos cartões no início de cada ano lectivo, pelas diversas escolas da província”. Diploma Ministerial nº 6/86 “estão neste momento em vigor disposições diversas relativas ao pagamento de propinas de matrícula (de inscrição e de frequência), de propinas de exames, de mensalidades e outras, cuja aplicação não é uniforme nem racional. Torna-se necessário uniformizar e racionalizar, numa única disposição, os quantitativos e mecanismos de pagamento, bem como a metodologia de aplicação e controlo da cobrança a serem adoptados”. Decreto nº 6/86 de 23 de Setembro, “no quadro da implementação do SNE e da estruturação dos órgãos de direcção do ensino surge a necessidade de se criar uma estrutura que proceda às operações de aprovisionamento, distribuição e controlo de material escolar. Ao abrigo do nº 2 do art. 6º da Lei nº 2/81, de 30 de Setembro, Art. 1º “ é criada a Empresa nacional de Distribuição de Material Escolar, empresa estatal, DINAME”.

Em contrapartida, a diferenciação que possibilitaria a escolha de outras melhores soluções adequadas para os problemas das escolas, pois, o agravante na uniformização dos comportamentos na educação, é fazer “*tábua rasa*” dos contextos culturais, capacidades, competências, interesses, motivações e experiências dos actores. Assim, evidencia-se o que disse Formosinho (2005:42), “a uniformização obriga que as decisões sejam tomadas no topo por quem possa impô-las a todas as pessoas o que, forçosamente, implica que sejam tomadas no topo da organização”. Entretanto, este facto limita a participação da comunidade escolar dado que o funcionamento das instituições escolares nos primeiros anos da independência, foi marcado por um grande ânimo popular tornando-se numa gestão participada e democrática, onde se constatava uma organização em que a autoridade para tomar as decisões era deslocada para os níveis mais abaixo da organização escola, tornando-se esta num lugar desconcentrado do MEC, como reconheceu um dos nossos entrevistados:

“Como estava sendo gerida nesta altura em 1975, não existia ministério formado como agora nós verificamos, existia inspecções [...] os serviços da educação funcionavam sob forma de decretos e comissões provinciais, a operar nas províncias”(E2M). “Funcionamento da alfabetização e educação de adultos, passou para as escolas”(E2M).

Portanto, a uniformização não estava presente em todos contextos.

“A democracia popular na escola, tudo era sobre o povo, tudo que é do povo é do povo, o povo é que mandava. Então, se apenas o director estava ali então escutava o povo. A democracia popular ajudou na gestão da escola. Também as pessoas mudaram de comportamento porque foram ver que para nós atingirmos um certo objectivo depende do esforço de cada um na sua contribuição [...]”(E2M).

Deste modo, a uniformização baseia-se na crença e na suposição de que “os líderes políticos e os gestores possuem o poder para determinar o curso da acção no nível operacional” (Sá, 2006:204). Na escola secundária, a gestão da mudança e a inovação na escola tiveram um colaborador-chave, ou seja, dependiam da clarividência política e ideológica do director de escola. Com as suas atribuições, o director, como o executivo da vontade do MEC, com incumbência de organizar, coordenar e controlar as actividades da escola sendo: a) promotor das relações escola-família-comunidade, b) representante legítimo da escola, c) responsável pelo cumprimento das leis, regulamentos, prazos para execução dos trabalhos estabelecidos pelos órgãos máximos do poder hierárquico, da administração central. Assim, desde a independência e, sobretudo, a partir da Lei 4/83, a escola secundária foi gerida por um órgão unipessoal, cujos poderes se sobrepunham a outros órgãos da escola, como o director pedagógico, o conselho directivo e o “conselho de escola”<sup>209</sup>, órgãos de que ele também faz parte.

No primeiro período de pós-independência e de administração do sistema educativo, havia falta de quadros com formação psicopedagógica, pelo que se admitia ao cargo de director, professores ou não que demonstrassem dedicação ao trabalho, sensibilidade e engajamento nos problemas da sociedade. Assim, é presumível a administração central fazer nomeações de directores escolares mais na base da lealdade política do que na competência de modo a conduzir os destinos da escola traçados ao mais alto nível sem considerar a realidade social da escola. Este tipo de director dependente é visto apenas como “representante do Estado na escola”, executante e vigilante do cumprimento das decisões e elo de ligação e controlo entre o ministério e as administrações intermédias, na concepção político-administrativa dos perfis de director de escola. Aliás, Barroso, (2005:162) chamou de concepção burocrática, estatal em que, segundo os discursos dos nossos entrevistados, a seguir consistia:

“O director tinha outra função política, para velar pelo andamento da situação política da escola, então ele era um indivíduo que pudesse dizer alguma coisa sobre a situação política da escola e dizer como é que os professores andam, até certo ponto era o próprio director que devia dar alguns castigos. Enfim, naquela altura a nossa forma de trabalhar era autoritária”(E2M).

E o primeiro critério de ocupação de cargos não era o técnico:

“O primeiro critério de ocupação ao cargo de director da escola secundária não era o académico mas a capacidade de direcção e mobilização social” (E1M). “Os requisitos para ser director de escola, para além da

---

<sup>209</sup> O CE é um órgão colegial da escola que, segundo o MEC (2008:8-11), constitui o órgão máximo e tem como objectivos: ajustar as directrizes e metas estabelecidas, a nível central e local, à realidade da escola; garantir a gestão democrática, solidária e co-responsável.



componente técnica eram: Ser filho de um camponês ou operário, conhecer a filosofia marxista, estar ligado directamente ao partido FRELIMO e ser professor de educação política” (E2M).

Porém, a ocupação dos cargos escolares recorrendo a afinidades partidárias e admitindo que a ocupação não era por eleição/concurso, mas sim por indicação por um órgão superior e sem nomeação, porque não constava no BR, isto é, o ocupante do cargo não era remunerado, trabalhava na crença de estar a prover e colaborar na edificação de uma nação sem classes, livre da exploração do homem pelo homem. A prática deste princípio contraria o da administração burocrática e, ao mesmo tempo, rompe com a lógica técnico-instrumental da especialização que defende Weber (1982:242-245), onde o funcionário ou o dirigente ocupa o seu cargo por nomeação ou eleição a partir de um concurso público e onde é pago pela ocupação e pelo exercício do cargo para servir o povo, tendendo para uma “forma parcialmente não-burocrática da estrutura estatal” e, neste caso, para uma organização que impunha uma “hierarquia feudal”, prevalecendo uma “administração dos notáveis” (organização militar), segundo Morgan (2006:146), uma organização do tipo autocrática. A comprovar isto os entrevistados referiram:

“A ocupação do cargo de director de escola era por indicação pelo superior hierárquico” (E1M).

“A direcção provincial é que indicava o director da escola” (E2M).

O impacto imediato disto está em tomar a administração do Estado como base de recompensa pessoal e não como meio de serviço público, resultando na baixa qualidade dos actos administrativos e numa corrida acentuada à utilização dos cargos públicos para benefícios privados (Beetham, 1987:65). Entretanto, a razão da actividade do director no período em estudo (1975-1992), tinha um âmbito e uma dimensão de ligação político-partidária porque havia uma lógica de monopartidarismo pois, a separação do partido FRELIMO e do Estado aconteceu com o estabelecimento do Decreto nº 18/90, quando é aprovado o estatuto jurídico da FRELIMO, tendo sido reforçado pela Lei nº 7/91, de 23 de Janeiro, que concebe a liberdade aos cidadãos de filiação partidária<sup>210</sup>. Assim, de 1975-1992, na governação escolar, ou seja, o director tinha que criar um grupo de vigilância, uma vez que o país acabava de ser conquistado na decorrência de uma guerra anti-colonial. E como havia resquícios de que estava inconformado (porque a devolução de poderes

---

<sup>210</sup> Durante este período de (1975-1992), o tratamento dos funcionários públicos era mais cerimonial. O termo “camarada” era vocativo e ritual seguido por todos, precedia o nome do funcionário ou a função e, o cargo como “camarada professor”, “camarada director da escola”. Actualmente, no regime multipartidário, esta prática já não se verifica, o termo usado é “senhor”, facto que simboliza o assumir de um Estado de direito em que a separação entre o Estado e partido se respeita. Aliás, importa lembrar que segundo Silva, (2004:403) o primeiro presidente de Moçambique independente (Samora M. Machel), já se tinha manifestado contra, o chamamento por camarada em 1985, a quando da visita efectuada a um hospital da cidade de Maputo. Tendo recomendado que “isso de camarada é na célula do partido. Aqui no trabalho temos o senhor doutor e o servente”.

não foi pacífica), havia necessidade do director da escola chegar ao cargo como gestor dependente de critérios político-clientelistas (Romão & Padilha, 1997:93) e desprofissionalizado, ainda formado na escola do partido como professor de educação política. Logo, segundo Lima, (2003:11) e Flores, (2005:30) o director da escola era um verdadeiro comissário político administrativo na escola, acentuando ainda mais o autoritarismo no controlo centralizado desconcentrado sobre as escolas, o que desencoraja a autonomia na escola e a elaboração do projecto educativo, inseridos nas suas tarefas predeterminadas. O papel assumido de gestão burocrática e autoritária no controlo sobre as escolas e professores resumia-se às actividades que os entrevistados dizem haver:

“Planificação de todas as escolas do ano da escola que contemplava (actividades pedagógicas, desportivas, culturais, produtivas e defesa da própria escola); pôr em execução e seu controlo” (E1M). “Administrar, velar, controlar os recursos existentes, dar informações da situação política da escola porque em 1983 estávamos em guerra” (E2M).

Deste modo, podemos dizer que até 1983, o “Comportamento profissional” dos directores e o “comportamento burocrático” (Costa, 1996:49, apoiando-se em Hoy e Miskel), rompia com o formalismo baseado em critérios particulares de arbitrariedades não válidos para a escola, o que motivou um afastamento em relação à presença de estruturas burocráticas na escola. Referimo-nos aos órgãos de Estado (Presidentes dos Conselhos executivos, administradores distritais e chefes de Posto). A relação com essas autoridades, decorria de forma unilateral, isto significa que partia da iniciativa do director da escola para apresentar problemas da escola sobretudo alimentares (dos centros de internatos) porque esses dirigentes políticos sentiam complexos de inferioridade, uma vez que alguns deles não possuíam algum grau académico reconhecido e essa era uma das razões da pouca ou nenhuma interferência na vida da escola, reduzindo a dependência excessiva deste em relação ao poder político. Este facto é interpretado da seguinte maneira:

“As escolas nunca tiveram uma relação directa” (com os órgãos do partido e do Estado) (E2M). Houve afastamento entre as escolas e esses órgãos” [...]. “Alguns não tinham nenhum nível académico, daí que recebiam ir à escola nem falar com os alunos, exceptuando-se o administrador que tivesse outra formação ou experiência de vida” (E1M).

Entretanto, já essa relação de dependência ocorria mais entre o director e o MEC e fazia-se sentir na prestação de contas. Neste sentido, as relações devem ser vistas em dois momentos, antes da Lei 4/83 e depois, em que, com o estabelecimento da lei, o poder central centralizou as competências das direcções das escolas (as escolas passaram a aplicar os currículos, programas de ensino, manuais e livros do professor e do aluno respectivamente). Estabeleceu órgãos provinciais e distritais de educação que agiam directamente com as escolas. O ministério assumiu gestão a partir

do topo, através do centralismo burocrático, aplicando o legalismo, a uniformidade, a impessoalidade, o formalismo, o centralismo e a hierarquia, com orientações de que:

“As estruturas centrais, provinciais e distrais da Educação e Cultura devem intensificar o apoio às unidades de base - as escolas e os centros educacionais - que é onde se faz sentir mais directamente o processo de luta dos valores da nova Sociedade contra a mentalidade velha”. (MEC, 1979:6).

O autoritarismo verifica-se também convergindo ao que Formosinho, (2005:44) conclui, quando o MEC é que formula normas jurídico-curriculares, jurídico-pedagógicas e até jurídico-didáticas da pedagogia óptima, isto é, que se adaptam ao aluno e professor médios, ou seja, quando não concebe espaços de participação na produção desses normativos e ainda, quando a prestação de contas é feita ao Estado e não à comunidade (Formosinho, 1989:56). É no que toca a exames, programas, capacitações, que segundo os nossos entrevistados, as escolas sentiam a presença mais apertada do ministério.

“A relação era estreita, constantemente recebíamos informações centrais, era um fluir de informações de cima para baixo. Para além dos seminários pedagógicos orientados nalgumas vezes pela ministra em 1980. A prestação de contas era feita à direcção provincial, onde o director de escola apresentava o seu relatório ao director provincial” (E1M).

“Sempre tivemos visitas, apoios pedagógicos, seminários, informações sobre a elaboração de documentos e decurso de exames nacionais. As escolas prestavam contas ao director provincial” (E2M).

Aliás, a redução da “autonomia das escolas” produziu-se com a Lei 4/83, a partir da qual as escolas passaram a depender das direcções distritais e provinciais de educação e, dentro das escolas, criaram-se hierarquias administrativas e pedagógicas, onde o director da escola passa a depender do nível superior. Deste modo, a interacção dos novos órgãos com o director passa a ser dificultada devido a diferentes órgãos implantados na escola: director de turma, delegado de disciplina, director de classe, chefe administrativo, chefe da secretaria, chefe dos contínuos, director pedagógico e o chefe do centro internato. Segundo o Diploma Ministerial nº 66-A/90, estabelecia-se o quadro de pessoal da escola. Portanto, no nosso entender, houve centralização e, ao mesmo tempo, desconcentração de poderes na escola, embora o director fosse o único elemento mais relevante nas decisões. Segundo Barroso (2005:153-154), considerando os papéis dos directores entre 1836 e 1947, estamos diante de um administrador delegado onde o papel do director é definido essencialmente pelas normas que estabelecem as atribuições do director em relação à administração central, representando o governo na escola, pois, o seu poder reforça-se à medida que a centralização administrativa aumenta, já que, mesmo as nomeações eram cautelosas no sentido de coincidir com pessoas que conduzissem essas políticas sem oposição. Como se vê a seguir:

“Com a Lei reduziram-se os poderes que as escolas tinham” (E1M). “A lei introduziu reformas, estruturou o sistema educativo, criou estruturas permanentes na escola, comissão de direcção (pedagógico, administrativo, secretaria, assuntos sociais)” (E2M).

É de sublinhar que, antes da Lei 4/83, as escolas, no período do regime de partido único, eram governadas segundo os princípios do “poder popular”<sup>211</sup> ou autogestão e, as actividades estavam entregues à “gestão popular” (o povo, em nome do partido, é que propunha os directores escolares em função da avaliação do comportamento que manifestava, dado que era necessário identificar localmente indivíduos com uma certa formação e descompromisso com o sistema colonial pois, o povo é que os conhecia, construía escolas, usando a sua mão-de-obra, transportando troncos fornecia mobiliário escolar e remunerava (alimentava) os professores porque estes apenas se dedicavam à causa da educação, isto é, leccionavam simultaneamente e, às vezes, em salas mistas na alfabetização segundo os turnos da manhã, intermédio, à tarde e a noite em circunstâncias difíceis dado que na maioria das escolas não havia electricidade, mas mesmo assim garantiam a formação da povo), pois, coincidia com o período revolucionário em que a emoção popular era alta não havendo nenhum normativo que regulava a actividade nas escolas, o que, segundo Lima (1989.203-204), tratou-se de um período de autogestão<sup>212</sup> escolar, aliás os nossos entrevistados são unânimes em dizer que,

“A população sentia-se dona da escola. A relação comunidade-escola era directa com o director da escola. Não havia hierarquias, ou níveis abaixo do director com autonomia (E2M). Antes da lei, o povo era participativo na direcção das escolas através de reuniões de procura de soluções, havia reuniões da direcção com os alunos, reuniões de classe para discutir problemas dos alunos, professores, da direcção e da escola em geral. Nós sentíamos-nos partícipes no processo de gestão e direcção escolar” (E1M).

Tardiamente, a abertura à comunidade era assegurada pelos órgãos do poder popular, através das “ODM e sociais”<sup>213</sup>, cujo lema consistia em: “Fazer da escola um centro de transformação da

---

<sup>211</sup> Recorde-se que a revolução de cunho socialista reproduziu formas e conceitos de sentido de pertença do povo. Daí que convocamo-lo para significar aquilo que Silva, (2004:28) chamou de “democracia popular”. A “Forma de exercício da democracia em que o poder emana do povo”. O autor (*ibid.*), apoiando-se em A. Cabral (1999:187), explica que em democracia popular o poder provém da maioria do povo, onde “o ‘dirigente é intérprete fiel da vontade e aspirações da maioria revolucionária, e, não, senhor absoluto que se serve do Partido e não serve ao Partido’. A ‘democracia popular’ tem por fundamento o princípio do centralismo democrático, que se baseia na direcção única e papel dirigente do Partido enquanto representante das classes operária e camponesa, na centralização do poder em órgãos próprios, na sujeição da minoria às decisões da maioria e no exercício da crítica e da autocrítica como formas de controlo do cumprimento das decisões”.

<sup>212</sup> De acordo com Boudon *et al.* (1990:16 e 22), a autogestão é associada à noção de anomia que, pela sua “etimologia significa ausência de normas”. Sendo a autogestão em sentido restrito a gestão das organizações por aqueles que nelas trabalham e em “sentido amplo, é um modelo que, opondo-se ao modelo leninista de um socialismo ‘estatal’, ‘burocrático’, ‘autoritário’, define uma gestão descentralizada” da sociedade.

<sup>213</sup> Segundo a FRELIMO (1987:3), as ODMs imiscuem-se nos assuntos do domínio político. No contexto moçambicano encontramos: a organização dos trabalhadores moçambicanos (OTM), organização da mulher moçambicana (OMM), organização nacional dos professores (ONP), organização nacional dos jornalistas (ONJ), organização da juventude moçambicana (OJM) e a organização dos continuadores de Moçambique (OCRM/COM), (Conselhos de produção, Grupos de vigilância Popular e outras) criadas e controladas pelo partido FRELIMO.

sociedade”, assegurando uma constante ligação à vida e à luta das classes trabalhadoras. Para isso, era necessário que a comunidade-estruturas do Estado e das ODM, a nível das localidades, aldeias comunais, círculos ou bairros, empresas, cooperativas e machambas estatais, a população em geral e os pais dos alunos, participassem activamente na vida da escola, na discussão e resolução dos problemas e na definição de recomendações para o trabalho político, pedagógico e administrativo, de maneira a garantir que a escola estivesse ao serviço dos operários e camponeses (MEC, 1979:7). Antes da Lei 4/83, a participação era massiva mas, com a regulamentação, a participação passou a ser formal e orientada para uma forma prescritiva de consenso e previsibilidade dos actos. Isto fica demonstrado quando um dos nossos entrevistados refere que:

“A comunidade só ia quando convocada para reuniões de turma, ouvir notas dos seus educandos. Quando viesse um encarregado de educação porque tinha um problema pessoal relacionado com o seu educando, mas não podemos dizer que quando fossem convocados para reuniões da turma para as notas, comportamentos não iam, iam (à escola). Mas, dificilmente aquela por iniciativa da própria comunidade aproximar-se da escola”. (E1M).

Neste contexto, presumimos que das ODM, na Lei 4/83, nasceu o CE que veio se a revitalizar em 1992, com a Lei 6/92, e na PNE (1995) como órgão de participação da escola, sendo um órgão colegial, mantendo-se em órgão consagrado deliberativo mas não decisivo, isto é, é apenas envolvido nas decisões tomadas pela direcção da escola, ou seja, a sua existência justifica-se apenas para legitimar as decisões do Conselho Directivo, portanto, é concebido com o carácter consultivo, mobilizador popular na prestação de serviços às escolas. Aliás, no monopartidarismo, na participação da escola faziam parte organismos estatais, empresas e outras instituições, com a ânsia de edificação de uma “nova sociedade sem exploração”<sup>214</sup>. Em relação à participação dos pais no sistema educativo, reinava um corporativismo, não havendo o tal intercâmbio voluntário nas práticas entre as duas instituições (familiar e escolar). Deste modo, regenerou numa “política autoritária”<sup>215</sup> que consiste, segundo Sá & Antunes (2007:139), na “culpabilização da vítima”, isto é, a imposição aos encarregados de educação em assumir o insucesso escolar dos seus educandos sem imputar responsabilidades ao sistema, segundo o extracto de citação:

---

<sup>214</sup> Segundo Coelho, (1982:252) na “nova sociedade sem exploração” preconizava-se uma educação ideológica das massas, ou seja, ‘continuar a luta contra todas as correntes ideológicas reaccionárias’ combater os seus valores e manifestações tais como a corrupção, a ambição, o liberalismo, o individualismo e o *neocolonialismo como males* que procuram desvirtuar o processo de desenvolvimento da revolução.

<sup>215</sup> De acordo com Boudon *et al.*, (1990:23) a política autoritária é referente às “correntes ideológicas antidemocráticas” cujas componentes predominantes nas relações sociais ou na acção colectiva caracterizam-se pela “submissão à autoridade” e “agressividade em relação aos desviantes” e apela ao conformismo.

Lei 4/83, Artigo 48º, 1. “os pais ou encarregados de educação cujos educandos reprovam em qualquer classe do sistema nacional de Educação, após o ensino primário obrigatório, por mau aproveitamento sem motivo justificado, por indisciplina, por faltas ou abandono de estudos devem reembolsar ao Estado do encargo suportado”

Entretanto, ao assumir-se essa administração equipara-se ao autoritarismo da época colonial, em que o director escolar era visto como um “Deus”, pois, nenhum aluno o conhecia nem ninguém poderia falar com ele, daí que a sua ordem era suprema, segundo explicou um dos entrevistados:

“Como alunos só víamos contínuos a passar com circulares de sala em sala para manutenção da ordem dos alunos, não conhecíamos o reitor da escola” (E1M).

Do ponto de vista da autonomia do director da escola, antes da lei, este agia como um chefe absoluto mas, com a lei, naturalmente, sentiu-se também “diminuído” dos seus poderes, que passou a depender de uma maior capacidade negocial dos seus subordinados (técnica) que antes não existia. A dependência era apenas hierárquica e política, dado que todas as relações eram directas e menos burocráticas (verbais), estando actualmente, o director mais próximo do Ministério do que dos professores e da comunidade escolar, segundo os entrevistados:

“A minha autonomia consistia na interpretação das orientações, directivas do partido e as últimas intenções do Estado” (E1M).

“Sentia falta de autonomia e na base de leis você não tem espaço. Quando se introduziu essa lei, o director deixou de ser autónomo passou a depender do director pedagógico pelo seu relatório, e da comunidade” (E2M).

Este facto, associa-se ao cumprimento de metas, onde os processos ficam em segundo plano sendo a preocupação dos directores responder aos documentos e orientações emanados centralmente, para não comprometer números e dados trimestrais, semestrais e anuais das escolas. O receio do director era que não fosse considerado um reaccionário perante a revolução ou incompetente. Sendo um período de grande euforia pela independência e desconfiança, porque o país estava mergulhado numa nova guerra nacional (conflito armado), e o director devia, segundo os entrevistados:

“Responder estatísticas, número de alunos, aprovados, reprovados” (E2M). “Seguir as orientações contidas na OPAE que eram de cumprimento obrigatório. Exemplo o levantamento estatístico vulgo 3 de Março, se não se cumprir compromete a escola – a ZIP – o distrito – a província – e o Ministério” (E1M).

Deste modo, na tomada de decisões, prevalecia o centralismo democrático<sup>216</sup> evitando que os diferentes órgãos tivessem opiniões díspares, isto é, a preocupação era comungar a mesma

---

<sup>216</sup> O Decreto nº 18/90, de 28 de Agosto, atinente ao estatuto jurídico do partido FRELIMO, no artigo 13º, refere que o centralismo democrático significa: “todos órgãos em todos níveis serem eleitos democraticamente, periodicamente prestar contas do seu trabalho

linguagem, confirmando-se a explicação de Silva, (2006:118, apoiando-se em Terrén, 1999) de que a burocracia tem um papel unificador que se estabelece na padronização de actuações, homogeneização e na conformização numa espécie de cooperação convergente. Aliás, o uso do EGFAE na tomada de decisões evidencia a impessoalidade, evitando que os directores fossem perseguidos ou que alguém contestasse, como algo agido arbitrariamente. Isto é,

“As decisões eram colegiais e de consulta a partir da comissão de direcção indo até à sala de aula através das reuniões de turma (E1M). “Era em observância aos Estatutos Geral dos Funcionários do Aparelho de Estado” (E2M).

A regra instituída na realização e no cumprimento das actividades programadas na escola era a prática da “emulação socialista”<sup>217</sup> (MEC, 1979:12), um ritual que consistia em apresentar “honras de persuasão”<sup>218</sup>, devendo o director da escola manter a “tranquilidade da escola” e comportar-se como se estivesse num ambiente de unanimidade e aclamação. Era uma espécie de “cultura expectante”, para premiar as manifestações dos professores (trabalhador destacado) que se notabilizassem no seu dia-a-dia no seguimento das normas estabelecidas em que o director de escola deveria ser capaz de conseguir pôr a sua escola num ambiente de organização do “tipo integração”, para a qual bastava garantir uma obsessão às decisões tomadas e documentos escritos, a manutenção da ordem, a assiduidade de professores baseada na fidelidade ao prescrito (manual e metodológica) e levar os alunos a agir uniformemente, enfim, se a escola garantisse o maior aproveitamento pedagógico, mesmo sem as condições básicas de funcionamento. Segundo os entrevistados havia um documento reformulador das relações na escola:

“OPAE não previa penas nem recompensas, as penas viriam em função da avaliação que se fizesse pela direcção provincial ou ministério. [...] Haveria recompensa como emulação socialista” (E1). [...] “As punições consistiam na aplicação do regulamento geral dos funcionários do aparelho de Estado. Havia emulação socialista na escola” (E1).

---

à instância que o elegeu, as decisões dos órgãos superiores são obrigatórias para os órgãos inferiores e a submissão da minoria a maioria e, consequentemente, defender como suas as decisões tomadas pela maioria”.

<sup>217</sup> Segundo Silva (2004:403-404), a emulação socialista tem a ver com acções e actividades do partido a favor da reconstrução do país. “O ‘trabalho voluntário’ que visava manifestar e desenvolver um ‘espírito revolucionário’ com o qual se contribuiria para o ‘aumento da produção’, cujo princípio era a ‘reconstrução do país’”. Onde professores, alunos trabalhadores administrativos “eram mobilizados para as frequentes campanhas de limpeza e de trabalho voluntário (designados ‘sábados vermelhos’) realizadas a propósito da comemoração de efemérides nacionais e internacionais em que a adesão constituía um elemento fundamental para a avaliação do comportamento das pessoas” e pelo contrário, o funcionário era conotado como “inimigo da revolução”. Recorde-se que durante este período segundo Mazula (1985:177) prevalecia a Lei nº 2/79 que instituiu a pena de morte por fuzilamento e a lei de chicotada de 1980 contra os perturbadores da ordem, reaccionários “chiconhocas” (inimigos do povo) e os corruptos.

<sup>218</sup> Esta terminologia é convocada ao que o MEC (1979:12) sugere às escolas a praticar a emulação socialista na realização de todas actividades, isto é, “o plano de trabalho deve definir quais as acções concretas de emulação que se vão realizar, como se fará o controle e quais serão os prémios. Especial atenção deverá ser dada à elevação da qualidade do ensino, à diminuição das desistências ao longo do ano e também ao número de aulas que não são dadas por falta de professores (a escola deve tomar todas as iniciativas, para conseguir bons resultados).”

Em relação à autonomia dos professores, houve falta de expressão dos professores que já em 1984, alguns com uma certa formação, relativamente maior em relação aos demais directores escolares e, por questões sociais dos próprios professores (salários e residências), gerou-se uma tensão, em contraste com o Decreto nº 14/87, do EGFAE. Com este grupo de professores, o aparecimento da comunidade na escola não era bem-vinda, ou seja, a presença era interpretada como não sendo de boa fé, pelos professores, gerando-se um certo conflito, onde a população era considerada analfabeta. Este grupo de professores, achava-se auto-suficiente em termos de formação e, em comparação com outros funcionários do Aparelho de Estado (como os magistrados do Ministério Público), exigia e queria autonomia e, por conseguinte, melhores condições de vida e de trabalho e, como não encontrava resposta, teve como consequências a fuga destes profissionais para outras áreas sociais, reduzindo assim o esforço massificado na procura desse grupo de quadros. Segundo o testemunho dos nossos entrevistados,

“Houve a falta de autonomia dos professores. Gerou indisciplina e libertinagem” (E1M).

“Autonomia de um regime e sistema centralizado. Era autonomia nas formas, modalidades de cumprir as orientações. Estava por exemplo em saber que a escola deve produzir, mas produzir o quê de acordo com a realidade. Batata, mandioca, milho; promoção da cultura o director da escola, o professor, o director da turma viam que tipo de dança a praticar e mais nada. Houve programas de ensino com orientações metodológicas pré-concebidas. A nível da direcção distrital e provincial da educação, mesmo a nível nacional, havia comissões de apoio pedagógico; SAP (Secção de Apoio Pedagógico) e CAP (Comissão de Apoio Pedagógico Provincial), corrigindo e apoiando em termos de técnicas e material didáctico” (E2M).

A existência da OPAE limitava a troca de ideias, pois era um documento de gestão das escolas. O MEC (1979:19-20) orientava à “participação organizada” através de actividades e um funcionamento específico da escola (até ao detalhe), pormenorizando as actividades, desde as cerimónias do início de aulas, convidados a assistir à abertura do ano, período de matrículas, actividades dos professores, directores de turma, actividades do período de férias e orientava o cumprimento de prazos específicos e datas comemorativas<sup>219</sup> (*ibid.*:21-61). A OPAE preconizava a LEC, uma regulação das relações escola-comunidade e dos intervenientes escolares (*ibid.*:17) que aparece com a Lei 4/83, art. 48º. Deste modo, os profissionais da educação trabalharam sempre constrangidos. Segundo os entrevistados, este facto não se reflectiu no trabalho diário do professor,

---

<sup>219</sup> Segundo o MEC (1979:58-61), são datas comemorativas obrigatórias: “3 de Fevereiro – dia dos Heróis moçambicanos, 7 de Abril – dia da mulher moçambicana, 1º de Maio – dia internacional dos trabalhadores, 25 de Maio – dia da Fundação da OUA (1963), 1 de Junho dia internacional da criança, 16 de Junho – dia da resistência (massacre de Mueda -1960) e dia da solidariedade com o povo da África do Sul (massacre de Soweto - 1976), 25 de Junho – aniversário da independência nacional e da fundação da FRELIMO -1962, 24 de Julho – dia das nacionalizações – 1975, 7 de Setembro – dia da Vitória (assinatura dos acordos de Lusaka - 1974), 25 de Setembro – dia das forças populares de libertação de Moçambique, - dia da Revolução ” entre outras datas internacionais.



ou seja, não se manifestava abertamente devido ao momento que se vivia. E, assim, as reivindicações dos professores (para com a DD e DP ou o MEC) eram sobre,

“Alojamento, [...] alimentação, iluminação eléctrica, salários. Os que reclamavam alojamento normalmente eram os que viviam nos centros internato [...] questões de iluminação para a preparação das aulas, porque muitos geradores estavam avariados [...] ou não havia dinheiro para comprar combustível [...], nos centros internatos vivia-se às escuras nas noites” (E1M).

“Melhores condições de vida, habitação, salário” (E2M).

Desta maneira, evocando as nossas questões de pesquisa que consistiam em caracterizar a organização das escolas no período monopartidário, procurando perceber se a mesma organização favorecia a administração e gestão das escolas de forma descentralizada e, ainda se contribuiu para a democracia participativa e a mudança social dos actores e intervenientes, entendemos que nesta fase (1975-1992) predominou uma organização do sistema educativo segundo ideologias de administração tecnocráticas cuja preocupação teve como meta o aumento da eficiência através de normas e processos técnicos, que se traduzem na eficácia, métodos adequados, racionalização do trabalho, crença no homem económico e não social, divisão do trabalho, organização formal e na hierarquia de autoridade. Trata-se de uma concepção “heterónoma” da administração (Bobbio, 1995:139) caracterizada pela falta de autonomia, distanciação entre concepção e execução, autocracia e separação das massas nas principais decisões da escola, o que remete ao princípio de centralização das decisões e de “contra a autonomia”<sup>220</sup> no sistema educativo. Ao que se confirma pelos dizeres dos nossos entrevistados:

“Na altura saíram bons quadros, aqueles cujo pensamento estivesse em conformidade com as linhas do partido e do Estado moçambicano. O que tivemos de contrário foram os métodos do regime a educação política que era o braço directo do funcionamento da direcção da escola para inculcar a ideologia do partido, a disciplina revolucionária, não era democracia no sentido de desdobramento livre da pessoa, era restringir na medida do possível a liberdade individual, tinhas que pensar assim e não de outra maneira, sob o risco de ser reaccionário. A democracia popular não produziu homens livres, portanto nós conseguimos a independência nacional mas ela não promoveu as nossas liberdades na medida que confinou a uma linha de pensamento, um determinado comportamento, tipo de atitudes, portanto não houve promoção das liberdades” (E1M).

“Houve [...] independência do colonialismo fascista para a democracia popular. As reformas serviram para elevar o ensino para a maioria, desfavorecida. Contribuiu na medida em que Moçambique formou quadros e técnicos que estão a dirigir diferentes áreas e os directores das escolas sabiam que estamos para servir o povo, e o povo é que mandava. Houve mudança de comportamento porque sabia-se que para conseguirmos algo dependia do esforço e contribuição individual” (E2M).

Assim, segundo o raciocínio de Lima, (1998:112) se “estabelece com clareza uma orientação incongruente com preocupações de carácter democrático e participativo, o que prefigura um tipo de organização onde não há espaço institucional para a participação”.

---

<sup>220</sup> Afonso (2002:116), entende que a contra-autonomia na educação “equivale à contra autonomia profissional, onde os professores são acusados de ignorar as necessidades da economia”.

No entanto, em nossa opinião, a organização centralizada das escolas foi importante na administração e gestão da educação na medida em que marcava uma identidade nacional<sup>221</sup>, promovia o acesso à escola a todos os moçambicanos e, como se tratava de um momento de euforia, a preocupação popular não era de contrariar as reformas desenhadas sobre a política educacional de acesso universal da massa camponesa e operária porque o centralismo democrático deposita a confiança na alta hierarquia como representante legítima dos interesses do bem-comum, pois, a mudança nos métodos autoritários de ensino foi fundamental e não só. A preocupação dominante do período era “povo unido do Rovuma ao Maputo vamos reconstruir o país”. Assim, na Lei 4/83, a “democratização no sistema educativo” é entendida como a reorganização do sistema, o reforço na capacidade de distribuição dos recursos educativos, em termos de mais escolas, mais professores, mais dotações e investimentos financeiros e materiais, no alargamento da rede escolar, maior diversidade de cursos, políticas de igualdade de oportunidades no acesso e igualdade de sucesso, promoção da gratuidade no ensino primário, emancipação da mulher no ensino, reconstrução e expansão geográfica de estabelecimentos de todos os níveis de ensino, alteração da estrutura curricular segregadora, formação profissional de professores em quantidade e qualidade bem como de técnicos de educação, elaboração de métodos pedagógicos adaptados à nova conjuntura e a valorização e a manutenção da cultura, ideologia marxista e de valores patrióticos de moçambicanidade (unidade nacional, línguas nacionais e cultura de amizade) e, ainda a preparação do país para o multipartidarismo<sup>222</sup>. Mesmo ignorando as orientações contidas no Decreto nº 14/87, do EGFAE, que recomenda e reafirma o compromisso no aparelho de Estado, para com um “funcionamento eficiente das estruturas libertas de burocratismo”, ou seja, o princípio do rigoroso acatamento da legalidade na administração estatal dos funcionários, como garantia de que os actos da administração se desenvolvam também na esfera dos direitos do cidadão e obedeçam aos ditames da lei, com vista a eliminar o arbítrio, a usurpação e o desvio de poderes. Constatou-se também que não se distinguia a ideologia partidária e a influência do Estado na gestão das escolas secundárias e, desta forma, se a dependência em relação à ideologia fosse total, constataríamos que, segundo Silva (2004.348), “quando a política decide quem presta, a competência fica de lado”<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> Em Estado-nação o Estado educador tornou-se monopolizador (Habermas, 1990.255), ergueu um aparelho centralizado de administração pública, cuja necessidade objectiva é a “panóptica de controlo”, no “pensamento antropocêntrico” nas modernas tecnologias de dominação. “Poder disciplinar omnipresente”; “tecnologia punitiva” (*ibid.*:256).

<sup>222</sup> Para Enguita (2000:210), “a ampliação da oferta educativa e dos recursos escolares é somente uma parte da solução, são somente uma parte de problema”.

<sup>223</sup> Embora uma governante [...] na apresentação do seu relatório do desempenho do seu Executivo reconhecia o clientelismo sem falar exactamente da partidarização, que estava a afectar o desempenho das instituições públicas, “disse que nas instituições públicas [...] existem indivíduos considerados da ‘elite e intocáveis’, que promovem os seus amigos e familiares com base no tribalismo e no

Em síntese, pode-se afirmar que, neste período, constata-se a prevalência da lógica burocrática de uniformização desde os alunos com os trajés, cartão de identificação e propinas, tudo orientado pela direcção provincial sem a participação da comunidade local. O director da escola é um órgão desconcentrado da hierarquia do MEC, estando também na sua dependência, o controlo sobre a escola e actividades dos professores, aliás, a ocupação do cargo dependia da sua dedicação ao partido que nalgumas vezes não obedecia a componente técnico-profissional, embora a intromissão dos órgãos do Estado e do partido fosse limitado.

A dependência do director da escola ao MEC condicionava a uma administração autoritária ao retirar a participação formal da comunidade iniciada com a autogestão que, com este órgão, passou a ser formal e controlada, aliás, mesmo os insucessos dos alunos eram responsabilizados aos encarregados de educação.

A institucionalização da emulação socialista na gestão escolar é interpretada como a prosperidade mútua da rendibilidade que na concepção *taylorista* pressupunha a anulação de conflitos no seio da classe dos professores que em comparação com outros profissionais despertou o interesse de desenvolver a sua autonomia que o próprio decreto nº 14/87 visava promover combatendo o burocratismo.

## **4.2. Regime Multipartidário**

No período de multipartidarismo (1994-1999), há relativamente uma mudança nas práticas de gestão das escolares no sentido em que se começa a falar da valorização retórica proclamada da participação democrática das comunidades no sistema educativo. As autoridades educativas começaram a transladar algumas responsabilidades centrais iniciadas com o Diploma Ministerial nº 66-A/90 para os níveis provinciais e distritais e ainda, para algumas escolas. Portanto, assiste-se a um processo de iniciação discursiva da descentralização institucional (criação de direcções de cidade com a autarquização em 1998) e de funções. As escolas secundárias começam a receber valores monetários para a compra de materiais e consumíveis com uma gestão centralizada nos órgãos centrais, provinciais e distritais. Segundo os entrevistados na direcção e administração das escolas começa-se a usar,

---

regionalismo. Situação que está a afectar o desempenho das instituições públicas locais, desestabilizando o trabalho dos demais funcionários. O clientelismo representa um grande obstáculo para a governação [...], pois alguns chefes privilegiam os seus amigos e familiares na atribuição de tarefas essenciais, mesmo que estes não estejam capacitados para desempenhar tais funções". *in* jornal Canalmoz N.º 174 \* 05 de Abril de 2010.

“A lei 6/92 que reestruturou o ensino em ciclos e criou as ZIP, introdução das escolas básicas completas de sete classes através do PEE” (E1P). “Estatuto geral dos funcionários do aparelho do Estado, o regulamento interno das escolas; introdução de documentos e facturas para justificação de duodécimos” (E2P).

Porém, para a ocupação do cargo de director nas escolas secundárias começa-se a exigir como requisito básico ser professor com formação superior (sem a componente técnica específica em gestão escolar), embora, podendo haver uma vontade político-partidária que o director seja militante do partido no poder (FRELIMO)<sup>224</sup>, mas também, especula-se que esta preferência constitui um mecanismo de “cooptação”<sup>225</sup>, isto é, uma forma de controlar os novos quadros de nível superior que se formam, transmitindo uma certa cultura integradora no sentido de que esses quadros sejam fiéis à causa da revolução e à FRELIMO. O nosso entrevistado afirma que,

“O próprio director provincial da educação [...] alegou que o ministério exigia que para o cargo de director da escola secundária no mínimo tinha que ser um bacharel e na altura quando ele me contactou, pessoalmente e como licenciado, então ele achou que eu reunia mais condições para ser director da escola secundária porque a escola tinha a 8ª, 9ª e 10ª classe. Então, uma das exigências foi esta de ter, no mínimo, o grau de bacharel. E para além da componente técnica, apesar de não ter dito assim, vulgarmente já se notava que era necessário também ser portador ou ser um simpatizante ou membro do partido no poder a FRELIMO. Isso para além do nível académico isso era uma condição porque é uma questão que eles colocam de que partido a pessoa pertence e como prova de que não está filiado num outro partido. Nessa altura até eu me recordo que eu não tinha o cartão do partido no poder e fui obrigado mesmo a tê-lo como forma de renunciar que não estou num outro partido” (E1P).

Neste sentido, a vontade do MEC em exigir formação superior para o exercício do cargo de director abre espaço à tendência ao concurso público que, para Romão & Padilha (1997:93-94), a ocupação será orientada para a defesa da “moralidade pública e evita o apadrinhamento político”, mas é preciso relembrar que tudo passa pela autonomia da escola<sup>226</sup>. E, caso contrário, as escolas, segundo Formosinho (1989:55) continuam sendo órgãos locais do Estado, embora com uma tendência de se transformarem em “escola como organização profissional” (Barroso, 2005:155). Porque as estruturas e o poder local ainda não se fazem sentir, os municípios ou autarquias apenas criaram direcções ou departamentos (vereadores) para responder sobre a educação. E tratando-se de

---

<sup>224</sup> A FRELIMO, sendo um partido com um sentido histórico, heróico, nacional e patriótico, pretenderá controlar e manter a sua hegemonia transformando às escolas em suas “agências ideológicas” (Silva, 2004:36) e deste modo “capturando” o professor como o seu aliado pois, segundo Stoer (2008:76), o professor é um “intelectual transformador”, porque “face ao discurso da teoria educativa que legitima e reproduz formas da vida social”, [...] o seu trabalho é político o que “vai suscitar ‘a expressão de uma luta em locais pedagógicos sobre o que devia ser legitimado, incluindo formas de autoridade, de regulação moral, visões do passado e do futuro etc’”.

<sup>225</sup> Mazula (1995:176) aplica o conceito de cooptação na sociedade moçambicana no sentido de neutralização da capacidade crítica dos intelectuais face à realidade que, geralmente consiste na substituição do “discurso crítico pelo discurso doutrinário, autoritário e legitimador” da vontade dos políticos, encarnando-se na burocracia.

<sup>226</sup> Segundo Romão & Padilha (1997:94), o director “não é eleito pelo voto directo nem representativo, uninominal ou escolha através de listas tríplices ou plurinominais” que “implica discussão e maior distribuição do poder para as instâncias de base da pirâmide” ou seja, pelo esquema misto, que combina diferentes formas, isto é, que prevê concurso ou “provas que avaliam a sua competência técnica e formação académica e eleições que tentam medir a experiência administrativa, capacidade de liderança”.

uma primeira experiência, embora as actividades fossem programadas de forma conjunta com as direcções das escolas, transformaram-se num outro nível burocrático, multiplicando a dependência burocrática e hierárquica das escolas e, por conseguinte, a sua dificuldade em se corrigirem o que se torna, segundo Sá (2006:204), apoiando-se em Crozier (1981:283), num “círculo vicioso” que afecta as organizações burocráticas, isto é, da incapacidade de “corrigir-se em função de seus próprios erros”. Tudo porque a participação das comunidades nas escolas com a autarquização, longe de contribuir para melhorar a gestão escolar, apenas constituiu mais um elo na cadeia burocrática, o que é confirmado quando um entrevistado afirma:

“Com as autarquias as relações foram boas em vários domínios como na gestão de resíduos sólidos, atribuição de terrenos aos professores, facilitação na tramitação de documentos normativos das escolas” (E1P).

“Existência de vereadores que velavam pelas escolas e, a partir daí, os trabalhos são coordenados e os relatórios elaborados conjuntamente” (E2P).

Uma limitação na gestão das escolas verifica-se na maioria dos directores escolares que só possui formação universitária (sem noções de administração pública ou educacional, trabalhando sem noções de gestão do pessoal, nem para a gestão dos recursos financeiros), nota-se na prestação de contas. Isto significa o surgimento de dificuldades no exercício dessa actividade porque gerir pessoas no contexto educacional é diferente de gerir materiais em outras actividades, ao que um nosso entrevistado afirmou que as hierarquias superiores sempre estiveram presentes nas escolas para apoiar

“[...] Às DD e DP [...], há supervisão e inspecção do Ministério da educação, embora esta última tenha sido raras vezes mas da cidade, distrito ou província têm sido frequentes e há contacto directo e permanente, mas algumas vezes para ajudar e apoiar as direcções novas, porque muitos não têm formação” (E1P).

Na tomada de decisões, o CE faz-se presente, tornou-se num órgão de grande importância na vida social da escola, mas a sua autoridade limita-se aos inferiores hierárquicos do director, não podendo agir contra o director da escola pois, ele não é eleito, não sendo sequer proposto por aquele órgão, que não participa no seu recrutamento e na selecção dos professores. A respeito disso, os entrevistados disseram-nos:

“As decisões eram tomadas em conselho directivo com o conselho de escolas” (E1P).

“O conselho de escola tornou-se num órgão de consulta e participação na tomada de decisões escolares” (E2P).

Deste modo, a participação do CE como órgão colegial na gestão escolar é subordinada ao director, isto é, é indirecta no sentido da representação, as pessoas vão à escola, mas a sua acção está dependente do formalismo instituído sobre o Conselho de Escola que, para os entrevistados:

“Continua formal, mas nas actividades de limpeza, higiene, construção de infra-estruturas como bibliotecas, laboratórios a participação é activa” “uma das questões que se nota é a interferência da comunidade nas decisões da escola, qualquer decisão convidam-se os pais, há uma comissão de pais e encarregados de educação, portanto, qualquer aprovação de como regulamento interno, alguns procedimentos da gestão envolvem já a comunidade, isso já é uma mudança porque dantes não era assim, já todas as decisões requerem participação da comunidade. Antes não era assim, era a escola, o ministério, direcção provincial, direcção distrital, mas agora há envolvimento da comunidade” (E1P).

“Quando chamássemos, vinham mas não contribuíam porque não conhecem a política educacional”(E2P).

Entretanto, a dependência do director às estruturas intermédias do MEC, sofre de condicionalismos o que favorece a emergência de conflitos, intrigas pessoais, jogos de interesse, e disputas de poder na gestão da escola. Isto significa que o director de escola, por ser nomeado e não eleito, e como professor de carreira, é funcionário público logo, segundo Formosinho (1989:55), a sua acção é dirigida pelos serviços centrais, que fazem prevalecer despachos normativos, circulares e instruções directas, aos actores e intervenientes da escola. O director representa o MEC junto do CE sendo que “a prestação de contas da escola faz-se exclusivamente ao Estado através dos Serviços Centrais, neles incluídos a inspecção central” (*ibid.*:1989:56). Para Barroso (2005:155), o director goza de uma relativa autonomia, fruto de uma tendência de descentralização nos domínios pedagógico e financeiro, em que exerce as suas funções mais como “líder pedagógico”<sup>227</sup> do que como administrador-delegado do poder central. Assim, o cargo de director pode ser usado para fazer face aos insucessos escolares e ao controlo do comportamento dos professores pela sua avaliação, condicionada pelas aprovações dos alunos, isto é, servindo de mecanismo de pressão para evitar desperdícios escolares, independentemente dos meios e contextos em que decorre a gestão e o PEA na escola, segundo os discursos dos actores da nossa pesquisa.

“Decisões administrativas sobre o estabelecimento de metas percentuais de 80-90% de aproveitamento pedagógico, sem observar as condições reais da escola e dos professores” (E1P).

“Exigências de apresentar uma taxa maior de aproveitamento pedagógico”(E2P).

---

<sup>227</sup> Castanheira & Costa (2007) destacam duas lideranças: a transformacional e a transaccional. Sendo “a liderança transformacional que se caracteriza por ter uma forte componente pessoal na medida em que o líder transformacional motiva os seguidores, introduzindo mudanças nas suas atitudes de modo a inspirá-los para a realização de objectivos suportados por valores e ideais. É respeitado pelos seguidores, inspira confiança e é visto como um exemplo a seguir. É proactivo e comporta-se de forma a motivar os seguidores, desafiando-os a superar os seus limites e a procurar soluções criativas e estimulantes para a resolução de problemas. Presta atenção às necessidades de desenvolvimento profissional e de prossecução de objectivos de cada seguidor, agindo por vezes como mentor. Aumenta o grau de compromisso dos seguidores para com a visão, a missão e os valores organizacionais comuns ao enfatizar a relação entre os esforços dos seguidores e o alcançar das metas organizacionais. Em suma, é visto como um gestor de sentido, alguém que define a realidade organizacional através de uma visão que reflecte a forma como o líder interpreta a missão e os valores nos quais a acção organizacional se deverá basear. A liderança transaccional difere assim da liderança transformacional, já que no primeiro tipo o líder apenas indica quais os comportamentos a adoptar e os objectivos a atingir, não influenciando, nem motivando os seguidores para a prossecução das metas desejadas. A liderança transaccional baseia-se, então, numa dicotomia clara entre o líder enquanto superior e o seguidor enquanto dependente, numa perspectiva mais de conformidade do que de criatividade face aos desafios e às metas impostas pela realidade organizacional”.

Assim, a autonomia do director da escola manifesta-se numa certa “liberdade” limitada à gestão de fundos das receitas públicas que consiste na reabilitação de infra-estruturas, bibliotecas, compra de carteiras, janelas, edificação do muro de vedação etc., acções estas que são supervisionadas pelos órgãos intermédios que representam o MEC (DD e DP) que, às vezes, até propõem a aplicação dos fundos. Deste modo, de acordo com Barroso (1999:136) e Michel (1999:96-97), como as políticas de gestão local da educação e de reforço de autonomia das escolas divergem de acordo com o contexto político em que surgem e com a situação de onde partem (conservadores, sectoriais), estamos diante de uma “autonomia mole”, para aliviar a pressão sobre o Estado, preservando o seu poder, portanto, um hibridismo das políticas que se situam entre o papel tradicional do funcionamento do Estado e as vantagens do mercado. É presumível que haja oportunismo de dirigentes de níveis hierárquicos que utilizam o seu poder para interesses particulares quanto à coisa pública asfixiando a gestão das escolas e, simultaneamente, condicionando a ocupação do cargo de director de escola. Isto é, gerando e desenvolvendo a corrupção<sup>228</sup> com os fundos produzidos e/ou entregues às escolas pois, os mesmos valores às vezes não chegam a ser geridos na sua totalidade pela escola conforme os relatos das entrevistas efectuadas:

“Há imposições ora da DDE ora da DPE, na gestão da escola e, sobretudo, dos fundos das receitas não consignadas, provenientes de exploração de cantinas, aluguer de espaços, aluguer de pavilhões. São valores que são pedidos a título de empréstimo mas que nunca há retorno alegando que o ministério é o mesmo”(EIP).

Neste âmbito, como a centralização não permite a democracia participativa na escola, não há formas de questionar nem de exigir a transparência na aplicação desses fundos pois, normalmente, quando se pede empréstimo seja qual for a instituição e o nível de implementação dos fundos, reembolsa-se e, caso contrário, segundo vários autores (Campos, 1978:16-20; Parkin, 1982:58-59; Clegg, 1998:44; Freire, 2001:67; Ferreira, 2001:24-25), estamos numa dominação tradicional cuja transmissão do poder é resultante da herança, onde o proprietário, quando necessita de alguma mudança, implementa sem consultar ou prestar contas a ninguém. Mas se se trata de autoridade legal burocrática, onde há separação entre propriedade e administração, nenhum funcionário pode vender, comprar ou herdar a sua posição ou cargo e nem podem ser apropriados e integrados no seu

---

<sup>228</sup> Para além da prática corruptiva entre dirigentes, sob dependência hierárquica nas escolas que não são constatadas. O novo ministro (2010-2014) na 11ª Reunião Anual de Revisão do PEE, apontou aquela que se manifesta: “nos processos de matrícula, exames, registo académico, certificação e distribuição gratuita do livro escolar”. “Aspectos que, na sua óptica, devem merecer atenção especial do seu pelouro. Acrescentou que estes factores têm vindo a perturbar a vida dos cidadãos e a manchar a imagem do sector, daí que esforços devem ser conjugados no sentido de estancar estes males a bem do desenvolvimento deste ramo”. In Jornal Revista de imprensa AIM - NOTÍCIAS, 05/04/10.

património os bens institucionais pois, se assim acontecer, desenvolvem-se fins obscuros à organização.

Em resposta às questões de pesquisa que consistiam em perceber as actividades do director da escola, a organização das escolas no período democrático e a sua relação na administração e gestão das escolas, ou seja, a contribuição para a democracia participativa, concluímos com base em Santos (1999:112) que explica que a democracia consiste na construção de um novo contrato social “um contrato mais inclusivo”, [...] “mais conflitual porque a inclusão se dá tanto para critérios de igualdade como por critérios de diferença”. [...] Isto é, não pode confinar-se ao espaço tempo nacional estatal e deve incluir igualmente os espaços tempo local, regional e global”. Aliás, recordando Bobbio (1995:135) democracia designa “a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo”. Baseando-se em Kelsen, distingue autonomia da heteronomia, o autor (*ibid.*:139) explica que nas formas democráticas “as leis são feitas por aqueles aos quais elas se aplicam (e são precisamente normas autónomas)”, autocráticas quando os que fazem “as leis são diferentes daqueles para quem elas são destinadas (e são precisamente normas heterónomas)”.

Entretanto, na filosofia do centralismo burocrático, a inovação e a renovação pedagógicas estão concentrados no topo do sistema, ou seja, no centro, na capital, nos serviços desconcentrados do MEC e, por conseguinte, qualquer inovação que surja é de aplicação universal de modo uniforme em todas as escolas (Formosinho, 1988:88). Isso periga a democracia participativa pois a sua interpretação ainda é limitada já que a democracia significa liberdade de expressão e quando falamos da escola significa direcção e gestão participada na escola. Deste modo, a liberdade de expressão dos actores nas escolas perde o seu estatuto constitucional ficando aos critérios dos administradores e outros poderes do Estado. Neste contexto, a participação torna-se num envolvimento mínimo, sem expressão na acção, desvirtuando o conceito de organização. Na prática, a escola como organização não burocrática significa que já não é só o director da escola que faz tudo, o seu trabalho nas várias áreas (pedagógica, cultural, social) está dependente de outros agentes, do representante municipal e da sociedade em geral, porque está em causa o bem-comum, isto é, a “administração pública” (Amaral, 2008:25 e 27) que visa satisfazer diferentes necessidades.

Portanto, os entrevistados disseram-nos que, segundo as tarefas do director da escola, ele continua sendo o “senhorio da escola” reforçando o seu papel de delegado do poder central junto do ministro da educação e a outros órgãos intermédios a ele representados:

“São tarefas que já vêm nos estatutos dos funcionários do aparelho de Estado, aquilo que são as normas do aparelho de Estado, a gestão do pessoal, docentes e organização do pessoal (docentes, os funcionários) e organização dos estudantes, o controle e a gestão de infra-estruturas, gestão financeira (valores do fundo do Estado concedido para a gestão da escola, em função do número de estudantes e funcionários, os duodécimos,



acção social), gestão dos recursos humanos, parte pedagógica. É uma gestão geral mesmo onde o director está convocado para dar a última palavra em qualquer situação que ocorre na sua instituição para o bom funcionamento”(E1P).

“A prestação de contas vai a partir da escola, vai para a direcção da cidade, se houver cidade se não houver é para a direcção distrital de educação, direcção provincial da educação e ministério da educação”(E2P).

“Entretanto, a Democratização do ensino [...] seguiu como prioridades a reconciliação pós-guerra, crescimento natural do sistema em função do número de alunos nas escolas (construção de escolas)” (Ci2P). “Recompensas actualmente, a única recompensa de direcção que é diferente do período monopartidário é o acréscimo de 25 % ao salário, antigamente não havia era só emulação socialista”(E2P).

Deste modo, o período democrático permitiu corrigir anomalias do período monopartidário, em que as decisões eram totalmente tomadas ao nível mais alto do sistema educativo, no MEC. Houve deslocação do poder para outros níveis intermédios como as direcções provinciais, distritais e de cidade bem como a criação de serviços municipais de educação, portanto, uma desconcentração. Em simultâneo, os directores das escolas secundárias experimentaram um tipo de “autonomia” baseada na justificação de fundos com base em materiais elegíveis dado que as decisões não eram exclusivamente das escolas, mas de orientação superior, como se constata:

“ [...] há documentos para justificação dos duodécimos, tipos de facturas e as instituições que são credenciadas [...] para compra, por exemplo, de consumíveis, [...] onde se deve adquirir algum material da escola, portanto, existem normas que a escola tem seguido, para não lesar a instituição. Duodécimo é um valor que é atribuído à escola para gestão da escola é um fundo do Estado. Está conforme o número de estudantes, funcionários e os consumíveis que são necessários num período, portanto é um número definido que também depende da DP, que num prazo de dois, ou três, em dois meses atribui à escola para a gestão interna para além dos vencimentos dos docentes” (E1P)

Para Lima (1998:104) trata-se de uma “pseudo-participação” e segundo um nosso entrevistado traduz-se na consulta enquanto forma leve de participação, ou, de acordo com o mesmo autor, a encenação participativa sobre:

“Os regulamentos internos são elaborados em colaboração com a sociedade civil. São exemplos, a decisão sobre os uniformes escolares, horários escolares” (E1P).

Assim, no regime de multipartidarismo, há participação da comunidade na escola através da democracia representativa visível com o CE, o representante da turma, na elaboração do relatório da escola. Embora a inovação continue a ser introduzida através de decretos-lei, decretos simples, despachos normativos, circulares, ordens de serviço, instruções, portarias, regulamentos etc., tem-se esquecido que a sua adopção exige, e é uma necessidade, começar pelos que vão executar, (professores, gestores pedagógicos e directores da escola) pois, visa mudanças de práticas e de atitudes<sup>229</sup>. Tendo em conta que os professores e directores escolares são funcionários públicos, a

---

<sup>229</sup> Este facto fez merecer a atenção do novo ministro do quinquénio 2010-2014 que, falando na 11ª Reunião Anual de Revisão do PEE, explicou ainda que uma das “grandes prioridades do MINED para os próximos tempos é envidar esforços para tornar o sistema

sua acção é regulada no EGFAE onde a avaliação é predominante, exigindo-lhes o dever de obediência e, por conseguinte, passam a ser sujeitos ao poder disciplinar do Estado (Formosinho, 1986:63). Assim, assume-se que a adopção das reformas é automática e garantida, o MEC ignora que as atitudes não se mudam por decreto nem se podem impor recorrendo ao dever de obediência. Daí que o processo de inovação aparentemente se torna rápido, mas os resultados duvidosos (Formosinho, 1988:88-89) e caros para uma sociedade inteira.

Síntese: a democratização do Estado iniciou com a desburocratização do Estado central que teve o seu início com as autarquias em 1998. Na educação o processo foi iniciado com a criação de direcções de educação de cidade e as escolas secundárias passaram a gerir fundos na gestão escolar.

A exigência para a ocupação do cargo de director da escola secundária passa a depender da formação superior mínima de bacharelato embora havendo directores que não eram do quadro docente e, que não tinham a formação psicopedagógica, nem em administração e gestão escolar. A gestão centrada na escola é anulada pela falta de autonomia nas escolas porque a inovação e o normal funcionamento das escolas continua a ser garantida pelas hierarquias intermédias do MEC.

A participação da comunidade continua a ser formal e representativa pelo Conselho de Escola, órgão colegial. A prestação de contas, por ser feita ao Estado e pela ausência de autonomia a corrupção e o clientelismo, tomam conta da gestão escolar. Deste modo, a democratização, “desburocratizou” o ministério que coordena outros órgãos da sua hierarquia incluindo as escolas.

---

educativo, desde o nível central até à escola, cada vez menos burocrático, mais criativo, mais dinâmico, e mais próximo da comunidade a quem se tem o dever de prestar contas do trabalho realizado”. In *Jornal Revista de imprensa AIM - NOTÍCIAS*, 05/04/10.



## CONCLUSÃO DO ESTUDO

### Marcas do Período Monopartidário

Tendo em conta o direito das sociedades à independência e a imperiosidade do fim do jugo colonial em África, Moçambique tornou-se independente em 1975 mediante a luta armada da FRELIMO. Numa viragem no ciclo político, optou pela governação monopartidária de cariz marxista-leninista, como regime encontrado para extinguir as marcas totalitárias colonial-fascistas. Com o princípio do fim da segregação no sistema educativo laicizou-se o ensino tornando-se público. Assim, o Estado aparece como única entidade responsável pela Organização e Administração do Sistema Educativo. Daí, ao nível da concepção das políticas educativas, a actividade do partido único reflectiu-se na educação como via para inculcar na nova geração e na sociedade os valores de autodeterminação, de luta contra a exploração de homem pelo homem e contra o tradicionalismo. Em 1983 foram materializados princípios no SNE decorrentes da aprovação da Lei 4/83, regenerando-se nos órgãos de tutela, em particular no MEC uma administração pública burocrática e centralizadora. Nesta direcção “atópica” (Lima, 2008b:1), o exercício dos cargos de direcção das escolas secundárias era entregue, também, a individualidades de confiança ligadas à revolução e ao partido, imbuídos dos princípios do regime. Num sistema de centralismo democrático, de decisão unipessoal e responsabilidade colectiva ou popular, a participação na educação era vigiada por organizações partidárias.

Na organização e no modelo de administração das escolas nota-se uma dependência total em relação ao Ministério em que o local só executa as orientações, confirmando-se a “lógica centralista o que conduz inevitavelmente à burocracia e ao uniformismo” (Formosinho, 1988:91) e a uma total heteronomia, comprometendo as visões e as actividades dos profissionais e da comunidade na acção educativa. Devido a diferentes condicionalismos de ordem histórica, política e social vividos, Moçambique tornou-se reconhecidamente num dos países mais centralizadores da África Austral, devido ao seu aparelho administrativo burocrático uniformizante, “omnipresente e asfixiante” (Formosinho, 1986:65).

Portanto, a reforma educativa assumida em 1983 constituiu uma oportunidade de reestruturação do sistema educativo e de reforço da identidade nacional e criação de uma política educacional promotora da educação universal e, com isso, o Estado pretendia compensar as

desigualdades sociais na educação e formar uma mão-de-obra que respondesse às exigências do rápido desenvolvimento social do país.

### **Marcas do Período Multipartidário**

O marco decisivo do discurso democrático na educação no regime multipartidário (1994-1999) foi a mudança da Constituição da República em 1990. A política educativa passou a assentar na reorganização do sistema educativo através de um plano de reconstrução do país do período pós-guerra. Assim, a política de desenvolvimento de Moçambique tem como prioridade a satisfação das necessidades básicas fundamentais da população tais como alimentação, habitação, saúde, educação e produção de riqueza, tendo em conta a administração e racionalização no aproveitamento de recursos locais e externos que o país recebe dos seus parceiros. Neste processo de desenvolvimento sustentável, a educação aparece como condição e meio estratégico para materializar o desenvolvimento através da transformação estrutural da população e do reforço do poder local e da identidade nacional através da cultura. O modelo democrático implantou-se tardiamente, fazendo com que o processo de descentralização administrativa e de redefinição da articulação entre o Estado e a sociedade civil seguisse caminhos sinuosos e pouco claros pois, a participação das famílias, das autarquias, dos movimentos associativos e das empresas na concepção e organização das políticas educativas carece de tradição (Falcão, 1999:23). O processo democrático iniciado com a reconciliação ocorrida no país e o processo de autarquização do país não conduziu à gestão democrática.

Assim sendo, a administração escolar foi um sistema que se centrou apenas nos seus actores tradicionais, sem estabelecer redes de interacção com as novas e diferentes parcerias<sup>230</sup> socioeducativas, sendo que as políticas estão marcadas por um “défice democrático ou democracia limitada” (Antunes, 2004:85). Uma razão é o desenvolvimento político e económico que deve acompanhar o desenvolvimento da sociedade; assim, o desenvolvimento de processos políticos e de organizações democráticas é dificultado, nomeadamente, pela falta de tradição democrática, pela pobreza e pelo elevado índice de analfabetismo, que afectam todas as camadas da sociedade. Um outro problema constante é a falta de funcionários qualificados na administração pública e, sobretudo, de professores e técnicos da educação em qualidade e quantidade no sector, tendo como

---

<sup>230</sup> Falcão (1999:25) entende como parcerias “os actores que tenham uma participação efectiva no processo de decisão de políticas educativas”, Com base em (Marques, 1994:52), interpreta que “não se trata de participar parcialmente ou funcionalmente na preparação da decisão como mediadores de uma tecnologia social preconizada pelo Estado, escudado que prepara e que cria as condições para uma aceitação social das suas iniciativas”.

consequência uma formação e capacitação médias, a curto prazo, cujos reflexos, no exercício de funções são deficientes. Isso torna as estruturas de poder vulneráveis e fracas face ao poder central e torna crescente a junção de interesses e o reforço de comportamentos individualistas e de abuso do poder. A Organização Nacional dos Professores “não é influente”, o “sossego” dos professores no sistema educativo alia-se à “privacidade pedagógica” (Formosinho, 1984:105), isto é, à diferenciação existente entre eles e à falta de solidariedade interna, bem como à aplicação do EGFAE pela administração pública do Estado, e o Estatuto do Professor que são documentos disciplinadores das relações dos professores como funcionários públicos. Deste modo, a administração educacional central promove a inovação pedagógica e organizacional para o desenvolvimento da escola, impedindo a construção da profissionalidade docente. Trata-se de uma pedagogia burocrática em que os professores exercem a sua actividade como executantes neutros do “dogmatismo” administrativo e das normas e dos manuais escolares. Continua a dependência hierárquica da administração central pois as escolas não têm autonomia administrativa nem competências próprias. Se se postula a criação de instituições ao nível local, como tradução da descentralização, o que se verifica é desconcentração e, assim sendo, trata-se de um discurso retórico da descentralização que acaba por redundar em “recentralização por controlo remoto” (Lima, 2001:139) incluída numa agenda cujo programa é “a despolíticação da administração escolar para manter ou reforçar o domínio político do centro sobre as periferias” (Lima, 2008b:2). Em contrapartida, “as ‘medidas de política educativa’ não são exclusivas do centro, cabendo às periferias a sua execução diligente e eficiente” (*ibid.*). Isso porque, “a descentralização exige responsabilidade, transparência, avaliações [...] mais fáceis e rápidas e ainda requer governos locais democráticos e responsáveis” (Crozier, 1995:26), o que pressupõe a territorialização das políticas educativas (Garcia, 2005:112). Como a participação nas escolas depende do nível escolar dos pais, as relações são marcadas por rotinas em prejuízo da inovação e da modernização e actualização tecnológica promovida e liderada pelas escolas. Porém, mesmo com a racionalidade burocrática, à administração do sistema educativo não é inerente a emergência de conflitos de interesse dos professores, em relação à sua actividade e carreira.

Consente-se uma ideologia neoliberal do MEC na organização e administração do sistema, onde a sua estrutura organizacional compreende serviços centrais, provinciais e distritais e ainda de cidade, manifestando um estado mínimo, onde se incentiva, regula, avalia a qualificação e o conceito de eficiência e eficácia como sinónimos da qualidade. A autonomia “financeira”, ou “autonomia da *miséria*” ou “autonomia mole” das escolas insere-se no rol de um liberalismo

mitigado, limitando-se, portanto, à cobrança de taxas de propinas, já que é uma autonomia decretada sem autonomia pedagógica.

Finalizando, pode-se considerar que a não existência e definição de uma legislação democrática nos dois períodos administrativos de desenvolvimento de políticas educativas nacionais, conduziu a que as administrações do sistema educativo fossem marcadas pelo desenvolvimento de lógicas burocráticas incompatíveis com a democracia participativa. Assim, não se pode falar em autonomia das escolas, efectivamente, porque a burocracia, como sistema que funciona na base do primado da hierarquia, da regra e do controlo, é um sistema político-administrativo onde as elites é que se assumem como os gerentes do sistema, onde se usa uma linguagem fechada e se desperdiça excessivamente talentos existentes nas organizações conduzindo a uma “sociedade bloqueada”<sup>231</sup> (Crozier, 1995:27). Além disso, ainda permanece a crença de que a intensa produção e orientações normativas cobrem as desigualdades entre escolas e entre actores escolares e meios socioculturais.

O poder e a dominação, como processos políticos que se exprimem através dos interesses dos actores individuais ou colectivos origina conflitos e, por conseguinte, a estratégias de negociação das quais resultam processos de decisão. Silva (2004:429), confirma que,

“A regulação burocrática preserva o espaço organizacional da desestruturação e da desordem inerentes aos contextos políticos, ocupando-se do exercício proficiente das tarefas a que é chamada a realizar, adoptando um comportamento instrumental que, além de permitir a sua legitimação como estrutura indispensável de suporte, garante a sua própria continuidade e sobrevivência ao lado dos sistemas eminentemente políticos de decisão e dos órgãos ou estruturas de profissionais” (*ibid.*).

Com o processo de modernização do Estado moçambicano esperava-se o desenvolvimento da “democracia popular”, em que a administração do sistema educativo conferiria autonomia às escolas secundárias através da política da descentralização que promoveria a participação e a gestão democrática nas escolas e políticas orientadas para a escola. Isto é, aproveitando-se da participação popular alcançada com o processo revolucionário, seria expectável que a administração central devolvesse à comunidade o poder de tomar decisões nas escolas, de produzir políticas educativas locais, de estabelecer órgãos de direcção e gestão (eleição dos órgãos escolares, definir e implementar os seus currículos locais, etc.), em respeito à diversidade cultural e às especificidades locais. Portanto, a administração central, longe de satisfazer essas necessidades, ergueu um sistema burocrático centralista que acabou recentralizando os poderes no que tocam à gestão das escolas, à

---

<sup>231</sup> Crozier (1995:25-26) explica que “sociedade bloqueada, funciona sozinha, presa no raciocínio democrático tradicional, não se desmente, as decisões são para um público vasto, não há repartição de poderes entre as forças em presença, ou seja, ao nível abaixo da hierarquia. O planificador ordena tudo de forma racional buscando objectivos específicos”.

tomada de decisões pelas escolas, voltando ao estágio inicial da hierarquia nas decisões escolares, o que torna as direcções de escolas dependentes do Ministério da Educação.





## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, A. Janela (1995a). *Administração Escolar. Ambiguidades discursivas em torno de um novo modelo de gestão*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- AFONSO, A. Janela (1995b). O Novo Modelo de Gestão das Escolas e a Conexão Tardia à Ideologia Neoliberal. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 73-86. IEP. - Universidade do Minho.
- AFONSO, A. Janela (1997). O Neoliberalismo Educacional Mitigado numa Década de Governação Social-Democrata. Um contributo Sociológico para pensar a reforma Educativa em Portugal (1985-1995). *Revista Portuguesa de Educação*, 10 (2), 103-137. Braga: I.E.P – Universidade do Minho.
- AFONSO, A. Janela (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: IEP - Universidade do Minho.
- AFONSO, A. Janela (2000). Profissionalismo Docente e a Participação dos Pais na Escola Pública. *in Intervenção no seminário, O Papel dos Actores Educativos na Construção de uma Escola Democrática*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.
- AFONSO, A. Janela (2002). Políticas Contemporâneas e Avaliação Educacional. *in Licínio C. Lima e Almerindo Janela Afonso. Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização e Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.
- AFONSO, Natércio (1995). Administração escolar - reflexões em confronto. *Inovação*, vol. 8, nº 1 e 2.
- ARÈNILLA, Louis; GOSSOT, Bernard; ROLLAND, Marie-Claire & ROUSSEL, Marie-Pierre (2001). *Dicionário de Pedagogia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- ALVES, José M. Rodrigues (1995). A investigação como aprofundamento do olhar. *in Licínio Lima (1995). "Crítica da racionalidade técnico-brocrática em educação: das articulações e desarticulações entre investigação e acção". Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências Sociais da Educação, vol. 1.*
- ALTHUSSER, Louis (1974). *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Porto: Biblioteca de Ciências Humanas.
- ANTUNES, Fátima (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização. Novas Instituições e Processos Educativos*. Braga: IEP - Universidade do Minho.
- ANTUNES, Fátima (2008). *A Nova Ordem Educacional. Espaço Europeu de educação e aprendizagem ao Longo da Vida*. Coimbra: Almedina.
- AMARAL, D. Freitas (2008). *Curso de Direito Administrativo*. Lisboa: Almedina.
- BAERT, Herman (2004). *Reconstruindo a Cidadania Activa: A Contribuição do Trabalho Comunitário*. Braga: Universidade do Minho.
- BARDIN, Laurence (1995). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARROSO, João (1995a). Administração escolar – reflexões em confronto. *Inovação*, vol. 8, nº 1 e 2.

- BARROSO, João (1995b). Para uma Abordagem Teórica da Reforma da Administração Escolar: A Distinção entre “Direcção e Gestão”. *Revista Portuguesa de Educação*, 1995, 8 (1), 1-3. I.E.P.- Universidade do Minho.
- BARROSO, João (1995c). *Os Liceus. Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de investigação científica e tecnológica.
- BARROSO, João (1996). Introdução. in João Barroso e João Pinhal. *A Administração da Educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.
- BARROSO, João (1999). A Escola entre o Local e o Global. O caso de Portugal. in João Barroso (org.). *A Escola entre o Local e o Global. Perspectivas para o Século XXI*. Lisboa: EDUCA, Fórum Português de Administração Educacional.
- BARROSO, João (2002). A investigação sobre a Escola: Contributos da Administração Educacional. in *Investigar em Educação. Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BARROSO, João (2006). Autonomia das Escolas: Retórica, Instrumento e modo de Regulação da Acção Política. in *A Autonomia da Escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BARROSO, João & PINHAL, João (1996). *A Administração da Educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.
- BECKER, Fernando (2001). *Educação e construção do conhecimento*. Porto Alegre: Artmed Editora.
- BECKER, H. Saul (1994). *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec.
- BEETHAM, David (1987). *A Burocracia*. Lisboa: Estampa.
- BENTO, D. Alberto (1997). A participação da comunidade educativa na organização escolar. in Ana Luís, João Barroso e João Pinhal (eds). *Fórum Português de Administração Educacional. “A Administração da Educação: investigação, Formação e Práticas”*. Loulé.
- BERNARDO, M. Amaro (2003). *Combater em Moçambique. Guerra e Descolonização 1964-1975*. Lisboa: Livros e Revistas, Lda.
- BERNOUX, Philippe (1985). *Sociologia das Organizações*. Porto: Rés.
- BERNSTEIN, Basil (1980). Socialização e Códigos Linguísticos. (Entrevista). *O Professor*, n.º 25 (Nova série).
- BOBBIO, Norberto (1995). *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra.
- BOBBIO, Norberto (1988). *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense.
- BOUDON, Raymond; BESNARD, Philippe; CHERKAoui, Mohamed e LÉCUYER, Bernard-Pierre (1990). *Dicionário de Sociologia*. Lisboa: Dom Quixote.
- BOURDIEU, Pierre (1998). *Escritos de Educação*. (Organizado por M. A. Nogueira e A. Catani). Petrópolis: Vozes.
- BOGDAN, R. & BIKLEN, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

- CASTANHEIRA, Patrícia & COSTA, Jorge Adelino (2007). *Lideranças: transformacional, transaccional e laissez-faire: um estudo exploratório sobre os gestores escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- CAMPOS, Edmundo (1978). *A Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: ZAHAR.
- CANARIO, Rui; ALVES, Natália & ROLO, Clara (2001). *Escola e Exclusão Social. Para uma Análise Crítica da Política TEIP*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- CARVALHO, Angelina & DIOGO, Fernando (2001). *Projecto Educativo*. Porto: Afrontamento.
- CARVOEIRO, Manuel (1999). Autonomia e Regulamentos. in Joaquim Machado e Gualter Campinho (coords). *Escola e projecto. Centro de Formação de Associação de escolas Braga/Sul*. Braga.
- CHIAVENATO, Idalberto (2000). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro: Campus.
- CLEGG, Stewart (1998). *As Organizações Modernas*. Oeiras: Celta.
- COELHO, A. Pescada (1980). *Ciência da Sociedade. Nascimento do Marxismo-Leninismo. Socialismo e Comunismo*. Moscovo: Progresso.
- COSTA, J. Adelino. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: ASA.
- CROZIER, Michel (1995). *A crise da Inteligência. Ensaio sobre a capacidade de reforma das elites*. Lisboa: Instituto Jean Piaget.
- DALE, Roger (1994). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. in *Educação e Sociedade e Cultura*, 2, Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- DALE, Roger (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. in António Teodoro & Carlos Alberto Torres (Orgs.). *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o século XXI*. Porto: Afrontamento.
- DEMARTIS, Lúcia (1999). *Compêndio de Sociologia*. Lisboa: Edições 70.
- Dicionário de língua Portuguesa Contemporânea, (2001). Lisboa: Verbo.
- DRUCKER, P. Ferdinand. (2008). *O Essencial de Drucker. Uma selecção das melhores teorias do pai da Gestão*. Lisboa: Actual Editora.
- ENGUITA, M. Fernández (2000). Os resultados desiguais das políticas igualitárias. Classe, género e etnia na educação. in Márcia Ondina Vieira Ferreira & Alfredo Alejandro Gugliano (orgs.). *Fragmentos da globalização na Educação. Uma perspectiva comparada*. Porto Alegre: Artmed.
- ENGUITA, M. Fernández (2008). Será a Escola Pública a Escola Pública? in João M. Paraskeva (Org.). *Educação e Poder. Abordagens Críticas e Pós-Estruturais*. Mangualde: Pedago.
- ESTÊVÃO, C. Vilar. (1998). *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização. Na fronteira da sua complexidade organizacional*. Braga: IEP - Universidade do Minho.
- ESTÊVÃO, C. Vilar. (2002). *Globalização, Metáforas Organizacionais e Mudança Educacional*. Porto: ASA.
- ESTÊVÃO, C. Vilar. (2004). *Educação, Justiça e Autonomia. Os lugares da Escola e o Bem Educativo*. Porto: ASA.

- ESTEVEES, Manuela (2006). Análise de Conteúdo. *in* Jorge Ávila de Lima & José Augusto Pacheco (orgs.). *Fazer Investigação. Contributos para a elaboração de dissertações e teses*. Portugal: Porto Editora.
- ELLSTRÖM, Per-Erik (2007). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, V.23. n.3. Set./Dez.
- FALCÃO, Norberta (1999). O sistema educativo como organização capaz de aprender. *in* Joaquim M. e Gualter C. (coords). *Escola e projecto. Centro de Formação de Associação de escolas Braga/sul*. Braga.
- FAYOL, Henry (1984). *Administração Industrial e Geral*. São Paulo: Atlas.
- FERNANDES, A. Sousa (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. *in* João B. e João P. *A Administração da Educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.
- FERNANDES, A. Sousa (1999). Escola e Autonomia. *in* Joaquim Machado e Gualter Campinho (coords). *Escola e projecto. Centro de Formação de Associação de escolas Braga/Sul*. Braga.
- FERNANDES, A. Sousa (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. *in* J. Formosinho, A.S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira. *Administração de Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Lisboa: ASA.
- FERREIRA, J. M. Carvalho (2001). Abordagens Clássicas/ Abordagem Política das Organizações. *in* J. M. Carvalho Ferreira, José Neves e António Caetano. *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Mcgraw-Hill.
- FLORES, Manuel (2005). *Agrupamento de Escolas. Introdução Política e Participação*. Porto: Almedina.
- FORMOSINHO, João (1984). A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada. *in* *o Ensino, números 7, 8, 9 e 10*.
- FORMOSINHO, J. (1986). A Regionalização do Sistema de Ensino. *Cadernos Municipais*, 38/39, pp.63-67.
- FORMOSINHO, J. (1988). Princípios para a Organização e Administração da Escola portuguesa. *in* *A Gestão do sistema escolar. Comissão de reforma do sistema educativo*. Seminários. Lisboa: Gabinete de estudos e planeamento do ministério da Educação.
- FORMOSINHO, J. (1989). De Serviço do Estado a Comunidade Educativa: Uma Nova Conceção para a Escola Portuguesa. Universidade do Minho: *Revista Portuguesa de Educação, C.E.E.D.C.*
- FORMOSINHO, J. (1999). Autonomia, Participação e Territorialização. *in* Joaquim Machado e Gualter Campinho (coords). *Escola e projecto. Centro de Formação de Associação de escolas Braga/sul*.
- FORMOSINHO, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola do interesse público. *in* J. Formosinho, A.S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira. *Administração de Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Lisboa: ASA.
- FORMOSINHO, João; FERNANDES, S. António & LIMA, Licínio (1988). Organização e administração das Escolas do Ensino Básico e Secundário. *in* *Documentos Preparatórios II*.

- Comissão de reforma do Sistema Educativo. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.*
- FORMOSINHO, João & SARMENTO, M. Jacinto (1995). A dimensão Sócio-Organizacional da Escola-Comunidade Educativa. *in* Licínio Lima (1995). “*Crítica da racionalidade técnico-brocrática em educação: das articulações e desarticulações entre investigação e acção*”. *Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências Sociais da Educação, vol. 1.*
- FREIRE, João (2001). *Sociologia do trabalho. Uma introdução*. Porto: Afrontamento.
- FREIRE, Paulo (1975). *Pedagogia do oprimido*. Porto: Afrontamento.
- FRIEDBERG, Erhard (1993). *O Poder e a Regra. Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- GADOTTI, Moacir & ROMÃO, José (orgs), (1997). *Autonomia da Escola. Princípios e propostas*. São Paulo: Cortez .
- GARCIA, Sandrine (2005). Públicos e Desvantagens, em Educação: Processos Escolares e Estratégias Familiares. *in* José Madureira Pinto e Virgílio Borges Pereira (Orgs.). *Desigualdades, Desregulação e Riscos nas Sociedades Contemporâneas*. Lisboa: Afrontamento.
- GIDDENS, Anthony (1997). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- GIDDENS, Anthony (2000). *Dualidade e Estrutura*. Oeiras: Celta.
- GIDDENS, Anthony (2007). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- GUGLIANO, A. Alejandro (2000). Nas costas da globalização: as perspectivas dos países periféricos frente às transformações internacionais. *in* Márcia Ondina Vieira Ferreira & Alfredo Alejandro Gugliano (Orgs). *Fragments da globalização na Educação*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda.
- GOMÉZ, M. Buendía (1999). *Educação Moçambicana. História de um Processo: 1962-1984*. Maputo: Livraria Universitária.
- GÓLIAS, Manuel (1999). *Educação Básica. Temáticas e Conceitos*. Maputo: DINAME.
- HABERMAS, Jürgen (1990). *O discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa: Dom Quixote.
- HENRIQUE, M. R.; CARVALHINHOS, M. E. & FERRAZ, M.J.C. (1988). *Medidas que Possibilitem o Efectivo Cumprimento da Escolaridade Obrigatória*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.
- KNAUSS, Georg (1999). A Escola entre o Local e o Global. O caso da Alemanha. *in* João Barroso (org.). *A Escola entre o Local e o Global. Perspectivas para o Século XXI. Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa: EDUCA.
- JAVEAU, Claude (1998). *Lições de Sociologia. “O trabalho sociológico”*. Oeiras: Celta.
- LESSARD-HÉBERT, Michelle, GOYETTE, Gabriel & BOUTIN (2008). *Investigação Qualitativa. Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIJPHART, Arend (1989). *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva.
- LIMA, J. Ávila (2006). A governação em Rede na Educação: Potencialidades e Riscos. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional, n.º6*.
- LIMA, Licínio (1992). Organizações educativas e administração educacional em editorial. *in* *Revista Portuguesa de Educação* 5 (3). Braga: IE. Universidade do Minho.

- LIMA, Licínio (1994). Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas Neo-Taylorianas na Organização e Administração da Educação. *Cadernos de ciências Sociais*, n.º14. Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio (1995). Administração escolar - reflexões em confronto. *Inovação*, vol. 8, n.º 1 e 2 (mesa redonda moderada por Berta Macedo).
- LIMA, Licínio (1988). Modelos de Organização das escolas Básicas e Secundárias. in *A Gestão do sistema escolar. Comissão de reforma do sistema educativo. Seminários*. Lisboa: Gabinete de estudos e planeamento do Ministério da Educação.
- LIMA, Licínio (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização. Um Estudo da Escola Secundaria em Portugal (1974-1988)*. Braga: IEP - Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical. Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola*. Brasil: Cortez.
- LIMA, Licínio (2001). *A Escola como Organização Educativa. Uma Abordagem Sociológica*. São Paulo: Cortez.
- LIMA, Licínio (2002). O Paradigma da Educação Contábil: Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialistas no Ensino Superior/ Modernização, Racionalização e Optimização. in Licínio C. Lima e Almerindo Janela Afonso. *Reformas da Educação pública. Democratização, Modernização e Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.
- LIMA, Licínio (2003). Democratizar a gestão é o maior dos desafios. in *cadernos da Fenprof*, n.º 37.
- LIMA, Licínio (2004). O Agrupamento de Escolas como novo Escalão da administração Desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação* 17 (2). Braga: Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio (2005). Escolarizando para uma educação crítica: a reinvenção das escolas como organizações democráticas. in António Teodoro e Carlos Alberto Torres (Orgs.). *Educação Crítica e Utopia: perspectivas para o Século XXI*. Porto: Afrontamento.
- LIMA, Licínio (2007). *Administração da Educação e Autonomia das Escolas*. Braga: Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio (2008a). A “escola” como categoria na pesquisa em educação. *Educação. Unisinos. Ilimaep.uminho.pt*.
- LIMA, Licínio (2008b). Audição Parlamentar sobre o projecto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”. Lisboa: Assembleia da República – Comissão de Educação e Ciência.
- LODI, J. Bosco (1971). *História da Administração*. São Paulo: Livraria Pioneiro.
- LUCAS, J. Randolph (1985). *Democracia e participação*. Brasília: Universidade de Brasília.
- LÜDKE, Menga & ANDRE, Marli.E.D.A. (1986). *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: Pedagógica e universitária.
- MATOS, António (1996). Autarquias e Educação. in João Barroso, & João Pinhal (1996). *A Administração da Educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.
- MAZULA, Brazão (1995). *Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique: 1975-1985*. Porto: Afrontamento e Fundo Bibliográfico de Língua Portuguesa.

- MICHEL, Alain (1999). A Escola entre o Local e o Global. O caso da França. in João Barroso (org.). *A Escola entre o Local e o Global. Perspectivas para o Século XXI. Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa: EDUCA.
- MOTA, António (1999). Escola, Democratização e Liberdade. in Joaquim Machado e Gualter Campinho (coords). *Escola e projecto. Centro de Formação de Associação de escolas Braga/Sul*.
- MORGAN, Gareth (2006). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.
- MOORE, Stephen (2002). *Sociologia*. Lisboa: Europa-América.
- MOSCA, João (1999). *A Experiência Socialista em Moçambique (1975-1986)*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MOSCA, João (2002). *Encruzilhadas de África. Ênfase para os PALOP*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MOSCA, João (2005). *Economia de Moçambique. Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget.
- NEVES, José (2001). O Processo de Liderança/ Estruturas Organizacionais. in J. M. Carvalho Ferreira, José Neves e António C. *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Mcgraw-Hill.
- NUNES, A. Sedas (1996). *Questões preliminares sobre as ciências sociais*. Lisboa: Presença.
- NGOENHA, S. Elias (2000). *Estatuto e axiologia da Educação*. Maputo: Livraria Universitária - Universidade Eduardo Mondlane.
- OLIVEIRA, D. Andrade; MERODO, Alcía; CURY, C. R. Jamil; BEISIEGEL, Celso Rui; SIMÓN, L. Bruno; ROSAR, M. de Fátima Félix; FONSECA, Marília; DUARTE, M. R. Teixeira; OLIVEIRA, R. Portela & SOUZA, Sandra Maria Zákia Lian (1998). *Gestão Democrática da Educação*. Petrópolis: Vozes.
- ORNELLAS, A. Paulina Bastos (1997). Direcção Escolar: Novos Enfoques. in Marta Luz Sisson de Castro et al, *Sistemas e Instituições: Repensando a Teoria na Prática*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- PADILHA, P. Roberto (2000). in Prefácio de Licínio Lima. *Organização Escolar e Democracia Radical. Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez.
- PARKIN, Frank (1982). *Max Weber*. London: Ellis Horwood.
- PARO, V. Henrique (2000). *Por Dentro da Escola Pública*. São Paulo: Xamã.
- PINTO, Carlos A. M.; RODRIGUES, José A. M. S.; MELO, Luís T.; MOREIRA, Maria A. D. & RODRIGUES, Rolando B. (2006). *Fundamentos de Gestão*. Lisboa: Presença.
- PINTO, J. A. Faria (2008). Administração e gestão das escolas. Parecer aponta ilegalidades. in 5 *Out. Dia mundial do professor*. Porto: Sindicato dos Professores do Norte (SPN).
- PINTO, J. Madureira (2007). A escola e a sala de aula na «Sociedade Cognitiva». in *Indagação Científica, Aprendizagens Escolares, Reflexividade Social*. Porto: Afrontamento.
- PNUD (2000a). Moçambique. Crescimento Económico e Desenvolvimento Humano. Propostas, Obstáculos e Desafios. Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 1999. Centro de Documentação e Pesquisa para a África Austral (SARDC). Maputo.
- PNUD (2000b). Moçambique. *Educação e Desenvolvimento Humano: Percursos, Lições e desafios para o Século XXI*. Maputo: Centro de Documentação e Pesquisa para a África Austral (SARDC). Maputo.



- QUIVY, Raymond & CAMPENHOUD, Luc Van (2008). *Manual de Investigação em Ciências*. Lisboa: Gradiva.
- ROMAO, J. E. & PADILHA, P.R. (1997). Directores escolares e gestão democrática da escola. in GADOTTI, M. & ROMÃO, J. E. (orgs), (1997). *Autonomia da Escola. Princípios e propostas*. São Paulo: Cortez.
- SÁ, Virgínio (2004). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma abordagem Sociológica e organizacional*. Braga: Universidade do Minho.
- SÁ, Virgínio (2006). A Abordagem (Neo) Institucional: Ambiente (s), Processos, Estruturas e Poder. in Licínio Lima (Org). *Compreender a Escola. Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições ASA.
- SÁ, Virgínio (2009). “Gestão Centrada na Escola” e as Novas Políticas públicas. Braga: Universidade do Minho (POLICOPIADO).
- SÁ, Virgínio & ANTUNES, Fátima (2007). Públicos e (Des)Vantagens em Educação: Escolas e Famílias em Interação. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: Universidade do Minho.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994). *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1999). Reinventar a Democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. in Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli (Orgs). *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Vozes.
- SANTOS, Ilda; VERDE, Luísa V.; DIMAS, Rita & MARINHO, Sara (2001) Administração Educacional. *Revista do Fórum Português da Administração Educacional n.º 1*.
- SARMENTO, M. Jacinto (1993). *A Escola e as Autonomias*. Porto: ASA.
- SILVA, M. António da (2001). *Os directores dos centros de Formação das Associações de Escolas. A pessoa e a Organização*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- SILVA, Eugénio (1999). *As metodologias qualitativas em educação*. Braga: Universidade do Minho (POLICOPIADO).
- SILVA, Eugénio (2004). *O Burocrático e o Político na Administração Universitária. Continuidades e Rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Universidade do Minho.
- SILVA, Eugénio (2006). As Perspectivas de Análise Burocrática e Política. in Licínio Lima (Org). *Compreender a Escola. Perspectivas de Análise Organizacional*. Braga: Universidade do Minho.
- SILVA, Guilherme (2006). *Modelos de Formação em Administração Educacional. Um Estudo Centrado na Realidade Portuguesa*. Braga: Universidade do Minho.
- SILVA, Pedro (2003). *Escola-Família, uma Relação Armadilhada – Interculturalidade e Relações de Poder*. Porto: Afrontamento.
- SILVA JUNIOR, C. Alves (1993). *A Escola Pública como local de trabalho*. São Paulo: Cortez.
- SOUSA, M. Rebelo (1987). *A Crise da Administração Pública*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- SOUZA, A. Lisboa Leitão (2002). Estado e Educação pública: Tendências Administrativas e de Gestão. in Dalila Andrade Oliveira & Maria de Fátima Felix Rosar. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autentica.
- STOER, Stephen (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal*. Lisboa: Edições Afrontamento.

- STOER, Stephen (2008). *Genética cultural /Sociologia da educação e formação de professores*. in Stephen R. Stoer. *Textos escolhidos. Educação, Sociedade & Culturas*. Porto: Afrontamento.
- TAYLOR, F. Winslow (1982). *Princípios de Administração Científica*. São Paulo: Atlas.
- TEODORO, António (2005). *Novos Modos de Regulação Transnacional de políticas Educativas. Evidências e possibilidades* in António Teodoro & Carlos Alberto Torres (Orgs.). *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI*. Porto: Afrontamento.
- TEIXEIRA, Manuela (1995). *O Professor e a Escola. Perspectivas Organizacionais*. Lisboa: McGraw-Hill.
- TORRES, C. Alberto (2005). *Os Mundos Distorcidos de Ivan Ilich e Paulo Freire*. in António Teodoro & Carlos Alberto Torres (Orgs.). *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI*. Porto: Edições Afrontamento.
- TORRES, Leonor (2004). *Cultura Organizacional em contexto Educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Braga: IEP - Universidade do Minho.
- TOURAINÉ, Alain (1992). *Crítica da Modernidade*. Lisboa: Instituto Piaget.
- TRAGTENBERG, Maurício (2002). *Relações de poder na Escola*. in Dalila Andrade Oliveira & Maria de Fátima Félix Rosar. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autentica.
- UNESCO (1988). *As Funções da Administração da Educação. Planeamento e Administração da Educação e Equipamentos Educativos. Módulos de Formação*. Lisboa: Ministério da Educação.
- WEBER, Max (1997). *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Lisboa: Edições 70.
- WEBER, Max (1982). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- WEBER, Max (1983). *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Lisboa: Presença.
- VALA, Jorge (1986). *Análise de Conteúdo*. in Augusto Santos Silva & José Madureira Pinto (orgs.). *Metodologia das ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.
- ZINN, Howard & MACEDO, Donaldo (2007). *Poder, Democracia e Educação*. Mangualde: Pedagogo.

## **DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

### ***Período Monopartidário***

- Constituição da República Popular de Moçambique de 1978.
- Constituição da República de Moçambique de 1990.
- MEC (1979). *Orientações e Tarefas Escolares Obrigatórias para o ano lectivo de 1980*.
- MEC (1996). *Relatório do Ministério da Educação. O Desenvolvimento da Educação*.
- FRELIMO (1987). *Directivas Económicas e Sociais*. Maputo.
- REIS, A. MATOS, A. COSTA, MS. (1996). *Estatuto geral dos Funcionários do Estado (Anotado)*. República de Moçambique: Edição Ministério da Administração Estatal.
- Lei nº 4/83 de 23 de Março de 1983 que aprova a Lei do Sistema Nacional de Educação e define os princípios fundamentais na sua aplicação. Publicada no Boletim da Republica, II SÈRIE- Número 12.

Lei nº 7/91 de 23 de Janeiro de 1991, que estabelece o quadro jurídico para a formação e actividade dos partidos políticos. Publicado no Boletim da Republica I SÈRIE.NÚMERO 4.

Lei nº 6/92 de 6 de Maio de 1992, do Sistema Nacional de Ensino, que adequa as disposições contidas na Lei nº 4/83. Publicada no Boletim da República II SÈRIE – NÚMERO 19.

Decreto-lei nº 43799, de Dezembro de 1968 do Conselho de Ministros, foi criada a Universidade de Lourenço Marques (ULM).

Decreto Presidencial nº 4/82 de 10 de Novembro cria o Conselho Nacional de Educação como órgão superior de consulta do MEC, procurando adequar a educação a realidade do país.

Decreto Presidencial nº 71/83 atribui o MEC a função de realizar e controlar a administração unitária do SNE, de criar e dirigir estabelecimentos escolares e coordenar a actividade científica.

Decreto nº 6/86 de 23 de Setembro de 1986. Cria a empresa de distribuição de Material Escolar – DINAME, EE. Publicado no Boletim da Republica I SÈRIE. NÚMERO 39.

Decreto nº 14/87 de 20 de Maio 1987, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado. Publicado no Boletim da República I SÈRIE – NÚMERO 20.

Decreto nº 11/90 de 1 de Junho de 1990, que autoriza o exercício de actividade de ensino privado e de explicador. Publicado no Boletim da República I SÈRIE – NÚMERO 22.

Decreto nº 18/90 de 28 de Agosto de 1990. Atinente ao Estatuto jurídico do Partido FRELIMO. Publicado no Boletim da Republica I SÈRIE-NÚMERO 34.

Decreto Presidencial nº 24/90 de 29 de Maio de 1990. Cria a Comissão Nacional para a UNESCO – e Aprova o seu estatuto orgânico. Publicado no Boletim da República I SÈRIE-NÚMERO 21.

Despacho nº 1/90: Fixa a composição da comissão nacional para a UNESCO e nomeia de entre os seus membros o Presidente da Comissão.

Diploma Ministerial nº 39/86 de 23 de Julho de 1986. Confere poderes à Universidade Eduardo Mondlane para a criação de cursos de formação de professores do ensino secundário. Publicado no Boletim da Republica I SÈRIE, NÚMERO 30.

Diploma Ministerial nº 66-A/90 de 25 de Julho de 1990, que estabelece designações das instituições de educação geral que ministram os níveis secundários e/ou médio do Sistema Nacional de Educação. Publicado no Boletim da Republica I SÈRIE-NÚMERO 30.

Resolução nº 11/81, de 17 de Dezembro que aprova o Sistema Nacional de Educação.

Resolução nº 12/97 de 10 de Junho de 1997, que aprova a Política Cultural e Estratégia de sua Implementação. Publicado no Boletim da Republica I SÈRIE-NÚMERO 23.

Portaria nº 102/78 de 20 de Abril de 1978. Cria o cartão de estudante, obrigatório para todos os alunos dos ensinos primário, secundário e médio, maiores de 10 anos. Publicada no Boletim da Republica I SÈRIE-NÚMERO 47.

### ***Período Multipartidário***

Agenda 2025. Visão e Estratégias da Nação (2003). Maputo.

Constituição da República de Moçambique de 2004.

MEC. (2001). Relatório Nacional. Desenvolvimento da Educação.

MINED. (2003). Regulamento Geral das Escolas do Ensino Básico. Plano Estratégico de Educação, 1999-2003. “Combater a Exclusão, Renovar a Escola”.

Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro de 1997, aprova o quadro jurídico de implementação das autarquias locais. Publicada no 2º suplemento do boletim da república, I série número 7.

Diploma Ministerial n.º 59/2000 de 28 de Junho que altera o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação, com a finalidade de conferir maior capacidade ao sector e após a aprovação do Estatuto Orgânico pelo Conselho Nacional da Função Pública, ao abrigo da alínea c) do nº 1 do artigo 3 do Decreto n.º5/2000, de 4 de Abril, o Ministro da Educação determina: Artigo 1. É publicado o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação que faz parte integrante do presente diploma. Art. 2. É revogado o Diploma Ministerial n.º 104/97, de 5 de Novembro. Ministério da Educação, em Maputo, 2 de Junho de 2000.

Open Society Initiative for Southern Africa. (2009). Moçambique Democracia e Participação Política. Um relatório publicado pelo AfriMAP. <http://www.soros.org/initiatives/afriMAP>.

Resolução nº 8/95 de 22 de Agosto de 1995, que aprova a Política Nacional da Educação. Publicada no Boletim da Republica I SÉRIE – NÚMERO 41.

### ***Sites da internet***

<http://www.uem.mz/>.

<http://www.ine.gov.mz/>.

<http://armandoguebuza.blogspot.com>.

<http://portuguese.maputo.usembassy.gov/>.

<http://www.unicef.org/mozambique/overview.html>.

<http://www.portaldogoverno.gov.mz/>.

[http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo\\_inst\\_ens\\_sup/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo_inst_ens_sup/).

[http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs\\_gov/programa/paipp/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/programa/paipp/).

<http://www.portaldogoverno.gov.mz/Mozambique/resHistorico>.

[http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/constituicao\\_republica/constituicao.pdf](http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/constituicao_republica/constituicao.pdf).

[http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo\\_inst\\_ens\\_sup/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/edu/subfo_inst_ens_sup/).

### **Jornais electrónicos**

Jornal Diário de Notícias, Edição nº 1351 de 23/03/ 2009

Jornal Independente Zambeze de 9/08/2005

Jornal independente Savana de 22/01/2010

Jornal Revista de imprensa AIM – Notícias, 05/04/10.



# APÊNDICES



# APÊNDICE I: ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

## Guião de Entrevista: Director de Escola Secundária - Período Monopartidário

### Objectivos:

Prezado Ex-Director da escola, solicito-lhe algumas opiniões pessoais/profissionais, valores, crenças, ideologias, princípios, que têm como objectivo obter dados de investigação sobre o tema “Administração do Sistema Educativo e das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Burocratização?”, a apresentar na Universidade do Minho, no âmbito da dissertação em Organizações Educativas e Administração Educacional.

Agradeço-lhe antecipadamente a sua colaboração, respondendo as perguntas da presente entrevista que lhe proponho. Da minha parte, garanto-lhe o máximo de sigilo das informações prestadas, as quais serão utilizadas exclusivamente para o fim acima referido.

### Dados de Identificação:

Data da Entrevista...../...../..... Entrevistado..... Sexo.....  
Idade..... Cargo de Direcção ocupado..... Situação  
Profissional actual..... Nível de Ensino  
/Formação  
Profissional.....

### Questões:

- Que exigências lhe foram colocadas para o cargo de director de escola? Para além da componente técnica existirá outro requisito exigido?
- Que documentos orientadores da organização e administração da escola foram recebidas pela escola? *O que preconizavam?*
- Tomando em consideração a Lei 3/83 de 23 de Março que alteração substancial trouxe em relação à autonomia no funcionamento da escola?
- Como ocorria o processo de tomada de decisões nas escolas, as decisões tomadas respeitaram o princípio democrático? Admitia-se divergências de opiniões?
- Será que tudo o que era planificado a nível central era cumprido na escola? Porquê?
- Como caracteriza a autonomia dos actores escolares e a participação das comunidades locais no funcionamento das escolas?
- De que modo se concretizava a democracia na escola? Qual foi a relação das escolas com a administração central e conselhos executivos na gestão das escolas.
- Que relação existiu entre o director da escola e o MINED? De que maneira as escolas prestam contas e a quem?
- De que tarefas se ocupava o director da escola na gestão escolar? Será que era imprescindível que fosse um professor de carreira?
- Que pena estava prevista para o incumprimento das metas traçadas? Quais eram as recompensas dadas aos directores das escolas no cumprimento das normas instituídas?
- Já sentiu falta de autonomia na gestão escolar? Que reivindicações usaram os professores perante o Ministério?
- Na sua opinião, considera adequada a organização administrativa da escola na contribuição para a autonomia dos actores educativos e para a democracia na escola?
- De que modo se manifestava a democracia popular na escola? Terá influenciado na gestão democrática e na mudança social dos actores escolares?

Obrigado Pela Disponibilidade!



## Guião de Entrevista: Director de Escola Secundária – Período Multipartidário

### Objectivos:

Prezado Ex-Director da escola, solicito-lhe algumas opiniões pessoais/profissionais, valores, crenças, ideologias, princípios, que têm como objectivo obter dados de investigação sobre o tema “Administração do Sistema Educativo e das Escolas em Moçambique no Período Pós-Independência 1975-1999: Descentralização ou Burocratização?”, a apresentar na Universidade do Minho, no âmbito da dissertação em Organizações Educativas e Administração Educacional.

Agradeço-lhe antecipadamente a sua colaboração, respondendo as perguntas da presente entrevista que lhe proponho. Da minha parte, garanto-lhe o máximo de sigilo das informações prestadas, as quais serão utilizadas exclusivamente para o fim acima referido.

### Dados de Identificação:

Data da Entrevista...../...../..... Entrevistado..... Sexo.....  
Idade..... Cargo de Direcção ocupado..... Situação  
Profissional actual..... Nível de Ensino  
/Formação  
Profissional.....

### Questões:

- Que exigências lhe foram colocadas para o exercício do cargo de director de escola? Para além da componente técnica existirá outro requisito exigido?
- Qual foi a produção normativa da nova administração recebida pela escola?
- Tomando em consideração a Lei 6/92 de 23 de Março que alteração substancial trouxe em relação à autonomia da escola na sua organização e funcionamento?
- Como ocorria o processo de tomada de decisões nas escolas, as decisões tomadas respeitaram o princípio democrático? Admitia-se divergências de opiniões?
- Será que tudo o que era planificado a nível central era cumprido na escola? Porque?
- Como caracteriza a autonomia dos actores escolares e participação das comunidades locais no funcionamento das escolas?
- De que modo se concretizava a democracia na escola? Qual foi a relação das escolas com a administração central, autarquias na gestão das escolas
- Que relação existiu entre o director da escola e o MINED? De que maneira as escolas prestavam contas e a quem?
- De que tarefas se ocupava o director da escola na gestão escolar? Será que era imprescindível que fosse um professor de carreira?
- Que pena estava prevista para o incumprimento das metas traçadas? Quais eram as recompensas dadas aos directores das escolas no cumprimento das normas instituídas?
- Já sentiu falta de autonomia na gestão escolar? Que reivindicações usou junto dos professores perante o Ministério?
- Que documentos se apoiou na gestão da escola?
- Na sua opinião, considera que a organização administrativa da escola terá contribuído para autonomia dos actores educativos no exercício das suas actividades?
- A democracia multipartidária terá influenciado na gestão democrática e na mudança social da escola?

Obrigado Pela Disponibilidade!

## **APÊNDICE II: GRELHA DE CATEGORIAS DE ANÁLISE**



Apêndice II – Grelha de Categorias de Análise

Categorias	Referências	Observações
<p><b>Centralização</b></p>	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>“As estruturas centrais, provinciais e distrais da Educação e Cultura devem intensificar o apoio às unidades de base – as escolas e os centros educacionais – que é onde se faz sentir mais directamente o processo de luta dos valores da nova Sociedade contra a mentalidade velha”. (MEC, 1979:6).</p> <p>Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 38º “o MEC é responsável pela planificação, direcção e controlo da administração do SNE, assegurando a unicidade do sistema” Art. 39. 1. “os currículos e programas têm um carácter nacional e são aprovados pelo Ministro da Educação e Cultura” Art. 42º “o MEC, ouvido o Conselho Nacional de educação, aprova os regulamentos de cada um dos subsistemas e realiza as necessárias adaptações e correcções”.</p> <p>Lei nº 6/92. Art.1º princípios gerais: b) “o Estado no quadro da lei, permite a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo; c) O Estado organiza e promove o ensino, como parte integrante da acção educativa, nos termos definidos na Constituição da República; d) o ensino público é laico”. Lei nº 6/92. Art.36º. 1. “O ME é responsável pela planificação, direcção e controlo da administração do SNE, assegurando a sua unicidade; 2. Os curricula e programas do ensino escolar, com excepção do ensino superior, têm um carácter nacional e são aprovados pelo ME”. Lei nº 6/92. Art. 38. “O ME, define a forma e métodos de implementação progressiva do SNE”.</p> <p>Decreto nº 6/86 de 23 de Setembro, “no quadro da implementação do SNE e da estruturação dos órgãos de direcção do ensino surge a necessidade de se criar uma estrutura que proceda às operações de aprovisionamento, distribuição e controlo de material escolar. Ao abrigo do nº 2 do art. 6º da Lei nº 2/81, de 30 de Setembro, Art. 1º “è criada a Empresa nacional de Distribuição de Material Escolar, empresa estatal, DINAME”.</p> <p>PNE (1995) “Revitalização das ZIPs, os serviços de supervisão pedagógica e de inspecção escolar serão reforçados para permitir um acompanhamento mais sistemático da actividade docente”. PNE (1995) “O governo vai concentrar as suas acções na: disponibilização e provisão do livro escolar e dos manuais de ensino para alunos e professores; identificação e avaliação permanente da capacidade nacional de produção do livro escolar e outro material básico [cadernos, lápis, esferográficas, borrachas, etc] para determinar em tempo útil, a oportunidade de recorrer a alternativas externas; serão desenvolvidos esforços para garantir a produção e distribuição dos livros adoptados para professores e alunos” PNE (1995) ensino secundário: “o Estado deverá ser a fonte principal do financiamento”. PNE (1995) Administração do SNE, “o ME é responsável pela administração do SNE em todos níveis”. Responsabilidades do Estado: “regulamentação e estabelecimento de princípios gerais para a educação; elaboração de projectos legislativos, que regulem o desenvolvimento da educação, determinação de critérios para o financiamento das instituições de ensino público; definição de políticas científicas; definição de critérios que orientem as carreiras docentes de investigação”. PNE (1995) “a gestão do sistema educativo é extremamente centralizado; serão retomados os trabalhos da microplanificação e carta escolar tendo em vista a expansão do ensino primário e reorganização do ensino primário de 7 classes; Deverá existir uma clara indicação de competências no que concerne à construção, equipamento e conservação das instalações escolares, acompanhada de uma transferência de capacidade operatória, financeira e técnica para os níveis provincial e/ou municipal, conforme os casos”. PNE (1995) “A inspecção escolar é um instrumento importante para o acompanhamento e melhoria da qualidade da educação. As suas responsabilidades consistem em inspecionar e apoiar os professores no processo de ensino-aprendizagem e manter o ME informado sobre o estado dos serviços educativos”.</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“Os relatórios, não era escrever e enviar, era apresentar ao director provincial. A inspecção era virada para a actividade pedagógica na sala de aula”. (E1M)</p> <p>“A nova lei 4/83 foi mais abrangente e mais centralizada quer dizer o governo moçambicano tentou introduzir algumas reformas, como eu estava a dizer que os directores tinha uma autonomia quase que absoluta, automaticamente começou-se a criar aquilo que nós chamamos de comissão de direcção e essa comissão de direcção funcionava nessa altura com esse decreto, então foram nomeados pedagógicos permanentes através da educação já existia subdivisão, uma estrutura por cada uma área exemplo, o sector pedagógico, o sector administrativo, sector de assuntos sociais para responder assuntos sociais, já há secretária é esse tipo de reforma e a partir daí a educação em Moçambique começa a ter um tipo de forma de trabalhar em conjunto, portanto, os problemas eram resolvidos conforme os sectores representados em cada instituição escolar” (E2M)</p> <p>“As escolas nunca tiveram alguma ligação com o conselho executivo. A educação e o conselho executivo eram órgãos muito diferentes nunca houve dependências” (E2M)</p> <p>“com o Ministério (MINED), havia nós tivemos sempre visitas as escolas desde o controlo e apoio pedagógico, alguns pequenos seminários, visitas, elaboração de exames que existiam na altura. Exactamente, os exames eram elaborados a nível central neste caso no ministério” (E2M)</p> <p>“Elaboração dos exames nacionais; materiais e manuais escolares pelo ministério até década 90” (E2P)</p> <p>“Documentos orientadores da gestão escolar pelo menos foram introduzidos alguns, a lei 6/92”. (E2P)</p> <p>“O que era planificado a nível central era cumprido na sua maioria porque são orientações mãe, que todo o processo exemplo, calendarização, é a nível nacional não depende da escola, mas existem coisas internas de organização de cada escola que por exemplo, datas comemorativas, algumas actividades extra-curriculares que a escola programa, mas fora daquilo que o ministério tem programado. Toda actividade a nível da escola é com base na calendarização do ministério” (E1P)</p> <p>“as decisões sobre a definição das percentagens de aprovação por exemplo, metas por atingir e que muitas vezes não se observam as condições reais de trabalho da própria escola e dos professores, isto, constitui um choque porque há disciplinas que não tinham um rendimento satisfatório, a própria exigência não correspondia portanto, no fundo do pano mostra que há uma pressão, uma mão forte que exige uma percentagem de aprovação por exemplo, e até ameaças da direcção se</p>	<p><b>Manifesta estrutura de autoridade e controlo personalizado nos normativos produzidos e nos discursos dos entrevistados:</b></p> <p>1975-1992</p> <p>1975 - 1983 - Apeleência burocrática;</p> <p>1983 - Centralização pela unicidade do sistema e pela laicização do ensino;</p> <p>- Centralismo democrático (existência de comissões de direcção, cargo de programas);</p> <p>-- Pedagogia burocrática (reforma, pedagogias, metodologias, OPAE);</p> <p>- Centralização das decisões escolares (direcção e gestão);</p> <p>- Nenhuma interferência directa na actividade das escolas pelos órgãos de Estado;</p> <p>1992-1999</p> <p>1992 - Reforma decretada; reforço da inspecção nas escolas;</p> <p>1995- Ênfase na inspecção como mecanismo de melhoria da qualidade de ensino;</p> <p>- Recentralização (revitalização das ZIPs); Metas sobre os aproveitamentos escolares pré-definidas (interferência do MEC no rendimento escolar)</p> <p>- Maior controlo sobre o ensino básico;</p>

	<p>continua ou não em caso de haver uma percentagem fraca de aprovação, são coisas do MEC do governo que as vezes interferem nas escolas, sabendo que a nossa qualidade não é para isto, sabendo que não é uma percentagem de 80 por cento, as vezes as leis o MEC, obriga a que a percentagem seja muito positiva acima de 80, 90 por cento. Então é um choque que tem existido, eu creio que não foi só na minha altura mas, a maioria dos colegas que eu me encontrava com eles lamentam este facto não oficialmente, mas nos bastidores sempre há comentários desta pressão do MEC”(E1P)</p>	
Descentralização	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Lei nº 4/83 de 23 de Março, “ o SNE garante o acesso dos operários, dos camponeses e dos seus filhos a todos os níveis de ensino, e permite a apropriação da ciência, da técnica e da cultura pelas classes trabalhadoras”. Art. 1 Princípios gerais “a) A Educação é um direito e um dever de todo o cidadão, o que se traduz na igualdade de oportunidades de acesso a todos os níveis de ensino e na educação permanente e sistemática de todo o povo”. Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 5º Estudo das línguas moçambicanas, “o SNE deve, no quadro dos princípios definidos na presente lei, contribuir para o estudo e a valorização das línguas, cultura e história moçambicana, com o objectivo de preservar e desenvolver o património cultural da Nação; art. 7º, 1. A frequência das sete classes do ensino primário é gratuita, estando isenta do pagamento de propinas”.</p> <p>Lei nº 6/92. Art.1º princípios gerais: “a) a educação é direito e dever de todos os cidadãos”.</p> <p>Diploma Ministerial nº 56/83 de 27 de Julho “pela Portaria nº 87/76, de 15 de Abril, foram delegados no reitor da Universidade Eduardo Mondlane poderes de gestão corrente, com o fim de dinamizar a execução das tarefas que lhes estão cometidas”.</p> <p>Decreto Presidencial nº 24/90 de 29 de Maio. Art. 1º “è criada a Comissão nacional para a UNESCO-CNUM, com o objectivo de coordenar toda a cooperação entre a república popular de Moçambique e a Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura-UNESCO”.</p> <p>Decreto nº 11/90 de 1 de Junho “no processo da democratização do ensino iniciado após a proclamação da Independência nacional, o governo moçambicano empreendeu esforços na formação de professores, alargou a rede escolar, desencadeou acções de alfabetização e educação de adultos, concebeu e iniciou a implementação do SNE”</p> <p>Decreto nº 1/86 de 5 de Fevereiro, art. 1º “é criado, na cidade de Maputo, o instituto superior de relações internacionais (I.S.R.I.); art. 2º o ISRI é parte integrante do subsistema de educação superior, no SNE, aprovado pela Lei nº 4/83 de 23 de Março, e rege-se metodologicamente pelas normas desse subsistema”.</p> <p>Resolução nº 8/95 de 22 de Agosto. “defende que deve ser ampliado o acesso à educação, através do alargamento da rede escolar e da melhoria dos serviços de educação em todo o país”.</p> <p>PNE (1995) preâmbulo “massificar o acesso da população à educação e fornecer uma educação com um conteúdo apropriado e um processo de ensino-aprendizagem que promova a evolução contínua dos conhecimentos, habilidades, atitudes e valores, de modo a satisfazer os anseios da sociedade”.</p> <p>Medidas de acessibilidade e equidade no ensino primário: “promoção do desenvolvimento das escolas privadas através de incentivos fiscais e disposições regulamentares mais flexíveis”; “concessão de assistência financeira às crianças das famílias de baixo rendimento, especialmente às raparigas, através do sistema da Caixa Escolar”. PNE (1995) ensino secundário: “construção de 25 novas escolas secundárias do 1º ciclo nos distritos não cobertos presentemente e introdução do 2º ciclo nas províncias ainda não abrangidas por este nível de ensino, assim como noutras cidades, em função da disponibilidade de professores e equipamentos apropriados; reabilitação e apetrechamento das escolas secundárias existentes, promoção do desenvolvimento de escolas privadas, através de incentivos governamentais prioritariamente concedidos às escolas que se implantem em zonas onde não exista o ensino publico do nível correspondente; construção de casas para professores de modo a assegurar a sua colocação nas novas escolas que forem construídas “ PNE (1995) Ensino Superior, expansão de acesso “o conceito de expansão engloba todas as acções tendentes a aumentar a capacidade do ensino superior e responder às exigências sociais, políticas, económicas e culturais do desenvolvimento do país. Estas acções poderão tomar a forma de aumento do número de estudantes, aumento dos graduados, melhoria da qualidade do ensino, criação de novos cursos e introdução de novas áreas científicas e de cursos de pós graduação; (...) em cooperação com outras instituições nacionais e internacionais”.</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“como estava sendo gerida nesta altura em 1975, não existia ministério formado como agora nós verificamos, existia inspecções ou então decretos ministeriais, portanto, os serviços da educação funcionavam sob forma de decretos e comissões provinciais, a operar nas províncias”(E2M)</p> <p>“funcionamento da alfabetização e educação de adultos, passou para as escolas”(E2M)</p> <p>“da década 90 para cá, Maputo manda exemplares de exames da 5ª e 7ª classes em ensaio electrónico para às províncias ” (C12P)</p> <p>“Com a lei 6/92, o sector pedagógico ficou mais subdividido pela introdução das ZIPs (zonas de influência pedagógica), quer dizer as escolas do ensino básico até a 7ª classe foram divididas segundo as zonas.”(E2P)</p> <p>“Relação escola com outras instituições do Estado, com as autarquias de certo modo as relações foram boas.”(E1P)</p>	<p>1975 – 1983 - Autogestão;</p> <p>1975 - 1992- Democratização de acesso à Escola (Massificação do ensino para todos os níveis incluindo a alfabetização);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de condições de trabalho e alojamento aos professores;</li> <li>- Delegação de poderes aos reitores das universidades públicas;</li> <li>- Reforma do ensino colonial e introdução do SNE;</li> <li>- Gratuidade do ensino;</li> </ul> <p>1992- 1999 - Reforma do SNE com base no neoliberalismo;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendência a descentralização do processo de exames da 5ª e 7ª classes para às províncias (avaliação);</li> <li>- Promoção da educação á rapariga (gratuidade do ensino básico);</li> <li>- Recentralização (Departamento de educação, Direcção distrital, provincial, direcção da cidade; criação de órgãos locais da educação –ZIPs);</li> <li>- Autarquização dos serviços educativos (actividades educativas municipais).</li> </ul>
	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 6º, 2. “os pais, a família, as instituições económicas e sociais e os órgãos do poder popular a nível local contribuem para o sucesso da escolaridade obrigatória, promovendo a inscrição das crianças em idade escolar, apoiando-as nos estudos, evitando as desistências antes de completar as sete classes do ensino primário” Art. 40. 1. “os órgãos do Poder Popular, Organizações Democráticas de Massas e Sociais e todos os cidadãos devem participar na materialização do princípio político-pedagógico de ligação escola-comunidade”.</p> <p>Lei nº 6/92. Art.5º. 3. “os pais, a família, os órgãos locais do poder e as instituições económicas e sociais contribuem para o sucesso da escolaridade obrigatória,</p>	

<p>Participação</p>	<p>promovendo a inscrição das crianças em idade escolar, apoiando nos estudos, evitando as desistências particularmente antes de completar as sete classes do ensino primário”.</p> <p>Lei nº 7/91 de 23 de Janeiro “respondendo à preocupação de adequar o exercício da democracia à nova realidade; a Constituição da República consagra o pluralismo político, no qual os partidos concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e para a participação democrática dos cidadãos na governação do país”.</p> <p>Decreto nº 11/90 de 1 de Junho “o V Congresso do partido FRELIMO, reafirmou que a política seguida era correcta mas que ao mesmo tempo era necessário abrir a possibilidade de outros sectores da comunidade participarem no sistema de ensino, permitindo maior acesso e sucesso escolar”.</p> <p>PNE (1995) “fomento do apoio da comunidade na construção definitiva ou provisória de instalações e equipamentos escolares com recursos locais”. PNE (1995) Edifícios e mobiliário escolar: “necessidades em novas salas de aulas para o ensino primário (EP1 e EP2) estão estimadas em cerca de 9500 (7500 para o EP1 e 2000 para o EP2) até ao ano 2000. Nas condições actuais da economia moçambicana estes números vão exigir esforços enormes por parte do Governo. Por isso o Estado através do ME, deve buscar parceiros de dentro ou fora do país, para, em conjunto, trabalharem na realização dos objectivos e metas preconizadas. As comunidades locais, orientadas pelos respectivos órgãos do poder, devem ser mobilizadas no sentido de construir, manter e gerir escolas com recursos a materiais localmente disponíveis”. PNE (1995) ensino secundário: “complicação das famílias nas despesas de educação através do sistema de pagamento das taxas de propinas e de internamento; os pais e as comunidades em geral, deverão continuar a participar nas despesas da educação, bem assim na formação de corpos de gestão das escolas”</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“No período colonial víamos os professores na sala de aula, circulares que funcionavam na sala de aula, nem pensar reuniões, não havia, nós estávamos bem distantes da direcção, mas posso dizer que em 1976 eu ainda como aluno a frequentar a 9ª classe fui integrado em representação dos alunos na comissão directiva da escola, cinco eram professores e desse numero eu era o único aluno presente. Começamos a nos sentir participes de direcção da escola, através das reuniões de turmas, através dos quais éramos levados não só a resolver os problemas da turma, mas também, muitas vezes a pensar, analisar a propor soluções para os problemas da escola, mas também através das reuniões gerais que eram muito frequentes, reuniões da direcção com estudantes mesmo que não fosse com todos alunos da escola, havia reuniões por classes para discutir problemas muito concretos relativos a própria classe, problemas que dissessem respeito aos alunos, problemas que dissessem respeito aos professores, problemas que dissessem respeito a direcção, mas também problemas que dissessem respeito a escola duma maneira geral. Então através deste processo nós nos sentíamos participes neste processo de gestão, direcção da vida escolar, contrariamente aquilo que foi no tempo colonial que funcionavam apenas circulares e contínuos que passavam de sala em sala para manter a ordem dos alunos, na sala e trazendo essas circulares e fora disto não conhecíamos o reitor neste caso do liceu ou director da escola industrial”. (E1M)</p> <p>“a participação da comunidade era massiva, sempre que fosse convocada, mas dificilmente aquela por iniciativa da própria comunidade aproximar-se da escola no sentido de vamo-la dar anomalia que estivesse a ocorrer dentro ou fora da escola, que estivesse a prejudicar o bom andamento das actividades pedagógicas etc, isso era muito raro, quando tu viesses um membro da comunidade, um encarregado de educação a vir, vinha expor um problema pessoal, relacionado com o seu educando ou filho, mas não podemos dizer que quando fossem convocados para reuniões da turma para as notas, comportamentos não iam, iam”. (E1M)</p> <p>“A democracia popular na escola tudo sobre o povo, tudo que é do povo é do povo, o povo é que mandava. Então, se apenas o director estava ali então escutava o povo. A democracia popular ajudou na gestão da escola. Também as pessoas mudaram de comportamento porque foram ver que para nós atingirmos um certo objectivo depende do esforço de cada um na sua contribuição do esforço de cada um”. (E2M)</p> <p>“os professores não aparecem nas reuniões para discussão sobre os currículos; os pais aparecem em dois momentos na escola: um para matricular em Janeiro o seu educando e, quando o professor o solicitar quando houver indisciplina do filho ou em Outubro para discutir quando este reprova. Os pais não são informados da sua importância na escola; não aparecem nas reuniões; os Conselhos de Escola estão constituídos mas não operam na prática porque há uma mentalidade colonial de deixar a criança na escola e o governo responsabilizar-se. Os pais não cuidam do livro de distribuição gratuita, são caros e são impressos fora do país. A sociedade não está madura para entender a estratégia de desenvolvimento. É uma questão de mudança de mentalidade vai levar o seu tempo e o ministério está a animar a sociedade de modo a participar na elaboração do currículo. (...) tem vindo a reivindicar porque nos currículos de ensino falta o saber fazer, a ligação com o cultural”. (C12P)</p> <p>“Através da OPAAE, houve criação dos conselhos de escola” C11P</p> <p>“A lei 3/83 ocorreu num sistema político em que o Estado era o único provedor da educação e a nova Constituição da República abriu caminho ao privado (Lei do ensino privado), parceiros em participar na educação”. (C11P)</p> <p>“Então neste período já não vai existir aquilo que nós chamamos COLEC, vai existir apenas o CE (conselho das escolas), é o CE que é composto pelo director da escola, o pedagógico e alguns professores e a comunidade. É este conselho que vai observar e que fazia a gestão da escola e administração da escola, controlar todo o processo de contas e depois numa assembleia apresentar o seu relatório”. (E2P)</p> <p>“a participação da comunidade foi sempre duma forma indirecta não era activa porque a comunidade não sabe ainda a política do sistema educacional, nós só podemos chamar elas ficam ali sentadas como ouvintes porque não percebe, participar não é possível participar uma coisa que não sabe. (...) é uma coisa que está escrito no papel, esta parte, eu defendo mesmo que está escrito no papel”. (E2P)</p> <p>“No período autárquico a relação das escolas com as autarquias foi grande com os presidentes municipais e participam com os seus vereadores que respondem uma área específica perante a estrutura montada da cidade ou distrito, havendo um indivíduo que responde para a educação na autarquia e os trabalhos são coordenados entre a autarquia e as escolas”. (E2P)</p>	<p><b>Forte preocupação de manter uma participação dirigida</b></p> <p>1975 – 1983 – Autogestão (Reconstrução de instalações e equipamentos escolares com uso de recursos e materiais locais pelas comunidades);</p> <p>1983 -1992- Participação controlada (Estabelecimento das ODM, como elos de ligação escola comunidade);</p> <p>- Inscrição de crianças em idade escolar e responsabilização pelo sucesso (Apoio nos estudos caseiros);</p> <p>1992-1999 - Participação do sector privado;</p> <p>- Comparticipação nas despesas escolares dos pais e encarregados de educação,</p> <p>- Estabelecimento de parcerias com agentes privados;</p> <p>. Participação imposta formal, indirecta e passiva - envolvimento e pseudo-participação (cuidar do livro escolar, estar presente nas reuniões convocadas, ouvir problemas da escola, saber das notas ou rendimento dos alunos, fazer-se presente nos conselhos de escola, participação da comunidade em actividades de limpeza, construção de salas de aulas, bibliotecas, decisão sobre os trajes ou uniformes escolares;</p> <p>- Democracia representativa - Conselho de escola, com desproporcionalidade (existência da figura pai de turma);</p> <p>-Elaboração de relatórios conjuntos com vereadores municipais);</p> <p>- Emergência da comunidade interessada nos serviços educativos exigindo à qualidade (a comunidade quer que os filhos não reprovem e há choques com os professores);</p>
---------------------	---	--

	<p>“uma das questões que se nota é a interferência da comunidade nas decisões da escola, qualquer decisão convidam-se os pais, há uma comissão de pais e encarregados de educação, portanto, qualquer aprovação de como regulamento interno, alguns procedimentos da gestão envolvem já a comunidade, isso já é uma mudança porque dantes não era assim, já todas decisões requer participação da comunidade. Antes não era assim, era a escola o ministério direcção provincial, direcção distrital, mas agora há envolvimento da comunidade”.(EIP)</p> <p>“Relação na gestão escola-comunidade, Foi uma experiência muito difícil porque muitas das vezes aquilo que são decisões da direcção da escola há opiniões que chocam com os interesses da comunidade, a intenção da comunidade é ver aquilo que são os interesses da família e há comportamentos que a escola às vezes vê como regulamento, proibição e que a comunidade as vezes sente que não deveria ser assim e a tendência é favorecer a progressão dos filhos e pedem algumas normas serem mais leves, não haverem as suspensões por exemplo, as expulsões, eles tentam atenuar essas decisões a favor da família das crianças e da sua progressão. Mas há uma mudança por exemplo, naquilo que são as actividades de limpeza, higiene, as actividades de jornadas de limpeza das escolas a comunidade tem contribuído e até a construção de alguns anexos das escolas construção de bibliotecas, laboratórios, a comunidade tem participado dando opiniões o que, que se tende fazer para concretizar essas propriedades para o desenvolvimento da própria educação”(EIP)</p> <p>“Influência da democracia multipartidária, A partir de um certo tempo o próprio regulamento interno da escola não era só apenas a direcção que elaborava mas uma contribuição da sociedade civil, então isso mostra que há uma opinião que era considerada aquilo que está nos regulamentos internos da escola, nos estatutos, algumas normas a comunidade e própria população é que contribui, portanto, é uma mão da democracia de considerar as ideias da comunidade naquilo que é o bom desempenho da própria escola. Os regulamentos internos eram elaborados nas escolas fruto de vários agentes sociais, fora dos regulamentos do MEC, que eram gerais os estatutos gerais e os regulamentos internos não fogem tanto daquilo que são os estatutos gerais. É uma actualização, a comunidade com a direcção da escola elabora os calendários, horários, uniformes e algumas normas para o bom funcionamento institucional”(EIP)</p> <p>“Há uma contribuição excelente entre o município e as escolas urbanas em relação a gestão de resíduos sólidos, lixo, atribuição de talhões para a construção das casa dos docentes, havia um entendimento entre a direcção da escola e município em que para além da facilitação de alguns documentos normativos por exemplo, a nível do município da província não há nada a lamentar”(EIP)</p>	
<p><b>Autonomia</b></p>	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Lei nº 6/92. Art.24º. 1. “As instituições de ensino superior estatais são pessoas colectivas de direito público, têm personalidade jurídica e gozam de autonomia científica, pedagógica e administrativa”.</p> <p>PNE (1995) “a planificação e a administração do SNE evoluirá, progressivamente, para a descentralização dando mais responsabilidades aos órgãos locais para a formulação e execução dos programas”</p> <p>Lei nº 1/93, de 24 de Junho - Lei do Ensino Superior- que regula o Ensino Superior Público e Privado, iniciando-se desde modo o processo de criação das primeiras Instituições Privadas do Ensino Superior, designadamente, a Universidade Católica de Moçambique (UCM) pelo Decreto 43/95, o Instituto Superior Politécnico e Universitário em (ISPU) pelo Decreto 44/95, cujas actividades se iniciaram em Agosto de 1996. Em 1997 entra em funcionamento o Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM), criado pelo Decreto 46/96.</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“O trabalho essencial do director naquela altura era apenas para além de dar aulas era acumular trabalhos, acumulava funções portanto, porque o próprio director podia pertencer ao sector administrativo, portanto, ele controlava o sector administrativo, pedagógico e a própria função de director, até agora existe, mas a diferença é que naquela altura nós tínhamos autonomia de mandar, de retirarmos poderes, não era nomeação, você é que podia nomear o seu elenco que é contrariamente actual, agora é na base da direcção da cidade, provincial, que nomeia os órgãos escolares” (E2M)</p> <p>“Bom não podemos esquecer que falar destes tempos é falar do centralismo democrático e não da democracia liberal como esta que estamos a viver própria do estado constitucional. A democracia estava de facto em gozar das suas liberdades dentro dos espaços que se criavam para tu poderes desdobrar a tua personalidade não fora disto, precisamente por causa disso muitas iniciativas, ideias que se opusessem a maneira de ver uma orientação, directiva central ou de escola, qualquer que fosse contrária a essas maneiras, a essas directivas e maneiras de ver por parte das direcções ou mesmo da parte central é que passavam por consequências como sanção, expulsão”. (...) não deveria pôr em causa a liberdade ou o espaço que te deram, no sentido de como fazer mas não de questionar a validade dessa medida ou orientação, era uma democracia que se conseguia própria do regime (E1M)</p> <p>“O processo eleitoral existia, o chefe de turma não era indicado pelo director de turma ou director da escola, mas de um conjunto de estudantes a turma escolhia aquele que achava que de facto podia velar por eles”. (E1M)</p> <p>“A orientação era de que tudo que viesse planificado tinha que ser cumprido. Portanto, a OPAE era de cumprimento obrigatório, portanto se tu não cumprisses um dos prazos falhava tudo. Eu lembro-me que um dos momentos altos da vida da escola e que exigia o cumprimento do prazo era o levantamento estatístico vulgo 3 de Marco. Aquele período era aquele só e se tu falhasses falhava toda a informação a nível da província e pelo país fora, porque haviam prazos bem estabelecidos e definidos em que a informação da escola ia para a ZIP, da ZIP para o distrito, do Distrito para a província e da província para o Ministério, naquele prazo para se contar efectivamente, porque logo era o fim do 1º trimestre, então tínhamos que saber quantos alunos, portanto, era de cumprimento obrigatório. Agora as modalidades de como fazer certas actividades, não esta de levantamento estatístico que era de sala em sala para se saber de facto qual é o aluno que existe em função das listas”. (E1M)</p>	<p><b>Heteronomia (autonomia dirigida externamente)</b></p> <p>1975-1992- Autonomia para as instituições superiores (universidades públicas e privadas; UEM- Decreto-lei 43799 de Dezembro de 1968; UP- Despacho Ministerial nº 73/85; ISRI - Decreto 1/86, 5 de Fevereiro);</p> <p>- Autonomia baseada no centralismo democrático (de interpretar normativos ou OPAE, de cumprir as orientações, sobre as actividades produtivas, definição de estilos de dança;</p> <p>- Autogestionária;</p> <p>1992. 1999 – Autonomia das instituições privadas, superior (UCM) pelo Decreto 43/95, (ISPU) pelo Decreto 44/95, (ISCTEM), criado pelo Decreto 46/96.</p> <p>- Autonomia para as escolas secundárias como um projecto consagrado na PNE.</p> <p>- Autonomia-delegada, mole, Gestão de fundos escolares (cumprindo documentos, justificação de duodécimos com base em facturas e a compra dos materiais em instituições credenciadas);</p> <p>-Reabilitação de pequenas obras, mobiliário escolar;</p>

	<p>“Esta coisa de autonomia é preciso ver naquele contexto de um sistema centralizado, não vamos falar de autonomia hoje da mesma forma, é completamente diferente. Autonomia, isto é, o que eu penso, autonomia naquela altura consistia apenas nas formas, nas modalidades, como você cumpria e fazia cumprir as orientações, as modalidades, a sua capacidade de você escolher formas, modalidades e critérios de ir levar ao cumprimento as orientações, autonomia estava aí, mais do que isso não se podia sair fora do que já tinha sido estabelecido. Autonomia estava por exemplo, em saber que uma das orientações é que devemos produzir e então vamos produzir o quê? De acordo com a nossa realidade. Naturalmente vamos pensar em produzir batata, mandioca porque de facto é o que se produz na zona é o que precisamos de comer, milho, autonomia é neste sentido, não se impunha o que que a escola devia produzir, mas a escola devia produzir isso sim era obrigatório, não se impunha que a escola praticasse <i>maculela</i>, mas impunha-se sim que a escola praticasse uma das colectividades da escola, uma das práticas da escola fosse a cultura, então cabia a autonomia do director da escola, do professor, do director da turma. Era de ver que tipo de danças, eu vou praticar com os meus alunos.” (EIM)</p> <p>“Autonomia em relação aos métodos, os programas de ensino. Sempre houve programas com orientações metodológicas, aliás é preciso dizer o seguinte: não existiam só programas, mas ao nível da DDE, DPE mesmo ao nível nacional havia comissões de apoio pedagógico, na província era a CAP (comissão de apoio pedagógico provincial), no distrito era SAP (secção de apoio pedagógico), portanto, corrigindo os desvios que pudessem estar a haver e apoiando mesmo em termos de técnicas mesmo material didáctico para tornar as aulas mais motivadoras”. (EIM)</p> <p>“Sentia falta de autonomia, de qualquer das maneiras um subordinado nunca é um todo, e não só, há leis que você pensou que é verdade e na base de leis você deixa de decidir uma questão. Por exemplo quando se introduziu essas leis da ligação escola-comunidade o director deixou de ser autónomo diminuiu a autonomia passou a obedecer aquela lei. E não só o sector pedagógico, você tinha que depender dele, porque não podia defender sem o relatório do sector pedagógico e só com o sector pedagógico você é que pode dar o relatório de todos os professores. Então aí você tinha que se submeter a eles”(E2M).</p> <p>“Apesar de não ser muito efectiva mas há uma autonomia naquilo que é a gestão. Porque há uma liberdade por exemplo na reabilitação de infra-estruturas em que depende da direcção da escola em função dos fundos das receitas naquilo que acha que é possível, e que vai melhorar o próprio desempenho, bibliotecas, as carteiras, janelas, murro de vedação”(E1P)</p> <p>“Documentos são vários, há documentos para justificação dos duodécimos, tipos das facturas as instituições que são credenciadas para as facturas os materiais, para compra por exemplo de consumíveis, então existem facturas, portanto onde se deve adquirir algum material da escola, portanto, existem normas que a escola tem seguido, para não lesar a instituição. Duodécimo é um valor que é atribuído a escola para gestão da escola é um fundo do estado. Esta conforme o numero de estudantes, funcionários e os consumíveis que são necessários num período, portanto é um numero definido que também depende da DP, que num prazo de dois, ou três em dois meses atribui a escola para a gestão interna para além dos vencimentos dos docentes”(E1P)</p>	
<p><b>Hierarquização</b></p>	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 8º, “o SNE é constituído pelos seguintes subsistemas: subsistema de educação geral; subsistema de educação de adultos, subsistema de educação técnico-profissional; subsistema de formação de professores e o subsistema de educação superior”. Art. 9º Níveis “O SNE está estruturado em quatro níveis: primário, secundário, médio e superior”.</p> <p>Diploma Ministerial nº 39/86 de 23 de Julho, artigo 1º “os cursos de formação de professores realizados pela UEM com a duração de dois anos e cujo ingresso se realize com a 9ª classe ou equivalente habilitam os seus titulares ao exercício da função docente em estabelecimentos escolares do nível de 7ª à 9ª classes, nas respectivas disciplinas de especialidade, art. 3. “os cursos de formação de professores realizados pela UEM com a duração de dois anos e cujo o ingresso se realize com a 11ª classe ou equivalente habilitam os seus titulares a leccionar as disciplinas de especialidade em estabelecimentos escolares de 10ª e 11ª classes”.</p> <p>Lei nº 6/92. Art.6º. “O Sistema Nacional de Educação estrutura-se em ensino pré-escolar, ensino escolar e ensino extra-escolar”. Lei nº 6/92. Art.12º. 1. “O nível secundário do ensino geral compreende cinco classes e subdivide-se em dois ciclos: a) 1º Ciclo, da 8ª à 10ª classe; b) 2º Ciclo 11ª e 12ª classes”. Lei nº 6/92. Art.34º. “A formação de professores estrutura-se em três níveis: 1. Nível básico; 2. Nível médio e 3. Nível superior”.</p> <p>PNE (1995) a formação inicial e o aperfeiçoamento contínuo dos professores: “à medida que se forem criando condições materiais, humanos e financeiros, os actuais cursos de 7ª+3 serão eliminados e gradualmente substituídos pelos cursos a serem ministrados nos Institutos de Magistério primário, cujo ingresso será feito com a 10ª classe. Estes cursos terão a duração de 2 anos. Em coordenação com a Universidade Pedagógica, serão concebidos e postos em funcionamento cursos virados para o bacharelato ou licenciatura em ensino primário, tanto para formadores de professores deste nível, como para docentes do ensino primário em geral”. PNE (1995) “há necessidade de prosseguir com as acções de revisão da estrutura orgânica do ME em curso e estabelecer mais claramente uma divisão de funções e responsabilidades sobre a decisão e a gestão operacional a nível central, provincial e escolar”.</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“à nível da DDE, DPE mesmo à nível nacional havia comissões de apoio pedagógico, na província era a CAP (comissão de apoio pedagógico provincial), no distrito era SAP (secção de apoio pedagógico), portanto, corrigindo os desvios que pudessem estar a haver e apoiando mesmo em termos de técnicas mesmo material didáctico para tornar as aulas mais motivadoras”. (E1M)”</p> <p>“a dependência hierárquica das escolas nos órgãos do partido e do Estado. A intervenção dos Conselhos executivos, administrações, postos administrativos nessa altura era mínima quase inexistente. Quanto muito podia haver uma relação de aproximação do director da escola esses órgãos porque muitas das vezes o director recorria ao administrador ou ao chefe da localidade para apresentar os problemas que a escola tinha sobretudo alimentares, aqueles que tinham centros de internato e tinham o apoio que o administrador pudesse dar mas não passava daí em parte por algum receio os próprios presidentes dos conselhos executivos, de irem a escola, porque julgavam que aqueles alunos tinham maior nível que eles, então tinham algum receio de irem a escola, nem trabalharem com os alunos, falarem</p>	<p><b>Hierarquização das relações de poder em todos domínios</b></p> <p>1975-1999- Estrutura do MEC, (MEC, DPEC, DDEC, DEC e escolas);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hierarquização e estratificação da formação dos professores (7ª+3; IMP+UP (bacharelato e licenciatura em ensino) isto é, nível básico, médio e superior);</li> <li>- A estrutura do SNE (pré-escolar, escolar e extra-escolar); ensino secundário em ciclos (1º de 8ª à 10ª classe e o 2º de 11ª à 12ª classe);</li> <li>- Reforma estrutural; comissões de apoio pedagógico às escolas (de nível provincial e distrital; relação e dependência na gestão dos centros internatos à estruturas governamentais e do partido à nível local;</li> <li>- Forte dependência das escolas ao MEC (relatórios, seminários e visitas da ministra);</li> <li>- Dependência hierárquica na supervisão (MEC, DPEC, DDEC, DEC e escolas);</li> <li>- Infidelidades praticadas pela alta hierarquia sobre às escolas.</li> </ul>



	<p>com os alunos, orientar os alunos, promover reuniões com os alunos isso não acontecia. Acontecia de facto num ou noutro caso onde o administrador distrital fosse de outra formação escolar ou se tivesse outra experiência de vida, aí sim”. (E1M)</p> <p>“A relação era estreita ao órgão central. Tu como director estava constantemente a receber informações centrais e a passar através de prazos estabelecidos, estavas a enviar relatórios trimestrais e anuais, mas era um, fluir de informações de cima para baixo não só os seminários de aperfeiçoamento pedagógicos que se promoviam ou centralmente todos os directores das escolas do país reuniam-se no Maputo ou então eram seminários inter-provinciais. Eu lembro quando chefe do ensino secundário participei em três, um orientado pela própria ministra da educação com todos os directores das escolas secundárias do país em 1980. Outro foi na cidade da Matola em 1983. Ainda outro foi no Niassa, portanto tu sentias a presença do ministério na escola” (E1M)</p> <p>“estrutura um director, um pedagógico, um administrativo e dentro disso um que respondesse pela cultura, produção (...)o que pode ter alterado é o organograma das direcções distritais e das direcções provinciais e não das direcções das escolas” (E1M)</p> <p>“A estrutura era MINED, DPs, DDs e Escolas, AS Direcções da Cidade não existiam, porque essa coisa de cidade começou mesmo no Maputo, Maputo província, Maputo distrito e Maputo cidade é quando se alastrou e isso é recentemente”(E2M)</p> <p>“A política nacional de educação coincide com as grandes transformações, implementadas pela Lei 6/92, através da reforma estrutural (descentralizada), onde as competências eram mais para as direcções e departamentos nacionais, passando para provincial e distrital e funcional de 1995, daí que se pode discutir a centralização ou descentralização”. (C11P)</p> <p>“A prestação de contas vai a partir da escola, vai para a direcção da cidade, se houver cidade se não houver é para direcção distrital de educação, direcção provincial da educação e ministério da educação”.(E2P)</p> <p>“Bem existe uma hierarquia, existe a supervisão da direcção da cidade, direcção provincial e também a supervisão e inspecção do ministério da educação, em conformidade com as necessidades é possível pedir-se uma supervisão, mas também tem havido umas jornadas de inspecção ao nível da escola e ao nível do ministério que não somente para ameaçar mas para ajudar aquilo que é o funcionamento, recordar as normas vigentes etc.. Então eu recordo que tivemos uma inspecção de Maputo são raras, mas a nível da cidade, da província sempre há um contacto directo para ajudar as direcções novas porque a maioria dos directores só têm o nível de formação pedagógica ou nível académico e não tem formação em administração pública.”(E1P)</p> <p>“há casos em que haviam imposições as DDC, DPE, fora da condição da própria escola eles impunham algumas condições, contribuições por exemplo em relação algumas actividades, que nem a escola estivesse em condições eles obrigavam a escola a satisfazer as ordens superiores, é nesta altura que o director sente que afinal estou aqui e não estou a fazer nada estou aqui portanto, alguém esta a gerir a minha própria gestão. Portanto fica uma coisa na gestão financeira das receitas próprias não consignadas (exploração de cantinas, exploração de espaços, aluguer de pavilhões). Eles pedem, ou falam do reforço financeiro, que a DP se encontra numa crise financeira e pedem as vezes o reforço a uma escola. A escola sem também receitas próprias é obrigada a satisfazer a direcção superior sob o risco de ser visto que não está a corresponder com aquilo que são os planos. São valores que eles pedem a título de empréstimo e nunca repõem, alegando que são fundos da escola e que o ministério é o mesmo e não há nada a reclamar.”(E1P)</p>	
<p><b>Uniformização</b></p>	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Portaria nº 102/78 “ao abrigo do art. 1º do Decreto-Lei nº 22/75, de 11 de Outubro, o MEC determina. 1º. É criado o cartão de estudante, cujas características obedecem ao modelo anexo a este diploma, obrigatório para todos os alunos dos ensinos primário, secundário e médio, maiores de 10 anos”.</p> <p>Portaria nº 102/78 “ao abrigo do art. 1º do Decreto-Lei nº 22/75, de 11 de Outubro, 2º “competem às DPEC a distribuição dos cartões no início de cada ano lectivo, pelas diversas escolas da província”.</p> <p>Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 3º Princípios pedagógicos. “a) Princípio de unicidade: o SNE, composto por vários subsistemas e níveis de ensino, constitui uma estrutura orgânica, assente na unidade de objectivos, conteúdos e metodologias de educação e formação”. art. 4. “o SNE tem como objectivo central a formação do Homem Novo, um homem livre do obscurantismo, da superstição e da mentalidade burguesa e colonial, um homem que assume os valores da sociedade socialista, nomeadamente: a unidade nacional, o amor à Pátria e o espírito do internacionalismo proletário; o gosto pelo estudo, pelo trabalho e pela vida colectiva, o engajamento e contribuição activa com todos os seus conhecimentos, capacidades e energia, na construção do socialismo”.</p> <p>Diploma Ministerial nº 6/86 “estão neste momento em vigor disposições diversas relativas ao pagamento de propinas de matrícula (de inscrição e de frequência), de propinas de exames, de mensalidades e outras, cuja aplicação não é uniforme nem racional. Torna-se necessário uniformizar e racionalizar, numa única disposição, os quantitativos e mecanismos de pagamento, bem como a metodologia de aplicação e controlo da cobrança a serem adoptados”.</p> <p>(1995) “O governo vai concentrar as suas acções na: disponibilização e provisão do livro escolar e dos manuais de ensino para alunos e professores; identificação e avaliação permanente da capacidade nacional de produção do livro escolar e outro material básico [cadernos, lápis, esferográficas, borrachas, etc] para determinar em tempo útil, a oportunidade de recorrer a alternativas externas; serão desenvolvidos esforços para garantir a produção e distribuição dos livros adoptados para professores e alunos”.</p> <p>PNE (1995) ensino secundário: “o Estado deverá ser a fonte principal do financiamento”.</p> <p>PNE (1995) “a formação inicial de professores para o Ensino Secundário será assegurada pela UP, satisfazendo assim as necessidades do crescimento deste nível de ensino”.</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p>	<p><b>Sistema educativo baseado na pedagogia centralista com preocupações de uniformizar as relações no sistema</b></p> <p>1975-1992- Uso obrigatório do cartão do estudante em todas as escolas e para alunos com 10 anos ou mais anos de idade;</p> <p>- Uniformização das taxas de inscrição, propinas de exame em todas as escolas;</p> <p>- Princípio de unicidade metodológica do ensino e formação, objectivos, conteúdos e pedagógica no sistema educativo;</p> <p>. Objectivo central da formação no SNE – “formação do homem novo”;</p> <p>- Princípios do SNE (unidade nacional, amor à pátria, trabalho e vida colectiva, engajamento e contribuição activa na reconstrução da sociedade moçambicana);</p>

	<p>“Nessa altura havia um documento chamado OPAAE. Era um documento minucioso no sentido do detalhe até ao pormenor de períodos de férias, períodos lectivos, actividades a realizar no período de férias, período de matriculas, período de preparação do início de aulas, as próprias cerimónias de abertura do ano lectivo, recomendava-se que se devia convidar normalmente dirigentes do aparelho de Estado, que deviam participar nessas cerimónias, actividades dos professores tanto no período de férias e no período lectivo e até orientações específicas para directores de turma. (...) detalhava até ao pomenor as actividades da escola, portanto, o director da escola fazia era apenas um plano de trabalho que enquadrava todas essas actividades que não fossem contra os prazos estabelecidos tomando em conta mas sempre na perspectiva de olhar a realidade da sua própria escola”.(E1M) “As decisões eram colegiais. A partir da direcção da escola indo a descer pelos diferentes órgãos directivos até a turma, as decisões tinham que ser resultado do grupo directivo, portanto sempre que houvesse alguma decisão por tomar eu e meus colegas reuníamos o colectivo de direcção, analisávamos o problema tomávamos a decisão e dali anunciávamos aos estudantes, através de diferentes caminhos, podíamos reunir os directores de turma, anunciávamos as razões pelas quais tomavam-se as decisões, reuníamos com os professores dado que todos eram DTs, e estes levavam essas decisões as turmas era uma das vias, outra via era o próprio director numa assembleia, o director informava a comunidade escolar dos problemas e apenas os directores de turma iam esclarecer pormenores ou recolher sensibilidades, não me lembro que o director pudesse tomar decisões individualmente de impacto na vida da escola, sem que primeiro consultasse. Isso permitia que os membros do mesmo colectivo de direcção usassem a mesma linguagem, portanto, todos já sabiam o que se passava, das razões, que levaram para que se tomasse aquela decisão, todos estavam de acordo e então a partir daí, não podia, não era possível encontrar opiniões díspares dentro do mesmo colectivo de direcção em relação a própria decisão.” (E1M)</p> <p>“conhecia as orientações, conhecia as linhas directivas do partido, as intenções últimas do partido e do Estado. Porque eu era professor de educação política na altura, então eu não via qualquer limitação (...) senti autónomo, em todos aspectos incluindo na minha actividade profissional, talvez porque eu estivesse convencido demais de que conhecia as orientações”. (E1M)</p> <p>“as tomadas de decisões da escola, decorriam em observância aquele documento que nós chamamos Estatutos de funcionários de Estado. Os problemas eram resolvidos com base na aplicação do regulamento do estatuto dos funcionários do aparelho do Estado. (...) a própria lei que punia já não era alguém e daí que os directores deixavam de ser perseguidos como ditadores porque o Estado tinha determinado uma lei fixa que é o Estatuto dos funcionários do aparelho de Estado” (E2M)</p> <p>“A pena é na base do estatuto geral dos funcionários de estado, cumpre-se na sua íntegra”(E2M)</p> <p>“a má gestão dos fundos do aparelho de estado que inclui os duodécimos, a ASE, que é o fundo da acção social escolar e até das receitas próprias da instituição, requeria também as facturas aquilo que são os justificativos e no caso de incumprimento envolve uma sanção criminal mesmo. A parte pedagógica é, bom aqui não estão bem traçadas as penas da parte pedagógica só que o que se nota é que uma das penas é destituição de cargo de director de escola, alegando-se que não é uma pessoa que ajuda o governo, as metas que são propostas não são alcançáveis e até pode-se pensar que a pessoa fosse de um partido da oposição que é para inviabilizar os desejos, os planos do governo etc, etc, então são penas que não estão escritas mas que... a maioria dos directores das escolas foram afastados mas por incumprimento da parte pedagógica, sob suspeita de sabotagem”(E1P)</p> <p>“uso do caderno de controlo das actividades dos alunos pelos professores (...) Livros de distribuição gratuita para os alunos ” (C12P)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicação das actividades previstas na OPAAE;</li> <li>- Formação em educação política como condição para dirigir uma escola;</li> <li>- Incentivação a prática emulação socialista na escola.</li> <li>- Criação de uma empresa que assegura a produção e a distribuição de material escolar a todas escolas do país.</li> </ul> <p>1992-1999 - A formação dos professores do ensino secundário realizada pela UP;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Uniformes escolares; predomínio de facturas “padrão” para justificação de duodécimos;</li> <li>- Uso de livros do aluno e professores;</li> <li>- Imposição de metas ao aproveitamento escolar sobre as escolas;</li> <li>- Uso do caderno de controlo das actividades dos alunos;</li> <li>- A tomada de decisões é baseada na lei (Estatuto geral de funcionários públicos);</li> <li>- Exames nacionais (avaliações).</li> </ul>
<p><b>Burocratização (normas administrativas)</b></p>	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Decreto nº 14/87 de 20 de Maio EGFE, “formulam-se os princípios gerais de que a admissão e a progressão na carreira obedecem à realização de concurso, reservando-se no entanto situações de tratamento excepcional para casos específicos”.</p> <p>Resolução nº 12/97 de 10 de Junho 2. Princípios e objectivos da política cultural 2.1. a) “o desenvolvimento económico e social deve ter a cultura como ponto de partida e de referência obrigatória e permanente. O desenvolvimento só será sustentável se tiver o homem e a mulher como seu primeiro e último beneficiário”</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“penas, e recompensas haviam de vir de acordo com a avaliação que se fizesse da infracção que cometesse (...) pela direcção distrital ou pela direcção provincial, aí eras penalizado (...)haviam de vir resultante da iniciativa do próprio director provincial ou distrital ou do próprio ministro (...)Embora sempre se estimulasse a emulação socialista”. (E1M)</p> <p>“Com o novo sistema de educação, Moçambique automaticamente, a educação passou para ter um tipo de sistema mas um sistema mais ou menos aproximado ao sistema cubano, aquilo que nós chamamos sistema socialista”.(E2M)</p> <p>“introduziram de reformas na estrutura, essas reformas também foram distribuídas da seguinte maneira a partir educação de alfabetização de adultos, escolas primárias do 1º, escolas primárias completas, secundárias gerais e até ao ensino médio (...) ensino geral que terminava com a 10ª classe (...) o SNE vai-se alastrar até 12ª classe”(E2M)</p> <p>“Os documentos que orientavam vinha do MEC e que são muito vastos e já não preciso. Exactamente, existiu documentos como OPAAE (organização política, administrativa das escolas), COLEC (comissão de ligação escola comunidade), depois outros documentos ligados a alfabetização porque a alfabetização era gerida pelo próprio director tudo funcionava numa gestão única, portanto documentos orientadores de AEA (alfabetização e educação de adultos)” (E2M)</p> <p>“no fim de cada ano sempre havia exigências de estatísticas numero de alunos aprovados, reprovados não é, alfabetização, portanto isto era a preocupação da escola para responder documentos emanados do superiormente”(E2M)</p> <p>“introduziram-se outros documentos sobre o ensino secundário geral, que controlam a partir da 8ª até a 12ª classe”.(E2P)</p>	<p><b>Maior controlo sobre as escolas e através de regulamentos, leis decretos, ordens de serviço, despachos e inspecção nacional.</b></p> <p>1975- 1992- Arbitrariedade perpetrada pela administração central;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividade das escolas subordinadas a ideologia partidária (documentos do comité central, resoluções, células do partido);</li> <li>- Política de reconstrução do país;</li> <li>- OPAAE;</li> </ul> <p>1992-1999- Admissão, progressão na carreira rege-se pelos princípios concursais e de antiguidade;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O desenvolvimento económico e social condicionado à cultura;</li> <li>- Política de reconciliação e reconstrução do país;</li> </ul>

	<p>“A tomada de decisões seguia uma política de descentralização porque é numa escola onde esta envolvida uma camada de estruturas segundo o organigrama. Portanto, são esses que reúnem mediante o CE e são tomadas as decisões mas sem deixar ao lado o estatuto dos funcionários do aparelho de Estado”. (E2P)</p> <p>“Tínhamos estatutos dos funcionários do aparelho de estado, para além do próprio regulamento interno, elaborado pela escola dos pais, professores”(E1P)</p> <p>“O marco decisivo da política educativa 1994-1999 foi a mudança da Constituição da República em 1990 e a política educativa assentava na reorganização do sistema educativo através de um plano de reconstrução do país”. (C1P)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reformas decretadas;</li> <li>- Relatórios sobre o funcionamento das escolas;</li> <li>- Supervisão das actividades escolares ao alto nível;</li> <li>- Regulamentos do ensino secundário;</li> <li>- Decisões baseadas na hierarquização, no organigrama e no estatuto geral dos funcionários do aparelho de Estado.</li> </ul>
Gestão escolar	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 3º Princípios pedagógicos. b) “unidade dialéctica entre a educação científica e a educação ideológica, devendo os programas e conteúdos do ensino reflectir a orientação política e ideológica do partido FRELIMO”. Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 4º Objectivos gerais do SNE, “a) formar cidadãos com uma sólida preparação política, ideológica, científica, técnica, cultural e física e uma elevada educação patriótica e cívica”.</p> <p>Decreto nº 14/87 de 20 de Maio “o EGFE consagra igualmente as garantias de inspecção e impugnação dos actos dos funcionários”.</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“Entretanto, a Democratização do ensino coincide com a nacionalização do ensino que era meramente excluyente e elitista, seguiu-se como prioridades a reconciliação pós guerra, crescimento natural do sistema em função do número de alunos nas escolas (construção de escolas)”. (C2P)</p> <p>“As exigências que foram colocadas no período de multipartidarismo foram consoante a própria política da democracia implantada no país”(E2P)</p> <p>“Actividades do director da escola, planificação de todas actividades do ano da escola. Pôr em execução que passava também pelo seu controlo. Esse plano tinha que contemplar actividades: pedagógicas, desportivas, culturais, actividades produtivas e houve uma altura que a actividade era a defesa da própria escola. Houve grupos de vigilância, era preciso estar atento das manobras do inimigo que pudessem desestabilizar o funcionamento da escola. (...) Contacto com a comunidade”. (E1M)</p> <p>“a gerência era na base da (...) acção social da escola (...) é que as instituições (...) custeavam algumas despesas em termos de gastos sobre energia, em termos de manutenção (...) compra de material. Contudo nós fomos trabalhando até um certo período, até a introdução do novo sistema de educação (SNE)”(E2M)</p> <p>“o director tinha outra função política, para velar pelo andamento da situação política da escola, então ele era um individuo que pudesse dizer alguma coisa sobre a situação política da escola e dizer como é que os professores andam, até certo ponto era o próprio director que devia dar alguns castigos. Enfim naquela altura a nossa forma de trabalhar era autoritária.”(E2M)</p> <p>“o próprio ministério não podia vir de bons modos (...) utilizava formas que muitas das vezes vinham do topo e eram emanados lá e você acabava vendo sem saber o que há”(E2M)</p> <p>“Nessa altura as escolas prestavam contas a direcção provincial”(E2M)</p> <p>“Velar, controlar, administrar os recursos existentes, dar informação sobre a situação política da escola, principalmente a questão política. Porque 1983 estávamos no período de conflito”. (E2M)</p> <p>“A gestão era participada porque para o director decidir sobre um comportamento de um professor dependia do relatório pedagógico”.(E2M)</p> <p>“Bem nesta fase ele já não está mais ligado com a política ele olha mais uma instituição diferente. (...) o director é representante de toda camada social existente na escola ou naquele estabelecimento de ensino, portanto todo aquele moçambicano que está a estudar portanto esta componente política desaparece”(E2P)</p> <p>“recompensa actualmente, a única recompensa de direcção que é diferente do período mopartidário é o acréscimo de 25 por cento do seu salário, antigamente não havia era só emulação socialista.”(E2P)</p> <p>“São tarefas que já vêm nos estatutos dos funcionários do aparelho de estado, aquilo que são as normas do aparelho de estado, a gestão do pessoal, docentes e organização do pessoal (docentes, os funcionários) e organização dos estudantes, o controle e a gestão de infra-estruturas, gestão financeira (valores do fundo do Estado concedido para a gestão da escola, em função do numero de estudantes e funcionários, os duodécimos, acção social), gestão dos recursos humanos, parte pedagógica. É uma gestão geral mesmo onde o director está convocado para dar a última palavra em qualquer situação que ocorre na sua instituição para o bom funcionamento.”(E1P)</p>	<p><b>Gestão dependente</b></p> <p>1975-1999- Director órgão unipessoal;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoritária e inconsciente (director como delegado de interesses políticos e do poder central, Gestão desprofissionalizada em educação (partidarizada ou seja, baseada em critérios político-clientelistas);</li> <li>- Antidemocrática;</li> <li>- Gestão profissionalizada em educação (mas sem formação específica);</li> <li>- Gestão baseada na emulação socialista;</li> <li>- Gestão cooptativa e heteronoma;</li> <li>- Semi-profissional</li> </ul>
Antiguidade	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Decreto nº 14/87 de 20 de Maio EGFE, “formulam-se os princípios gerais de que a admissão e a progressão na carreira obedecem à realização de concurso, reservando-se no entanto situações de tratamento excepcional para casos específicos”.</p> <p>PNE (1995) “será valorizada a experiência para a progressão da carreira, garantindo que os lugares de técnico pedagógico e de instrutor sejam ocupados por professores experientes e estabelecendo formas para a valorização do bom desempenho profissional”</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p>	<p>1975-1999- Antiguidade ou experiência como factor determinante para a promoção;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbitrariedade (clientelismo);</li> </ul>

	<p>“estabelecia os salários para os professores mas que era extremamente inferior aqueles salários que vinha auferindo os professores que já vinham trabalhando antes, por exemplo eu vinha trabalhando como professor e ganhava na altura 10 mil e quinhentos cinquenta escudos, depois passou para 10 mil meticais era muito dinheiro, mas os colegas que começaram a partir de 1980, os recém-formados com esse documento passaram a receber máximo 5 mil meticais” (E1M)</p> <p>“para além de ser professor tinha que ser filho de um camponês, porque o Estado moçambicano era um Estado popular, portanto tinha que ser um filho de um camponês ou de operário e que esse filho de operário ou camponês reunisse condições suficientes, ter noções de marxismo ou da filosofia marxista ou por outra aquele que tivesse passado pela escola do partido ou então se estivesse ligado directamente com a política da FRELIMO, ou ser professor da educação política, portanto esses é que reuniam condições para serem dirigentes (...)fora desses parâmetros não podia ser nomeado como director” (E2M)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de carreiras;</li> <li>- Exigência do Período probatório;</li> </ul>
<b>Racionalização</b>	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>PNE (1995) “aumento do acesso através da redução das taxas de repetência e abandono e da melhoria das condições sócio-educativas da aprendizagem”; “introdução progressiva de condições nas escolas primárias incompletas para leccionarem as 5 classes do EP1, tornando-as assim completas de 5 classes”; “revisão da estrutura curricular do EP2, de modo a que este seja parte do ensino primário completo de 7 classes, menos oneroso e de fácil expansão”. PNE (1995) Ensino Superior: “a expansão do ensino superior observará, nunca podendo pôr em causa, a melhoria da qualidade do ensino. Implicitamente, está aqui considerado o aumento da eficácia no que respeita à qualidade e relevância dos graduados, a investigação, a prestação de serviços, a diversidade e representação regional”.</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“Contacto com a comunidade, não podemos dizer que a actividade do director se restringia-se a isso, não era plena e menos burocrática ou burocratizada, havia pouco papel de gabinete e era de contacto”. (E1M)</p> <p>“o director que tivesse um maior número de percentagem, que tivesse um grau de organização mais elevado em relação aos outros, organização em todo organização dos professores assiduidade dos professores, maior percentagem tinha recompensa, aquilo que nós chamamos emulação socialista, os directores eram emulados assim como também os docentes eram emulados pelo director da escola. A emulação consistia no seguinte por exemplo, nós naquela altura para entrar-se na sala de aula tinha que se cantar o hino nacional e que todo o professor devia estar presente, o aluno a entrar você atrás até a hora de saída. Actividades extracurriculares o professor tinha que estar presente. Havia um sector chamado sector de produção é esse que fazia pequenas hortícolas ou então limpar a escola e que todos os professores eram chamados a praticar e existiam alguns que não queriam então esses não eram emulados, para ale de que existia professores com maior numero de percentagem. Aquela percentagem não como aquela que agente observa uma percentagem conseguida pelo esforço do próprio docente, saber leccionar de modo a fazer com que o próprio aluno saiba e aquele que não sabia nada a saber era assim, enquanto nós agora damos maior número de percentagem só para não ser expulso não olhar o próprio processo de leccionação, portanto, a emulação consistia numa apresentação de honra perante toda comunidade escolar no período da concentração.”(E2M)</p> <p>“a única recompensa era para além do salário há uma percentagem de gratificação de chefia e algumas regalias talvez em datas festivas, mas não são grande coisa que encorajam alguém a ficar num cargo de chefia”(E1P)</p> <p>“Plano Nacional da educação assentava: na aprovação do Plano Estratégico da Educação de 1998. Que estabeleceu directrizes sobre o funcionamento das escolas, DDE e DP. Mas não respondia as necessidades da base. Porque a descentralização requer: 1. Uma capacidade de desenvolvimento institucional e 2. Descentralização de recursos”. (Ci2P)</p>	<p><b>Técnico instrumental (menos desperdício escolares, menos investimentos e objetivos definidos) e introdução da lógica de mercado (eficiência e eficácia) das escolas.</b></p> <p>1975-1999</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficácia e eficiência;</li> <li>- Racionalidade burocrática;</li> <li>- Qualidade;</li> <li>- Serviços complementar da acção educativa (explicação);</li> </ul>
<b>Especialização (director escolar)</b>	<p><b>LEGISLAÇÃO</b></p> <p>Lei nº 4/83 de 23 de Março, Art. 4º Objectivos gerais do SNE. “e) formar o professor como educador e profissional consciente com profunda preparação política e ideológica, científica e pedagógica, capaz de educar os jovens e adultos nos valores da sociedade socialista”.</p> <p>Decreto nº 14/87 de 20 de Maio “considerando o papel decisivo do aparelho de estado na realização da política definida pelo Partido FRELIMO e as tarefas que lhe estão cometidas na defesa da soberania, consolidação da unidade nacional, aumento da produção e da produtividade do trabalho, bem como na elevação do nível cultural e social; no quadro da luta contra o subdesenvolvimento e pelo desenvolvimento das bases do socialismo, toma-se indispensável prosseguir de modo mais activo e organizado o processo de colocação no aparelho de Estado de quadros conscientes, responsáveis, disciplinados, experientes e ético-profissionalmente qualificados”.</p> <p>PNE (1995) “introdução do conceito e prática de gestão na direcção das escolas, através de uma formação apropriada aos seus dirigentes; formação inicial e continua dos directores das escolas, dos planificadores e administradores educacionais, inspectores escolares e supervisores”.</p> <p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“para além de ser professor tinha que ser filho de um camponês, porque o Estado moçambicano era um Estado popular, portanto tinha que ser um filho de um camponês ou de operário e que esse filho de operário ou camponês reunisse condições suficientes, ter noções de marxismo ou da filosofia marxista ou por outra aquele que tivesse passado pela escola do partido ou então se estivesse ligado directamente com a política da FRELIMO, ou ser professor da educação política,</p>	<p><b>A componente técnica específica em gestão não é condição prioritária de ocupação do cargo de director.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Director desprofissionalizado em educação (formação política);</li> <li>- Valorização da componente Política marxista (filho de camponês e operário) e não técnica;</li> <li>- Capacidade de mobilização;</li> <li>- Gestão profissionalizada em educação (mas sem formação específica, nível académico sem formação específica em actividade administrativa);</li> <li>- Tendência de profissionalização da gestão escolar;</li> </ul>

	<p>portanto esses é que reuniam condições para serem dirigentes (...) fora desses parâmetros não podia ser nomeado como director” (E2M)</p> <p>“Não podemos falar de qualidades técnicas, dado que nesta altura tínhamos só pessoas com a 6ª classe a dirigir escolas e o ensino secundário começava com a 5ª classe e tínhamos directores de escola com a 6ª classe a dirigir escola. Penso eu que o primeiro critério não era o académico, porque ainda havia muitos problemas de quadros, o primeiro critério era a demonstração como professor durante o exercício de funções muita dedicação ao trabalho, sensibilidade aos problemas dos alunos, problemas dos trabalhadores, problemas da escola e os problemas que eram específicos e comuns nos centros de internato. Portanto não contava a idade nem a escolarização, mas sim fundamentalmente, a dedicação demonstrada ao longo do exercício da função docente. O director era indicado, porque se disser era nomeado implicava constar no boletim da república e implicava subsídios, portanto, era indicado pela direcção provincial ou distrital” (E1M)</p> <p>“Nem sempre o director tinha que ser um professor de carreira, havia casos em que isso não acontecia. Eu lembro-me por exemplo; que já tivemos um director de escola de (...) sem nunca ter sido professor que era apenas trabalhador da fábrica de caju em (...) mas, porque era um bom quadro da FRELIMO, um bom militante, foi à escola central do partido FRELIMO. E teve uma formação política de 6 meses e quando volta pelas capacidades que demonstrou (...) ele é colocado logo como director da escola e conseguiu dirigir a escola.” (E1M)</p> <p>“a educação política era o braço directo do funcionamento da direcção da escola, para inculcar a ideologia do partido, essas coisas, da disciplina revolucionária” (E1M)</p> <p>“o próprio director provincial da educação (...) alegou que o ministério exigia que para o cargo de director da escola secundária no mínimo tinha que ser um bacharel e na altura quando ele me contactou, pessoalmente e como licenciado, então ele achou que eu reunia mais condições para ser director da escola secundária porque a escola tinha a 8ª, 9ª e 10ª classe. Então uma das exigências foi esta de ter o mínimo o grau de bacharel. E para além da componente técnica, apesar de não ser dito assim, vulgarmente já se notava que era necessário também ser portador ou ser um simpatizante ou membro do partido no poder a FRELIMO, isso para além do nível académico isso era uma condição porque é uma questão que eles colocam de que partido a pessoa pertence e como prova de que não está filiado num outro partido. Nessa altura até eu me recorde que eu não tinha o cartão do partido no poder e fui obrigado mesmo a te-lo como forma de renunciar que não estou num outro partido.”(E1P)</p>	
<p><b>Conflitos de interesse nas relações de poder</b></p>	<p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“condições para os professores como fazem para os enfermeiros e magistrados. É necessário que o governo crie esforços para diminuir enchentes nas salas de aula” (C12P)</p> <p>“melhores condições de alojamento, os que reclamavam alojamento normalmente eram os que viviam nos centros internato (...) questões de alimentação, questões de iluminação para a preparação das aulas, porque muitos geradores avariaram ou se não avariaram os geradores não havia dinheiro para comprar combustível ou não havia simplesmente este combustível, então nos centros internatos vivia-se às escuras nas noites, então as pessoas reclamavam as condições de trabalho (...) Havia descontentamento, não se pode dizer que não houve descontentamento, houve descontentamento mas que isso se reflectisse no trabalho do professor, não, não se reflectia no trabalho do professor” (E1M)</p> <p>“Os professores a partir de 1984 tomaram uma atitude diferente, diferente no sentido de que estávamos perante, e nessa altura houve também uma desorganização na educação, portanto foi um período de libertinagem, libertinagem porque as orientações e maior número das orientações não eram cumpridas porque primeiro eram motivados pelo nível académicos dos professores, outros tinham um nível académico superior e alguns directores tinham um nível académico baixo, outros por questões de vencimentos baixos, também contribuía a essa desordem, outros por causa de aquele amparo social, muitos professores alguns casados não tinham moradia, onde ele pudesse planificar as suas aulas, terceiro, o quarto aliás, porque a influência da comunidade na escola para os professores viam a eles como indivíduos analfabetos, isso tudo associado havia sempre liberalismo, libertinagem. Mas de qualquer das maneiras essa libertinagem teve como consequência a fuga de muitos professores na educação alguns não encontraram parâmetro suficiente, não estavam enquadrados, verificaram que talvez a educação para eles era perca de tempo e acabaram por abandonar (...) não havia uma linha exacta” (E2M)</p> <p>“os vencimentos que não correspondem com o custo de vida existente. (...) o professor é obrigado a dar maior numero de percentagem no seu aproveitamento para não deixar de dar aulas, não correspondendo aquilo que é resultado da sala de aulas. (...) o povo já entra na escola e sai sem obedecer uma norma, quer dizer ninguém pode ser repreendido, são os pais que vêm à escola sobre os professores já confundem política, democracia e instituição escolar. (...) Naquela altura o indisciplinado era entregue ao guarda para capinar agora não, se alguém da comunidade vem a escola passeia faz barulho o director não pode fazer nada porque dizem que é democracia o aluno quer sair da sala sai fica uma semana e você é obrigado a apresentar uma boa percentagem porque quer manter o seu lugar ao professor, e nalgumas vezes essas notas são processadas na base ou em troca de um valor monetário, já agora as actividades educacionais passaram a ser uma actividade comercial na base de notas”.(E2P).</p> <p>“a pessoa tem uma formação [superior mas ] para gestão do pessoal, nem para gestão dos recursos financeiros, no meu caso por exemplo eu não tinha formação disso e as pessoas pensam como é licenciado como é bacharel tem condição de gerir os recursos humanos [na escola], talvez se houvesse uma formação uma capacitação talvez em exercício, para que haja também pessoas formadas a nível da DD, DP, porque gerir homem é diferente de gerir materiais.”(E1P)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desvalorização da classe;</li> <li>-Péssimas condições de trabalho;</li> <li>- Diversidade de graus académicos motiva conflitos de interesses (quando não são nomeados os que possuem os mais elevados).</li> <li>Fuga de professores para áreas sociais mais remuneradas e formação superior;</li> <li>-Infidelidades (corrupção) –</li> <li>-Desconfiança pelo trabalho dos docentes pela comunidade e exigência da qualidade de ensino;</li> <li>- A presença da comunidade na escola vista pelos docentes de um acto incómodo cria dificuldades, conflitos na gestão escolar;</li> <li>-Gestão escolar (necessidade de formação dos directores e outros actores educativos em matéria administrativa escolar).</li> </ul>
	<p><b>ENTREVISTAS</b></p> <p>“Influências do período na mudança social, não podemos ter dúvidas que as nossas escolas dessa altura saíram bons quadros e é preciso saber o que significava isso de bom quadro na altura. Bom quadro significa aquele que estivesse, cuja acção, cujo pensamento fosse em conformidade com aquilo que são as linhas</p>	

<p><b>Contribuição para a Mudança social</b></p>	<p>directivas do Partido, do e das linhas directivas do Estado numa maneira geral e da escola, portanto, aqueles que fossem fieis dos princípios e dedicados a causa do partido e do Estado. Esses eram os quadros convictos dedicados e arraigados profundamente a linha e as directivas do partido". (E1M)</p> <p>"o regime conseguiu produzir (...) o regime pelos seus métodos, não se esqueça da educação política. (...) não era democracia no sentido de desdobramento livre da pessoa não era mas pelo contrario era restringir na medida do possível a possibilidade individual de se desdobrar, portanto não podemos falar da democracia nos termos que podemos falar dela hoje. Portanto, aquilo era restringir na medida do possível a liberdade, tu tens que fazer isto e não podes pensar de outra maneira, nem se quer pensar doutra maneira, porque já era reacçãoário ou outra coisa". (E1M)</p> <p>"nós conseguimos a independência nacional mas a independência não promoveu as nossas liberdades, na medida em que confinou-nos a uma determinada linha de pensamento que não podíamos sair dela, confinou-nos a um determinado tipo de comportamento, de atitudes e não podíamos sair delas, o mínimo afastamento deste, tu eras conotado como quem está contra e considerado como reacçãoário, portanto, as nossas liberdades não foram promovidas, falando numa maneira geral" (E1M)</p> <p>"o sistema herdado do colonialismo, que logo após a independência, o Estado moçambicano teve que introduzir algumas reformas e quando estamos a falar de reformas estamos, portanto, perante uma educação que vai estar direccionada directamente ao povo para diferenciar aquela educação anterior. Portanto, significa que esta educação que estava sendo dirigida pelo povo, automaticamente tinha o seu objectivo principal para elevar o nível académico dos filhos dos operários e camponeses conforme a própria política preconizava do sistema socialista. Entretanto, de lá esses, o sistema educacional tinha como objectivo ainda principal, tirar algumas normas que os colonos já tinham deixado, portanto a educação que estava subdividida a partir da educação missionária, e ensino elementar, portanto até ao ensino oficial foram destruídos esses sistemas, então implantou-se em Moçambique um sistema de educação para todos, portanto, o Estado teve essa possibilidade de pôr a educação para todos no Estado popular de Moçambique, onde os filhos desses camponeses, operários estavam em primeiro lugar, e não podiam pagar"(E2M)</p> <p>"Estamos a falar do período 1975-1992, portanto, um pouco antes foi um período de transição do colonialismo para uma nova era que é a independência, realmente como eu estive a dizer houve algumas reformas. Cujas essas reformas estavam enquadradas na democracia, num processo democrático porque o próprio país já tinha iniciado com o nome de Republica popular de Moçambique. Então tudo que envolve o povo é um processo democrático, há pessoas que ainda hoje dizem agora estamos em democracia, mas Moçambique vinha tendo democracia o que implica que essas reformas pretendiam primeiro, elevar o ensino para a maioria e a maioria desfavorecida no período colonial que era o povo, então sendo assim, as suas leis, as suas obrigações estavam dentro do parâmetro de democracia, o povo."(E2M)</p> <p>"houve fracassos e houve também melhorias e as melhorias são aquelas que de lá para aqui nós assistimos a nível do país do Rovuma ao Maputo, maior número de indivíduos com o ensino superior graças (...) já não esperamos por alguém, ou um estrangeiro para fazer a gestão de seus próprios recursos estou a falar de professores que só ensinam-se. Entre nós, estou a falar de mecânicos, e de outros sectores. Agora contribui bastante para a democracia porque não se pode desenvolver a democracia com camada de pessoas com o nível baixo de formação. Agora, já que existem pessoas com nível maior, indivíduos com conhecimento superior eu penso que pouco aos poucos essas pessoas vão delinear talvez as melhores áreas (...). Mas pelo menos contribui"(E2M)</p> <p>"Os professores que na sua maioria vinham dando aulas não tinha formação psicopedagógica mas também, com a demanda do próprio país necessitava-se professores para fechar algumas lacunas. (...) mas existiu sempre uma exigência de formação de professores a nível da cadeira então esta formação não foi muito abrangente, mas com o andar do tempo foi-se alastrando com a abertura de IMAPs (institutos de magistério primário), abertura de escolas de educação, institutos de formação de professores"</p> <p>- É possível notar esta parte democrática ao nível da escola, porque a nomeação de alguns ou a eleição de alguns membros de direcção, dos órgãos de gestão das escolas ao nível da base tem sido um acto democrático, não têm sido muitas das vezes imposições da direcção provincial, direcção da cidade, há opiniões por parte dos docentes funcionários, alguns órgãos colegiais são eleitos democraticamente por exemplo, delegado de disciplinas, activistas de algumas actividades e até chefes dos contínuos, são feitos por eleição democrática daquele que as pessoas acham que têm confiança nele e não é uma imposição de alguém que venha por o funcionamento não há indicação de alguém superior a eles"(E1P),</p> <p>"A democracia multipartidária influenciou na gestão escolar embora haja uma certa divergência, contribuiu na autonomia das escolas e do próprio dirigente, porque as anomalias detectada no período monopartidário foram corrigidas no multipartidarismo embora a mudança de comportamento de um indivíduo não se põe de um momento para o outro leva um certo tempo, em cada momento processo há alguma coisa que muda, na medida em que conseguiu-se ver o ensino como um todo"(E2P)</p> <p>"Relatório, Escola como organização não é só o director que faz tudo, tem áreas que se cruzam pedagógica, cultural, social e o representante do município, eleição do pai de turma - alguém da comunidade que desempenha outras actividades. O relatório é conjunto"(E1P).</p>	<p><b>Privação da liberdade de pensamento (centralismo democrático e democracia representativa)</b></p> <p>-Conformismo;</p> <p>-Passividade e falta de pluralidade de ideias;</p> <p>-Massificação do ensino (promoção do ensino superior, formação de professores pela abertura de centros de formação de professores) pela democracia popular;</p> <p>-Unificação do ensino.</p>
--	--	---



## **ANEXOS**

**Lei nº 4/83, de 23 de Março, sobre Sistema Nacional de Educação**

**Lei nº 6/92, de 6 de Maio, sobre Sistema Nacional de Educação**



