

## **Articulação/desarticulação entre as políticas e os planos estratégicos da Educação em Moçambique**

Cristovão Roia<sup>1</sup>

**Artigo recebido:** 16/05/2021

**Artigo aprovado:** 17/11/2022

**Resumo:** O objectivo deste trabalho é de analisar a articulação/desarticulação entre as prioridades identificadas na Política Nacional de Educação (PNE) e as diretrizes definidas nos Planos Estratégicos da Educação (PEE) em Moçambique. Assente na pesquisa de carácter qualitativa e numa consulta baseada unicamente em referências bibliográficas já publicadas, a abordagem centra-se fundamentalmente em três questões relacionadas com o acesso, a qualidade e o desenvolvimento da capacidade institucional, cujas preocupações afetam praticamente todo o Sistema Nacional de Educação. Como problema, levantou-se a seguinte questão de partida: Como é que as diferentes prioridades identificadas na PNE se articulam e/ou eventualmente se desarticulam com as orientações que estão definidas nos PEE? Que progressos foram alcançados pelo governo de Moçambique, através da implementação dos PEE, no que tange a expansão, acesso e equidade do sistema educativo? Num tal cenário, apesar do papel do Governo ter legitimado alguns resultados nos domínios supracitados, há que observar-se que muitos são ainda os esforços que devem ser desencadeados de modo a garantir-se um ensino universal de qualidade para um número cada vez maior de moçambicanos. Portanto, como quer que seja, existe a percepção consensual de que todos somos chamados a contribuir em prol de uma articulação clara e objetiva entre as políticas educativas e os planos que estrategicamente devem buscar a sua materialização efetiva e eficaz. Concluindo, é importante referir que o uso dos PEE para legitimar a implementação efetiva da PNE deve ser um fenómeno abrangente no contexto educativo. A garantia de um ensino de qualidade não se obtem sem a articulação adequada e sustentável da PNE com os PEE, como uma ação governativa central no quadro da educação em Moçambique.

**Palavras-chave:** SNE, Política Nacional de Educação, Plano Estratégico de Educação.

**Abstract:** The objective of this work is to analyze the articulation/disarticulation between the priorities identified in the National Education Policy (PNE) and the guidelines defined in the Strategic Education Plans (PEE) in Mozambique. Based on qualitative research and a consultation based solely on already published bibliographical references, the approach is fundamentally

---

<sup>1</sup> É moçambicano, docente da Universidade Licungo-Moçambique e doutorando em Educação, na Universidade de Aveiro-Portugal. Possui um Mestrado em Gestão e Administração Educacional pela Universidade Católica de Moçambique, uma Pós-Graduação para Gestores de Estabelecimentos Públicos de Ensino na República de Moçambique pela Universidade Católica Portuguesa e uma Licenciatura em Ensino de Matemática pela, então, Pädagogische Hochschule “Liselotte Herrmann” da ex-RDA.

centered on three issues related to access, quality and the development of institutional capacity, whose concerns affect practically the entire National Education System . As a problem, the following initial question arose: How are the different priorities identified in the PNE articulated and/or eventually disarticulated with the guidelines that are defined in the PEE? What progress has been achieved by the Mozambican government, through the implementation of the PEE, in terms of expansion, access and equity in the education system? In such a scenario, despite the Government's role having legitimized some results in the aforementioned domains, it should be noted that there are still many efforts that must be unleashed in order to guarantee quality universal education for an ever-increasing number of Mozambicans. Therefore, whatever it may be, there is a consensus perception that we are all called to contribute towards a clear and objective articulation between educational policies and the plans that strategically must seek their effective and efficient materialization. In conclusion, it is important to mention that the use of PEE to legitimize the effective implementation of the PNE must be a comprehensive phenomenon in the educational context. The guarantee of quality education cannot be obtained without the adequate and sustainable articulation of the PNE with the PEE, as a central governmental action within the framework of education in Mozambique.

**Key-words:** SNE, National Education Policy, Strategic Education Plan.

## Introdução

Se o futuro de qualquer país, sua prosperidade ou decadência depende sobretudo da Educação que dá a seus cidadãos, então, Moçambique nunca foi exceção. Desde a independência nacional em 1975 que o governo se esforça em assegurar à todos uma educação básica universal, não obstante a exiguidade de recursos financeiros e humanos, os efeitos da pobreza e das tensões de natureza político-militares.

Em Moçambique, a estratégia para a área de educação baseada na Política Nacional de Educação (PNE) bem como nos Planos Estratégicos de Educação (PEE), coloca a Educação<sup>2</sup> como um direito humano fundamental e um instrumento chave, não só para a melhoria das condições de vida mas, também para a redução da pobreza. É a Educação que garante a cada indivíduo a sua integração e/ou participação plena na vida nacional. Reconhecida igualmente como instrumento essencial para o crescimento económico e desenvolvimento social, a educação visa promover o bem-estar dos cidadãos.

Neste contexto, o presente trabalho tem por finalidade analisar a articulação e/ou desarticulação entre as prioridades identificadas na PNE e as diretrizes consignadas nos três PEE<sup>3</sup> em Moçambique, a partir dos anos 80. E, segundo Oliveira *et al.*<sup>4</sup> , o primeiro PEE que foi

---

<sup>2</sup> Refira-se que, a Constituição da República de Moçambique estabelece a Educação como um direito e um dever de todos os cidadãos, homens e mulheres de todas as idades.

<sup>3</sup> Refere-se a: Plano Estratégico de Educação I (PEE I), Plano Estratégico de Educação e Cultura (PEEC) e Plano Estratégico de Educação (PEE), este último aprovado pelo Conselho de Ministros em 12/06/2012.

<sup>4</sup> OLIVEIRA *ET AL* Fernanda Amaral de., “A avaliação educacional em Moçambique”, *Pesquisa e Debate em Educação* 2, nº 1 (2012): 132–42.

implementado no período de 1999-2005 enfatizou o Ensino Básico<sup>5</sup> como foco principal do Governo e centralizou a Política Educacional de Moçambique em três objectivos fundamentais, nomeadamente: *a expansão do acesso à educação; a melhoria da qualidade de ensino e o reforço da capacidade institucional, financeira e política*. O segundo PEE referente ao período de 2006-2010/11, *mantém os objectivos do primeiro plano* e aborda de forma abrangente *o ensino primário para todos* garantindo a continuidade dos estudos nos níveis pós-primários<sup>6</sup>. O terceiro PEE que cobre o período de 2012-2016 com intuito de reforçar o seu papel no desenvolvimento económico, social e político, aposta na *continuidade das metas anteriores*, no estabelecimento de *investimentos para a melhoria da qualidade e na relevância do ensino pós-primário*<sup>7</sup>. Aqui apenas são estudados somente os aspectos referentes ao primeiro e segundo planos, ficando o último para uma melhor oportunidade. A informação estatística que foi mobilizada para esta análise, foi explorada criticamente e seletivamente a partir do Plano Estratégico de Educação 2006-2010/11 e do Plano Curricular do Ensino Básico<sup>8</sup>.

Portanto, pretende-se perceber: *Como é que as diferentes prioridades identificadas na PNE se articulam e/ou eventualmente se desarticulam com as orientações que estão definidas nos PEE?*

A escolha da temática se justifica por se tratar de um campo de estudo que parece ocorrer entre uma dinâmica de articulação das políticas e dos planos estratégicos da educação e, uma outra, de desarticulação na atuação pública. Os métodos usados para a condução da investigação do problema, e exposição dos resultados e sua devida discussão, são a pesquisa qualitativa e pesquisa bibliográfica, com ênfase particular na descrição dos eventos educacionais ocorridos e progressos alcançados pelo governo.

Note-se que este texto, sendo um artigo de revisão que trabalha com estudos já publicados, analisando e discutindo as suas contribuições anteriores sob uma nova ótica, o seu objeto de análise são claramente os três aspectos<sup>9</sup> comuns e considerados estratégicos, especificamente: *expansão do acesso, melhoria da qualidade e desenvolvimento da capacidade institucional*. Assim, importa ressaltar que a estruturação deste artigo comporta em primeiro lugar, *a introdução* que contextualiza a área temática e faz o enquadramento conceitual da educação em Moçambique, *o desenvolvimento* que traz uma fundamentação teórica sobre a expansão do acesso, melhoria da qualidade e desenvolvimento da capacidade institucional. Após isso, é apresentada a conclusão que procura dar uma resposta ao problema de investigação e, finalizando, segue a lista de referências bibliográficas.

---

<sup>5</sup> Isto é, o Ensino Primário de 7 classes e inclusive a educação não-formal e de Adultos que também são definidos na PNE como sendo uma prioridade.

<sup>6</sup> OLIVEIRA ET AL., “A avaliação educacional em Moçambique”.

<sup>7</sup> OLIVEIRA ET AL.

<sup>8</sup> Trata-se de duas fontes devidamente listadas nas Referências bibliográficas deste trabalho.

<sup>9</sup> Ou seja, os três problemas fundamentais que afectam todos os níveis do sistema e, virtualmente, todas as instituições em cada nível.

## Desenvolvimento

Moçambique introduziu o Sistema Nacional de Educação (SNE) em 1983, através da lei 4/83, de 23 de Março que, dez anos depois, foi revista pela lei 6/92, de 6 de Maio. Tratou-se, pois, de uma alteração total da estrutura educacional até então vigente. Historicamente deve-se assinalar que, em nome da estratégia global de desenvolvimento, Moçambique adopta em 1995 a Política Nacional de Educação para operacionalizar o SNE. Brouwer *et al.* definem o SNE de Moçambique como o resultado de uma evolução que compreende quatro grandes épocas.<sup>10</sup>

A primeira corresponde ao período colonial até 1975, dominada por um sistema de educação restrito e discriminatório em termos culturais e raciais. A segunda começa com a independência nacional em 1975 e, caracteriza-se por um esforço gigantesco no sentido de alargar a educação para todos os moçambicanos. A terceira corresponde ao período interrompido pela guerra de desestabilização, que abalou o país a partir de 1976 até 1992. E, a quarta última época inicia-se com o Acordo Geral de Paz e as eleições de 1994 e é caracterizada por uma retoma do investimento na educação. Note-se que, entre 2014 e 2015 registou-se uma tensão político-militar na zona centro, com alguma gravidade no troço Save-Inchope.

### *Quanto a expansão do acesso à educação*

O PEE I é resultado de um processo longo e contínuo de auscultação. Ele tem como base a visão do Governo sobre o futuro do sistema educativo moçambicano e define as principais linhas de ação que o Governo vai cumprir a curto e médio prazo, para implementar essa visão.<sup>11</sup> Este Plano define as diretrizes do Governo para o sector da educação e oferece um quadro de orientação sobre a alocação dos recursos disponíveis a nível interno e da cooperação internacional<sup>12</sup>.

Portanto, o PEE I baseia-se na visão dum sistema educativo que melhor responda às necessidades e expectativas do povo moçambicano e procura articular-se de modo consistente com as exigências da economia moçambicana. Trata-se, pois, de uma visão em que os valores defendidos são fundamentalmente a inclusão e a participação. Tal como já foi apresentado inicialmente, a primeira prioridade identificada pelo Governo na PNE é de “assegurar o acesso à educação a um número cada vez maior de utentes [...] em todos os níveis e tipos de ensino”.<sup>13</sup> Ou seja, a meta é garantir uma rápida

---

<sup>10</sup> BROUWER, Roland *et al.*, “Educação, formação profissional e poder” in BRITO, Luís *et al.*, (org. s). *Desafios para Moçambique*, 2010.

<sup>11</sup> REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, “Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/11”, 2006.

<sup>12</sup> Porque os recursos do Governo são limitados, a responsabilidade de expansão das oportunidades educativas deve ser partilhada com uma vasta gama de parceiros nacionais e internacionais.

<sup>13</sup> REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, “Política Nacional de Educação, Boletim da República Número 41, (série I), Resolução nº 8/95.”, 22 de agosto de 1995.

progressão rumo à escolarização primária universal,<sup>14</sup> com particular ênfase no aumento dos ingressos das raparigas. A segunda prioridade é de manter e melhorar a qualidade da educação, enquanto a terceira consiste em desenvolver um quadro institucional e financeiro que possa, no futuro, sustentar as escolas e os seus utentes.<sup>15</sup>

No que se refere à implementação da estratégia, a colaboração entre o Ministério da Educação e a comunidade educativa constituída por diferentes grupos<sup>16</sup> interessados no sucesso do sistema educativo, configura uma articulação imprescindível entre as prioridades das políticas educacionais e as diretrizes dos planos estratégicos.

Deste modo, mercê a expansão do SNE, a articulação entre as prioridades identificadas na PNE e as diretrizes definidas no PEE I, permitiu lograr algumas realizações, tais como as que se seguem:<sup>17</sup>

- Entre 1999 e 2005 as matrículas no EP1 tiveram um incremento em 65% e a taxa bruta de escolarização registou uma subida de 85% para 131%. É visível um aumento substancial de admissões e do número de raparigas, particularmente nas primeiras classes;
- Abolição das propinas escolares, a partir de 2005, eliminando algumas das barreiras de custos para o acesso e conclusão;
- Promoção da integração das crianças com necessidades educativas especiais no Sistema de Educação regular, através da formação de turmas inclusivas;
- Melhorias nas admissões de raparigas no EP1, embora persistam diferenças regionais;
- A introdução gradual do programa de alimentação escolar em 2002, facto que contribuiu para melhorar o acesso e a retenção de crianças órfãos e vulneráveis e de raparigas.

Contudo, contrariando a tendência registada na escolarização, o PEE I apresenta baixas taxas de conclusão do Ensino Primário assim como o acesso limitado a escolas primárias completas<sup>18</sup>. Outrossim, ainda sobre o PEE I convém anotar que o mesmo registou uma expansão significativa

---

<sup>14</sup> Ou seja, assegurar que todas as crianças moçambicanas tenham acesso a oportunidades de uma educação básica de qualidade aceitável de modo a se atingirem os objectivos de desenvolvimento mais amplos do Governo, tais como, a redução das disparidades regionais e de sexo, a redução da pobreza e o aumento da equidade social.

<sup>15</sup> MOÇAMBIQUE, “Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/11”.

<sup>16</sup> Aqui destacam-se sobretudo, os grupos de pais e/ou encarregados de educação, as comunidades locais, os empregadores, as ONG’s e as confissões religiosas que passam a assumir papéis significativamente maiores no financiamento e gestão da educação. Por outro lado, a contínua mobilização do apoio financeiro dos parceiros internacionais do sector da educação, não fica gorada.

<sup>17</sup> MOÇAMBIQUE, “Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/11”.

<sup>18</sup> Refere-se as escolas primárias que leccionam todas classes do ensino básico, isto é, da 1ª a 7ª classes.

das turmas de alfabetização de adultos, de 320 em 1999 para 5000 em 2005. Este fato contribuiu para a redução da taxa de analfabetismo de 60,5% para 53,6%.<sup>19</sup>

Relativamente ao PEEC, dizer que este tem o seu principal enfoque na necessidade de se continuar a aumentar e melhorar o acesso à educação<sup>20</sup>, melhorar a qualidade de ensino e fortalecer a gestão do sistema administrativo da Educação em todos os níveis. O PEEC operacionaliza este enfoque através da implementação das seguintes ações principais:

- Para incrementar o acesso, as principais ações centram-se fundamentalmente no alargamento da rede escolar de forma equitativa e sustentável<sup>21</sup> em todos os níveis de ensino, através da construção de novas infraestruturas educacionais e, em simultâneo, na implementação de medidas específicas para evitar a exclusão de alunos do Sistema Educativo, por razões financeiras, culturais, de género ou por necessidades educativas especiais;
- Para melhorar a qualidade de ensino, o enfoque das intervenções é dirigido às reformas curriculares, à provisão de livros escolares de distribuição gratuita e de outros materiais didáticos;
- Para fortalecer a gestão do sistema administrativo da Educação, o enfoque foi no sentido de tornar o Sistema Educativo menos burocrático, mais criativo, mais dinâmico, mais próximo dos atores educativos e da comunidade, desde o nível central até à escola, havendo acima de tudo a necessidade e a obrigatoriedade de o sistema prestar contas sobre o seu desempenho.

O ensino básico e a expansão das oportunidades de educação, passam a constituir uma preocupação pertinente e um imperativo de desenvolvimento nacional. Assim, apesar de constatar-se um crescimento em termos de acesso à educação desde o fim da guerra em 1992, o PEEC faz referência a desarticulação registada na distribuição da rede escolar, como um dos grandes problemas do Sector de Educação. Por exemplo, em 2005, cerca de 660 mil crianças no grupo etário alvo (6 - 12 anos de idade), representando 22% do total do grupo etário, não estava na escola, contrariando o desiderato de educação para todos. Neste contexto urge, com envolvimento das comunidades, acelerar a construção de novas salas de aulas a custos sustentáveis, bem como reformar as instalações existentes.

---

<sup>19</sup> MOÇAMBIQUE, “Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/11”.

<sup>20</sup> Isto é, aumentar o acesso e reduzir as disparidades geográficas e de género.

<sup>21</sup> Tratando das assimetrias regionais e assegurando que as escolas ofereçam ambientes seguros e sensíveis ao género.

É evidente que, no ensino básico prevalece ainda o problema de acesso limitado às oportunidades educativas. Após a independência do país, por exemplo, foi virtualmente alcançado o acesso universal à educação, tendo em 1981 a taxa bruta de admissão no ensino primário do 1º grau (EP1) alcançado os 110%. Porém, nos anos subsequentes, a crise económica e a guerra, reduziram drasticamente essa taxa tendo baixado para 54% em 1994.<sup>22</sup>

Desde então, num clima de paz, a taxa bruta de admissão tem estado a conhecer uma recuperação significativa, ao atingir, por exemplo, 118% em 2002. Refira-se também que, em 2009 existiam no país cerca de 8000 escolas do EP1, mas muitas delas não ofereciam as 5 classes que compõe o 1º Grau desse nível de ensino. E, em contraste com o EP1, havia 2009, 823 escolas que leccionavam o 2º grau do ensino primário (EP2) o que significa que, poucas crianças tiveram a oportunidade de concluir o ensino primário em Moçambique.

Quanto a taxa líquida de escolarização, isto é, aquela que mede a capacidade de oferta do sistema, em 2009 fixou-se em 62%, o que significa que, em cada 100 crianças dos 6-10 anos, 37 estavam fora da escola. Por um lado, e de uma maneira particular as meninas tiveram sempre menor possibilidade de ingressar e permanecer na escola, representando no EP1 e no EP2, 44,6% e 39,8%, respectivamente. Por outro, o objectivo em 2009 foi especificamente de criar as condições para assegurar que em 2010 a taxa líquida de escolarização no ensino primário pudesse fixar-se em 97% e taxa de conclusão de 69%. Contudo, as raparigas são as que desistem mais do que os rapazes neste nível (por exemplo, do total de alunos que concluíram o EP1 em 2005, por exemplo, apenas 43% eram raparigas).

Note-se que, os dados agregados da escolarização e de conclusão escondem questões fundamentais de equidade, ou seja, em primeiro lugar as discrepâncias entre rapazes e raparigas e, em segundo, as substanciais assimetrias regionais, estando ambas fortemente relacionadas com a pobreza<sup>23</sup>.

Entretanto, para uma rápida expansão do acesso à educação como prioridade na política educacional de Moçambique, constatou-se que devia melhorar-se ainda a articulação com algumas condições estratégicas, tais como:

- Reduzir a entrada tardia na primeira classe, principalmente raparigas;
- Assegurar a implementação de ações de apoio às crianças órfãs e vulneráveis;

---

<sup>22</sup> MOÇAMBIQUE, “Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/11”.

<sup>23</sup> Referimo-nos a toda catástrofe que causa a miséria e muito sofrimento nas pessoas. Neste contexto, o Governo através do Programa de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) considera essencial aumentar o acesso e melhorar a qualidade do Ensino Básico, de modo a criarem-se e sustentarem-se novas oportunidades para os mais pobres e, sobretudo para os grupos que até então marginalizados, tais como as mulheres, os cidadãos das zonas rurais e de outras regiões menos favorecidas.

- Para melhorar a qualidade de ensino, o enfoque das intervenções foi dado às reformas curriculares, à provisão de livros escolares e de outros materiais didáticos fornecidos em quantidades suficientes e em tempo útil, ao desenvolvimento de um sistema integrado para a formação e capacitação de professores e ao aumento do recrutamento anual de novos professores formados. Na área do ensino pós-primário foram introduzidas reformas para melhorar os seus níveis de qualidade e a sua relevância para o desenvolvimento do país;
- Para o aumento da capacidade institucional, o enfoque do Ministério da Educação foi no sentido de tornar o Sistema Educativo, desde o nível central até à escola, menos burocrático, mais criativo, mais dinâmico, mais próximo dos agentes educativos e da comunidade, sublinhando a necessidade e a obrigatoriedade de o sistema prestar contas sobre a sua atuação.

### ***Quanto a melhoria da qualidade de ensino***

Segundo Libâneo *et al.*,

A qualidade do ensino consiste em desenvolver o espírito de iniciativa, a autonomia para tomar decisões, a capacidade de resolver problemas com criatividade e capacidade crítica – visando, porém, atender aos interesses dos grandes blocos económicos internacionais.<sup>24</sup>

Nesta perspectiva, a questão é, antes, ético-política, uma vez que se processa na discussão dos direitos de cidadania para os excluídos. Por isso, no entender deste autor, com o qual concordamos, numa sociedade que se pretende mais justa e democrática, o ensino de qualidade para todos constitui, mais do que nunca, dever do Estado. Por isso, o termo “qualidade” é caracterizado, também, com os objectivos sociais e de cidadania, isto é, qualidade social, qualidade cidadã. Portanto, qualidade social da educação refere-se à condição de exercício da cidadania que a escola deve promover. Ser cidadão significa ser participante da vida social e política do país, e a escola constitui o espaço privilegiado para esse aprendizado, e não apenas para ensinar a ler, a escrever e a contar, habilidades importantes, mas insuficientes para a promoção da cidadania.

Contudo, deve assinalar-se que, contrariamente ao crescimento verificado nas matrículas, o progresso no reforço da qualidade de educação durante o PEE I foi mais limitado<sup>25</sup> devido a entrada em funcionamento do regime de dois ou mais turnos nos grandes centros urbanos, o que provocou a subida assustadora do rácio alunos por professor. Ainda no decurso do PEE I, muitas iniciativas

---

<sup>24</sup> LIBÂNEO, José *et al.* *Educação escolar: políticas, estrutura e organização* (Cortez editora, 2017).

<sup>25</sup> Até parece que a expansão das matrículas foi conseguida em detrimento da qualidade.



curriculares<sup>26</sup> ligadas a questões de qualidade, assumiram uma importância particular, destacando-se o desenvolvimento e a introdução de um ensino bilingue nas primeiras classes e, também, a inclusão de conteúdos locais baseados na realidade específica de cada região do país.

Brouwer *et al.* dizem que,

Embora haja evidências claras de que um menor número de professores por aluno tem um impacto negativo sobre a qualidade de ensino, infelizmente não existe nenhum padrão internacionalmente aceite que permita medir essa relação de forma concreta, aliás, existindo, isso forçaria os governos a tomarem medidas para cumprir tais padrões.<sup>27</sup>

Assim, embora por um lado os rácios em Moçambique sejam muito baixos em comparação com os de outros países, por outro João Assale citado por Brouwer *et al.*, refere que:

[...] o tempo médio de presença na escola ronda atualmente as 500 horas por ano, que é pouco mais que a metade da média da região de África Austral”. O governo [...] [estando consciente deste problema], no seu plano estratégico para o ensino primário [por exemplo] estabeleceu como meta para o ano 2011, o tempo médio de 900 horas por ano, portanto igual à média da região.<sup>28</sup>

Isto significa que, o alcance dessa meta passa necessariamente pela construção de mais salas de aulas, contratação de mais professores e eliminação da terceira turma<sup>29</sup>.

Mas também, segundo Matos e Mosca, existe a percepção da baixa qualidade de educação, ou seja, a preparação para a vida é fraca, o que significa insuficiência no saber, dificuldades no saber fazer e lacunas na cultura do saber estar com dignidade. Por isso, Moçambique precisa de professores competentes, com atitudes competitivas no exercício do magistério primário, espírito profissional e que lutam para se formar ao longo da vida, com o objectivo de melhorar as suas competências e, legitimamente, melhorar o rendimento do trabalho e prestígio social por méritos acumulados.<sup>30</sup>

Para esses dois autores, embora a educação seja um sistema integrado entre os diferentes níveis, e entre a escola e a sociedade, o certo é que as instituições de formação possuem uma quota da responsabilidade na qualidade dos professores primários que formam, quanto mais não seja porque permanecem entre dois e três anos no instituto, tempo suficiente para correções e superação, pelo menos parcial, das debilidades do percurso anterior e da educação.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Trata-se de uma mudança curricular que permite o uso das línguas maternas que transita posteriormente para a língua nacional, valorizando os saberes locais.

<sup>27</sup> BROUWER *et al.* “Educação, formação profissional e poder”.

<sup>28</sup> ASSALE, João. “Plano Estratégico para o ensino primário para 2011.” (Discurso, Ministério da Educação e Cultura, 4 de setembro de 2009) *apud* BROUWER *et al.* “Educação, formação profissional e poder”.

<sup>29</sup> Refere-se a turma excedentária de um professor que lecciona de manhã uma turma e outra a tarde.

<sup>30</sup> MATOS, Narciso; J. MOSCA, “Desafios do ensino superior para Moçambique. 2010”, [s.d.].

<sup>31</sup> MATOS e MOSCA, *op. cit.*

Entretanto, para uma qualidade de ensino como prioridade na política educacional de Moçambique, prevaleceu a necessidade de uma melhor articulação com algumas condições estratégicas, como por exemplo:

- Qualidade do corpo docente (graus, formação adequada aos curso, avaliação curricular e regime de contrato);
- Condições pedagógicas de ensino, principalmente: salas de aula, acervo bibliotecário; oficinas pedagógicas e sua utilização;
- Atividades extracurriculares realizadas pelas escolas (palestras, cultura e desporto escolar).

Isto significa que, um ensino de qualidade exige a inclusão de canais para acelerar o fornecimento e a manutenção do material básico, livros, equipamentos e mobiliário; melhorar a qualidade do ensino através de programas intensivos de formação em serviço e permanente desenvolvimento profissional dos professores.

No que tange ao PEEC, é interessante verificar que, por exemplo a união do EP1<sup>32</sup> com o EP2<sup>33</sup> constituiu efetivamente um programa integrado de 7 anos de ensino básico que garante a todas as crianças as habilidades necessárias para a vida, capacitando-as para intervir de forma responsável na sociedade, assim como a oportunidade de prosseguirem os estudos. Contudo, há sinais de que a qualidade do processo de ensino-aprendizagem não está a melhorar. Por exemplo, a nível de rendimento escolar dos alunos registou uma ligeira queda a partir de 2008, comparativamente aos anos lectivos precedentes.<sup>34</sup>

O maior acesso acontece, sem dúvida, de forma significativa se a qualidade do ensino-aprendizagem for reforçada. Por isso, a qualidade é uma meta prioritária que deve refletir-se na redução da repetência e da desistência, para daí reduzir-se o número total de anos de instrução necessário para produzir um graduado de nível primária.

Também, o ensino primário melhora quando os programas da primeira infância apoiam um desenvolvimento saudável das crianças em idade pré-escolar. Pais alfabetizados – particularmente, as mães – preparam as crianças melhor para o sucesso escolar, por estarem em melhores condições para apoiar a sua aprendizagem em parceria com a escola.

### ***Quanto ao desenvolvimento da capacidade institucional***

---

<sup>32</sup> EP1 compreende 5 classes (1ª a 5ª).

<sup>33</sup> EP2 compreende 2 classes (6ª a 7ª).

<sup>34</sup> MOÇAMBIQUE, “Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/11”.

O conceito de desenvolvimento institucional, segundo Paul Pierson, conforme citado em Loureiro *et al.*,<sup>35</sup> é mais amplo e tem especificidades em relação ao conceito de mudança institucional. Também se diferencia de escolha institucional. A mudança pode envolver alteração abrupta ou intempestiva. A escolha institucional, por sua vez, implica deliberação intencional e se origina, sobretudo, de uma concepção funcionalista que supõe serem as instituições resultados das escolhas estratégicas de atores racionais. A noção de desenvolvimento permite dar conta das transformações que ultrapassam as ações individuais e apresentam uma temporalidade de mais longo prazo. Leva em conta a sequência dos processos e as variações no ritmo das transformações, mais ou menos lentas e graduais.

O conceito de desenvolvimento institucional para o autor acima referido, considera também que as transformações graduais das instituições são frequentemente marcadas por situações de *path dependency*<sup>36</sup>, isto é, por processos históricos que se caracterizam por trajetórias ou caminhos que, uma vez tomados, são de difícil reversão. Assim, o processo de *path dependency* tem como traço crucial os chamados retornos positivos crescentes. Pensados inicialmente para a área tecnológica e para a economia, os retornos positivos são particularmente intensos na esfera da política, dadas as relações de autoridade, de coerção, as assimetrias de poder, o horizonte temporal de mais curto prazo dos atores políticos e as suas fortes inclinações para *status quo*<sup>37</sup>.

Com relação aos mecanismos específicos através dos quais se processa o desenvolvimento institucional, a literatura identifica três tipos. O primeiro se dá pela superposição de novas a velhas estruturas, havendo a possibilidade, no longo prazo, de tais estruturas paralelas se transformarem em arranjos bem-sucedidos ao *status quo* institucional. Pode-se lembrar que essa é uma situação bastante conhecida na burocracia moçambicana, caracterizada pela criação de novos órgãos ao lado de antigos, com funções, as vezes, super postas ou mesmo conflitantes, como forma de contornar as resistências de atores cujos interesses ficam prejudicados pela inovação.

Segundo tipo de desenvolvimento institucional ocorre por conversão funcional. Nesse processo, as instituições existentes são redirecionadas, com mudanças nas funções que exercia e/ou nos papéis que os atores nelas desempenhavam. Em outras palavras, mudanças consideráveis no funcionamento de uma instituição são processadas, mesmo havendo uma continuidade formal das suas regras.

---

<sup>35</sup> PIERSON, Paul "Politics in time. History, institutions and social analysis." Princeton University Press, 2004. *apud* LOUREIRO, Maria Rita *et al.*, "Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente", *Revista de Administração Pública* 43 (2009): 739–72.

<sup>36</sup> Refere-se aos fatores em questão que, num dado momento histórico particular determinam variações nas sequências sociopolíticas, ou nos resultados dos sistemas, países e sociedades.

<sup>37</sup> Trata-se de uma expressão que vem do latim e significa "estado atual das coisas".

O terceiro tipo de desenvolvimento institucional ocorre por difusão, quando certas instituições são copiadas ou transportadas, parcial ou integralmente, para outros ambientes ou espaços societários. Esse tipo de desenvolvimento costuma ser também chamado de isomorfismo ou convergência institucional e se dá, em geral, por que os atores que copiam dependem de recursos financeiros dos que estão sendo copiados ou ainda por buscam se legitimar com esse processo adoção. Nessa situação novas instituições são criadas ou completamente substituídas.

Por outro lado, o mais completo entendimento do processo do desenvolvimento institucional requer igualmente a análise dos factores de resistência à mudança e de resiliência, ou seja, a capacidade que as instituições têm de recuperar rapidamente a sua forma original quando cessam as pressões por mudanças.

De um modo geral, podem ser indicados dois grandes obstáculos à mudança institucional. O primeiro reside na capacidade de veto de atores que se sentem ameaçados pela mudança. O segundo refere-se à incapacidade das forças de mudança para se consolidarem e vencerem a estrutura de vetos, criando um clima de desequilíbrio ou desajuste da ordem institucional ainda vigente ou de falta de coordenação. O conflito entre factor de mudança e a estrutura de vetos decorre daquilo que a literatura chama de especificidade de ativos institucionais e de seus retornos positivos. Ou seja, à adaptação dos indivíduos ou organizações aos arranjos existentes permite-lhes usufruto dos “rendimentos” aí produzidos por seus diferentes investimentos (em pessoas, em conhecimento técnico, em determinadas práticas), e torna o novo arranjo pouco atrativo.

Portanto, ao nível do desenvolvimento da capacidade institucional, o PEE I permitiu algumas realizações, tais como: <sup>38</sup>

- Descentralização de fundos para as escolas, através do programa de apoio direto às escolas, com envolvimento dos conselhos de escolas desde 2003;
- Elaboração e disseminação de uma estratégia específica para a educação de adultos e educação não formal;
- Envolvimento do sector privado, organizações religiosas e Organizações Não Governamentais na criação e gestão de escolas, particularmente as que estão habilitadas para lecionar cursos de nível elementar e básico;
- Reforma do currículo do ensino primário;
- Mobilização de fundos em benefício de todo o sistema.

---

<sup>38</sup> MOÇAMBIQUE, “Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/11”.

A articulação entre as prioridades identificadas na PNE e as diretrizes definidas no PEEC, deu lugar a alguns desafios, tais como a necessidade de se:

- Reforçar a planificação e descentralização da tomada de decisões para as províncias, distritos e escolas tornando-as proactivas no tratamento das questões de qualidade e acesso;
- Reforçar o programa de apoio direto às escolas para estimular abordagens inovadoras, no âmbito da melhoria da qualidade de educação;
- Reforçar as administrações a nível da escola, do distrito e da provincial através da formação do pessoal e da atribuição de recursos adicionais transferindo, igualmente a responsabilidade decisória no âmbito da gestão financeira e operacional;
- Reduzir a taxa de analfabetismo para 40% até 2011 através da melhoria da qualidade e eficiência dos programas e com uma capacidade institucional reforçada;
- Investir nas infraestruturas escolares tomando como uma prioridade, a eliminação do terceiro turno e a redução da superlotação nas escolas;
- Desenvolver mecanismos adequados e meios para monitorar as várias atividades;
- Utilizar os canais, tais como a rádio e a televisão, para apoiar os programas de Alfabetização e Educação de Adultos/Ensino Não Formal;
- Estabelecer um ambiente regulador positivo para os provedores privados e comunitários.

## **Conclusões**

A presente análise confirma alguns progressos conseguidos pelo Governo de Moçambique, particularmente no que concerne à expansão do acesso ao sistema educativo, o aumento de equidade na participação e o aumento da capacidade de implementação dos planos estratégicos. Embora muitas diretrizes tenham sido consignadas nos planos, mas, nem sempre foi possível implementar todas e obter os resultados desejados, por falta de capacidade institucional, humana e financeira. A análise reafirma, ainda, a continuidade dos grandes desafios na melhoria de qualidade da aprendizagem e, faz notar com grande preocupação a prevalência da desarticulação entre a PNE e os PEE.

Contudo, com o objectivo de expandir a educação e melhorar a sua qualidade, o esforço do governo e da sociedade civil é notório, no desenvolvimento do sistema educativo em todos os subsistemas, apesar de continuar insuficiente e desarticulado, pois o país assumiu compromissos e adoptou as declarações internacionais sobre a Educação para Todos até 2015.

Também, concentrando-se na educação básica, a pesquisa mostra que mais importante do que mencionar as diretrizes e realizações consignadas nos Planos Estratégicos da Educação em alusão, é a sua articulação com as prioridades identificadas na Política Nacional de Educação.

Neste contexto, para que os desafios traçados na Política Nacional de Educação possam ser alcançados, sem provocar desequilíbrios na expansão do acesso à educação, na melhoria da qualidade de ensino e no desenvolvimento da capacidade institucional, é preciso que, a responsabilidade da administração do sistema educativo seja transferida do nível central para as províncias, distritos, municípios, escolas e comunidades locais.

Ademais, com o atual orçamento da Educação, o custo de uma articulada e significativa expansão e melhoria do Sistema Educativo não é comportável nem sustentável. A expansão do acesso e a melhoria da qualidade para responder às crescentes exigências dos cidadãos moçambicanos não será possível, a menos que outros atores, incluindo grupos de interesse e representantes da sociedade civil manifestem o desejo de continuar a assumir uma parte da responsabilidade e gestão do sistema educativo no país.

Por fim, realça-se que, para responder as exigência de uma articulação clara e coerente entre as políticas educativas e os planos estratégicos, não obstante as reformas que devem ser operadas ao nível do modelo burocrático vigente no país, é indispensável e urgente o envolvimento de todos na busca de soluções e alternativas equilibradas, para garantir aos moçambicanos um ensino universal de qualidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSALE, João. “Plano Estratégico para o ensino primário para 2011.” Discurso, Ministério da Educação e Cultura, 4 de setembro de 2009.

BROUWER, Roland *et al.* “Educação, formação profissional e poder” in BRITO, Luís *et al* (Org. s). *Desafios para Moçambique*, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos *et al.* *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. Cortez editora, 2017.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* “Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente”. *Revista de Administração Pública* 43 (2009): 739–72.

MATOS, Narciso; MOSCA, João. “Desafios do ensino superior para Moçambique. 2010”, [s.d.].

MOÇAMBIQUE, REPÚBLICA DE. “Mecanismo Africano de Revisão de Pares: Relatório de Revisão do País.” MARP/UNIÃO AFRICANA, Sirte, 2010.

\_\_\_\_\_. “Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/11”, 2006.

\_\_\_\_\_. Plano Curricular do Ensino Básico. INDE/MINED, Maputo, 2008.

\_\_\_\_\_. “Política Nacional de Educação, Boletim da República Número 41, (série I), Resolução no 8/95.”, 22 de agosto de 1995.

\_\_\_\_\_. Lei 6/92, de 6 de maio. (1992). Sistema Nacional de Educação, Boletim da República Número 19, (série I), Maputo. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/3178/5/ulfp037703-tm-anexo9-Sistema%20Nac-%20Educação-Moçambique.pdf> Acesso em 8/11/2022.

\_\_\_\_\_. Lei 4/83, de 23 de março. (1983). Sistema Nacional de Educação, Boletim da República Número 12, (série I), Maputo. Disponível em: [https://www.iese.ac.mz/lib/PPI/pastas/governacao/educacao/legislativo\\_documentos\\_oficiais/leiSNE.pdf](https://www.iese.ac.mz/lib/PPI/pastas/governacao/educacao/legislativo_documentos_oficiais/leiSNE.pdf) Acesso em 8/11/2022.

OLIVEIRA, Fernanda Amaral de *et al* (Orgs) “A avaliação educacional em Moçambique”. *Pesquisa e Debate em Educação* 2, no 1 (2012): 132–42.

PIERSON, Paul. “Politics in time” In: *Politics in Time*. Princeton University Press, 2011