



FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Mestrado em Administração e Gestão da Educação

**Análise do Processo de Implementação de Descentralização do Ensino Básico no
Município de Maputo 2006-2016: Uma Revolução Passiva?**

Discente:

Fernando Gelado Benzane

Maputo, Janeiro de 2019



FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Mestrado em Administração e Gestão da Educação

**Análise do Processo de Implementação de Descentralização do Ensino Básico no
Município de Maputo 2006-2016: Uma Revolução Passiva?**

Discente:

Fernando Gelado Benzane

Supervisor:

Prof. Doutor António Cipriano Parafino Gonçalves

Maputo, Março de 2019

Índice	páginas
DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	iv
LISTA DE QUADROS.....	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT.....	viii
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	1
1.1.Contextualização do estudo.....	1
1.2.Problema e Justificativa	3
1.3. Objectivos.....	6
1.3.1. Objectivo geral	6
1.3.2. Objectivos específicos	6
1.3.3. Perguntas de pesquisa.....	6
1.4. Visão geral da dissertação	7
CAPÍTULO II: REVISÃO DA LITERATURA.....	8
2.1.Estado da Arte	8
2.2. Enquadramento Conceptual: Política Educacional e Descentralização da Educação... 15	
2.3. Política.....	16
2.4. Política Educacional.....	19
2.5. Revolução Passiva: um Conceito na Perspectiva de Gramsci.....	20
2.6.Descentralização no Estado Unitário	26
2.7. Descentralização: aproximação conceptual e fundamentos	26
2.8. Significado, Necessidade e Importância da Descentralização	29
2.9. Desígnios e fundamentos políticos da descentralização	34

2.10. O Processo de Descentralização da Educação, uma tipologia africana	36
2.11. O Processo de Descentralização da Educação Moçambicana.....	37
2.12. A Escola do Ensino Básico em Moçambique	39
2.13. Princípios filosóficos e políticos da educação básica.....	40
CAPÍTULO III: METODOLOGIA	43
3.1. Abordagem Metodológica.....	43
3.2. Método de estudo	43
3.3. Método de Análise de Estudo de Caso.....	44
3.4. Universo da pesquisa e amostragem	45
3.5. Técnicas.....	46
3.5.1. Estudo Bibliográfico.....	46
3.5.2. Estudo Documental.....	47
3.5.3. Entrevistas Semi-Estruturadas.....	49
3.5.4. Observação não Participante	50
3.6. Limitações do estudo.....	50
3.7. Validade e Fiabilidade.....	51
3.8. Questões Éticas	51
CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE, INTERPRETAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	53
4.1. O Processo de Descentralização na Cidade de Maputo: Contexto Praxiológico no Desenvolvimento da Política de Descentralização.....	53
4.2. Materialidade no Desenvolvimento da Política de Descentralização	63
CAPÍTULO V: CONCLUSÕES E SUGESTÕES	71
5.1. Conclusões	71
5.2. Sugestões.....	73
Referências Bibliográficas	75
Documentos Regulamentos e Leis.....	79
APÊNDICES E ANEXOS	80

"É difícil construir um modo de vida novo e original sem compreender o processo através do qual os problemas reais foram gerados e amadurecidos" (A. SCHLESINGER).

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro que esta dissertação de mestrado nunca foi apresentada, na sua essência, para obtenção de um outro qualquer grau ou num outro âmbito e que constitui o resultado do meu labor individual e estando no texto e nas referências bibliográficas as fontes utilizadas. Esta dissertação é apresentada em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de mestrado da Universidade Eduardo Mondlane.

O Candidato

Fernando Gelado Benzane

Maputo, 24 de Janeiro de 2019

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Gelado Simão Benzane e Maria Jeremias Timbe, meus conselheiros. Meus irmãos, Rosália, Carolina e Emilio, uma grande e humilde família. À Anércia Malate, minha namorada.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma obra desta dimensão é frequentemente uma tarefa solitária que implica muitas vezes horas de trabalho e também muitas incertezas. Tive a sorte de, ao longo deste percurso, contar com precioso apoio da família, de algumas pessoas e instituições que, de uma forma ou de outra, me auxiliaram na sua elaboração. Gostaria de expressar os mais sinceros agradecimentos a todas elas.

Endereço os meus sinceros agradecimentos aos meus professores do curso de Mestrado, em especial ao meu supervisor, Prof. Doutor António Cipriano Parafino Gonçalves, assim como ao Prof. Doutor Benedito Sapane. A eles vão palavras de profundo e sincero agradecimento primeiro, por terem aceite este desafio e, segundo, pelo tempo inestimável dispensado para poderem, com rigor, discutir os objectivos do trabalho; o apoio prestado na preparação do plano de trabalho e na pesquisa bibliográfica; na verificação do cumprimento do plano de trabalho; nos encontros periódicos e de um modo geral na elaboração da dissertação, assim como na preparação da defesa. As vossas sugestões e conselhos constituíram uma mais valia para a concretização desta dissertação.

Aos meus colegas do Programa de Mestrado em Ciências de Educação, com especialidade em Administração e Gestão da Educação-AGE (2016 - 2018), Alice, Alcinda, Arlieta, Gracinda, Januário, Marta, Pedro e Wíllia, pela amizade e contribuições que me foram dando, em algumas fases da elaboração do trabalho.

Aos senhores Gina Guibunda Directora da Direcção Nacional do Ensino Primário do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e seus colaboradores; aos técnicos do Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação (INDE); Simão Mucavele, Vereador do Pelouro de Educação, Cultura e Desporto do Conselho Municipal da Cidade de Maputo e sua equipa técnica; Samuel Menezes, Director de Planificação na Direcção de Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade de Maputo bem como aos Directores e Professores das Escolas Primárias e Completas dos distritos onde se desenvolveu o trabalho de campo.

Aos colegas do Conselho Municipal da Cidade da Matola, de forma especial os da Vereação da Educação, Cultura, Juventude e Desportos pelo acolhimento e apoio a mim concedidos durante a frequência do programa do mestrdo.

À minha família, a quem a realização deste trabalho fez escassear a atenção devida, e a todos os que directa ou indirectamente contribuíram para que este trabalho se tornasse uma realidade.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ADE	Apoio Directo as Escolas
ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
BM	Banco Mundial
CMCM	Conselho Municipal da Cidade de Maputo
CRM	Constituição da República de Moçambique
DINEP	Direcção do Nacional do Ensino Primário
DM	Distrito Municipal
EB	Ensino Básico
EPC's	Escola Primária e Completa (s)
EP2	Escola Primária do 2º Grau
EUA	Estados Unidos da América
FASE	Fundo de Apoio ao Sector da Educação
FACED	Faculdade de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
INDE	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE	Ministério da Administração Estatal
MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano

OCDE	Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG,s	Organizações Não Governamentais
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
SDEJT	Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia
SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
SISTAF	Sistema de Administração Financeira do Estado
SNE	Sistema Nacional de Educação
PCEB	Plano Curricular do Ensino Básico
PEEC	Plano Estratégico da Educação e Cultura
PEND	Política e Estratégia Nacional de Descentralização
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PPI	Plano Prospectivo Indicativo
UEM	Universidade Eduardo Mondlane

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Exemplos de países que implementaram o processo de descentralização educacional em África.....	37
Quadro 2. Organização da estrutura Curricular em Moçambique.....	41
Quadro 3. Distribuição da Amostra por Sexo e Nivel Académico.....	46
Quadro 4. Tipo de Documento e seu objectivo no estudo.....	48

RESUMO

A descentralização da educação por parte do Governo central para as Autarquias constitui, actualmente, uma das reformas que vem ganhando espaço no mundo, em África e particularmente em Moçambique, na busca de maior responsabilização e prestação de serviços com maior eficiência e eficácia. O estudo foi conduzido com objectivo de Analisar o Processo de Implementação de Descentralização do Ensino Básico no Município de Maputo a luz do conceito de Revolução Passiva. Entretanto, foi orientado pela seguinte pergunta de pesquisa: (i) Em que medida, o processo de descentralização do ensino básico não se afigura como mais um exemplo de uma revolução passiva em Moçambique? Empregando uma abordagem qualitativa, foram usados os seguintes instrumentos de recolha de dados: estudo bibliográfico, documental, entrevistas semi-estruturadas e observação não participante que levaram aos seguintes resultados: do ponto de vista da legislação a luz do Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto, transfere-se na área da educação (ensino primário), as competências atinentes aos recursos humanos, patrimoniais e financeiros se necessários, no entanto, no contexto da materialidade do desenvolvimento da política, apenas foram descentralizados uma parte de recursos humanos, faltando no entanto, recursos patrimoniais e financeiros. A descentralização do ensino básico em Moçambique se afigura como mais um exemplo de revolução passiva, na medida em que as transformações havidas no modelo de gestão do ensino primário de 2006 a 2016 ocorreram fundamentalmente no interior dos mesmos quadros históricos e institucionais e que as instituições de que se esperavam transformações profundas continuam passivo ao processo de descentralização.

Palavras-chave: Política Educacional, Revolução Passiva, Descentralização da Educação, Ensino Básico.

ABSTRACT

The Decentralization of education by the central government to municipalities is now one of the reforms that is gaining ground in the world, in Africa and particularly in Mozambique, in the search for greater accountability and service delivery with greater efficiency and effectiveness. The study was conducted with the objective of Analyzing the Process of Implementation of Decentralization of Basic Education in the Municipality of Maputo in light of the concept of Passive Revolution. However, it was guided by the following research question: (i) To what extent does the process of decentralization of basic education not seem like another example of a passive revolution in Mozambique? Using a qualitative approach, the following data collection instruments were used: a bibliographical study, a documentary, semi-structured interviews and non-participant observation that led to the following results: from the point of view of legislation in the light of Decree No. 33/2006, of 30 August, the competences related to human, property and financial resources are transferred in the area of education (primary education), however, in the context of the materiality of the development of politics, only a part of the human resources were decentralized, lacking, however, patrimonial and financial resources. The decentralization of basic education in Mozambique appears to be another example of a passive revolution, since the transformations in the management model of primary education from 2006 to 2016 occurred mainly within the same historical and institutional frameworks and that institutions which were expected to change profoundly remain passive to the process of decentralization.

Key words: Educational Policy, Passive Revolution, Decentralization of Education, Basic Education.

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a contextualização do estudo, o problema, a justificativa, os objectivos gerais e específicos, as perguntas de pesquisa e a visão geral da dissertação.

1.1.Contextualização do estudo

Nos últimos trinta anos tem surgido legislação que confere mais atribuições e competências às autarquias locais, no entanto, é sobretudo a partir da década de 90 que estas são chamadas a intervir de um modo mais activo na organização e administração do Sistema Educativo, no contexto da territorialização das políticas educativas. O desenvolvimento da intervenção educativa dos municípios tem acontecido não só em resultado de novas competências atribuídas pelo poder central, mas também, por iniciativas próprias, as quais muitas vezes estão enquadradas nas políticas educativas locais e/ou projectos educativos locais, Esteves (2009).

Em Moçambique, após a independência, o governo socialista da FRELIMO promoveu de forma activa a expansão do acesso à educação e nacionalizou todos os serviços educativos. O governo passou a ser o único provedor de serviços no sector da educação (Afrimap, 2012). Entretanto, a partir de 1997 é aprovada a lei de bases das Autarquias que transfere as competências¹ de órgãos de Estado para órgãos autárquicos, onde a mesma é acompanhada pela correspondente transferência dos recursos financeiros e, se necessário, humanos e patrimoniais.

Esta transferência de competências vem dar às autarquias a legitimidade de tomar decisões inerentes a educação a nível local e tendo como base, a tomada de decisões, a participação de todos os intervenientes no processo educativo.

Actualmente, os municípios assumem um papel importante não só ao nível da construção, manutenção e apetrechamento do parque escolar (uma das competências educacionais mais antigas) mas também, da oferta educativa. O Ministério da Educação e Cultura (actualmente designado por Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano veio atribuir novas competências aos Municípios que se constituíram como entidades promotoras, ao nível da organização e gestão da oferta educativa/extracurricular (Esteves, 2009).

¹ Artigo 25, da lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro sobre transferência de competências

É neste contexto que a presente dissertação tenta Compreender o Processo de Implementação de Descentralização do Ensino Básico no Município de Maputo tendo como suporte teórico os conceitos da Revolução Passiva de Gramsci, entendida como uma ferramenta de explicação histórico-política de factos sociais contemporâneos ao marxista italiano, mantendo a sua característica principal, qual seja: "...a modernização do Estado através de uma série de reformas e guerras, procurando evitar, assim, uma roptura revolucionária. E de ciclo de políticas de Stephen Ball e Richard Bowe, que tem como premissa os contextos de produção de texto e da prática respectivamente. O contexto de produção do texto faz a distinção entre a política como texto e política como discurso ou seja, a conceituação de política como texto baseando-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas e o contexto da prática onde a política é sujeita à interpretação e recriação e que produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na politica original.

Nesta perspectiva, julga-se que serão percebidos os mecanismos que levaram a construção da política em causa, os principais propósitos da sua implementação no Ensino Básico, como os diferentes intervenientes reagem à política instituída, bem como perceber em que medida a implementação do processo de descentralização do Ensino Básico não se afigura como uma revolução passiva. Todavia, reconhece-se que o presente trabalho constitui apenas um indicativo de pesquisa, dado que não pode ser interpretado como um processo cabal em si mesmo.

1.2.Problema e Justificativa

Para Azevedo (1997) o estabelecimento de uma determinada política pública para um sector surge a partir da necessidade do Estado em garantir a harmonia desse sector com os interesses predominantes na sociedade. Assim, o autor refere que para melhor compreender os elementos de uma política educacional deve-se considerar que a mesma articula-se ao projecto da sociedade que se pretende implantar ou que está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura. A descentralização, descrita nos textos oficiais, é associada a autonomia. A descentralização na área educacional é entendida como a transferência de funções e competências das escolas do ensino primário para os municípios, de modo, que estes possam trazer um melhor desempenho nas suas funções educativas.

A tensão centralização-descentralização atravessa o debate sobre os modelos de desenvolvimento de modo que diferentes estratégias económicas tem recorrido as diversas configurações da divisão espacial das atribuições e encargos governamentais. Importa referir que, nem sempre a descentralização foi carregada de conotações positivas. A grosso modo, os governos oscilaram entre os que privilegiaram a “eficiência” e os que privilegiaram a “eficácia” na alocação de recursos (Tobas, 1991).

A descentralização por parte dos governos é uma das reformas que vem ganhando espaço em África, na busca de maior responsabilização e prestação de serviços com maior eficiência, vários países africanos (Tanzânia, Uganda, Etiópia, Nigéria, África do Sul, Burquina Faso, Mali, Senegal, incluindo Moçambique) estão a criar ou recriar governos locais eleitos e transferindo-lhes responsabilidades e recursos (Winkler & Gershberg, 2003).

Segundo Winkler e Gershberg (2003) actualmente existe uma vasta experiência internacional acumulada sobre o processo da descentralização educacional, entre as regiões em desenvolvimento, as reformas de descentralização mais difundidas e de grande alcance ocorreram na América Latina.

Entretanto, tendo em conta a crescente e acumulada experiência internacional sobre o processo da descentralização de educação, particularmente na América Latina e Europa Oriental, os estudos revelam que: a) a eficiência e eficácia são mais susceptíveis de melhorar com a descentralização quando os serviços prestados pelas (os) escolas, governos locais ou governos regionais, são responsabilizados pelos resultados; b) a responsabilidade exige uma delimitação clara da autoridade e responsabilidade e informações transparentes e compreensíveis sobre os resultados (educacionais e financeiros); c) A descentralização do poder de decisão real para as

escolas ou conselhos escolares pode aumentar significativamente a participação dos estudantes, professores, pais e encarregados de educação e a comunidade da escola no geral; d) A descentralização da educação para os governos subnacionais/locais melhora o desempenho escolar, ademais, a descentralização adicional para escolas (conselhos escolares ou comunidades locais) capacita os pais e as comunidades; e) A descentralização exige que os ministérios de educação nacionais e / ou regionais sejam reestruturados, pelo que a falta de reestruturação dos ministérios constitui um sério obstáculo para a realização dos benefícios da descentralização; f) Os ministérios nacionais de educação frequentemente resistem à descentralização com base nos seguintes argumentos: os governos, comunidades e ou escolas não têm capacidade para administrar a educação. Na prática, isso raramente é verdade e g) A descentralização real é um processo longo e evolutivo (Winkler & Gershberg, 2003).

Em Moçambique, a transposição de responsabilidades para os órgãos locais vem sendo implementada pelo Ministério da Educação através de políticas públicas que efectivam o carácter de descentralização do ensino, acções estas que tentam imprimir uma finalidade de dinamização e implementação da gestão democrática nas redes de ensino, associando às “preocupações como avaliação dos resultados, busca de eficiência, redefinição de papéis uma preocupação mais acentuada com a autonomia e fortalecimento da escola” (Sobrinho, 2001, p.3).

Entretanto, no ano de 2006 o Governo Moçambicano aprovou o Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto, sobre o quadro de Transferência de Funções e Competências do Estado para as Autarquias Locais, que transfere as Funções e Competências do Sector da Educação aos municípios como forma de legitimar a tomada de decisões para os municípios. Com aprovação deste decreto esperava-se o envolvimento dos actores chaves do processo, assim como, de outros grupos interessados desde o início do discurso sobre a descentralização em finais da década de oitenta, nomeadamente; as autoridades ao nível do governo central e local, parte das elites socioeconómicas e culturais aos vários níveis, a população em geral e os doadores, estes que tem um papel chave no apoio da implementação da política.

Em Dezembro do ano de 2010, o Governo Moçambicano apresentou uma versão preliminar da Política Nacional de Descentralização (PEND-Política e Estratégia Nacional de Descentralização). A ideia era de ter “na PEND, uma meta a ser atingida pelo governo dentro da revisão conjunta desde 2006, aprovada e adoptada nos meses seguintes. Isto não se havia verificado até Janeiro de 2012” (Weimer: 2012, p. 76). Mesmo volvidos 4 anos depois, ou seja, fenómeno que até 2016 não havia sido alcançado no contexto da prática das escolas do Ensino

Básico, assim levanta-se a seguinte pergunta de pesquisa: **Em que medida, o processo de descentralização do ensino básico não se afigura como mais um exemplo de uma revolução passiva?** Entendendo revolução passiva como uma ferramenta de explicação histórico-política de factos sociais contemporâneos ao marxista italiano, mantendo a sua característica principal, qual seja: "...a modernização do Estado através de uma série de reformas e guerras, procurando evitar, assim, uma roptura revolucionária.

A partir da compreensão do processo de descentralização do ensino básico no Município de Maputo, pretende-se alcançar os seguintes objectivos:

1.3. Objectivos

1.3.1. Objectivo geral

- Analisar o Processo de Implementação de Descentralização do Ensino Básico no Município de Maputo a luz do conceito de Revolução Passiva.

1.3.2. Objectivos específicos

- Descrever como a política de descentralização foi construída;
- Descrever como o processo de descentralização está sendo implantado em Moçambique no Ensino Básico;
- Identificar os discursos predominantes e as ideias chaves da política de descentralização;
- Reflectir sobre as interpretações que diferentes intervenientes (especialistas de educação, directores e professores do ensino básico) fazem sobre política de descentralização;
- Discutir como o processo de descentralização não se afigura como uma revolução passiva.

Para responder aos objectivos específicos acima descritos, formularam-se as seguintes perguntas de pesquisa:

1.3.3. Perguntas de pesquisa

- Como foi construída a política de descentralização?
- Como está sendo implementado o processo de descentralização do Ensino Básico em Moçambique?
- Quais são os discursos predominantes e as ideias chaves da política de descentralização?
- Que interpretações fazem os diferentes intervenientes sobre política de descentralização?
- Como o processo de descentralização não se afigura como uma revolução passiva?

1.4. Visão geral da dissertação

A presente dissertação apresenta-se em 5 capítulos, nomeadamente:

Capítulo 1 - faz uma breve introdução sobre o estudo no geral. O mesmo apresenta a contextualização do estudo; o problema e justificativa; objectivos gerais e específicos; as perguntas de pesquisa e visão geral da dissertação.

Capítulo 2 - faz a revisão da literatura procurando reunir pontos de vista de diferentes autores nacionais e internacionais sobre o processo de descentralização. O mesmo apresenta; o enquadramento conceptual: política educacional e descentralização da educação; política; política educacional; revolução passiva um conceito na perspectiva de Gramsci; descentralização no estado unitário, descentralização: aproximação conceptual e fundamentos; significado, necessidade e importância da descentralização; designios e fundamentos políticos da descentralização, uma tipologia africana; o processo de descentralização da educação moçambicana; a escola do ensino básico em Moçambique e princípios filosóficos e políticos da educação básica.

Capítulo 3 - fornece informações sobre a abordagem metodológica, usada para a concepção do estudo. Este capítulo, apresenta o método de estudo; universo da pesquisa e amostragem; técnicas; limitações do estudo; validade e fiabilidade e questões éticas.

Capítulo 4 - apresenta os resultados do estudo e igualmente a discussão dos mesmos. Neste capítulo faz-se uma análise do Processo de Descentralização na Cidade de Maputo: Contexto Praxiológico no Desenvolvimento da Política de Descentralização e Materialidade no Desenvolvimento da Política de Descentralização.

Capítulo 5 - apresenta as conclusões e sugestões tendo em conta os objectivos e as perguntas de pesquisas que orientaram este estudo.

CAPÍTULO II: REVISÃO DA LITERATURA

O capítulo precedente centrou-se na contextualização do estudo, na formulação do problema e justificativa; determinação dos objectivos; perguntas de pesquisa e visão geral da dissertação. Porém, este capítulo permitiu ao pesquisador fazer uma confrontação das opiniões e visões de vários autores sobre o processo de descentralização, em geral, e de forma específica em Moçambique, bem como as suas raízes históricas e o seu desenvolvimento na educação.

Assim, destacam-se os critérios usados para a selecção da literatura sobre o processo de descentralização no Mundo, em África e de forma particular em Moçambique; estado da arte; política; política educacional; descentralização no Estado unitário; descentralização: aproximação conceptual e fundamentos; significado, necessidade e importância da descentralização; o processo de descentralização uma tipologia africana; o processo de descentralização moçambicana e a escola do ensino básico. O mesmo capítulo termina destacando os princípios filosóficos do ensino básico moçambicano.

2.1.Estado da Arte

A descentralização é um tema de grande interesse no campo da educação e não só, mas também na área política, social, cultural e económica. Entretanto, não é um tema novo, nem disfruta de consenso acerca do seu significado, mesmo no campo da Administração ou da Política de onde tem as suas raízes. Entretanto, existem vários estudos de autores moçambicanos, assim como de autores estrangeiros que abordam sobre o fenómeno e ou processo de descentralização. Ao nível nacional evidenciam-se estudos de autores individuais e colectivos que abordam sobre a descentralização como é o caso de Zaqueu (2015); Weimer (2012); Forquilha (2009); Chichava (2008); Canhanga (2001); Cistac (2001); Faria e Chichava (1999); Buarque (1999); Mazula (1998) só par ilustrar alguns exemplos.

O estudo apresentado pelo IESE, Weimer (2012) na sua tese sobre “*Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*”, faz um enquadramento histórico e político mais amplo da descentralização em Moçambique, como uma filosofia e uma prática, até a análise da prestação de alguns serviços públicos ao nível local, passando, entre outros, pelo papel dos doadores, pelas experiências piloto na Província de Nampula, pelas eleições e pelas questões relativas à base tributária e fiscalidade municipal. O estudo aborda ainda questões principais e oferece uma oportunidade para aprofundar o

debate sobre a experiência concreta da descentralização em vários domínios, com os seus sucessos, dificuldades e contradições.

Refere ainda o autor que, num Estado de tradição centralista e autoritária praticamente centenária, o desafio da descentralização não pode deixar de enfrentar sérias resistências. Pelo que o estudo permite compreender como, no contexto moçambicano a lógica democrática introduzida pelas eleições competitivas, ou seja, a necessidade de legitimar o poder através do voto dos cidadãos, induziu o partido no poder (FRELIMO) a favorecer o estabelecimento de alianças locais, através de um sistema clientelista baseado numa distribuição de recursos no quadro de um Estado de tipo neopatrimonialista.

Faria e Chichava (1999) no estudo sobre “*Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*”, referem que Moçambique iniciou, em princípios dos anos 90, com o programa de reforma dos órgãos locais, um processo de descentralização, parte integrante de um conjunto de reformas políticas, económicas e administrativas em curso desde os anos 80. O estudo mostra que as dificuldades do processo de descentralização não derivam apenas das resistências e diferenças políticas internas. Outros que condicionam o alcance, extensão e sucesso da descentralização, como a efectiva participação de todos os actores envolvidos, a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, o respeito das práticas democráticas na gestão do desenvolvimento local, o reforço das capacidades, dentre outros.

O estudo parte da ideia de que a descentralização pode ser definida como a organização das actividades da administração central fora do aparelho do governo central, podendo ser através de: a) Medidas administrativas (e fiscais) que permitem a transferência de responsabilidades e recursos para agentes criados pelos órgãos da administração central, ou; b) Medidas políticas que permitam a atribuição, pelo governo central, de poderes, responsabilidades e recursos específicos para autoridades locais.

Citando Mazula (1998) Faria e Chichava (1999) definem descentralização como sendo a criação de entidades autónomas distintas do Estado, paralelas a ele. Desaparece a hierarquia administrativa, surge um relacionamento entre pessoas jurídicas diferentes, com atribuições e responsabilidades juridicamente definidas pela lei. No entanto, o estudo assegura-se nos autores tais como Weimer (1998), Mazula (1998), Guambe (1998).

No entanto, uma das constatações, segundo os autores, no que concerne ao apoio às recém-criadas autarquias é que apesar de a criação de autarquias ter sido muito limitada pela legislação criada nos anos 90 e não obstante o facto de deixar de fora a maioria da população, é opinião

mais ou menos geral em Moçambique de que seria preciso apoiar as autarquias criadas, independentemente de se considerar que estas são ou não o escalão mais adequado para a descentralização. As dificuldades e problemas de capacidade (técnica, humana, financeira...) das autarquias são significativas e dificilmente ultrapassáveis num futuro imediato pelo que o processo de reforço de capacidades, desenvolvimento institucional, diálogo e coordenação entre os vários actores serão aspectos importantes para a viabilidade, credibilidade e efectiva autonomia das mesmas, para além do desenvolvimento económico e social.

Faria (2011) na sua dissertação sobre o Planeamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique, analisa a preponderância do planeamento, vista como mecanismo insuflador no processo do desenvolvimento dos distritos ou das comunidades locais, com maior participação no processo governativo no contexto da descentralização, e na governança. O autor questiona o contributo do planeamento descentralizado para o desenvolvimento local em Moçambique, tendo em vista que esta abordagem toma como premissa indispensável maior autonomia dos Órgãos Locais do Estado.

Entretanto, na pesquisa o autor conclui que o processo de planeamento descentralizado, a nível dos governos locais tem levantado alguns constrangimentos, tais como: falta de recursos humanos qualificados; subversão na aplicação dos fundos disponibilizados ao local no âmbito da implementação do Programa de Planeamento e Finanças Descentralizadas; fraco envolvimento das comunidades locais na gestão do processo de desenvolvimento, o que vezes sem conta tem resultado na incapacidade de identificação de acções prioritárias e sobretudo, na elaboração de projectos que possam ser elegíveis ao financiamento.

Faria parte do princípio de que a descentralização pode ser definida “como a organização das actividades da administração central fora do aparelho do governo central...” (Faria & Chichava, 1999, p. 53).

Faria (2011) citando Buarque (1999) refere que a descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efectiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidades de escolhas e definições sobre suas prioridades e directrizes de acção e sobre a gestão de programas e projectos. Faria abraça autores como Forquilha (2009), Habermas (2004), Canhanga (2001), Cistac (2001), Buarque (1999).

No seu trabalho de Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono “*Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*” Cistac (2012) refere que o processo de descentralização é reactivamente antigo em Moçambique apesar de que se tornou mais consistente a partir do fim dos anos 80. Com efeito, desde a segunda metade do século XIX, a descentralização é uma questão de natureza política que interessa directamente à Moçambique como província ultramarina de Portugal. No entanto, no início dos anos 80, o Governo reconheceu, oficialmente, que o sistema em vigor, até então, era centralizado excessivamente e que o Estado era sobredimensionado ao nível central e de muito fraca eficácia ao nível das províncias e distritos. As reformas políticas, económicas e sociais implementadas desde 1987, com o lançamento do Programa de Reabilitação Económica (PRE), consolidados pela adopção de uma nova Constituição a 2 de Novembro de 1990, e o fim da guerra civil criaram condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização político-administrativa. A base conceptual usada pelo autor centra-se na legislação das estruturas do poder local.

O autor conclui que o modelo ideal de descentralização territorial que foi imaginado no fim dos anos 90 em Moçambique foi introduzido numa realidade “agressiva”: insuficiências de meios materiais e financeiros, exiguidade dos recursos humanos, nomeadamente, do pessoal bem formado nas novas técnicas da descentralização, infra-estruturas, a maior parte do tempo, degradadas e/ou em mau estado de funcionamento e dos eleitores na expectativa de uma mudança radical na gestão dos recursos locais. Contudo, as autarquias locais souberam fazer face a essas dificuldades com mais ou menos sucesso e a imensa maioria dos cidadãos moçambicanos reconhece a sua utilidade. A descentralização é, por natureza, um processo e, como qualquer processo social desenvolve um papel importante na estruturação progressiva da sua dinâmica. O processo de descentralização é ainda jovem em Moçambique e terá ainda necessidade do apoio do Estado. O Estado deve medir os efeitos da descentralização processo que ele próprio compreende e está consciente do grande potencial criativo que este processo pode gerar.

Vieira (2004) no seu estudo sobre “*o Estado e o poder local em Moçambique: as autarquias urbanas*”, refere que, a constituição de 2 de Novembro e o fim da guerra criaram condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização político administrativo.

Tendo em vista o acima exposto, percebe-se que a descentralização em Moçambique não existe, pelo menos no sentido em que se entende no Ocidente, porque não é extensiva a todo o

território nacional e porque as autarquias não estão dotadas dos recursos necessários para a prossecução dos seus objectivos e satisfação das populações (Vieira, 2004). Trata das acções implantadas para combate a pobreza num Estado Unitário; com a concepção de análise dos mecanismos de participação e actuação dos poderes locais, na formulação de políticas públicas para Cidade de Maputo, o autor analisa o processo de descentralização implementado no Estado moçambicano no início da década de noventa, com especial incidência nas autarquias locais. Entende o autor a descentralização como uma grande reforma do aparelho de Estado, onde interessa saber se as relações de subordinação na sua estrutura, quer vertical quer horizontalmente, se continuam a verificar.

O autor refere ainda que o poder local emerge com mais força em Moçambique devido aos constrangimentos do contexto internacional. A globalização dos sistemas políticos e económicos, que veio alterar irreversivelmente as relações de poder, produziu o enfraquecimento do Estado moçambicano. As autarquias locais, com órgãos eleitos, dão agora maior visibilidade aos representantes da política e do Estado a nível local.

Neste estudo o autor chegou a conclusão de que a descentralização em Moçambique se desenvolve entre as pressões da política externa e a lógica interna. É um processo que balança entre dois modelos: o Ocidental, que impõe a democracia e um maior grau de autonomia e, simultaneamente, cria as autarquias; e, o africano que encontra o seu fundamento no modelo tradicional autoritário, onde a autonomia é pensada no interior das redes subordinação.

Vieira (2004) assume que descentralização surge da abertura das fronteiras aos diferentes fluxos onde ia se diminuindo o controlo dos Estados, que se tornaram fracos, e gerou a emergência de protagonismos locais que, no seu conjunto, envolveram um processo de redefinição das relações entre o centro e a periferia das diferentes regiões, países, ou zonas inteiras, que tendiam a ser excluídas da nova economia. Os Estados perderam o papel autoritário e interventor que detinham nos destinos e rumos das políticas nacionais para passarem a ter voz as diferentes dimensões locais, que podem ir desde um microespaço até uma região. Pelo que se percebe a descentralização como mecanismo reduzir as distâncias entre o topo e a base, dando-se assim a autonomia dos órgãos locais.

Zaqueu (2015) na sua obra intitulada “*Descentralização no Estado Unitário: Participação do poder local e a formulação de políticas públicas para desenvolvimento local em Moçambique*”, assume que as políticas públicas, ou seja, o projecto de desenvolvimento nacional ou ainda como é destacado em Moçambique a Agenda 2025, não corresponde a uma

da acção participativa da sociedade. Dai que as acções então implantadas fogem da visão global de combate a pobreza e de unidade nacional como se desenham as diferentes estratégias no País.

No entanto, a autora enfatiza neste processo a actuação do gestor, quanto ao uso dos instrumentos administrativos que por sua vez impactam na concepção dos desafios da administração pública em detrimento das relações político-partidárias. Os resultados da pesquisa mostram a confiança depositada aos membros consultivos, demonstrando que dificilmente os gestores públicos tem o poder de reprovarem qualquer tipo de projecto submetido pelos membros consultivos. Como resultado são aprovados pelos gestores públicos ao nível dos distritos e municípios projectos não elegíveis e de risco para a própria comunidade (Idem, 2015, p.293).

Neste debate Zaqueu (2015) citando Bresser (1996) assevera que:

(...) a descentralização é um dos contornos da nova administração pública, que pode ser entendida (1) do ponto de vista político, como transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) do ponto de vista administrativo, através da delegação de autoridades para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autónomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controlo por resultados, *a posteriori*, ao invés de controlo rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (Bresser, 1996) citado por (Zaqueu, 2015).

Portanto depreende-se que a descentralização constitui a maior preocupação dos Estados, porque nela está imbuída a questão de *accountability* democrático.

Tobar (1991), no estudo sobre “*O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos*”. Mostra que os processos descentralizadores constituem a transferência de autoridade no planeamento e na tomada de decisões. No sector público em particular, os processos descentralizadores frequentemente tomaram a forma do repasse desse poder decisório do nível nacional aos níveis subnacionais. Mas a existência de diversas experiências descentralizadoras demonstra que estes processos permitem avançar na construção de realidades completamente diferentes. O artigo procura compreender o contexto de enunciação do processo descentralizador e forma como é concebida a formulação da política no contexto da prática, isto é, no processo de sua implementação.

Embora o principal determinante da implementação de processos descentralizadores seja económico, os condicionantes da sua eficácia devem ser analisados através do carácter político das estratégias. Considerando que a descentralização é um meio e não um fim em si, de acordo com os objectivos privilegiados cada estratégia descentralizadora colocará o conflito de uma determinada maneira.

Tobar (1991) define a descentralização como sendo uma transferência na alocação das decisões. É portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder.

Segundo Esteves (2009) ao escrever sobre a *“Descentralização da Administração da Educação - As Autarquias locais enquanto promotoras do Programa das actividades de enriquecimento curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico”*. O autor vê a fundamentação de decisões e a melhoria da racionalidade e eficácia das práticas. Analisa, no entanto, a luz da problemática da Descentralização da Administração da Educação, o modo como as autarquias locais implementaram o Programa de Actividades de Enriquecimento Curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico, com o intuito de identificar as relações entre o referido programa e as políticas locais de educação.

O estudo demonstra que, nos últimos trinta anos tem surgido legislação que confere mais atribuições e competências as autarquias locais, no entanto, é sobretudo a partir da década de 90 que estas são chamadas a intervir de um modo mais activo na organização e administração do sistema educativo, no contexto da territorialização das políticas educativas. O desenvolvimento da intervenção educativa dos municípios tem acontecido não só em resultado de novas competências atribuídas pelo poder central, mas também, por iniciativas próprias, as quais muitas vezes estão enquadradas nas políticas educativas locais. No entanto, o estudo mostrou que a aceleração aparente do processo da descentralização enriqueceu o currículo ao introduzir novas dimensões neste processo (Esteves, 2009).

Esteves (2009) define a descentralização como decisões que são confiadas a agentes que não dependem do governo mas de órgãos colegiais que representam uma parte da população. O autor recorre-se a autores como Gournay; Fernandes (2005).

Os estudos encontrados e analisados sobre a descentralização, como expomos acima tratam da descentralização numa perspectiva política, administrativa e financeira, centram-se na devolução de poderes dos níveis centrais para os níveis locais, o que de certa forma potencia os na tomada de decisões. Sendo que não encontramos trabalhos relevantes que abordam sobre a implementação deste processo a luz do Decreto nº33/2006, de 30 de Agosto, aprovado pelo

Governo de Moçambique, sobre o quadro de Transferência de Funções e Competências do Estado para as Autarquias Locais, que transfere as Funções e Competências do Sector da Educação aos municípios como forma de legitimar a tomada de decisões para os mesmos. Razão pela qual se assenta a relevância da presente pesquisa, uma vez que com a aprovação do Decreto esperava-se o envolvimento dos actores chaves do processo nomeadamente; as autoridades ao nível do governo central e local, parte das elites socioeconómicas e culturais aos vários níveis, a população em geral e os doadores, estes que tem um papel chave no apoio da implementação da política. Fenómeno que até hoje não foi alcançado na sua essência. Dai que, nos propusemos Compreender o Processo de Implementação de Descentralização do Ensino Básico no Município de Maputo a luz do conceito de Revolução Passiva

2.2. Enquadramento Conceptual: Política Educacional e Descentralização da Educação

A descentralização nas suas várias formas é vista por Forquilha (2010^a; 2007); UNDESA (2008); Kulipossa (2010); Valá (1997); Guambe (2009) e MAE/MADER?MPF (2003), como uma forma de consolidar a democracia, ampliar os mecanismos de participação dos cidadãos (seja de forma individual ou através de organizações da sociedade civil) na vida sócio-política do país, construir um campo político local e, desta forma, melhorar a governação local. A nível mundial, o actual processo de descentralização segue no âmbito da democracia participativa (Simão, 2013).

Numa abordagem similar refere Zaqueu (2015) que a descentralização constitui a nível mundial uma das políticas que está sendo adoptada pelo sector da educação e que tem se traduzido no esforço de coordenação de políticas já existentes e programas na área da educação. A descentralização é o modelo que vem sendo implantado desde o século XX. A sua inserção veio contribuir com a internacionalização económica, ao reduzir, de forma significativa, o poder do Estado centralizador na sua intervenção, permitindo que os governos locais tenham espaço de actuação.

É neste contexto, que o presente capítulo, faz uma abordagem da descentralização centrando a no contexto educacional, mas partindo do contexto histórico da descentralização no campo da política e no da administração pública de onde deriva a sua origem. Mas também, as implicações de sua implementação no contexto da prática na realidade moçambicana. Ainda neste capítulo procurar-se-á trazer algumas reflexões sobre a Política, Política Educacional, assim do Estado.

2.3. Política

A definição clássica do termo política emana do adjetivo *politikós*, originado de *pólis* que significa tudo o que se refere a cidade e conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social. A sua expansão deve-se a influência da grande obra de Aristóteles, intitulada *Politica*, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre, a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias funções de Governo. No entanto, na obra discute-se as funções do Estado e do Governo Bobbio (1991) citado em Luluva (2016).

Acrescenta o autor que na época moderna, ainda que o termo tenha perdido o seu significado original e substituído pouco a pouco por outras expressões como “ciência do estado”, “doutrina do estado” e “ciência política”, dentre outras, o termo “política” é utilizado para designar principalmente o campo dedicado ao estudo da esfera de actividades humanas que se refere de algum modo as coisas do Estado.

A definição clássica do termo política suscita questões tais como: o que é o Estado? Qual a Sua função e como surgiu? Dar respostas a essas questões não se mostra tarefa fácil, contudo, é importante agrupar as várias formas de responder a essas questões em dois grandes grupos de teorias (Araújo & Almeida, 2011, citados por Luluva, 2016).

O primeiro grupo é das teorias com enfoque liberal. Essas teorias baseiam-se na interpretação feita pela burguesia nos diferentes momentos da história do capitalismo. Consideram que o Estado é neutro e está acima dos interesses das classes sociais, pois tem como objectivo a realização do bem comum e o aperfeiçoamento do organismo social no seu conjunto.

O segundo grupo é o das teorias com enfoque marxista. Estas se fundamentam em uma concepção de sociedade dividida em classes antagónicas, com interesses divergentes, o que inviabiliza a ideia de um Estado neutro, voltado para o bem comum. Segundo esse enfoque, o Estado é uma instituição política que representa os interesses de uma classe dominante, que prevalece sobre o conjunto da sociedade. Apenas no nível aparente, estes interesses apresentam-se como interesses universais, de todo o corpo social. Esse enfoque constitui-se, desde modo, uma crítica ao enfoque liberal de Estado.

Entretanto, para compreender a construção do conceito burguês de Estado moderno, o autor apoiou-se em três teóricos europeus considerados fundadores do pensamento político: Thomas Hobbes (1588-1651), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Para Hobbes, o Estado soberano significava a realização máxima de uma sociedade civilizada e racional. Ele defendeu que, em estado natural, sem o jogo político do Estado, os homens

viveriam em liberdade e igualdade segundo seus instintos. Somente o Estado, tem um poder acima das individualidades, garantiria segurança a todos, pois o egoísmo, a crueldade, a ambição, naturais dos indivíduos, gerariam uma luta sem tréguas, levando-os a ruína. Para evitar este fim e promover o bem comum, os homens selariam um pacto, um contrato, que evita a sua destruição. Hobbes atribui a este contrato social a criação do Estado, de poder absoluto, justificando assim seu surgimento e necessidade.

...O fim último, causa final e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os autores), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual, temos que viver nos Estados, é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita. Que quer dizer, o desejo de sair daquela misera condição de guerra que e a consequência necessária (conforme se mostrou) das paixões dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por medo de castigo, ao cumprimento de seus pactos e respeito aquelas leis da natureza... (Araújo e Almeida, 2010, p. 100 citados por Luluva, 2016, p.27).

Para Lucke, o governo é o consentimento dos governados diante da autoridade constituída e defendia a ideia de que o homem seria livre no seu estado natural. Para evitar que um homem pudesse subjugar o outro a seu poder absoluto, os homens por meio de um contrato social, delegaram poderes ao Estado, que deveria ter o papel de assegurar deus direitos naturais, assim como, a sua propriedade. Se o homem no estado de natureza é tão livre, conforme dissemos; se é senhor da sua própria pessoa e posses, igual ao maior e a ninguém sujeito, porque, então, ele abriria a mão dessa liberdade? Porque abandonaria o seu império e sujeitar-se-ia ao domínio e controlo de qualquer outro poder? Ao que é óbvio responder que, embora ao estado da natureza tenha tal direito, a fruição do mesmo é muito incerta e está constantemente exposta à invasão de terceiros porque, sendo todos reis tanto, quanto ele, todo homem igual a ele e na maior parte pouco observador da equidade e da justiça, a fruição da propriedade que possui neste estado é muito insegura, muito arriscada. Estas circunstâncias obrigam-no a “abandonar uma condição que, embora livre, esta cheia de temores e perigos constantes; e não e sem razão que procura a boa vontade juntar-se em sociedade com outros que já estão unidos, ou pretendem unir-se, para mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de `propriedade” (Araújo & Almeida, 2010) citados por (Luluva, 2016).

O terceiro teórico que nos ajuda a compreender a construção do Estado burguês é Jean-Jacques Rousseau, que considera que a sociedade civil também nasceria por meio de um contrato social. Rousseau apresenta um pensamento diferente de Locke, ao considerar que os homens são

naturalmente bons, sendo a sociabilização a culpada pela sua “degeneração”. Para Rousseau, o contrato social é um acordo entre indivíduos para se criar uma sociedade, e só então, um Estado, isto é, o contrato é um pacto de associação, não de submissão. Portanto, os homens não podem renunciar aos princípios da liberdade e igualdade, pois ao povo pertence à soberania. Ele enfatizava que não há liberdade onde não existe igualdade. Ao contrário de Locke, Rousseau percebia no surgimento da propriedade a origem de todos os males da humanidade (Araújo & Almeida, 2010), citados em (Luluva, 2016).

Luluva, (2016) citando Araújo e Almeida (2010), refere que Karl Marx para além dos três teóricos ora apresentados, trouxe importantes contribuições para a compreensão da construção do Estado burguês traves da teoria política. A teoria marxista consiste na rejeição categórica à concepção burguesa de Estado. Para Marx, o Estado é compreendido como agente da sociedade como um todo, e ele rejeita, também, a possibilidade da existência de um interesse nacional, pois na sua concepção a base da sociedade, da sua formação, das instituições e regras de funcionamento, das ideias e dos valores são as condições materiais, ou seja, as relações sociais de produção.

Neste enfoque, o Estado é compreendido como uma estrutura de poder que aglutina, sintetiza e coloca em movimento a força política da classe dominante. Para ele, o Estado moderno é apenas um comité para administrar os assuntos comuns a burguesia, o que o torna um mecanismo destinado a reprimir a classe oprimida e explorada.

Entretanto, Luluva (2016), citando Araújo e Almeida (2010) salienta que pensadores como Coutinho (1980), Bobbio (1986), referem-se ao pensamento de António Gramsci, um valioso pensador na construção do Estado burgues moderno. Pois para Gramsci é impossível, excepto nas ditaduras, a existência do domínio bruto de uma classe social sobre a outra, por meio, apenas, do Estado – coerção. Uma classe dominante, para assegurar-se como dirigente, deve construir um conjunto de alianças e obter o consenso passivo das classes e camadas dirigidas. A classe dominante, muitas vezes, sacrifica parte dos interesses imediatos e supera o horizonte corporativo, na busca de articular alianças e contruir uma hegemonia ética e política.

Assim o conceito de hegemonia foi formulado por Gramsci para descrever o tipo de dominação ideológica de uma classe social sobre outra, particularmente, da burguesia sobre o proletariado e outras classes de trabalhadores. O Estado moderno, na concepção gramsciana, não poderia constituir-se, somente, como instrumento de coerção a serviço da classe dominante, pois para poder manter-se, a força deve revestir-se de consenso, isto é, combinar coerção e hegemonia.

Ao analisar os mecanismos de construção desta hegemonia, Gramsci elabora um conceito de Estado ampliado, que compreende o Estado composto por dois segmentos distintos (a sociedade política e a sociedade civil).

Que consiste no Estado-coerção, formado pelos mecanismos que asseguram o monopólio da força pela classe dominante, como a burocracia executiva e policial militar. A sociedade civil é composta pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias: o sistema escolar, a igreja, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, as organizações culturais e os meios de comunicação e de massa. A sociedade civil representa a nova determinação apresentada por Gramsci, que no começo do século XX, assume crescente grandeza com os partidos de massa, sindicatos de trabalhadores e outras formas de organizações sociais. É após sua evolução histórica que a sociedade civil pode ser capturada teoricamente (Luluva, 2016, p. 29).

Ambos actuam, porém, com a mesma finalidade: manter e reproduzir a dominação da classe hegemónica.

A teoria gramsciana defende que nas sociedades de tipo ocidental, a hegemonia não pode ser negligenciada pelos grupos sociais dominados, que pretendem modificar sua condição e assumir o comando do conjunto da sociedade. É importante para as classes subalternas construir uma contra hegemonia, articulando-se para interferir nos sindicatos, partidos políticos, meios de comunicação, escolas e demais instituições que constroem a hegemonia ética e política. É neste processo que as políticas educacionais são produzidas (Luluva, 2016).

2.4. Política Educacional

As políticas educacionais situam-se no âmbito das políticas públicas. De carácter social e representam a materialidade da intervenção do Estado ou Estado em acção. Sendo assim, quando se enfoca as políticas públicas em um plano mais geral e, portanto, mais abstrato, isto significa ter presente estruturas de poder e de dominação (...), reforça ainda o autor que as políticas educacionais sendo emanadas pelo Estado como qualquer outra política pública, implicam em escolhas e decisões, que envolvem indivíduos, grupos e instituições e, portanto, não sendo fruto de iniciativas abstratas, mas construindo-se na correlação entre as forças sociais, que se articulam para defender seus interesses, e elas são formuladas a partir de diferentes dimensões (Dimensão cognitiva; Instrumental e a normativa) Azevedo (2004) citado por (Luluva, 2016).

Acrescenta o autor que as políticas educacionais são reflexos das relações de dominação e poder que se estabelecem na sociedade, sendo, espaço de embates, contradições e de lutas pela hegemonia do controle da vida política. Portanto, influenciam e são influenciadas por forças de acção política e sempre tem relação com a estrutura de poder. Neste sentido, as políticas educacionais podem ser originadas tanto num processo participativo, em que todos os actores envolvidos com a tarefa pedagógica (gestor, aluno, pais, comunidade) debatem e opinam sobre como elas são, como deveriam ser e a que fim deverão atender como poderão também originarem-se da imposição de um pequeno grupo que exerce o poder sobre a colectividade.

Por sua vez, Martins (1993) citada em Luluva (2016), refere que a política de educação é capaz de projectar, de pensar e de definir a formação das pessoas de que a sociedade necessita. Serão os objectivos quem definirão a sociedade que se está buscando e o ser humano que a compõe. A política educacional é carregada de intenções, e são justamente as intenções e são justamente as intenções o que há de comum em todos os tipos de política educacional, então você se torna capaz de perceber que tipo de gente a sociedade esta querendo, qual o projecto de ser humano que nela predomina.

Portanto, concordando com o pensamento do autor a política educacional é muito mais que um conjunto de metas e planos sectoriais ou de programas de governo, pois se faz presente e actua na subjectividade humana, na maioria, na visão de cada um sobre o mundo, a sociedade, a escola. Não basta, no entanto, quando da definição de políticas educacionais, evidenciar apenas a sua acção sobre o processo de conhecimento necessário para a sua implantação, considerando que “pensar em política educacional é também pensar nos seres humanos de hoje e do futuro, enfocando principalmente os aspectos social, cívico e individual” (Idem, 2016, p. 31).

2.5. Revolução Passiva: um Conceito na Perspectiva de Gramsci

Não é fácil fazer a análise política de eventos presentes. Compreender o presente implica em trabalhar com eventos que ainda estão em processo de desenvolvimento e com tendências que ainda não se realizaram completamente. O presente só pode ser compreendido de modo rigoroso quando já é tarde? Ainda assim, é necessário assumir riscos (Bianchi, 2015).

Antes de abordar o conceito da Revolução Passiva propriamente dito, urge compreender o conceito de Revolução. Assim, segundo Fernandes (2012) a palavra revolução encontra empregos correntes para designar alterações contínuas ou súbitas que ocorrem na natureza ou na cultura. No essencial, porém, há pouca confusão quanto ao seu significado central: mesmo

na linguagem de senso comum, sabe-se que a palavra se aplica para designar mudanças drásticas e violentas da estrutura da sociedade. Dai o contraste frequente de “mudança gradual” e “mudança revolucionária” que sublinha o teor da revolução como uma mudança que “mexe nas estruturas”, que subverte a ordem social imperante na sociedade.

Para Japiassú e Marcondes (2001) a Revolução é um termo usado e ou aplicado no contexto político significando uma reviravolta, uma alteração radical e profunda de uma sociedade em sua estrutura política, económica e social, geralmente por meios violentos, representando um entre uma ordem anterior e um novo projecto político-social. O termo é empregue também para designar uma mudança radical, ou o surgimento de um facto novo, ou uma nova forma de agir que altera a situação anterior.

Entretanto, analisando as diferentes interpretações conceituais que a palavra revolução recebe, principalmente de autores liberais, conservadores e marxistas. Para Fernandes (2012, p.3), “não existe revolução sem que as estruturas sociais e políticas de uma nação sejam completamente modificadas”. Esta perspectiva mostra de forma clara que a revolução implica mudança, pois actualmente, vivemos uma época de mudança. Porém, a mudança mais significativa que se pode registar é a do modo como vemos a realidade e de como dela participamos, estabelecendo sua construção. Na sociedade, observa-se o desenvolvimento da consciência de que o autoritarismo, a centralização, a fragmentação, o conservadorismo e a óptica do dividir para conquistar, do perde-ganha, estão ultrapassados, por conduzirem ao desperdício, ao imobilismo, ao activismo inconsequente, à desresponsabilização por actos e seus resultados e, em última instância, à estagnação social e ao fracasso de suas instituições (Luck (2000).

Assim a mudança é a transição de uma situação para outra situação diferente. Mudança representa transformação, perturbação, interrupção. Toda mudança implica novos caminhos, novas abordagens, novas soluções. Mudança significa uma transformação que tanto pode ser gradual e constante, como pode ser rápida e imprevista.

No início do século XX, foram suprimidas todas as possibilidades de democracia que havia na cena italiana com o governo Mussolini, a partir da implementação do regime ditatorial fascista. Neste mesmo ano, Gramsci foi preso enquanto ocupava o cargo de deputado pelo Partido Comunista Italiano (PCI), sendo condenado a 20 anos de prisão e libertado dias antes da sua morte em 1937, quando Mussolini impediu que o mesmo morresse na condição de prisioneiro do fascismo (Gomes & Souza, 2017).

No entanto, referem os autores que a partir do fim da Revolução de 1848, a chamada Primavera dos Povos, teve início uma nova época de Revoluções Burguesas. Nesse sentido, a ascensão da burguesia italiana ao poder do Estado não passou pela fase revolucionária, por isso não foi necessário travar grandes lutas económicas e políticas como ocorreu em outros países capitalistas. Na Itália se processou um amoldamento a ordem, ou mesmo um transformismo, como foi denominado por Gramsci. Esse modelo se tornou universal e a transição clássica, como foi a Revolução Francesa, deixou de ser a forma padrão.

Foi nessa conjuntura histórica da emergência do Fascismo na Itália, no período posterior a primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Crise de 1929, que Gramsci extraiu o conceito de Revolução Passiva para explicar o processo de formação do Estado burguês Italiano. Para essa formulação, Gramsci teve como alicerce a apreensão de Edgar Quinet sobre a revolução-reestruturação e o conceito de Revolução Passiva de Vincenzo Cuoco que:

...“Originariamente o conceito de Revolução Passiva aparece nos escritos da principal obra de Vincenzo (1770, *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana de 1801*. Conforme aparece na nota 66 no Caderno 19, Cuoco utiliza o conceito de revolução passiva ao fazer a referência à revolução napolitana de 1799, que foi fomentada a partir da influência dos acontecimentos externos, como a revolução francesa e as guerras napoleónicas, limitando-se a um grupo pequeno de intelectuais que não soube se ligar as necessidades do povo“ (Gomes & Souza, 2017, p. 4).

Desse modo, referem Gomes e Souza (2017) que Cuoco utilizou a referida categoria para analisar o processo revolucionário na singularidade de Nápoles, na província italiana. Gramsci, por sua vez, nos trilhos da sugestão de Cuoco, atribui um novo conteúdo a esse conceito e faz uso para as reflexões acerca da Itália como um todo. Ao fazer referência à formação do Estado burguês, generaliza o conceito que havia sido utilizado na análise de Nápoles para toda Itália.

Na mesma linha, Sousa (S/d) refere que o conceito de “revolução passiva”, “revolução-restauração” ou “transformismo” é categoria fundamental que Gramsci utiliza para compreender a formação do Estado burguês moderno na Itália, para definir os traços fundamentais da passagem do capitalismo italiano para a etapa de capitalismo monopolista e para apontar o fascismo como de “revolução passiva” (Sousa S/d).

Para o autor, o conceito de “revolução passiva” “revolução-restauração” ou “transformismo” foi trabalho por Gramsci em sua obra o Risorgimento. A partir desse estudo, Gramsci faz uma crítica à filosofia de Benedetto Croce (1866-1952), por esta tratar da Restauração dos Bourbons, à história da Europa no século XIX (1932), deixando de lado os tumultos

económicos e militares da revolução Francesa e das guerras napoleónicas, e a história da Itália em 1871, sem enfatizar as discussões sobre as lutas do Risorgimento. A crítica de Gramsci dirigia-se também à opção que Benedetto Croce, em 1920, fez ao aderir o liberalismo na Itália fascista.

Entretanto, deslocado do contexto que fora utilizado por Cuoco, o conceito de revolução passiva foi reformulado por Gramsci, adquirindo assim, uma nova amplitude e um novo conteúdo. Passando a ser uma ferramenta de explicação histórico-política de factos sociais contemporâneos ao marxista italiano, mantendo a sua característica principal, qual seja: "...a modernização do Estado através de uma série de reformas e guerras, procurando evitar, assim, uma ruptura revolucionária. Assim, a revolução passiva não é um produto das classes subalternas, uma vez que estas não estavam politicamente organizados, para que a revolução ocorresse a partir dos elementos postos por essa classe (Sousa S/d).

Refere ainda o autor que no Caderno 15, o comunista sardo aponta que o conceito de Revolução Passiva ainda deve ser compreendida a partir de duas premissas fundamentais; a primeira que enuncia que "nenhuma formação social desaparece enquanto as forças produtivas que nela se desenvolveram ainda encontrarem lugar para o novo movimento progressiva" e a segunda "a sociedade não se põe tarefas para cuja solução ainda não tenham germinado as condições necessárias" nesta conformidade, a revolução é sinalizada pela presença de elementos progressivos, contraditoriamente, quando os elementos regressivos se evidenciam, o movimento não é considerado como uma revolução.

Para Gramsci, o movimento conhecido como Risorgimento pode ser definido como formação das condições concretas, incluindo as relações internacionais, que possibilitaram a unificação do Estado italiano a partir da união das forças nacionais, mas este facto deve ser apreendido no mesmo processo histórico vivenciado pelos europeus. Entretanto, Sousa (S/d) refere que o Risorgimento, na análise gramsciana, aborda de maneira minuciosa, aspectos de um desenvolvimento europeu mais geral.

A questão que se coloca é por que razão da ideia da revolução passiva? O uso da revolução passiva é para explicar a chamada descentralização do ensino básico que carrega consigo muitos problemas, sendo que o mais evidente a luz do Decreto 33/2006 de 30 de Agosto é que este processo continua moroso para sua efectivação no município de Maputo. Pois com a Descentralização esperava-se por parte da sociedade, fundamentalmente na área da educação transformações, mas ao mesmo tempo essas transformações que se verificavam

fundamentalmente no contexto da prática ocorriam nos mesmos quadros históricos e institucionais. Por outro lado, porque o Estado é o sujeito de transformação. Mas também, porque o processo de revolução passiva combina formas de organização do consenso que ao mesmo tempo são activas e passivas (Bianchi, 2015).

Para Bianchi (2015) outra questão que se coloca tem ver com o tipo da revolução passiva. Gramsci não fala apenas de uma revolução passiva. Ele esboça ao menos três formas diferentes da revolução passiva: uma primeira que poderia ser chamada de francesa, uma segunda piemontesa e uma terceira americana. A forma francesa é aquela na qual a reestruturação é precedida por uma revolução, ou seja, há um evento na política que tem como resposta uma restauração que evidentemente não consegue reconstituir a velha ordem, mas constitui uma nova forma de organização política na qual o novo e o velho conciliam-se entre si. A conciliação entre o velho e o novo também aparece na análise marx-engelsiana dos acontecimentos de 1848 na França e na Alemanha. Segundo Engels, no final de 1848, a Europa vivia uma situação paradoxal na qual as antigas classes que haviam sido deslocadas encontravam-se novamente no interior do Estado, mas em aliança com aqueles que tinham feito a revolução. Revolução - estruturação é, assim, uma forma francesa da revolução passiva.

A revolução passiva que conduz à constituição do Estado nacional italiano, ou seja, o Risorgimento, é uma segunda forma. Nesta forma não há revolução, embora haja uma transformação importante na esfera política. O advento de um novo Estado nacional, evitando as formas cataclísmicas que teriam sido verificadas no caso francês, ou, na formulação de Gramsci, um novo Estado é constituído, mas sem o aparato terrorista francês (Bianchi, 2015).

A forma americana é uma terceira. É aquela que Gramsci analisa nos seus escritos sobre o americanismo e o fordismo, quando ele está estudando justamente as transformações na esfera de produção com o advento da linha de montagem, mas também o *New Deal* nos Estados Unidos e o intervencionismo estatal na economia. Nesta forma, a inovação-conservação ocorre não no âmbito da política, mas também no âmbito das forças de produção, ou seja, o que se tem com este complexo americanismo-fordismo é uma actualização do capitalismo. Uma nova forma de apresentá-lo, uma nova maneira de organizar o processo de acumulação nessa economia capitalista (Bianchi, 2015).

Ao recorrermos a ideia da revolução passiva para explicar a realidade moçambicana, foi na verdade especificar o tipo de revolução passiva do qual se fala. Evidentemente esta-se a trabalhar com tipos ideias. Eles não aparecem de maneira pura nos processos e, em certa

medida, manifestam se combinados. Mas se há algo que poderia caracterizar a descentralização do ensino básico como revolução passiva é o facto de que o processo de conservação e inovação verifica-se fundamentalmente no contexto da produção do texto, ou seja, o que caracteriza a descentralização do ensino é ser uma modalidade de actualização do processo de acumulação capitalista. É uma forma de capitalismo (Bianchi, 2015).

Bianchi (2015) refere ainda que como, então, mobilizador o conceito de revolução passiva para compreender a realidade presente? Até o momento está a ser usado para uma análise da descentralização. Agora é preciso analisar o presente e perspectivar o futuro. Podemos começar afirmando que há uma crise de hegemonia e é isso que caracteriza a política presente. Quando Gramsci fala de crise de hegemonia, ele está pensando fundamentalmente em uma crise de representação, ou seja, em um distanciamento cada vez maior entre representantes e representados. A crise de hegemonia é então, fundamentalmente, uma crise política, uma crise de direcção ou, se quisermos uma crise de representação política. A noção de crise de hegemonia é extremamente fértil para pensarmos a realidade contemporânea.

Assim partimos do pressuposto anteriormente descrita de que a revolução passiva é a ferramenta de explicação histórico-política de factos sociais contemporâneos ao marxista italiano, mantendo a sua característica principal, qual seja: "...a modernização do Estado através de uma série de reformas e guerras, procurando evitar, assim, uma ruptura revolucionária.

Assim, irá permitir ver se de facto algo estará a mudar, ou seja, onde reside de facto a inovação, mas também porque permitirá verificar onde as coisas não estão a mudar instituições políticas, as transformações dos últimos anos foram praticamente insignificantes. As formas institucionais continuam sendo fundamentalmente as mesmas. Não há descentralização radical, ou mesmo uma descentralização superficial das instituições. Aqui aparece o grande problema da descentralização.

2.6.Descentralização no Estado Unitário

A descentralização é um dos contornos da nova administração pública que teve início na década de 1980, na Inglaterra e nos EUA, e estendeu-se para os demais países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e, então para os países periféricos, como por exemplo, no Brasil, das reformas Administrativas, que adoptaram o modelo do gerencialismo², com características próprias das empresas privadas, assim descritas por (Bresser, 1996) citado por (Zaqueu, 2015, p. 62):

(1) Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autónomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controlo por resultados, a *posteriori*, ao invés do controlo rígido, passo a passo, dos processos administrativos, e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida (Bresser, 1996) citado por (Zaqueu, 2015, p. 62).

A descentralização constitui a maior preocupação dos Estados, porque nela esta imbuída a questão de *accountability* democrático. A descentralização constitui 40% após a privatização, tendo, nesse espaço, a relevância como um dispositivo inovador no processo de reforma de Estado e da administração pública. A descentralização, possui um destaque especial na reforma do Estado, na medida em que abarca autonomia local; a forma democrática participativa; racionalização da provisão de serviços; maior liberdade; responsabilidade dos gestores públicos e desigualdades regionais, tornando-se um verdadeiro “caleidoscópico” (Zaqueu, 2015).

2.7. Descentralização: aproximação conceptual e fundamentos

Segundo Silva (2006, p. 7), “no decorrer dos últimos anos, os diversos estudos sobre a descentralização foram adquirindo tendências distintas, das quais se pode destacar três”; a) Alguns trabalhos optam por fazer uma defesa incessante do processo de descentralização, como

² O gerencialismo surgiu como prática nos países desenvolvidos e, ultimamente, começou a ser implantado nos países subdesenvolvidos. a sua génese parte de um principio de rejeição a administração publica tradicional, para Hughes (1998) e Paula (2005), citados por Zaqueu (2015), o modelo tradicional é caracterizado por uma administração acima do controlo de liderança, baseada numa estrutura hierárquica rigorosa, com permanência do corpo administrativo. É uma liderança movida por interesses da coisa pública, servindo a uma parte do governo sem contribuições na política societal (Zaqueu, 2015, p. 62).

meio de garantir a participação da população e a realização de políticas mais eficazes, que garantam resultados mais satisfatórios, de acordo com as demandas de cada localidade; b) Há outros trabalhos que preferem desmascarar as mazelas desse processo, denunciando enfaticamente o carácter instrumental da descentralização no processo de globalização que vem se concretizando desde o início dos anos 1990, contribuindo para o enfraquecimento do Estado e alastramento das desigualdades; c) Há ainda uma terceira vertente, que busca abordar os dois lados deste processo, que pode ser tanto progressista como conservador, dependendo da forma como ele é implementado, das particularidades de cada contexto, dos atores e das políticas.

No entanto, o esforço realizado por Rosar (1995) citado Silva (2006) contribui de maneira especial para iniciar a discussão aqui presente, pois a autora reúne uma série de argumentos que denunciam o carácter destruidor da descentralização e seu papel estratégico na fragmentação dos sistemas de ensino e para a privatização dos mesmos. A autora parte do pressuposto de que a descentralização faz parte do projecto neoliberal, que visa o enfraquecimento do Estado frente as iniciativas individuais.

Acrescenta a autora, que a descentralização não é sinónimo de democratização, uma vez que centraliza as decisões no âmbito do governo central, descentralizando apenas a execução para os municípios. Além disso a autora, quebra com o ideal, de um sistema nacional, pois reitera a educação das prioridades políticas da união.

Segundo Faria e Chichava (1999, p. 5) “a descentralização pode ser entendida como a organização das actividades da administração central fora do aparelho do governo central, podendo ser através de medidas administrativas, que permitam a transferência de responsabilidades e recursos para agentes criados pelos órgãos da administração central, ou medidas políticas que permitam a atribuição, pelo governo central, de poderes, responsabilidades e recursos específicos para autoridades locais”.

Agrawal e Ribot (1999) citados em Natha (2012) a descentralização é entendida como sendo um acto através do qual o governo central transfere poderes para as instituições e actores nos níveis inferiores da hierarquia político-administrativa e territorial. Esta transferência de poderes envolve a criação de um fórum de tomada de decisão, no qual, vários actores a nível local podem efectivamente exercer alguma autonomia.

Para Mazula (1998, p. 71) “a descentralização é a criação de entidades autónomas distintas do Estado, paralelas a ele. Com isso, desaparece a hierarquia administrativa, surge um

relacionamento entre pessoas jurídicas diferentes, com atribuições e responsabilidades juridicamente definidas pela lei”.

Podendo, no entanto, corroborar que descentralização é a transferência definitiva de poderes para níveis hierarquicamente inferiores, tornando-se tais poderes próprios desses órgãos, não podendo ser reclamados. Mas também “confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica, e que contam com autoridades democraticamente eleitas.” (Casassus, 1995, p. 82).

Cabendo igualmente aferir que a descentralização é um processo que consiste efectivamente em deslocar a tomada de decisões ou poderes para os níveis da base, ou seja, a tomada de decisões não dependem do topo, mas sim dos níveis mais baixos, no caso concreto em análise cabe ao município decidir sobre os rumos do ensino básico.

Mas também, pode-se concordar com visão de Canhanga (2001), de que a descentralização, seria mais ampla e externa aos órgãos centralizados, representando a transferência de responsabilidades executivas ou decisórias das instâncias centrais para as instâncias municipais, com várias conotações e especificidades. No entanto, o processo de participação nas unidades descentralizadas em Moçambique tem sido fortemente marcado pela permanência das divergências entre as preferências dos órgãos locais e das comunidades, o que mina todos os esforços (...) de participação das comunidades na tomada de decisão.

Portanto, por sua vez a descentralização consistindo na administração directa, distribuindo ou transferindo a prestação de serviços para a administração directa ou para o particular, notando-se que a nova pessoa jurídica não ficará subordinada a administração directa, pois não há relação de hierarquia, mas esta manterá o controlo e fiscalização sobre o serviço descentralizado. Pode-se concluir que neste processo há autonomia dos órgãos que recebem os poderes descentralizados.

Com uma abordagem diferente Nóvoa (1998) sobre a descentralização, refere por exemplo que:

"...as reformas tendo em conta o local privilegiado, vê nelas uma força para mudanças positivas. Ademais a modernização do sistema educativo passa pela sua descentralização e por um investimento das escolas como lugares de formação. (...) As escolas têm de adquirir uma grande mobilidade e flexibilidade, incompatível com a inércia burocrática e administrativa que as tem caracterizado Nóvoa (1998)."

Para Bazo, Buendia e Nhavoto (2009) o processo da reforma ou modernização do Estado, entre outros objetivos, visa a descentralização em prol do desenvolvimento de um clima democrático e participativo no exercício de governação em todos os níveis de Administração Pública, do aumento da participação cívica e política dos cidadãos e da melhoria de prestação de serviços públicos.

A descentralização do Estado implica por outro lado, a criação de capacidades técnicas, humanas e materiais para a participação activa dos cidadãos na resolução de problemas emergentes. A melhoria do processo educativo requer que as escolas sejam verdadeiras instituições de ensino que assumam a sua autonomia e responsabilidade, partilhadas com as respectivas comunidades, para uma educação relevante de crianças e jovens que os torne cidadãos activos e criativos em prol do desenvolvimento humano, material e cultural de uma sociedade justa, próspera e (Bazo et al, 2009).

2.8. Significado, Necessidade e Importância da Descentralização

Descentralização consiste literalmente no desfasamento do centro único que se dedica a coordenação e a realização das necessidades colectivas ou seja, a promoção do “descentro” podendo surgir ou ser criados outros vários, diversos e pequenos centros, podendo-se confundir entre si, o verdadeiro centro. Com a descentralização abre-se espaço para intervenção de outros actores, que se desdobram na sua actuação sob a condição de observância estrita de regras rígidas e semi-rígidas estadualmente impostas por se tratar de satisfação de necessidades da colectividade dos administradores e que, em principio, a sua satisfação nunca poderá ser posta em causa, nem cessar, sobre pena de se prejudicar o funcionalismo publico e legitimação da actuação do Estado (Impissa, 2018, p. 31/32).

A descentralização e a subsequente autonomia dos municípios são uma tendência internacional dos sistemas educativos. Nos últimos tempos, observa-se a nível mundial, um movimento que preconiza padrões descentralizados de gestão dos sistemas educacionais. As reformas implementadas tanto em países em desenvolvimento como nos desenvolvidos vêm procurando delegar os poderes administrativos e financeiros aos municípios e promover o emponderamento das comunidades através de estruturas de gestão colegiais e representativas (Bazo et al, 2009).

A descentralização do sistema educativo constitui uma aposta pelo aprofundamento da democracia e o desenvolvimento da cidadania porque abre espaço para a participação e envolvimento dos cidadãos na educação escolar, o que materializa o princípio de que “a

educação é tarefa de todos nós". A descentralização pressupõe que as províncias, municípios, distritos e escolas serão responsáveis por operacionalizar, a nível local, o plano estratégico da educação e cultura, gerindo os processos de contratação de professores, de construções de escolas a baixo custo, de mobilização da comunidade para matricular as crianças aos seis anos de idade na 1ª classe, bem como da monitoria de outros indicadores relevantes. Esta orientação é opção estratégica pela descentralização, particularmente, em relação aos municípios, significam a necessidade do desenvolvimento da sua autonomia. É preciso, neste sentido, criar as condições humanas e materiais que tornem os municípios responsáveis pelos processos e resultados que derivam da sua razão de ser (Bazo et al, 2009).

O MEC, no âmbito do PEEC, desenvolve programas de desenvolvimento institucional a todos os níveis do sistema educativo visando criar e desenvolver as condições humanas e materiais que tornem possível a materialização da descentralização e a autonomia das unidades de base do sistema.

O Plano Estratégico da Educação e Cultura (PEEC 2006-2011) baseando-se na estratégia de descentralização do sector público definida pelo governo, reconhece a importância de melhorar as estruturas de gestão e administração e o reforço de capacidades a todos os níveis do sistema educativo.

Assim, o PEEC perspectiva o início de um processo de transferência da tomada de decisões do nível central para o nível provincial e distrital o que implica que a responsabilidade pela administração e prestação de serviços de educação tem de ser cada vez mais descentralizada para as províncias, distritos, municípios e escolas, cabendo a direcção do MEC centrar-se na planificação e definição de políticas. Num contexto descentralizado do sistema educativo, o município assume uma grande importância, pois, a planificação e tomada de decisões sobre os processos institucionais, já não dependem, fundamentalmente, de instâncias externas, exigindo a autonomia local (Bazo et al, 2009).

Na visão de Formosinho, Fernandes, Ferreira e Machado (2005) a descentralização tem vantagens no domínio da eficiência dos serviços prestados pela administração pública³. Ela

³Entendendo esta como o conjunto de organizações encarregadas de levar a cabo a actividade administrativa pública. A actividade administrativa pública visa satisfazer um conjunto de necessidades comuns fundamentais para a vida da colectividade, geralmente nos domínios da segurança, da educação e cultura e do bem-estar. Mas também se chama administração pública as actividades dessas organizações.

vem dar resposta aos constrangimentos colocados ao sistema centralizado pelo aumento do número de alunos, professores e escolas inerentes às políticas de democratização da educação. Este constrangimento resulta da incapacidade de os serviços centrais preverem com exatidão todos os problemas que surgem no dia-a-dia nos serviços locais, mas que podiam antecipá-los com razoável precisão, categoriza-los e tipificá-los, predici-los de modo que os dirigentes locais fossem meros executores.

Outra principal vantagem segundo estes autores reside em a descentralização aumentar a adequação da administração pública para a resolução dos problemas locais, ou seja, a execução de normas centrais por quem está perto dos problemas vista mais rápida porque há menos distância geográfica entre os problemas e quem decide, as decisões são mais claras porque podem ser explicadas verbalmente e mais fácil pedir esclarecimento, mas também o ritmo e o tipo de implementação das normas é adaptado ao contexto local, evitando a rigidez da decisão a priori; as decisões de implementação são tomadas por quem sente os problemas, o que aumenta a motivação para os decidir rapidamente; gasta-se menos tempo e esforço em troca de correspondência e nos circuitos burocráticos.

Mas também a descentralização também introduz a prestação de contas pelos resultados e não pelo cumprimento da norma burocrática central, típica do modelo centralizado; aumenta a responsabilização pela actividade substântiva do actor em detrimento da verificação do seu cumprimento dos procedimentos, o que é sempre adjectivo em relação ao resultado pretendido; outra vantagem resulta igualmente da proximidade entre o decisor e as pessoas a quem se aplica a decisão, pois promove a verificação próxima, por interacção pessoal, do cumprimento das orientações.

Em relação às vantagens políticas da descentralização, estas se mostram em duas ordens na dimensão do modelo de democracia: uma vertente participativa e outra de equilíbrio de poderes. Na vertente participativa, a descentralização visa aprofundar o exercício de vida democrática interessando os cidadãos pelos problemas públicos através da possibilidade de influência e participação na gestão da administração pública. Na vertente de equilíbrio de poderes, a descentralização, ao respeitar os direitos e liberdades locais, constrói um sistema pluralista que evita os abusos da administração central e limita o poder do estado em face de sociedade civil (Formosinho et al 2005).

A descentralização constitui a transferência de autoridade na planificação e na tomada de decisões. No sector público em particular, os processos descentralizadores frequentemente tomaram a forma do repasse desse poder decisório do nível central aos da base. Mas a existência de diversas experiências descentralizadoras demonstra que estes processos permitem avançar na construção de realidades completamente diferentes.

Segundo Buarque (1999) a descentralização pode contribuir significativamente para o desenvolvimento local, resultante, normalmente, de iniciativas e capacidades endógenas das populações locais e municipais e suas instâncias político-administrativas. Neste sentido, apesar de representar um movimento restrito e independente, a descentralização pode representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, criando as condições institucionais para organização e mobilização das energias sociais e decisões autónomas da sociedade.

De acordo com Massalila (1999) citado em Assura (2005) a descentralização permite uma melhor planificação de metas, dos recursos e a mobilização dos recursos locais para aumentar os recursos nacionais, uma vez que os beneficiários de desenvolvimento são envolvidos em todos ciclos de planificação.

Mas também, oferece um sistema aberto, transparente e responsável em que a participação das comunidades na tomada de decisões pode ser democrática, deste modo, a descentralização permite uma rápida realização de projectos quando os gestores locais são dados a possibilidade de tomar decisões, evitando procedimentos burocráticos associados a centralização, o que reduz custos desnecessários de sobre funcionamento.

Segundo Guambe (1998) a descentralização pode ser administrativa, financeira e político-administrativa. Ela só será administrativa se às entidades autónomas forem atribuídas apenas competência para tomar decisões definitivas em matéria administrativa. A descentralização será também financeira se, para além da tomada decisão administrativa a entidade autónoma dispuser de meios financeiros próprios, património próprio e orçamento próprio, capazes de sustentar a execução dessa decisão administrativa.

A descentralização é político-administrativa se à entidade autónoma forem reconhecidas competência para tomar decisões de política geral atinentes ao território sob a sua jurisdição, eventualmente expressas através de leis regionais que rivalizam com, ou excluam, a lei nacional em aspecto de interesse específico da região. A descentralização político-legislativa resulta

normalmente na criação de regiões autónomas, possuidoras de mini-estatutos constitucionais próprios (Guambe,1998).

Para Impissa (2018) a descentralização promove a repartição de atribuições entre o Estado e varias outras pessoas (colectivas publicas ou privada de finalidade publica) criadas ou reconhecidas por lei, podendo entre outras, resultar nas seguintes vantagens:

- ✓ Garantia de respeito e do exercício das liberdades e criatividade locais, abrindo-se espaço para a limitação do absolutismo do poder central, podendo-se lograr muito mais vantagens em benefício das comunidades locais;
- ✓ Contribui para o combate da prática de abuso de poder, particularmente pelos órgãos da administração pública, no geral dos órgãos do poder central, em particular;
- ✓ Cria-se espaço propício para a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas em matérias do seu interesse, facilitando a indicação de prioridades locais efectivas e conferindo bases solidas a administração pública produzir resultados desejados na sua actuação;
- ✓ Proporciona soluções mais vantajosas e acertadas em termos de custo-eficácia em relação da centralização pelo facto de parte considerável de órgãos de decisão poderem estar em contacto permanente com a realidade em que se devem implementar medidas, soluções e intervenções concretas.

Não obstante as importantes vantagens que a descentralização pode produzir, deve-se tomar alguma atenção a aspectos como a susceptibilidade de se promover um desfasamento da coordenação no exercício da função administrativa bem como o surgimento de situações de mau uso de poderes “discriminatórios” por parte de pessoas (órgãos) nem sempre preparadas para os exercer e que podem ser nocivas, manchando todo o esforço de um processo geralmente longo e penoso de transformar uma administração (Impissa, 2018, p. 32).

Para o autor, a descentralização pode dar azo a várias realidades institucionais que se configuram em três tipos de pessoas colectivas de direito público nomeadamente:

- ✓ *Pessoas colectivas de população e território*, tipo em que figuram estas últimas, no quadro organizativo moçambicano, portando, dispensável na presente abordagem;
- ✓ *Pessoas colectivas institucionais*, tipo em que cabem os institutos públicos, as fundações públicas, os fundos. Etc.

- ✓ *Pessoa colectiva associativa*, tipo onde figuram as associações públicas de natureza diversa cuja actividade que realizam interessam a colectividade e sejam reconhecidos pelo poder público.

2.9. Desígnios e fundamentos políticos da descentralização

Segundo Guambe (1998), a descentralização possibilita a participação directa do cidadão na tomada de decisão político-administrativa, reforçando a democracia participativa, ou, pelo menos, aproximam-o ao centro da decisão, por esse motivo, as decisões deixam de ser algo de imposição longínqua e obscura, para se tornar fruto da actividade pública de órgãos perfeitamente identificados e reconhecidos pelos cidadãos.

Neste âmbito, refere o autor que a descentralização fomenta a geração espontânea de escolas de quadros políticos e administrativos e força os quadros políticos locais a comunicar com as populações, potenciando laços de solidariedade e confiança mútua que beneficiará as próprias estruturas do Estado e os partidos nela representado, daí que os administradores sofrerão o controlo permanente das populações, reduzindo-se tendências para a ilegalidade e a má administração para não falar da corrupção.

Ainda reforça que descentralização reduz o perigo de desprestígio da administração e, concomitantemente, das estruturas do Estado, sendo que as populações deixam de ter incentivos para procurar resolução dos seus problemas fora das estruturas formais, passando a rever-se mais facilmente nestas. No entanto, saindo reforçadas as linhas consensuais e objectivas da actuação, sairão também reforçados os factores indutores da unidade nacional, bem como o diálogo com a chamada autoridade tradicional e a sua integração nas estruturas legalmente previstas.

Nesta perspectiva de ordem política ou de devolução a descentralização implica uma transferência final do poder de decisão e implementação da administração central para órgãos locais eleitos e um conjunto de técnicas de descentralização, como é o caso de delegação, privatização e desregulamentação, quando a descentralização implica uma transferência limitada de poderes de decisão e implementação da administração central para uma empresa ou agência do Estado, ou uma transferência parcial de tais poderes para uma companhia privada ou comunitária. Alguns autores consideram que a descentralização ideal é um misto de descentralização administrativa, fiscal e política (Faria & Chichava, 1999).

Os autores referem que não tendo de subir e descer por canais inevitavelmente morosos, a decisão administrativa é tomada mais rapidamente, onde os agentes administrativos conhecerão, ou terão oportunidade de conhecer, o problema directamente *in loco*. Nesse sentido a decisão administrativa será mais fundamentada e eficaz, dado que os cidadãos terão acesso mais fácil à agência administrativa decisora, sendo a troca de informação e o diálogo mais fluente e as decisões, porque mais fundamentadas, adequadas e consensuais, serão acatadas com maior prontidão e menor resistência.

Ma também acrescentam que o número médio de fases e de intervenientes num processo administrativo gracioso diminui, por isso, as necessidades globais de agentes administrativos e, conseqüentemente, de gastos administrativos provocados por cada decisão torna-se mais fácil responsabilizar com clareza um órgão administrativo específico e, pelo cumprimento ou incumprimento dos deveres funcionais dos órgãos, os seus titulares serão facilmente diagnosticados pelos órgãos superiores de administração, bem como pelos particulares. Com a descentralização reduzem-se as hipóteses de dupla subordinação, contribuiu-se para a concentração de poderes de decisão e de execução numa só instância, evitando-se as possíveis disfunções em caso de separação e desagrava-se a tensão sobre os órgãos centrais do Estado, permitindo que se concentrem nas grandes questões nacionais.

Com o processo de descentralização ficam identificadas com clareza quais as receitas e as despesas dos beneficiários da descentralização. Preceituam-se responsabilidades no que toca à gestão das responsabilidades, incentivando o rigor na e no processo de desembolso de dinheiros públicos. Sendo que o conhecimento prévio dos recursos disponíveis, ainda por cima com publicidade, possibilitará e obrigará à planificação cuidadosa dos dispêndios e tendo em conta o pressuposto de que a disponibilidade de muitos recursos depende da sua boa cobrança, incentivará o ente descentralizado a melhorar os mecanismos de embolso e a reforçar a pressão sobre os contribuintes e, estes, por seu turno, sentir-se-ão legitimados a exigir melhores serviços, o que levará um acréscimo de produtividade de Administração, que por sua vez trará um aumento das receitas (Faria & Chichava, 1999).

No entanto, a rapidez e a eficiência da decisão administrativa produzirá um impacto sobre as unidades económicas do Estado ou das entidades locais, que se verão obrigadas a acompanhar o acréscimo de eficiência e produtividade e para, além disso, o acréscimo de eficiência e rapidez de decisão encorajará forças económicas privadas locais e exteriores a confiarem na

administração e a investir, uma vez que os seus cálculos de viabilidade passarão a fundar-se em elementos seguros no que respeita à reacção administrativa.

2.10. O Processo de Descentralização da Educação, uma tipologia africana

O fenómeno da descentralização não é novo no setor educacional, numerosos países do mundo estão a fazer mudanças radicais que capacitam pais e professores. Esta experiência internacional fornece os dados que permitem a construção de um tipo de descentralização educacional. Além disso, fornece uma série de lições aprendidas, o que sugere um modelo de descentralização "idealizado", mais susceptível de levar a um melhor desempenho educacional (Winkler & Gershberg, 2003).

Para os autores, o contexto africano é diferente do encontrado na Europa Oriental ou na América Latina. Os pais são menos alfabetizados, os sistemas bancários são menos desenvolvidos, as capacidades administrativas são mais fracas e as democracias são mais frágeis. Por outro lado, o fracasso do estado ensinou as pessoas a serem mais auto-suficientes e a desenvolver suas forças culturais, e a tradição das escolas missionárias é um modelo familiar e alternativo.

A descentralização da educação em África passa da distância de uma desconcentração bastante limitada das funções dos escritórios centrais do Ministério da Educação para seus escritórios regionais com vista o financiamento das comunidades e o gerenciamento de suas próprias escolas. Alguns países transferiram a educação para os governos regionais, e outros o transferiram para os governos locais e ou conselhos comunitários. No entanto, a descentralização mais comum e mais bem-sucedida não é o resultado da política do governo, mas sim a consequência do fracasso do governo em fornecer os serviços mais básicos (Winkler & Gershberg, 2003).

No entanto, pode-se corroborar que, pese embora estes constrangimentos, a experiência africana apresenta uma descentralização educacional cada vez mais rica. Este facto verifica-se pelas iniciativas de participação das comunidades, assim como no empoderamento. Mesmo reconhecendo-se que, as comunidades tenham pouca intervenção na tomada de decisões sobre ensino escolar.

Mas no geral, a maioria das tipologias de descentralização começa com desconcentração, delegação e privatização dos processos educativos. Sobretudo, quando a descentralização da educação faz parte de uma descentralização do governo central (Winkler & Gershberg, 2003).

Quadro 1. Exemplos de países que implementaram o processo de descentralização educacional em África

Tipo de descentralização Educacional	Países
Desconcentração	Tanzânia, Uganda
Devolução às Regiões	Ethiopia, Nigéria, South Africa
Devolução às localidades	Tanzania, Uganda
Delegação explícita nas escolas	Burkina Faso, Mali, Senegal

Fonte: Winkler & Gershberg, (2003)

2.11. O Processo de Descentralização da Educação Moçambicana

O Estado moçambicano está a reestruturar-se segundo uma lógica de descentralizar poderes para os níveis local e autarquico (...). Assim, “pensa-se que uma das formas de reconhecer a diferenciação entre indivíduos e grupos sócio-culturais de Moçambique seria conferir maior grau de autonomia aos órgãos locais de decisão. A gestão das escolas não poderia continuar a ser uma ilha no meio deste processo de descentralização” (Castiano, 2005, p. 49).

Castiano (2005) citando o relatório arrebatado “A modernização da administração da educação resume-se na ideia de uma estrutura flexível orientada para a definição e supervisão de políticas e estratégias”o MINED como entidade central do processo de educação passaria a ser um organismo de definição e supervisão de políticas de educação.

Para gerir as mudanças foi criado o Gabinete de Gestão de Mudanças, definindo-se como objectivos principais da modernização: (a) a melhoria da eficiência e qualidade de serviços, (b) a adequação da estrutura do MINED aos recursos humanos, (c) a optimização dos mecanismos de articulação e controle e tornar a circulação da informação mais efectiva por meio dos sistemas tecnológicos modernos. Contudo, o relatório apresenta como visão “Garantir e promover um sistema educativo que responda às necessidades e expectativas dos moçambicanos e seja consistente com as exigências da sociedade moçambicana” (MINED, 2003, p. 8).

E quanto aos objectivos, reafirma alguns como: (a) aumentar as oportunidades educativas a todos os moçambicanos em particular às mulheres, (b) melhorar a qualidade da educação e (c) porém, em parte redefinido o terceiro eixo que fica assim: desenvolver um quadro institucional e financeiro sustentável (MINED, 2003).

Volvidos estes anos todos os esforços empreendidos reduziram-se a nada, pois com a posse do novo governo em 2005 fez regredir o processo ao sistema vigente após a independência.

O ciclo sempre fecha, antes de começar uma nova fase. Hoje (2005) voltamos a mudanças de 1976. Pois, a última transformação organizacional e administrativa, verificada na sequência da tomada de posse do novo governo em Janeiro de 2005 consiste na “reunificação” dos sectores de cultura e do ensino superior ao antigo Ministério da Educação e Cultura (Castiano, 2005, p. 56).

O sucesso do processo de descentralização em Moçambique, em particular do sector da educação dependerá fundamentalmente da participação e do envolvimento das massas na gestão dos recursos locais. As experiências mostram que o processo é pouco desenvolvido, sendo deficiente a interacção e articulação da informação entre as autoridades locais e seus cidadãos, assim como destes com os partidos políticos, e que há uma frequente falta de informação sobre os serviços educativos e muito baixo contacto popular com os departamentos e serviços dos mesmos.

Nota-se que, nos últimos anos, tem-se transferido gradualmente os poderes relativos à gestão e processos administrativos referentes à EB aos municípios passando esta a ser tutelada pelos mesmos. Todavia, a que reconhecer como sustenta Mainardes (2006), que relação fazem os profissionais que actuam no contexto da prática dos textos da política e a prática. Uma vez que este processo envolve resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.

2.12. A Escola do Ensino Básico em Moçambique

Segundo o PCEB (2004), em 1983, Moçambique introduziu o Sistema Nacional de Educação (SNE) através da lei 4/83⁴, de 23 de Março e revista pela lei 6/92, de 6 de Maio. A introdução do SNE foi gradual (uma classe por ano), tendo-se iniciado com a primeira classe em 198.

Segundo Castiano et al (2005) esta lei surgiu para responder de forma rápida e clara á necessidade de quadros para a implementação do Plano Prospectivo Indicativo (PPI)⁵, dado que este demandava a existência de técnicas profissionais, com alta capacidade científica.

A lei 4/83 significou uma ruptura radical com a educação colonial. Há uma transformação radical do anterior sistema (colonial), tendo estado ao serviço do colonialismo português. Entretanto, podemos notar que o ensino deixa de ser discriminatório, no sentido de deixarem de existir dois sistemas diferentes para diferentes grupos sociais, para desempenharem diferentes funções sociais. Surge um só sistema, em que o Estado se torna num único actor interveniente.

Segundo Buendia (1995) a escola do pós - independência não conseguiu superar totalmente o autoritarismo da escola colonial, levando-a impor e não a propôr, discutir, dialogar os valores, as diferentes concepções políticas, económicas e culturais. Analisando a implementação do SNE, a guerra entre a RENAMO⁶ e o poder instituído trouxe enormes constrangimentos, implicando o encerramento de um número significativo de escolas (Mazula, 2005, p. 83).

Em 1992 um marco importante na educação verifica-se no País, com a aprovação da lei 6/92 sobre o SNE. Esta lei por meio da revogação, pós-fim a anterior lei 4/83, que criou o SNE e que tinha como objetivo fulcral formar o homem novo. Entretanto, a nova lei refere na sua introdução, reajustar o quadro geral do sistema educativo e adequar as disposições contidas na lei 4/83. De entre vários princípios o sistema nacional de educação advoga a educação como um direito e dever de todos cidadãos e que legislativamente o estado permite a participação de várias entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo. No entanto, o estado organiza e promove o ensino, como parte integrante da acção educativa nos termos definidos na Constituição da República.

⁴Cria o Sistema Nacional de Educação (SNE) e estabelece os fundamentos, princípios e objectivos da Educação na então República Popular de Moçambique.

⁵A lei 4/83 surge no âmbito do Plano Prospectivo Indicativo, (PPI) elaborado pelo governo para fazer face aos desafios do desenvolvimento do País na década oitenta.

⁶RENAMO - movimento armado, que se rebelou contra a orientação socialista adoptada depois da independência.

2.13. Princípios filosóficos e políticos da educação básica

De entre vários objectivos do Sistema Nacional de Educação depreendemo-nos com a necessidade da erradicação do analfabetismo, cujo fim é proporcionar a todo o povo o acesso ao conhecimento científico e desenvolvimento pleno das suas capacidades. O desígnio anterior é subsidiado pela garantia do ensino básico a todos os cidadãos, respeitando sobre tudo o desenvolvimento do País e, implementando progressivamente a escolaridade obrigatória;

Do ponto de vista de preparação para o mercado de emprego constitui desígnio do sistema nacional de educação o asseguramento a todos os moçambicanos o acesso a formação profissional, adotando mecanismos pedagógicos que visem proporcionar aos cidadãos uma sólida preparação científica, técnica, cultural e física e uma elevada educação moral cívica e patriótica, deste desígnio depreende-se a necessidade de formar o professor como educador e profissional consciente, com profunda preparação científica e pedagógica, capaz de educar aos jovens e adultos, bem como formar cientistas e especialistas devidamente qualificados que permitam o desenvolvimento da produção e da investigação científica e sobre tudo desenvolver a sensibilidade estética e capacidade artística das crianças, jovens e adultos, educando-os no amor pelas artes e no gosto pelo belo.

No que diz respeito ao Ensino Primário, o artigo 11 da lei n.º 6/92 de 6 de Maio sobre o SNE, o ensino primário prepara os alunos para o acesso ao ensino secundário e compreende as sete primeiras classes, subdivididas em dois graus, sendo o 1.º grau da 1.ª a 5.ª classe e o 2.º grau, 6.ª e 7.ª classe.

A luz dos objectivos gerais do SNE, o Ensino Básico, através do seu plano curricular (2008, 20/21), compreende fundamentalmente a necessidade de proporcionar a criança um desenvolvimento integral e harmonioso, capacitando-a oportunamente com os jovens e o adulto com um conjunto de padrões de conduta, que a tornarão um membro activo e exemplar na sua comunidade e um cidadão responsável na sociedade.

Desta, emerge a essência de capacitar a criança, o jovem e o adulto para desenvolver valores e atitudes positivas para a sociedade em que vive, o que se espera através de criação de oportunidades para a apreciação da sua cultura, incluindo a língua, tradições e padrões de comportamento, substanciando-se sobre tudo pela garantia de estabelecer um contacto profícuo com o meio em que vivem, isto é, conheçam as leis da natureza, a sua comunidade, o País e o mundo.

E com vista a se adaptarem ao mundo em mudanças constam como objetivos do ensino básico a necessidade de ajudar a criança, o jovem e o adulto a desenvolver plenamente as suas potencialidades, encorajando-os a observar, reflectir e desenvolver um sentido de crescente autonomia e autoestima, donde o desenvolvimentoda imaginação, da criatividade e o gosto pelas artes revelam-se esferas importantes.

E para garantir a inserção comunicacional resulta importante estabelecer mecanismos que consolidem a capacidade de comunicar claramente em línguas Moçambicanas e/ou locais e em Língua Portuguesa, tanto na escrita como na oralidade e,através destas proporcionar o conhecimento dos direitos e deveres do cidadão, promover o conhecimento e o respeito pelos órgãos do Estado e símbolos da pátria moçambicana,educar a criança, o jovem e o adulto na prevenção e combate contra a droga e as doenças, particularmente as endémicas e epidémicas, tais como a malária, a cólera, o SIDA e outras de transmissão sexual.

No que faz referência às inovações foram propostas no PCEB, os ciclos de Aprendizagem; o Ensino Básico Integrado; o Currículo Local; a Distribuição de Professores; a Promoção Semi-automática e a Introdução de Línguas Moçambicanas, do Inglês, de Ofícios e de Educação Moral e Cívica (PCEB, 2008, p. 21).

O currículo do Ensino Básico⁷ tem sete (7) classes organizadas em dois (2) graus. O 1º grau, esta dividido em dois (2) ciclos, sendo o 1º correspondente a 1ª e 2ª classes e o 2º, a 3ª, 4ª, e 5ª classes. O 2º grau compreende a 6ª e 7ª classe correspondentes ao 3º ciclo. O ingresso para o Ensino Básico é feito aos seis (6) anos de idade, devendo o aluno conclui-lo, em principio aos doze (12) anos (PCEB, 2008).

Quadro 2. Organização da estrutura curricular em Moçambique

Idade (anos)	6	7	8	9	10	11	12
Classes	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª
Ciclos	1º		2º			3º	
Grau	1º					2º	

Fonte: PCEB, 2004

⁷ O ensino pré-escolar não e parte integrante da escolaridade regular com a lei 6/92, de 6 de Maio. A rede do ensino pré-escolar é constituída por instituições públicas, privas e comunitárias, cuja criação cabe a iniciativa dos órgãos governamentais ao nível central, provincial ou local e de outras entidades colectivas ou individuais, nomeadamente, associações de pais e de moradores, empresas, sindicatos, organizações cívicas, confessionais e de solidariedade (PCEB, 2004, p.25).

Este capítulo apresentou a revisão da literatura usada tendo em conta os objectivos e as perguntas de pesquisa descritos no primeiro capítulo. O mesmo evidenciou que a abordagem da descentralização da educação ao nível de diversos estudos analisados e tendo em conta o contexto moçambicano, nenhum dos estudos analisa o processo de implementação da descentralização a luz do Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto, razão pela qual assenta a relevância do estado da arte referenciado no capítulo. Igualmente, o capítulo apresentou o enquadramento conceptual da política de descentralização e da descentralização d educação. Descreveu, no entanto, a origem do conceito de descentralização tendo em conta as diversas perspectivas que o mesmo foi tendo até o seu enquadramento na área da educação. Todavia a descentralização promove a repartição de atribuições entre o Estado e várias outras pessoas (colectivas públicas ou privada de finalidade pública) criadas ou reconhecidas por lei, podendo entre outras, resultar nas seguintes vantagens; garantir o respeito e do exercício das liberdades e criatividade locais, abrindo-se espaço para a limitação do absolutismo do poder central, podendo-se lograr muito mais vantagens em benefício das comunidades locais; assim como, proporcionar soluções mais vantajosas e acertadas em termos de custo-eficácia em relação da centralização pelo facto de parte considerável de órgãos de decisão poderem estar em contacto permanente com a realidade em que se devem implementar medidas, soluções e intervenções concretas.

No entanto, este enquadramento teórico foi analisado tendo em conta o conceito de revolução passiva de Gramsci entendida como ferramenta de explicação histórico-política de factos sociais contemporaneos ao marxista italiano, mantendo a sua característica principal, qual seja, a modernização do Estado através de uma srie de reformas e gurras, procurando evitar, assim, uma roptura revolucionaria.

CAPÍTULO III: METODOLOGIA

Terminado o capítulo da fundamentação teórica, segue-se o capítulo da abordagem metodológica, onde fez-se a descrição dos procedimentos que foram seguidos para a concretização do trabalho de pesquisa tendo em conta a dar resposta aos objectivos e as perguntas de pesquisa que orientaram o estudo. O mesmo compreende a abordagem metodológica (método de estudo), universo da pesquisa e amostragem, técnicas de recolha de dados, limitação de estudo, validade e fiabilidade e questões éticas.

3.1. Abordagem Metodológica

3.2. Método de estudo

A maioria dos estudos em ciências sociais é limitada pelas características próprias dos sujeitos, pelos instrumentos de análise empregues, pela disposição dos indivíduos envolvidos, pelo factor tempo (período em análise, bem como tempo disponível para fazer a pesquisa), e pela natureza do próprio estudo. Tratando-se de um estudo assente nos conceitos de revolução passiva de Gramsci e ciclos de políticas de Ball e Bow houve a necessidade de associar aos dados escritos, outras fontes de informação.

O presente estudo, tomou um viés qualitativo, como descreve Richardson (2008) o mesmo tornou-se vantajoso na medida em que é aplicado em estudos que descrevem a complexidade de um determinado problema; mas também em compreender e interpretar certas variáveis; analisar e classificar processos dinâmicos vividos por determinados grupos sociais, bem como nos estudos que procuram o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. A nossa premissa foi de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objectivo e a subjectividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Isto significa que no estudo consideramos que a interpretação dos fenómenos e a atribuição de significados foram básicas na análise de dados. Por fim, pretendemos dizer que na pesquisa não medimos eventos o ambiente natural foi a fonte directa para colecta de dados.

Neste sentido, assumimos o método qualitativo o mais viável, pois permitu-nos explorar as técnicas de observação e entrevistas devido a propriedade com que estes instrumentos penetram na complexidade do problema.

No entanto, a pesquisa baseou-se nos conceitos de revolução passiva de Gramsci e nos contextos de produção do texto e o da prática que constituíram estrutura epistemológica e

metodologica de Ball e Bowe (Mainardes, 2006) centrado-se em ciclos de políticas. No caso vertente, no contexto de produção do texto percebemos claramente a distinção entre a política como texto e política como discurso, ou seja, a conceituação de política como texto baseando-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas. E por outro lado compreendemos os textos das políticas que têm uma pluralidade de leituras em razão de pluralidades de leitores. Mas também, porque os textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política.

No contexto da prática compreendemos onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original, ou seja, compreendemos os discursos e as práticas institucionais que emergem do processo de implementação da política de descentralização pelos profissionais que actuam ao nível das escolas (Mainardes, 2006).

Igualmente percebemos por um lado o exame das várias facetas e dimensões da política de descentralização e suas implicações e por outro lado as interfaces da política com outras políticas sectoriais e com o conjunto das políticas. Pelo que tomamos as políticas locais ou a amostra da pesquisa como apenas um ponto de partida para compreender questões mais amplas da implementação da política de descentralização.

3.3. Método de Análise de Estudo de Caso

O método de estudo de caso na presente pesquisa envolveu a recolha de informação suficientemente relevante para descrever e analisar a situação específica da implementação da descentralização com vista a compreender e explicar com maior detalhe os principais problemas, acontecimentos e ou decisões tomadas num contexto específico e num determinado período de tempo, no caso vertente de 2006 a 2016. Esta orientação específica no foco da análise permitiu obter dados mais detalhados e úteis na compreensão do problema e das razões que explicaram a sua ocorrência. Contudo, apesar das vantagens que o método de estudo de caso ou monográfico trouxe, foi limitado por restringir-se num único estudo de caso, razão pela qual, os resultados da presente pesquisa não podem ser generalizados (Marconi & Lacatos, 2005).

De referir que a maior parte da informação que consta da presente pesquisa recolhida no campo, deriva de instituições e pessoas ligadas e ou envolvidas directamente ao processo de descentralização de educação. Daí o uso de discussões com os entrevistados ao nível do

MINEDH, Direcção da Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade de Maputo; CMCM, assim como nas escolas do Ensino Primário.

3.4. Universo da pesquisa e amostragem

“Estes dois elementos envolvem informações acerca do universo a ser estudado, da extensão da amostra e da maneira como serão seleccionadas” (Gil, 2008, p. 163). Sendo a população (ou universo da pesquisa) a totalidade de indivíduos que possuem as mesmas características definidas para um determinado estudo (Silva & Menezes, 2001).

Assim, a população (ou universo da pesquisa) da presente pesquisa foi constituída pelos intervenientes do processo de descentralização desde o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano até a escola; assim constituídos; 03 especialistas do Ministério da Educação Desenvolvimento Humano, 03 especialistas da Direcção de Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade Maputo, 03 especialistas do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, 30 Directores e 50 Professores das EPC`s.

A amostra é tida como subconjunto extraído da população ou universo. Nesta perspectiva, pode-se entender por amostra a parte da população ou do universo seleccionada de acordo com uma regra ou plano. Nesta perspectiva, para a presente pesquisa, a definição da amostra e a selecção dos entrevistados obedeceu ao critério de amostragem não probabilística intencional (por conveniência). Pois ao optarmos por esta técnica, interessou-nos a (opinião, acção, intencção) de determinados elementos da população, ou seja, dirigimo-nos àqueles que, pela função desempenhada, o cargo ocupado, e ou prestígio social, exercem funções de liderança, sendo que os mesmos não têm a mesma probabilidade em serem seleccionados (Markoni & Lakatos, 2002).

Portanto, pelo facto deste método não privilegiar uma selecção aleatória dos entrevistados, os resultados da pesquisa não podem ser generalizados para outros casos semelhantes. Assim a amostra foi composta por; um (01) especialista do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, um (01) especialista do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, um (01) especialista da Direcção da Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade de Maputo, dez 10 directores e 20 professores das EPC`s de Lhanguene Piloto e Unidade 10 (DM Nhamankulo); Mavalane “A” e Hulene “A” (DM Ka Mavota); Maguiguana e Unidade 25 (DM Ka Maxakeni); Completa do Alto Mae e 3 de Fevereiro (DM Kanfumo); Malhazine e Jardim (DM Ka Mubukwana), como ilustra o quadro seguinte.

Quadro 3. Distribuição da Amostra por Sexo e Nível Académico

N. Ordem	Representantes	Amostra	Sexo		Nível académico
			H	M	
01	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano	01	01		Doutorado/Mestre/Licenciado
02	Direcção da Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade de Maputo	01	01		Doutorado/Mestre/Licenciado
03	Conselho Municipal da Cidade de Maputo	01	01		Doutorado/Mestre/Licenciado
04	Directores das Escolas Primárias e Completas (Ensino Básico)	10	05	05	Licenciados
05	Professores das Escolas Primárias e Completas (Ensino Básico)	20	10	10	Licenciados e níveis anteriores
Total		33	18	15	-----

Fonte: Benzane (2018)

3.5. Técnicas

A presente pesquisa foi desenvolvida em duas perspectivas sendo a primeira o uso do estudo bibliográfico e o segundo o estudo documental.

3.5.1. Estudo Bibliográfico

A pesquisa bibliográfica consistiu na consulta de material constituído por livros e artigos científicos. Esta pesquisa permitiu obter informação geral e necessária sobre o processo de descentralização da educação e sua relevância em Moçambique, o que nos permitiu compreender o caso específico do Município de Maputo. A informação obtida através deste estudo foi submetida à análise pormenorizada por via de leituras exploratórias, selectiva, analítica e interpretativa. Estes procedimentos visavam identificar as informações constantes no material impresso e estabelecer relações assimétricos com o problema em estudo. O que permitiu a cobertura de vastos aspectos relacionados a descentralização. A pesquisa bibliográfica permitiu igualmente uma vasta revisão da literatura sobre a descentralização e descentralização da educação, como evidenciam as referências bibliográficas (Gil, 2002).

Ademais, permitiu-nos a cobertura e a compreensão do processo de descentralização muito mais do que aquela que poderíamos pesquisar directamente. Esta vantagem tornou-se

particularmente importante uma vez que conseguimos uniformizar os dados dispersos. Mas também porque não haveria outra maneira de conhecermos os factos passados se não com base em dados bibliográficos.

3.5.2. Estudo Documental

A pesquisa documental consistiu na análise e estudo de informações, dados brutos e documentos (como estudos produzidos em relatórios, legislação e decretos, normas, pareceres, cartas, memorandos, autobiografias, jornais, revistas, discursos, roteiros de programas de rádio e televisão, estatísticas e arquivos escolares ...) relacionados com a descentralização. Tratou-se de materiais que não receberam nenhum tratamento analítico (Gil, 2002). A análise e o estudo de dados contidos nos diversos documentos consultados constituíram o apuramento, classificação e justificação dos factos.

No entanto, a escolha da pesquisa documental deveu-se as seguintes vantagens; primeiro por considerar que os documentos constituem fonte rica e estavel de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, foram de grande relevância para a presente pesquisa. A outra vantagem tem ver com o seu custo, como a análise dos documentos, em muitos casos, além da capacidade do pesquisador, exigiu apenas disponibilidade de tempo, o custo da pesquisa tornou-se significativamente baixo. Mas também o de não exigir contacto com os sujeitos da pesquisa, pois é sabido que em muitos casos o contacto com os sujeitos é difícil ou até mesmo impossível. Em outros, a informação proporcionada pelos sujeitos é prejudicada pelas circunstâncias que envolvem o contacto (Gil, 2002).

Portanto, os dados obtidos a partir desta pesquisa ajudaram na reelaboração do problema e objecto de estudo, bem como na consolidação do conhecimento sobre o processo de implementação da descentralização no município de Maputo.

Quadro 4. Tipo de documentos e seu objectivo no estudo

Tipos de Documentos	Nome do documento	Objectivo de documento no trabalho
Explicitos e Objectivos	Lei n.º 4/83 de 23 de Março	Analisar os objectivos da lei a luz do ensino primário
	Lei n.º 6/92 de 6 de Maio	
	Lei n.º 2/97 18 de Fevereiro	Descrever o processo de implantação das autarquias em Moçambique
	Decreto 33/2006, de 30 de Agosto	Objecto da transferência do ensino primário do Estado para a tutela dos Municípios (Maputo)
	Decreto 46/2011 de 21 de Setembro	
Subjectivos e Interpretativos	Plano Estratégico da Educação e Cultura 2006-2010/11	Processo de transferência de tomada de decisões dos níveis centrais aos locais
	Acordo de parceria entre a o Ministério da Educação e Conselho Municipal de Maputo, celebrado em Maputo no dia 30 de Julho de 2010.	Compreender os passos dados para a materialização do processo de transferência
	Acordo de Transferência de Funções e Competências do Sector da Educação e Cultura para Autarquia Local de Maputo. Adenda nº 1	
De orientação e apoio	a) ⁸	-----

Fonte: Benzane (2018)

⁸ Ao nível do MINEDH, MAE/MAEFP, DPEDH Cidade de Maputo não foram produzidos documentos orientadores e de apoio para a materialização do processo de transferência, assim como ao nível das escolas do ensino básico.

3.5.3. Entrevistas Semi-Estruturadas

“A entrevista é uma técnica de colecta de dados ou informações que consiste num diálogo entre o entrevistador e o entrevistado tendo como base um interrogatório” (Martins, 2000, p. 44). Nesta conformidade, a entrevista consistiu numa técnica eficaz que permitiu o contacto com algumas lideranças, com vista a recolha de informação por meio de anotações e gravador.

As entrevistas semi-estruturadas consistiram na entrevista de duas a três pessoas nas instituições seleccionadas, cujo objectivo, foi de compreender suas opiniões atinente a implementação do processo de descentralização desde as estruturas centrais aos locais. O número reduzido dos entrevistados permitiu a todos terem oportunidade de falar de forma aberta sobre o assunto. Pelo que, para obtermos vários pontos de vista das pessoas consultadas, ou seja, a exprimirem livremente as suas opiniões, as entrevistas que decorreram no município de Maputo durante a realização do trabalho de campo nos meses de Agosto a Outubro⁹, foram guiadas na base de um guião de questões flexíveis, previamente elaborado como refere Markoni e Lakatos (2005) que o investigador tem liberdade de fazer perguntas com vista a obter alguns esclarecimentos. No entanto, o guião foi usado para garantir a busca dos aspectos centrais da pesquisa, evitando o desvio do seu foco, pelo que os entrevistados tiveram a possibilidade de ampliar suas respostas. Assim, o nosso papel foi o de facilitar e gravar a conversa. Os depoimentos colhidos nas entrevistas foram complementados e cruzados com as experiências que foram captadas no terreno, conferindo assim uma maior dinâmica na realização da pesquisa.

Para operacionalizar a pesquisa foram formados grupos (sobretudo nas escolas) ao nível dos 5 distritos municipais seleccionados nomeadamente; Nhamankulo, Ka Mavota, KaMaxakeni, KaMfumo e KaMubuKwana, incluindo especialistas do MINEDH, CMCM, Direcção de Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade de Maputo, totalizando um universo de 33 pessoas entrevistadas.

Através de discussões abertas e de *face-a-face* entre os membros dos grupos acima descritos, foi possível obter uma variedade de informação sobre o processo de descentralização da educação no município de Maputo; a composição e funcionamento dos órgãos centrais e locais, a organização social, o capital humano e social do local estudado, bem como, as percepções

⁹ Importa referir que antes do período em alusão, durante a frequência do programa de pós-graduação no pretérito ano de 2016, foi feita uma pesquisa exploratória que serviu para contextualizar o projecto de pesquisa.

sobre outros factores que dificultam a implantação da gestão das escolas do ensino básico no município de Maputo.

De referir que as entrevistas semi-estruturadas foram igualmente direccionados a cerca de 3 especialistas das instituições ligadas ao processo de descentralização nomeadamente; MINEDH, CCM e Direcção de Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade de Maputo. Estas visavam a obtenção de dados sobre a produção do texto de descentralização e como este foi recebido ao nível das escolas do ensino básico. As respostas obtidas através destas entrevistas semi-estruturadas foram comparadas com as que foram dadas aos 30 membros dos grupos constituídos, de modo, a se tirar ilações e permitir o cruzamento necessário dos dados obtidos.

3.5.4. Observação não Participante

A observação não participante consistiu na interação do autor, na vida das escolas seleccionadas, procurando observar os seus padrões de vida, interacções, relacionamentos, hábitos, comportamentos e as actividades diárias. Como refere Marconi e Lakatos (2005) tratou-se de observação participante artificial pelo facto de o pesquisador ter integrado nos grupos investigados, com o intuito de obter informações, o que difere com a observação natural onde o pesquisador e ou observador pertence a mesma comunidade estudada e ou pesquisada. A utilização deste instrumento viabilizou a obtenção de dados empíricos úteis para uma melhor compreensão sobre a vida das escolas, assim como do município, suas principais preocupações e capacidade de busca de soluções locais, sobretudo no que concerne a descentralização da educação.

3.6. Limitações do estudo

Tendo em conta a complexidade do trabalho, algumas dificuldades encontramos ao longo do caminho, ou seja, na elaboração do mesmo, na primeira perspectiva deparamo-nos com a exiguidade de estudos específicos que abordam sobre o tema a nível do contexto da nossa realidade e que no entanto, julgamos que poderiam-nos fornecer mais elementos para a elaboração do problema de pesquisa. Mas também em relação ao trabalho do campo houve dificuldades em aceder documentos de orientação a nível do MINEDH, bem como ao nível das escolas que de certa forma poderiam ter enriquecido ainda mais a pesquisa.

3.7. Validade e Fiabilidade

A construção e administração dos instrumentos de pesquisa obedeceram alguns critérios de validade (1) foram considerados os critérios sobre os quais referem que um instrumento de pesquisa deve ser compatível com a problemática e a finalidade da pesquisa. Assim os instrumentos utilizados na pesquisa foram elaborados na base das perguntas de pesquisa e dos objectivos definidos (Banyankindiye, 2012). (2) para garantir a validade e objectividade na construção de guião de entrevistas, a elaboração dos instrumentos de pesquisa teve em conta a perspectiva de que, o construtor dos instrumentos de pesquisa deve basear-se numa revisão da literatura que trata do mesmo assunto e, em caso de necessidade, consultar outros instrumentos que foram utilizados por outros pesquisadores na mesma área. Assim, o investigador explorou de forma profunda a literatura que aborda questões de descentralização de educação e tendo se inspirado nos instrumentos usados no estudo de (Vieira, 2004). (3) os instrumentos foram igualmente submetidos ao supervisor para efeitos de estruturação. Estes procedimentos permitiram garantir a validade interna, ou seja, a capacidade de responder o guião de entrevistas propostas inicialmente e a validade externa.

A fiabilidade de um instrumento de pesquisa é medida pela sua capacidade de alcançar os mesmos resultados quando usados por um outro pesquisador num outro momento estudando o mesmo fenómeno. Tratando-se um estudo de caso, não é fácil garantir a fiabilidade uma vez que os momentos, os especialistas, directores e professores investigados não poderão ser replicados ou reconstituídos com as mesmas características num outro momento da pesquisa (Yin, 2009). Entretanto, para colmatar esta situação, foi necessário recorrer à triangulação, cruzando informações obtidas de análise documental, da revisão da literatura, da observação não participante e das entrevistas para tirar conclusões (Mutimucio, 2009).

3.8. Questões Éticas

A presente pesquisa foi realizada dentro da observância de questões éticas. Primeiro através da Ética Principlista de Beauchamp e Childress (2000) houve diálogo com as pessoas envolvidas no estudo (especialistas, directores de escolas e professores), pelo que foram direccionadas cartas as instituições seleccionadas, acompanhadas de respectivo credencial emitida pela FACED-UEM, com vista a solicitar permissão para a realização da pesquisa (entrevistas). Segundo, a Ética Deontológica de Kant (1960) onde os participantes envolvidos no estudo foram formalmente avisados com antecedência para as entrevistas, o que garantiu a livre

participação destes no estudo assim como o anonimato das suas respostas e por último (terceiro) a Ética Utilitarista de Mill (1960) onde os participantes envolvidos no estudo foram os primeiros beneficiários da divulgação dos resultados da pesquisa. No entanto, foi através das três perspectivas, acima descritas em que esteve assente o trabalho, procurou-se, no entanto, não causar danos materiais e ou moral aos participantes envolvidos directa ou indirectamente na pesquisa.

Em suma, este foi um dos capítulos mais importantes deste trabalho de pesquisa, na medida em que, operacionalizou a pergunta de pesquisa e os seus objectivos. Assim, na base deles foram seleccionados e descritos neste capítulo, os métodos e os instrumentos utilizados para a sua obtenção, designadamente; *(a)* métodos – método qualitativo e o de análise de estudo de caso; *(b)* técnicas – a pesquisa bibliográfica, documental, entrevistas semi-estruturadas e observação não participante.

CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE, INTERPRETAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No capítulo precedente fez-se a descrição dos procedimentos para a concretização da pesquisa, ou seja, da abordagem metodológica onde descreveu-se a metodologia usada, assim como, os instrumentos para a recolha de dados.

Este capítulo apresentação, análise, interpretação e discussão dos resultados baseou-se nos dados recolhidos através das entrevistas com os especialistas, directores e professores de escolas do ensino primário confrontando-os com a análise documental. O mesmo apresenta (1) O Processo de Descentralização no município de Maputo: Contexto Praxiológico no Desenvolvimento da Política de Descentralização e (2) Materialidade no Desenvolvimento da Política de Descentralização.

4.1. O Processo de Descentralização na Cidade de Maputo: Contexto Praxiológico no Desenvolvimento da Política de Descentralização

A descentralização em Moçambique é um processo recente. O País herdou do passado colonial uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização, isto é, o princípio do poder de decisão administrativa reservado aos órgãos superiores da administração central (Coelho, 2004). O processo de construção da política de descentralização da administração pública em Moçambique inicia nos finais da década 80 visando à agilização dos processos de Planificação e Gestão do Desenvolvimento Local no País. E que uma das áreas chave deste processo é a modernização dos instrumentos de programação de recursos públicos aos níveis provincial, distrital e ou municipal, acompanhado de ensaios de articulação entre a administração do Estado e as comunidades locais (MAE, 2003).

O carácter autoritário do regime português, aliado à necessidade de forte domínio sobre as províncias ultramarinas, levou a que as denominadas estruturas municipais então existentes não fossem mais do que uma simples extensão do poder central, dado que não dispunham de verdadeira autonomia política e as suas competências e meios financeiros próprios eram reduzidos. Com a independência nacional houve a necessidade de reforçar a unidade nacional e a liderança do partido FRELIMO, para além do imperativo de atingir certas metas sociais, económicas e políticas, continuaram a aconselhar o centralismo da decisão administrativa. Não obstante a administração moçambicana consagrar ou potenciar alguma descentralização pela divisão administrativa em províncias, distritos e postos administrativos, funcionando

supostamente com base no poder popular, essa descentralização nunca funcionou, de facto. O poder de decisão cabia, em última instância, ao partido único, cuja estrutura era já em si muito centralizadora. A guerra civil acentuou ainda mais a tendência centralizadora e as limitações e incapacidade dos órgãos da administração local como refere (Faria & Chichava, 1999) citados por (Coelho, 2004);

“...a constatação do fracasso e incapacidade do Estado centralizador em promover o desenvolvimento socioeconómico e a modernização política funcionou, em parte, como catalisador para relançar a questão da descentralização” (Coelho, 2004, p. 101).

A constituição de 1990 consagrou a abertura política ao sistema multipartidarismo, ao princípio da descentralização¹⁰ e ao pluralismo social, ou seja, o espírito da Constituição de 1990 é pluralista no sentido que abre espaço para a actuação de associações e outros grupos de interesse, o que significa um alargamento da base de participação. “Relativamente à Moçambique, a abertura do espaço político, consagrada na Constituição de 1990, criou as bases para uma governação local assente em princípios democráticos de inclusão e participação local” (Forquilha, 2010, p. 31).

A implementação dos municípios como uma extensão do Sistema de Administração Pública moçambicana inscreve-se no quadro da Lei n.º 3/94¹¹ de 13 de Setembro. Todavia, a Lei em causa viria a ser revogada¹² após um processo amplo de auscultação e discussões parlamentares.

A emenda da Constituição da República através da lei 9/96, que introduz no capítulo sobre Órgãos Locais do Estado os artigos 188-198 sobre o Poder Local com o objectivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade. Estas

¹⁰ O princípio da descentralização foi acolhido na constituição de 1990 no artigo 116 que reza: “Nos diversos escalões territoriais, os órgãos locais do Estado asseguram a participação e decisão dos cidadãos em material de interesse da respectiva comunidade”, mas também a constituição de 1990 introduziu uma verdadeira revolução na história política do País, ao consagrar Moçambique, um Estado de direito, introduzindo o princípio de separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nos termos dos artigos 1; 30; 37 n.º 1, 2, 3 e 4; e 108; da constituição da república e também ao institucionalizar pela primeira vez, o poder local, reservando-lhe um título específico, introduzido pela lei 6/96 de 22 de Novembro (Simango, 1999:25).

¹¹A lei 3/94, foi aprovada por unanimidade pela Assembleia mono – partidária

¹²A revogação foi precedida por uma emenda constitucional em 1996 (Lei 9/96), que estabeleceu o actual quadro legal do poder e conduziu a aprovação, em 1997, da Lei 2/97 sobre as autarquias locais (Forquilha, 2010, p.31).

alterações à Constituição determinaram mudanças significativas ao previsto na lei 3/94 de 13 de Setembro.

Segundo Coelho (2004) o relançamento da questão da descentralização ganha um novo impulso, sobretudo, a partir das reformas económicas e sociais promovidas pelo Banco Mundial e da consequente introdução do PRE(S). Ao canalizar os principais desafios do pós-guerra para a reconstrução, o Governo de Moçambique reconheceu que, a menos que as energias da sociedade civil, o sector privado e as ONG pudessem ser efectivamente mobilizadas e coordenadas, o Estado não poderia desencadear sozinho um progresso efectivo do país. Pois tal implicaria encetar, ao mesmo tempo, processos de:

- Democratização, de modo a criar oportunidades genuínas de participação e envolvimento popular;
- Descentralização, de forma a assegurar que os órgãos regionais e locais do Estado tenham a autonomia e flexibilidade necessárias para tornar a participação ao nível local numa realidade significativa.

Em 1997 aprova-se a lei de Bases das Autarquias (lei n° 2/97, de 28 de Maio), a mesma orientou-se pelos seguintes princípios gerais:

1. Na organização democrática do Estado o poder local compreende a existência de autarquias locais; 2. As autarquias locais são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado; 3. As autarquias locais desenvolvem a sua actividade no quadro da unidade do Estado e organizam se com pleno respeito da unidade do poder político e do ordenamento jurídico nacional;

Como corolário da lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro, aprovou-se o Decreto n° 33/2006, o qual, no artigo 1 estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais, no âmbito das atribuições enumeradas no artigo 6 da lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Assim, as autarquias, são o resultado do processo de descentralização/devolução em curso no país desde 1996, são lideradas por um edil democraticamente para comandar o poder executivo (Conselho Municipal) da autarquia. A legislação estabelece áreas em relação as quais as autarquias tem responsabilidades, incluindo a educação. Nesta área as autarquias deveriam receber competências e poderes para a gestão de uma longa lista de áreas, incluindo a criação,

apetrechamento e administração de escolas primárias centros de alfabetização de adultos. Entretanto, a lei é cautelosa sobre o assunto, e determina que nem todas as responsabilidades serão transferidas às autarquias imediatamente, a transferência irá depender de um acordo entre o governo provincial e a autarquia na sequência de uma avaliação sobre as capacidades das autarquias (Afrimap, 2012).

No dia 21 de Dezembro de 2009, foi assinado o acordo no âmbito do processo de Transferência e Funções e Competência do Estado para autarquia local de Maputo entre o Governo da Cidade de Maputo e o Conselho Municipal de Maputo para a transferência da gestão dos Serviços Primários de Educação, do Estado para o município de Maputo.

Entretanto, segundo os especialistas da Direcção de Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade de Maputo, referiram que, com vista a materialização do Decreto n°33/2006, foi elaborado por um lado um plano de acção que consistiu em; a) Preenchimento de fichas de recursos a transferir do Estado para a Autarquia de Maputo; b) Definição do quadro do pessoal e levantamento de informações referentes ao estado físico dos edifícios escolares. De referir que as fichas que serviram para o levantamento do quadro do Pessoal possuem os seguintes dados: nome do funcionário, sexo, data do início de funções, carreira, classe, escalão, NUIT, idade, estado civil e BI. E por outro lado a ficha de levantamento do estado físico dos edifícios escolares que contem os seguintes dados: nome da escola, tipo de cobertura, alvenaria, aros, caixilhos, vidros, ferragens, pavimento, iluminação, sanitários, vedação, campos polivalentes, espaço para recreio, bloco administrativo, água, tipo de mobiliário, necessidades (reabilitação, reconstrução, ampliação, nova construção) e observações.

Do levantamento feito em 2009 a 2010 foram identificados 5.790 funcionários dos quais 4.528 docentes e 1.262 não docentes, provenientes de 150 escolas primárias completas (1ª a 7ª classes) das quais, 104 do ensino público e 46 do ensino privado. De igual modo, foi acordado que o Governo da Cidade de Maputo iria transferir para Autarquia, a verba alocada à Direcção de Educação e Cultura da Cidade, para o funcionamento das escolas acima referidas no exercício económico de 2010. Porém, a transferência da verba não aconteceu porque o Município estava ainda a criar condições para o efeito.

No caso de escolas que funcionam com dois níveis (ensino básico e secundário) em simultâneo, ao abrigo do decreto 30/2006, as duas partes acordaram definir formas de articulação e coordenação, que propiciem o desenvolver do processo pedagógico sem sobressaltos. Ainda no âmbito do acordo, ficou estabelecido que os salários dos funcionários a transferir, continuariam

a ser processados pela Direcção de Educação e Cultura da Cidade de Maputo até que fossem criadas condições efectivas para o efeito.

Entretanto, nota-se que a gestão financeira ainda está sob responsabilidade do Governo da Cidade, pois entende-se que os fundos do Estado devem ser geridos via e-SISTAFE. Pelo que a gestão do pessoal transferido para ignitar o processo de descentralização é feita pelo Município de Maputo e a componente salarial é suportada pelo Governo da Cidade.

Com vista a potenciar o acordo de 21 de Dezembro de 2009 atinente a transferência da gestão dos Serviços Primários de Educação, do Estado para o município de Maputo foi criada a Adenda número 1 cujo objecto é alteração do número 7 de Cláusula 2 do acordo de Transferência de Funções e Competências do Sector da Educação e Cultura para a Autarquia local de Maputo referente à “Recursos”.

No dia 30 de Julho de 2010 foi assinado o Acordo de Parceria entre o Ministério da Educação e o Conselho Municipal que se funda no artigo 25 da lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro, no n° 3 do artigo 7 do Decreto n° 33/2006, de 30 de Agosto, e na cláusula quinta do Acordo de Transferência de Funções e Competências do Sector da Educação e Cultura para a Autarquia Local de Maputo. Essa parceria fundamenta-se na regulamentação e a materialização efectiva dos processos de transferência de Funções e Competências do Sector da Educação e Cultura para a Autarquia Local de Maputo, sem perturbação do funcionamento normal do Ensino Primário.

No ano de 2011, através do Decreto n° 46/2011, de 21 de Setembro actualizou-se o Decreto n° 33/2006, de 30 de Agosto, que estabelece o quadro de transferência de funções e competências, do Estado para as autarquias locais. Ainda no mesmo Decreto no artigo 5 sobre a concretização de transferência, número 3 diz que as funções são progressivamente transferidas para as autarquias locais, no prazo de 5 anos. Este prazo é prorrogável automaticamente por períodos iguais.

Portanto, desde Abril de 2011, a cidade de Maputo havia formalizado a transferência da gestão das escolas primárias para o governo municipal. Desde Janeiro de 2010, o município de Maputo é responsável pela gestão de cerca de 150 escolas primárias e milhares de professores (Afrimap, 2012).

De referir que para além do Município de Maputo, outros municípios de um modo geral manifestaram intenção da transferência da gestão dos serviços primários de educação, tais

como; municípios da Matola, Xai-Xai, Inhambane, Maxixe, Massinga, Vilankulo, Beira, Dondo, Marromeu, Gorongosa, Chimoio, Gondola, Manica, Catandica, Quelimane, Pemba, Lichinga e Cuamba, cujos processos estão em análise a nível sectorial dos respectivos governos (MAEFP, 2015).

Quanto aos grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política de descentralização os especialistas afirmaram que a política foi resultado de um debate democrático ao nível da Assembleia da República, onde foi posteriormente aprovada. O que leva a considerar que todos os grupos foram representados por um lado, mas por outro lado percebe-se que ao nível das escolas existe um desconhecimento sobre a existência do Decreto nº 33/2006.

Pese embora, o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, tenha uma clara divisão de responsabilidades no que diz respeito à implementação de políticas públicas educacionais, cabendo aos órgãos centrais (Ministério através de direcções Nacionais) a concepção, difusão, monitoria e fiscalização, e aos órgãos locais (Serviços distritais e escolas) sobretudo o papel de execução. A estrutura organizativa hierárquica e a especialização ao nível das instituições subordinadas, direcções nacionais e departamentos do Ministério promovem a complementaridade dos serviços (Afrimap, 2012).

Em Moçambique, a descentralização, assim como as autarquias locais criadas no seu âmbito, foram o resultado da abertura do Estado ao mundo, simbolizando o marco da grande viragem política. Contudo, não se sabe se é isso que importa confirmar, se as autarquias têm um papel e autonomia que lhes permita coexistir com os actores internacionais, nomeadamente as ONG que actualmente se desdobram em projectos de desenvolvimento local. É basicamente nos anos 90 que aparecem atravessados por tendências complexas, nas quais se conjugam, e em alguns casos se confrontam, lógicas e níveis de regulação heterogéneos; são as firmas multinacionais a beneficiarem da abertura do espaço mundial, as instituições internacionais a surgirem, como por exemplo a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), e os mercados financeiros a internacionalizarem-se (Vieira, 2004).

Ademais, refere o autor que a abertura das fronteiras aos diferentes fluxos diminuiu o controlo dos Estados, que se tornaram mais fracos, e gerou a emergência de protagonismos locais que, no seu conjunto, envolveram um processo de redefinição das relações entre o centro e a periferia das diferentes regiões, países, ou zonas inteiras, que tendiam a ser excluídas desta

nova dinâmica económica. Pelo que os Estados perderam o papel autoritário e interventor que detinham nos destinos e rumos das políticas nacionais para passarem a ter voz as diferentes dimensões locais, que podem ir desde um mico espaço até uma região.

Assim pode-se entender que o processo de descentralização constitui uma estratégia para cumprir as obrigações impostas pela globalização dos sistemas políticos e, sobretudo, pelo BM e FMI.

No entanto, fica evidente que o processo de Descentralização em Moçambique iniciou em princípios dos anos 90 com o programa de reforma dos órgãos locais, como parte integrante de um conjunto de reformas políticas, económicas e administrativas em curso desde os anos 80. Apesar de motivado e iniciado internamente, o processo de descentralização foi e é ainda objecto de divisões internas, quer no seio do partido no poder, a FRELIMO, quer entre a FRELIMO e a oposição. Mas as dificuldades do processo não derivam apenas das resistências e diferenças políticas internas. Outros factores condicionam também o alcance, extensão e sucesso da descentralização, como a efectiva participação de todos os actores envolvidos, a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, dentre outras capacidades (Vieira, 2004).

Por exemplo, ao nível do município os especialistas afirmaram que o Conselho Coordenador é um órgão consultivo que se realiza anualmente sob liderança do Ministro que dirige o pelouro da Educação e Desenvolvimento Humano, e, tem como função coordenar as actividades do Sector, analisar a implementação das políticas e estratégias, e realizar o balanço dos programas e planos de trabalho. O mesmo constitui um momento de partilha e socialização das inovações contidas no Programa Quinquenal do Governo na Estratégia de Implementação, a curto, médio e longo prazos.

No entanto, dentre os participantes do Conselho Coordenador (membros do Consultivo do Ministério, Directores Provinciais e Directores Provinciais Adjuntos de Educação e Desenvolvimento Humano e Chefes de Departamentos Centrais do Ministério), e pessoal de apoio, oficiais de Órgãos Centrais do Governo, representantes de instituições de Ensino Superior, Directores de Escolas, Directores e Formadores dos Institutos de Formação de Professores. Nota se claramente que os especialistas de educação ao nível do município não fazem parte deste conselho todos os anos, o que lhes coloca a margem do processo de educação.

De referir que são objectivos do Conselho Coordenador; Avaliar o grau de realização das recomendações do Conselho Coordenador de cada ano anterior a que se realiza; apreciar os

PES (Planos Económicos Sociais; assim como reflectir sobre os Planos Estratégicos do Sector da Educação.

Quanto ao aspecto que faz referência aos documentos sobre descentralização ao nível central, assim como ao nível local, há vozes que pensam que o Governo, a nível central, não ter produzido normas e regulamentos apropriados revelou-se, por conseguinte, um grande obstáculo ao normal funcionamento das autarquias, se não vejamos; os Municípios bem-sucedidos, de um modo geral, ignoraram a falta de regulamentos e de orientação a nível central tendo simplesmente avançado com os projectos, às vezes com base em negociações locais, com representantes locais do Governo central. Todavia, a falta de instruções claras a nível central permitiu que alguns Governadores Provinciais, Administradores Distritais e outros funcionários locais pertencentes aos órgãos centrais do Estado colocassem obstáculos nas acções dos novos Municípios.

Pelo que pode-se corroborar com (Coelho, 2004) quando refere que a descentralização em Moçambique é tida essencialmente como um processo de desconcentração administrativa, com pouco espaço para uma participação verdadeira dos cidadãos. No nosso entender, resta, porém, esperar que o Governo de Moçambique, com o apoio das comunidades locais e das ONG (nacionais e internacionais), faça cumprir este enorme desafio de desenvolvimento e que prossiga com o processo de descentralização da educação.

Neste sentido, pode-se pensar que a descentralização do ensino primário para a tutela dos municípios passa necessariamente por um movimento nacional das autarquias a manifestarem o interesse pela gestão do ensino primário. Sem esquecer de que este processo é muito dependente também do dinamismo da liderança, e da disponibilidade de algum apoio por parte do Governo Central, da comunidade empresarial local ou de ONG's.

Importa referir que apenas existe ao nível do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano alguns documentos, bem como algumas brochuras que abordam de forma marginal o processo de descentralização (pese embora com o embasamento jurídico) assim como, a indicação das competências próprias das autarquias locais no domínio de Educação e Ensino, a título exemplificativo, foi criado uma Norma constitucional (Decreto 33/2006, de 30 de Agosto) que descreve;

Em primeiro lugar, os objectivos do Poder Local a luz do artigo 271 da CRM que são; 1) Organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e prover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no

quadro da unidade do Estado Moçambicano; 2) Apoiar-se na iniciativa e na capacidade das populações e actuar em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos. O artigo evoca igualmente os princípios gerais (artigo 2) no quadro de Transferência de Funções e Competências dos Órgãos do Estado para autarquias locais no âmbito das atribuições enumeradas no artigo 6 da Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro 1) A Transferência de Funções e Competências visa o reforço dos objectivos nacionais e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública na perspectiva de satisfação dos direitos dos cidadãos; 2) Subsidiaridade, princípio básico da filosofia social, segundo o qual toda a actividade deve ter por objectivo ajudar a favorecer a realização dos indivíduos: as funções e competências devem ser exercidas pelo órgão da administração melhor colocado para prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos e 3) Coordenação, unidade na prossecução de políticas públicas e evitar a sobreposição de actuações. Impõe-se que os órgãos do Estado e as autarquias locais coordenem a sua intervenção no exercício das competências próprias, através das formas de parceria consignadas em respectivos acordos.

Em segundo lugar, o documento apresenta as Leis autárquicas de base que são a Lei n° 3/94, de 13 de Setembro atinente ao quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias (Revogada pela Lei n° 2/97, de 18 de fevereiro); a Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro atinente ao quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias (Alterada pela Lei n° 15/2007, de 27 de Junho; a Lei n° 7/97, de 31 de Maio, da tutela administrativa do estado sobre as autarquias locais (Alterada pela Lei n° 6/2007, de 9 de Fevereiro de 1997; a Lei n° 7/97, de 31 de Maio, da tutela administrativa do estado sobre as autarquias locais (Alterada pela Lei n° 6/2007, de 9 de Fevereiro); a Lei n° 8/97, de 31 de Maio, do estatuto especial do Municipio (Alterada pela Lei n° 16/2007, de 27 de Julho e a Lei n° 18/2007, de 18 de Julho, que estabelece o quadro jurídico para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais (Alterada pela Lei n° 4/2008, de 2 de Maio).

Terceiro lugar, as Competências próprias das autarquias locais no domínio de Educação e Ensino a luz da Lei n° 1/2008, de 16 de Janeiro, no artigo 27, alinea a) que refere que são transferidos para a autarquia de Maputo: i) Centros de educação pré-escolar; ii) Escolas do ensino primário; iii) Transportes escolares; iv) Equipamentos para a educação de base de adultos e v) Outras actividades complementares da acção educativa, designadamente nos domínios da acção social, escolar e da ocupação de tempos livres.

Entretanto, compete ao Município de Maputo a luz da transferência de competências a) Criação, apetrechamento e administração das escolas do ensino primário e centros internatos, de harmonia com as normas definidas pelo órgão que superintende a área da educação; b) A abertura de concursos para a construção de escolas do ensino primário e centros internatos; c) A gestão do pessoal administrativo das escolas do ensino primário e centros de internatos; d) A aquisição e gestão de transporte escolares; e) A criação, apetrechamento e administração de centros de educação de adultos; f) A participação na definição do currículo local; g) A gestão do ensino privado no nível primário; h) A realização de outras actividades complementares da acção educativa, designadamente nos domínios da acção social, escolar e da ocupação de adultos; dentre outras competências. Não obstante os textos são acessíveis e compreensíveis, embora não seja na sua totalidade, como sustentam os especialistas, existe nos mesmos uma linguagem técnica (jurídica), que precisa ser interpretada em linguagem simples, pois sem este exercício dificulta em algum momento a sua compreensão. Tendo em conta o trabalho desenvolvido nas escolas do ensino básico, a pesquisa constatou que na sua maioria os professores desconhecem o processo de descentralização na sua profundidade, tanto mais que na prática não existe nenhuma diferença no que diz respeito a transferência de competências de poderes para o município, por outro lado pode se sustentar este facto por se confundir o Estado, o Governo e o Partido no poder. As pessoas que desempenham funções no Estado e ou no governo, são membros do partido que dirige os destinos do Município de Maputo¹³.

No que concerne aos processos de autonomia os profissionais envolvidos na implementação não tem autonomia afirmaram os especialistas da DINEP, por razões de vária ordem, por um lado nota-se que ainda reina o espirito de seguir normas que foram estabelecidas. Nesta ordem de ideia julgamos estar patente a abordagem procedimentalista que leva em consideração os procedimentos, processos e as estruturas. De referir que durante o encontro com os especialistas e directores solicitamos alguns documentos orientadores da política ao nível das instituições, mas no caso das escolas não forneceram nenhum deles.

¹³ Esta visão foi sustentada durante a entrevista com o nosso entrevistado ao nível do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, para confirmar esta possível hipótese desafiou-nos a desenvolver um estudo similar nos Municípios onde são dirigidos por outros partidos políticos que não estejam no poder da governação, como por exemplo na cidade da Beira, município dirigido pelo MDM.

4.2. Materialidade no Desenvolvimento da Política de Descentralização

Barroso e Pinhal (1996) referem que a descentralização é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores e muitas vezes com estratégias e interesses diferentes, que partilham instância de poder e um centro de decisão.

Nas escolas do Ensino Básico a política de descentralização foi recebida em parte numa perspectiva positiva, mas também com um pouco de receio, sobretudo dos professores, todavia, a que referir que a política não está completa, no sentido de que apenas uma parte do dossier foi transferido até então, uma parte de recursos humanos com vista a igitarem o processo, mas em relação aos recursos materiais e financeiros estes ainda permanecem centralizados, o que torna a sua implementação em prática quase inexistente ao nível das escolas. Por outro lado sente-se que as autoridades locais não estão preparadas para lidar com o processo de descentralização, porém ainda as escolas enfrentem problemas na sua relação com as comunidades e conseqüentemente os conselhos de escolas não se fazem sentir, o que inibe a participação da comunidade na busca de soluções dos problemas que as escolas enfrentam. De referir que é através do processo de participação que está assente o processo de descentralização, é onde todos os intervenientes ao nível da escola bem como as comunidades representadas pelo conselho de escola influenciam nas decisões que lhes dizem respeito no seu dia-a-dia.

Alguns directores revelaram que seria difícil dizer como a política foi recebida ao nível da escola, contudo o certo é que as direcções das escolas não foram preparadas para lidar com o processo desde a sua concepção, o que tornou difícil a sua compreensão e materialização. Embora estes tenham tido encontros com o Conselho Municipal, onde foram ditos que estas mudanças, são na perspectiva de as escolas do ensino básico passarem à tutela dos municípios. Os directores afirmaram ainda que receberam dos técnicos do Conselho municipal documentos que testemunhavam a transferência de tomada de decisões, bem como de recursos materiais e financeiros das estruturas centrais para as estruturas municipais.

Em relação a este ponto referir que os professores sabem da existência do processo de descentralização, todavia não há mudanças por parte dos mesmos. Outros professores segundo os directores desconhecem este processo, pois nem todas as escolas trabalharam no sentido de fazer chegar informação aos professores. Embora, poucos professores tenham conhecimento a partir de outras instituições de tutela do Estado tais como MINEDH, Direcções Provinciais, assim como Distritais.

Existe uma concepção por parte de alguns directores, assim como dos professores de que o processo de descentralização é meramente uma questão política e só diz respeito aos governantes, pois os processos continuam a ser os mesmos, as escolas assim como os professores na sua maioria continuam a enfrentar os mesmos problemas que tinham antes da descentralização. Nesta ordem de ideias concordamos com Barroso e Pinhal (1996), na perspectiva de que a descentralização não se pode reduzir as normas e aos Decretos, e nem pode ser vista de modo estático, unicamente como um conjunto de atribuições, competências e meios, legalmente, consagrados, que são transferidos para os níveis mais periféricos do Sistema.

Num Estado de tradição centralista e autoritária praticamente centenária, o desafio da descentralização não pode deixar de enfrentar sérias resistências, como alíás a própria democratização. A aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) conduziu a função pública moçambicana a novas dinâmicas para através de reformas e da descentralização administrativa dando mais autonomia aos distritos e ou municípios, passando os mesmos a envolverem-se cada vez mais no processo de tomada de decisão daquilo que seriam as suas prioridades a nível local, configurando-se os municípios como destinatários dessa política de descentralização, incluindo aqui as escolas. A descentralização da tomada de decisões num governo mais aproximado, faz com que o ensino possa responder mais facilmente as demandas e interesses dos implicados, incrementar a participação dos pais e professores, enquanto se vincula com o meio e com o contexto cultural (Popkwewita et all, 2000).

Todavia, os directores entrevistados, afirmaram que até então as escolas não sentem os efeitos da descentralização da gestão do ensino primário pelos órgãos municipais, tanto sob ponto de vista de procedimentos, assim como na prestação de contas, sendo que, uma das razões para esta afirmação é o facto de as escolas ainda estarem na dependência dos órgãos centrais no que diz respeito a tomada de decisões locais, bem como no que faz referência aos recursos materiais e financeiros. Mas também por parte de muitos professores, há dissensos no tocante as responsabilidades do Município bem como das escolas com esta nova política.

Os especialistas ao nível do CCMC confrontados com este processo revelaram que a transferência é um processo que implica mudanças, pelo que há algumas implicações de poder daqueles que têm de entregar (órgãos centrais) aos que devem receber (órgãos locais). E por se tratar de uma questão de poder tudo indica tratar se de uma implementação tímida, mesmo os órgãos centrais que deveriam apoiar, dinamizar não tem tido uma visão diferente sobre o

processo. Ou seja, nota-se falta de uma clareza sobre como o processo devia ser guiado a todos os níveis e sobretudo a nível local.

Portanto, com a transferência do ensino básico aos municípios por parte do governo central, percebe-se haver uma tendência de perda de controlo do ensino básico por parte do governo central para os municípios e sobretudo para os municípios com governos diferentes do governo central. Acrescentaram os especialistas que mesmo o próprio MINEDH não está preparado para orientar e guiar o processo de transferência, tanto mais que lhe falta o suporte do MAE. Porém entendem estes, que a transferência de funções e competências embora estar a acontecer, as mudanças não são automáticas, pacíficas, nem lineares, pois ainda não está ser notória uma mudança generalizada, mas que acreditam que pouco a pouco está acontecendo, visto que o processo é irreversível e de Lei.

O depoimento anterior sugere-nos a uma evidência de resistência á política de descentralização. Todavia, reconhecemos que a evolução e a interacção entre as organizações e o ambiente que os rodeia desenvolvem um conjunto de rotinas e práticas que são institucionalizadas através de normas e procedimentos. Estas normas definem a participação dos membros na organização, as regras de actuação, as sanções para os desvios no comportamento e influenciam o rumo da mudança na organização. As organizações integram a sua experiência histórica na cultura que persiste através do tempo. Assim, existem características que se vão reproduzindo através do tempo e persistem nas organizações, ou seja, não significa que as pressões para a mudança não existam e que a mudança não seja possível. Admite-se, no entanto, que as mudanças absolutas são raras e associada a eventos excepcionais que constituem uma crise. “O padrão de mudança nas organizações está sujeito a grandes disjunções mas o poder da tradição e as estruturas associadas criam influências características” (Araújo, 2000, p. 71).

Os profissionais envolvidos na implementação não tem autonomia, pois, continuam a seguir orientações/directrizes do governo central. A maior parte dos directores das escolas afirmam efectivamente que ao nível das escolas são discutidos vários assuntos relacionados com a vida da escola, mas que nunca se discutiu qualquer matéria relacionado com o processo de descentralização atinente a transferencia de funções e competências a luz do Decreto 33/2006.

Entretanto os especialistas ao nível do Pelouro de Educação, Cultura e Desporto ao nível do Municipio de Maputo referem que ao se analisar a politica de descentralização, deve-se evocar um conjunto de acções e procedimentos que ao mesmo tempo, vão aumentar a oportunidade

de participação. Neste contexto, o Município vai tentando conquistar a autonomia de todos os recursos a serem descentralizados junto do governo da cidade, também ao nível das escolas os directores devem enveredar pelo mesmo caminho, conscientes de que trata-se de processo dinâmico e não estático.

Existem contradições expressas em opiniões no que diz respeito aos documentos da política de descentralização que criam conflitos entre as interpretações expressas pelos profissionais que actuam no contexto de produção de texto e os do contexto da prática, uma vez que ao nível do contexto da prática, os procedimentos de gestão do Ensino Primário continuam os mesmos, com o novo modelo de descentralização que prevê a gestão do Ensino Primário pelo município de Maputo. Os directores referem ainda que as contradições verificam-se a título de exemplo na interpretação dos documentos escritos, uma vez que no contexto da prática não se cumpre efectivamente o que vem legislado, facto que na opinião destes torna ainda centralizados os recursos financeiros e outros que possam garantir a autonomia dos órgãos locais. Referindo se a este facto, Ilal (2008) refere que em Moçambique o processo de descentralização não possui uma política e estratégia claramente explícita que indique os procedimentos sequencialmente necessários, a implantação das autarquias é uma realidade que caminha passos largos para sua consolidação.

O sucesso do processo de descentralização do sector da Educação dependerá fundamentalmente da participação e do envolvimento das massas na gestão dos recursos locais. As experiências mostram que o processo é pouco desenvolvido, sendo deficiente a interacção e articulação da informação entre as autoridades locais e seus cidadãos, assim como destes com os partidos políticos, e que há uma frequente falta de informação sobre os serviços educativo e muito baixo contacto popular com os departamentos e serviços dos mesmos.

Segundo Weimer (2012), o Decreto 33/2006, que define o quadro para a Transferência de Funções e Competências (por exemplo, por implicação, recursos) para as autarquias que solicitaram tal transferência. Na opinião do autor, o decreto viola o princípio de subsidiariedade e reflecte uma forte resistência, por parte das autoridades centrais, à transferência de funções e recursos, por exemplo, na área do ensino primário, contrariamente a melhoria das condições do quadro de provisão de serviços autárquicos básicos.

Todavia, o acordo de parceria entre o Ministério da Educação e Cultura e o Conselho Municipal de Maputo de 30 de Julho de 2010, contemplava intervenções em regime de parceria, de harmonia com o artigo 7 do Decreto n° 33/2006, de 30 de Agosto, do Conselho de Ministros,

baseada no princípio de coordenação entre o Estado e a Autarquia no exercício das competências próprias de modo a assegurar a unidade e a complementaridade na prossecução de políticas públicas.

Pelo que no âmbito do regime de parceria, o Município do Maputo beneficiará de recursos financeiros, que incluem verbas centrais e/ou da Direcção da Educação e Desenvolvimento Humano e Cultura da Cidade de Maputo, tais como; transferência do Orçamento do Estado (OE), Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE), Apoio Directo às Escolas (ADE) e outros pagamentos do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano para funcionamento, desenvolvimento de escolas e implementação dos programas educativos do nível básico, nos mesmos termos em que são providas outras escolas deste nível em qualquer parte do território nacional.

Contudo, algumas dificuldades persistem podendo destacar-se: (a) a nível central, nota-se uma ligeira demora na alocação dos recursos financeiros (descentralização financeira¹⁴) e consequente má gestão do ADE a nível local; (b) Coordenação e comunicação vertical e inter-departamental deficiente; (c) Ao nível local nota-se um fraco conhecimento de gestão administrativa e financeira e finalmente uma fraca capacidade institucional, posição esta é repisada pelo PEEC (Plano Estratégico de Educação e Cultura):¹⁵

Importa ressaltar que em relação a ADE e FASE, a maior parte dos investimentos em infraestruturas escolares é realizado por instituições dos governos central e provincial. Entretanto, também as escolas recebem e gerem para melhorar a qualidade do processo educativo desde o pretérito ano de 2003 a operação do projecto Apoio Directo às Escolas (ADE), por meio do qual as escolas recebem recursos para aplicarem em melhorias na escola. O projecto recebeu o apoio inicial do BM e, no princípio, envolvia a alocação de aproximadamente USD 200,00 para as escolas do EP1. Ao longo do processo, novos parceiros de cooperação juntaram-se ao projecto, que passou a receber fundos do FASE e os recursos alocados passaram a ser variáveis (chegando a mais de USD 3.000,00 por escola), dependendo do número de alunos e turmas de cada escola. Também, o programa foi ampliado, incluindo as EP2 e outras actividades, com destaque para o financiamento da distribuição de livros gratuitos

¹⁴A descentralização financeira da escola moçambicana é denominada por Projecto Apoio Directo às Escolas é usualmente designado por ADE.

¹⁵PEEC (2006-2010/2011: 137) parte III: Assuntos Transversais.

para todas as escolas primárias, formação de professores e aceleração nas construções de salas de aulas e latrinas nas escolas (Afrimap, 2012).

Ademais, na prática actual, os fundos alocados as escolas devem ser utilizados para o financiamento de materiais de ensino e aprendizagem, os quais são identificados num manual distribuído a todas as escolas do País, e noutras actividades definidas pela escola. A recolha dos recursos pelo representante da escola é feita nos SEDJT, mediante a apresentação de uma requisição, e sua gestão é responsabilidade do Conselho da Escola. O processo de alocação e gestão dos recursos do ADE deve ser visto no âmbito do processo de descentralização, e pode ser importante iniciativa para um maior envolvimento das comunidades na gestão de recursos.

Os gestores escolares afirmam que o processo de descentralização de Funções e Competências do Estado para a Autarquia de Maputo foi acompanhado por uma parte de recursos humanos para ignição do processo, mas não de recursos materiais e financeiros. O que concorre para uma fraca coordenação e uma grande fragilização na prestação de contas, uma vez que as escolas enquanto não recebem os recursos financeiros alocados pelo município, torna-lhes difícil prestar contas ao mesmo.

Ainda segundo os nossos entrevistados, existe divergências nas opiniões quanto aos recursos humanos alocados nas escolas, pois, por um lado há directores que afirmaram que existem recursos humanos qualificados para o acompanhamento da política, mas no entanto que seria oportuno se os mesmos tivessem beneficiado antes de uma capacitação, uma vez que trata-se de uma nova política desenvolvida ao nível do ensino básico. Por outro lado, alguns directores disseram que a maior parte dos recursos humanos que foram alocados nas escolas, assim como ao nível do município e nos serviços distritais não apresentam qualificações necessárias para monitorar e desenvolver de forma cabal a política ao nível local, afirmam estes que ao nível central deveria ter havido formações específicas, para a formação de recursos humanos que posteriormente poderiam assegurar a implementação desta política de forma eficiente e com eficácia, sobre tudo nas escolas. Contudo, entendemos que pese embora estes constrangimentos, há uma necessidade de ao nível do município, serem criadas estratégias consistentes convista a potenciar os recursos humanos para a materialização da política com sucesso.

Para Cistac (2001), a implementação de um processo eficaz de descentralização ainda continua sendo um desafio e a sua efectivação consiste na atribuição às autarquias locais, de recursos que lhes permitam desempenhar um papel efectivo no seu desenvolvimento, capacitando-as a prestação de serviços sob sua responsabilidade.

Contudo, Guimarães (1998) refere que independentemente do modelo do Estado, é possível detectar uma tensão dialéctica entre o Estado e a autarquia, que se pode resumir pelo desejo da autarquia em deter sempre mais meios económicos, e a relutância do Estado em abdicar desses meios.

Entretanto, uma das funções principais de um governo autárquico é a prestação de serviços públicos, uma vez que o governo central e provincial não o podem fazer com competência, eficiência e eficácia, por se encontrarem longe da realidade socioeconómica e cultural. As funções e competências básicas atribuídas aos municípios e sobretudo na área da educação (centros de educação pré-escolar, escolas do ensino primário, transporte escolar, equipamento para educação de base de adultos e outras actividades complementares da acção educativa) pelo legislador cobrem um vasto leque de serviços e infraestruturas. Contudo, na prática quanto a educação primária ainda não foram transferidas para a autarquia de Maputo, apesar de, legalmente, serem responsáveis por estes serviços.

O princípio de gradualismo, na base do Decreto 33/2006, preve a transferência gradual destas funções dos OLEs para as autarquias. A transferência devia ser formalizada na base de um acordo a ser celebrado entre o Governo da Província e o Município, com indicações de recursos humanos, financeiros e patrimoniais disponíveis no município, o cronograma de execução da transferência, bem como como a criação de uma comissão provincial de acompanhamento. Entretanto, em (dez) anos 2006-2016, apenas um acordo foi assinado entre o Município de Maputo e o governo da cidade, apesar de várias autarquias de diferentes categorias terem solicitado, por escrito, a transferência. Existe ainda um forte debate sobre em que medida o sector da educação deve ser descentralizado, se o deve ser parcialmente, ou se deve permanecer totalmente sob responsabilidade do governo central (Weimer, 2017).

Os resultados apresentados no relatório do Ministério da Administração Estatal (MAE) no pretérito ano de 2015 mostram que prevalecem ainda alguns constrangimentos na implementação do processo de transferência, o que de certo modo concorre para que o contexto da prática possa influenciar de grande modo o contexto da produção do texto. Figuram, no entanto, a má interpretação do Decreto 33/2006 no que concerne a iniciativa de Transferência de Funções e Competências; a fraca capacidade técnica das autarquias locais para a elaboração de propostas das áreas que pretendem receber do Estado; o facto da implementação do processo de Transferência de Funções e Competências não abranger, na primeira fase, a componente

orçamental o que desmotiva o trabalho das equipas técnicas a nível das autarquias locais; a dupla subordinação sobre os gestores das escolas primárias, na cidade de Maputo.

No entanto, os aspectos acima arrolados trazem desafios para a efectiva implementação do processo a todos os intervenientes, tais como; Sensibilizar os dirigentes dos sectores a nível central das áreas a transferir a serem mais flexíveis e proativos na tomada de decisão e em coordenação com o Sector de Finanças, para assegurar que a Transferência de Funções e Competências seja acompanhada dos respectivos recursos financeiros; Responsabilizar os sectores integrantes das comissões central e local, para juntamente com a ANAMM verificarem as reais condições existentes nos municípios, antes de se proceder qualquer Transferência de Funções e Competências; Encorajar os municípios a apostar na componente formação dos seus técnicos e preparação de condições para a recepção das funções e competências pretendidas e Assegurar a monitoria efectiva das funções e competência transferidas do Estado para as autarquias locais, num ambiente harmonioso entre as entidades envolvidas.

Contudo, configuram como discursos predominantes e ou ideias centrais/ chaves da politica de descentralização segundo os especialistas os principios de participação, coordenação, colaboração, complementaridade, cooperação e acima de tudo responsabilização.

Portanto, tendo em consideração os aspectos descritos no contexto praxiológico no desenvolvimento da politica de descentralização e na materialidade no desenvolvimento da mesma, e tendo em conta o período em análise 2006 a 2016, ao recorrermos a ideia da revolução passiva para explicar a realidade moçambicana, foi na verdade especificar o tipo de revolução passiva do qual estamos a passar. Evidentemente trabalhamos com tipos ideias. Eles não apareceram de maneira pura nos processos e, em certa medida, manifestam se combinados. Mas se há algo que poderia caracterizar o processo de implementação de descentralização do Ensino Básico no Municipio de Maputo como revolução passiva é o facto de que o processo de conservação e inovação verifica-se fundamentalmente no contexto da produção do texto, ou seja, o que caracteriza a descentralização do ensino é ser uma modalidade de actualização do processo apenas. Mas que na materialidade no desenvolvimento da mesma não acontece.

CAPITULO V: CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Neste capítulo apresentamos as conclusões que a presente pesquisa nos revelou durante a sua elaboração, no entanto, a nossa visão constituiu uma mais-valia para a compreensão dos fatores que levaram a não implementação do Processo de Descentralização do Ensino Básico no Município de Maputo no contexto da prática.

5.1. Conclusões

A descentralização e a subsequente autonomia das escolas é uma tendência internacional dos Sistemas Educativos. Nos últimos tempos, observa-se, a nível mundial um movimento que preconiza padrões descentralizadores de gestão dos Sistemas Educacionais. As reformas implementadas tanto em países em desenvolvimento como nos desenvolvidos vem procurando delegar os poderes administrativos e financeiros para as escolas (Bazo et al, 2009).

A descentralização no nosso entender, não é um fim em si mesmo, a questão reside em se devemos continuar a caminhar para um sistema educativo do Ensino Primário fundado na política de descentralização, sendo que os actores principais para a sua materialização (MINEDH, MAE, GPEDH, SDEJTs) se mostram estar a margem do processo. Diante deste cenário, a presente pesquisa concluiu que a descentralização é um processo, caminho e é dinâmico. **Processo** porque há uma série de procedimentos ou etapas que devem ser seguidos com vista a sua materialização; **caminho** pois desde a criação da Lei 2/97, até os dias de hoje prevalecem os desafios por ela impostas, **dinâmico** na medida em que este processo nunca pára, mas sim de forma gradual vai se efectivando a todos os níveis desde os órgãos centrais do Estado até aos órgãos locais.

No início do trabalho levantamos a seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida, o processo de descentralização do ensino básico não se afigura como mais um exemplo de uma revolução passiva em Moçambique? Do ponto de vista da legislação a luz do Decreto 33/2006 de 30 de Agosto, transfere-se na área de educação (Ensino Primário) as competências atinentes a recursos humanos, patrimoniais e financeiros se necessários (...) ¹⁶, contudo a pesquisa revelou que no Contexto da materialidade no Desenvolvimento da Política de Descentralização ao nível

¹⁶ Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, Sobre o quadro de transferência de funções e competências do Estado para as autarquias locais de 11 de Julho. B.R, I Série, n.º 35, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

das escolas do Ensino Primário apenas foram descentralizados uma parte de recursos humanos para a ignição do processo, faltando no entanto, os recursos patrimoniais e financeiros, pelo que o aumento do efectivo escolar sem a devida transferência dos recursos materiais e financeiros exerce uma sobrecarga as entidades locais, condicionando os esforços para a melhoria dos serviços públicos, bem como a qualidade do processo de ensino e aprendizagem.

A descentralização promove a repartição de atribuições entre o Estado e várias outras pessoas (colectivas públicas ou privada de finalidade pública) criadas ou reconhecidas por lei, podendo entre outras, resultar na garantia de respeito e do exercício das liberdades e criatividade locais, abrindo-se espaço para a limitação do absolutismo do poder central, podendo-se lograr muito mais vantagens em benefício das comunidades locais; proporcionando soluções mais vantajosas e acertadas em termos de custo-eficácia em relação da centralização pelo facto de parte considerável de órgãos de decisão poderem estar em contacto permanente com a realidade em que se devem implementar medidas, soluções e intervenções concretas. Criando-se assim espaço propício para a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas em matérias do seu interesse, facilitando a indicação de prioridades locais efectivas e conferindo bases solidas a administração pública produzir resultados desejados na sua actuação (Impissa, 2018).

Contudo, notamos um conhecimento não profundo por parte dos directores e professores nas escolas sobre as vantagens que a instituição de ensino têm neste processo, o que demonstra uma fraca legitimidade das estruturas locais, ma também dissensos nas interpretações que fazem sobre a política, o que periga a sua materialização.

A descentralização do ensino básico em Moçambique afigura-se como mais um exemplo de revolução passiva, na medida em que as transformações havidas no modelo de gestão do ensino primário de 2006 a 2016 ocorreram fundamentalmente no interior dos mesmos quadros históricos e institucionais e que as instituições de que se esperavam transformações profundas continuam passivos ao processo de descentralização.

5.2. Sugestões

Para uma maior eficiência e eficácia na implementação da política de descentralização no Ensino Básico no Município de Maputo, a pesquisa propõe as seguintes sugestões:

a) Aos órgãos centrais (MINEDH, MAEFP)

- Que sejam organizados debates, conferências, seminários, workshop com as áreas chaves do processo de descentralização a todos os níveis, por forma a aprofundar cada vez mais os instrumentos legais que norteiam o processo, uma vez que a pesquisa constatou haver dissensos na forma como a política é interpretada e compreendida nos diferentes níveis; e
- Que apostem na formação e capacitação dos especialistas, directores distritais, chefes de departamentos, directores de escolas, professores e outros grupos focais, com vista a responder de forma cabal os desafios impostos pela descentralização ao nível dos governos provinciais, municipais, distritais e nas escolas;

Pelo que se chama atenção na perspectiva de se tomar alguma atenção a aspectos como a susceptibilidade de se promover um desfasamento da coordenação no exercício da função administrativa bem como o surgimento de situações de mau uso de poderes “discriminatórios” por parte de pessoas (órgãos) nem sempre preparadas para os exercer e que podem ser nocivas, manchando todo o esforço de um processo geralmente longo e penoso de transformar uma administração (Impissa ,2018).

- Orientar os dirigentes dos sectores ao nível central na área a transferir (educação) a serem mais flexíveis e proactivos na tomada de decisões em coordenação com o sector das Finanças, de modo a assegurar que a transferência de funções e competências seja acompanhada dos respectivos recursos financeiros;
- Que se proponha a reformulação do organograma ao nível do MINEDH, no concernente ao ensino primário, de modo, a acomodar-se o processo de descentralização do ensino básico.

b) Aos órgãos locais (CMCM)

- Maior coodenação de actividades com a Direcção da Educação e Desenvolvimento Humano da Cidade de Maputo, assim como, com outros intervenientes do proceso, um vez que com a descentralização abre-se espaço para intervenção de outros actores, que se desdobram na sua actuação sob a condição de observância estrita de regras rígidas e semi-rígidas estadualmente impostas por se tratar de satisfação de necessidades da colectividade dos administradores e que, em principio, a sua satisfação nunca poderá ser posta em causa, nem cessar, sobre pena de se prejudicar o funcionalismo publico e legitimação da actuação do Estado (Impissa, 2018).
- Que minimize a dispersão dos sectores que compõem a Direcção Municipal de Educação Cultura e Desporto, o que cria dificuldades no seu funcionamento;
- Que identifique parceiros a médio e longo prazo que possam financiar as actividades macro do Ensino Primário (produção do livro escolar, construção de escolas, aquisição de mobiliário escolar) ao nível do municipio.

Referências Bibliográficas

- Assura, H., T. (2005). *Descentralização da Função do Estado e Participação das Comunidades*. Maputo, Novembro de 2005.
- Barroso e Pinhal, A. (1996) *Administração da Educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa Edições Colibri, Novembro 1996.
- Bazo, M., Buendia, M. & Nhavoto, A. (2009). *Direcção e Gestão de Escolas: Promovendo Processos de Mudança e Formação de Direcções de escola*. Maputo: Ministério da Educação.
- Beauchamp, T., & Childress, J. (2000). *Principles of Biomedical Ethics*. New York: Several editions.
- Buarque, S. C. (1999). *Metodologia de planeamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planeamento local e municipal*. Brasília: IICA.
- Buendia, M. (1995). *Democrácia, Cidadania e Escola*. In *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Brazão Mazula.
- Canhanga, N. D. J. V., Weimer, B., & Macuane, J. (2001). *Descentralização, participação comunitária e desenvolvimento Municipal: O caso do Município de Quelimane*. Dissertação de licenciatura não publicada. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Casassus, J. (1995). *Tarefas da educação*. São Paulo: Cortes.
- Castiano, J. (2005). *Educar Para Quê?: As Transformações no Sistema de Educação em Moçambique*. Maputo: INDE.
- De Azevedo, J. M. L. (1997). A educação como política pública. *Autores Associados*, 48.
- Esteves, T. R. S. (2009). *A Descentralização da Administração da Educação – As Autarquias Locais enquanto promotoras do Programa das actividades de enriquecimento curricular no 1º CEB*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Ferreira, F. I. & Machado, J. (2005). *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: ASA.

- Forquilha, S.(2010) *Governança Distrital no Contexto das Reformas de Descentralização Administrativas em Moçambique: Lógicas, Dinâmicas e Desafios*. In III Conferência do IESE, Maputo. Governança Distrital – Desafios para 2010. *Conference paper* n.º 25, 23.
- Gil, A., C. (2002). *Como elaborar projectos de pesquisa*, (4ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Guimarães, V. (1998). *As Finanças Autárquicas: reflexão sobre experiência moçambicana*. In: Mazula, Aguiar, et al. *Autárquias Locais em Moçambique – Antecedene e Regime Jurídico*: Maputo.
- Ial, A (2008). *Governança Local e Relações Intergovernamentais – Problemas, Práticas e Desafios Reais*, Maputo; CIDENA, 2008.
- Impissa, I. (2018). *Admnistração Local Especial: A Desconcentração e Descentraliação no Contexto Moçambicano*. Maputo.
- Japiassú, H. & Marcondes, D. (2001). *Dicionário Básico de Filosofia*. Edição revista e ampliada, Rio de Janeiro.
- Luluva, S. (2016). *Políticas Educacionais em Moçambique: O Conselho de Escola como componente da gestão democrática da escola pública moçambicana (1975-2003)*. Maputo: Imprensa Universitária.
- Kant, I. (1960). *The Groundwork of the Metaphysics of Morals*. New York: Harper & Row.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. *Campinas*, 27 (94), 47-69.
- Marconi, M. & Lacatos, E. (2002). *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Atlas.
- Mazula, A. (1998). Quadro institucional dos distritos municipais. In: Mazula, Aguiar, et al. *Autarquias Locais em Moçambique: antecedentes e regime jurídico*. Lisboa-Maputo: ed. UEM, p. 57-71.
- Mazula, A., (1998). *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa. Oficina das Gráficas da Imprensa Nacional.
- Mendonça, M.I., Buque, D.C., Mutimucio, I.V., Linden, J.V., Bonifácio, R.A., & Buque, A.M. (2009). *Guião para a escrita académica*. Maputo: Imprensa Universitaria.
- Mill, J. (1960). *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*. Londn: Dent and Sons.

- Mutumucuo, I., V. (2008). *Módulo Métodos de Investigação Científica*. Maputo: Centro de Desenvolvimento Académico.
- Natha, M. (2012). *Descentralização Accoutabilty Vertical e Governação Municipal em Moçambique: O Caso do Município da Vila de Ulónguè (2009-2011)*. Dissertação de licenciatura não publicada. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Open Society Initiative for Southern África (2012). *A Prestação Efectiva de Serviços Públicos no Sector da Educação*. Johannesburgo: Open Society Foundations.
- Richardson, R. (2008). *Pesquisa social: métodos e técnicas* (3ª ed.). São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- Silva, L. & Menezes, E. (2001) *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 3ª Edição, Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC.
- Yin, R., K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (3ª ed.). USA. Editora: SAGE Publications.
- Weimer, B. (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: Mantendo a falta de clareza? Conjunturas, críticas, caminhos, resultados. Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados. *Maputo*, 76-102.
- Zaqueu, L., C., M., A. (2015). *Descentralização no Estado Unitário: Participação do poder local e a formulação de políticas públicas para desenvolvimento local em Moçambique 1990 - 2010*. Maputo: Edição Autora.

Artigos electrónicos

- Banyankindagiye, J. (2012). *Análise Comparativa das Práticas Avaliativas dos Currículos Moçambicano e Francês: o Caso de Apoio e Recuperação dos Alunos com Dificuldades de Aprendizagem em Matemática*. Disponível em <http://www.repositorio.uem.mz/bitstream/123456789/195/1/2016%20>.
- Bianchi A. (2015). Revolução passiva e crise de hegemonia no Brasil contemporâneo. Disponível em <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2017/04/02>.

- Faria C. F. (2011). *Planeamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique*. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduação/pped/defesas/26>.
- Faria, F. & Chichava, A. (1999). *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*. Disponível em <http://www.ilo.org/public>.
- Fernandes F. (2012). O que é Revolução. Disponível em https://www.historialivre.com/fanzine/fanzine_oqueeh_revolucao.pdf12.
- Gomes C. M. C., & Souza A. K., N. (2017). A Categoria Revolução Passiva nos Cadernos do Cárcere e nos Intérpretes Brasileiros. Disponível em http://uece.br/eventos/gthpanpuh/anais/trabalhos_completos/298-45146-28042017-215758.pdf
- Luck H. (2000). Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto a formação de seus gestores. Disponível em <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2116/2085>.
- Gilles C. (2012). Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local. Disponível em <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Cistac-Gilles-Institucionalizacao-organizacao-e-problemas-do-poder-local.pdf>.
- Gomes C. M., C., & Souza A. K., N. (2017). A Categoria Revolução Passiva nos Cadernos do Cárcere e nos Intérpretes Brasileiros. Disponível em http://uece.br/eventos/gthpanpuh/anais/trabalhos_completos/298-45146-28042017-215758.pdf.
- Cárcere e nos Intérpretes Brasileiros. Disponível em http://uece.br/eventos/gthpanpuh/anais/trabalhos_completos/298-45146-28042017-215758.pdf.
- Tobar F. (1991). *O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos*. <https://www.scribd.com/document/194095824/O-Conceito-de-Descentralizacao-Usos-e-Abusos>.
- Weimer, B. (2012). *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania_4.DesDes.pdf

Vieira M. R., S., Santos. (2004). O Estado e o Poder Local em Moçambique - As Autarquias Urbanas: o caso da Autarquia da Cidade de Maputo. Disponível em <http://dited.bn.pt/31601/2588/3121.pdf>

Winkler, D. R., & Gershberg, A. I. (2003). *Education Decentralization in Africa: A Review of Recent Policy and Practice*. Library, What has been the African experience of education decentralisation? Disponível em <http://www.gsdr.org/document-library/education-decentralization-in-africa-a-review-of-recent-policy-and-practice>.

Documentos Regulamentos e Leis

Plano Estratégico da Educação e Cultura 2006-2010/11 (2006). *Fazer da Escola um Pólo de Desenvolvimento Consolidando a Moçambicanidade*. Maputo: MEC.

República de Moçambique (2006), decreto 33/2006, de 30 de Agosto, *Sobre o quadro de transferência de funções e competências do Estado para as autarquias locais de 11 de Julho*. B.R, I Série, n.º 35, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

República de Moçambique (2006), decreto 33/2006, de 30 de Agosto, *Sobre o quadro de transferência de funções e competências do Estado para as autarquias locais de 11 de Julho*. Ministério da Educação (2010). *Acordo de parceria entre a o Ministério da Educação e Conselho Municipal de Maputo*, celebrado em Maputo no dia 30 de Julho.

República de Moçambique (1983). Lei n.º 4/83 de 23 de Março, *Sobre as linhas gerais do Sistema Nacional de Educação*. B.R, I Série, n.º 12, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

República de Moçambique (1997). Lei n.º 2/97 18 de Fevereiro, *sobre a Lei base das autarquias – regulamentação complementar à Lei 3/94*. Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

República de Moçambique (1992). Lei n.º 6/92 de 6 de Maio, *Sobre o Sistema Nacional de Educação*. B.R, I Série, n.º 19, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

APÊNDICES E ANEXOS

Apêndice/Anexo 1: Guião de entrevista semi-estruturada utilizado durante as entrevistas;
Carta de pedido de audiência para realização de entrevistas e as respectivas credenciais;

Anexo 2: República de Moçambique, Decreto n.º33/2006, de 30 de Agosto, *Sobre o quadro de transferência de funções e competências do Estado para as autarquias locais de 11 de Julho*. B.R, I Série, n.º 35, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo, 2006.

Anexo 3: República de Moçambique, Decreto n.º46/2011, de 21 de Setembro, que introduz alterações ao Decreto n.º33/2006, de 30 de Agosto, *Sobre o quadro de transferência de funções e competências do Estado para as autarquias locais*. B.R, I Série, n.º 38, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo, 2011.

Anexo 4. República de Moçambique. Acordo de Parceria entre o Ministério da Educação e o Conselho Municipal da Cidade de Maputo.

Anexo 5. Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, Gabinete do Ministro, Despacho 176GM/MINEDH/2015.

Anexo 6. Relatório: Informação sobre o Processo de Transferência de Funções e Competências do Governo para Autarquia de Maputo.

Anexo 7. Normas Constitucionais.