



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER

WIDER Working Paper 2020/130

O sector da educação em Moçambique

Do acesso à qualidade epistémica do ensino primário

Mouzinho Mário¹, Celso M. Monjane² e Ricardo Santos³

Outubro 2020

In partnership with



United Nations University World Institute for Development Economics Research

wider.unu.edu

Este estudo foi conduzido no âmbito da componente sobre Moçambique do programa Desenvolvimento Económico e Instituições (EDI), financiado com o apoio do UK Aid do Governo do Reino Unido em colaboração com o programa Crescimento Inclusivo em Moçambique (IGM), financiado pelos Governos da Finlândia, Noruega e Dinamarca. A Directoria do Programa EDI inclui as seguintes instituições que trabalham em parceria: Oxford Policy Management, University of Namur, Paris School of Economics e Aide à la décision économique.

Resumo: Desde os primeiros anos de independência nacional, em 1975, o objectivo central da política educativa de Moçambique tem sido o de assegurar que todas as crianças em idade escolar tenham acesso à escola e nela permaneçam até concluírem a educação básica. Na prossecução deste objectivo, a expansão do acesso ao ensino primário foi realizada com relativo sucesso, uma vez que já se alcançou uma taxa líquida de cobertura escolar de quase 100%. Contudo, o impressionante aumento das taxas de escolarização não tem sido acompanhado por uma correspondente melhoria da qualidade da aprendizagem, havendo, em relação a este aspecto, sinais preocupantes de um retrocesso considerável. Partindo desta observação, o estudo identifica e analisa as variáveis do contexto institucional por detrás da ‘escolarização sem aprendizagem’. Os resultados do estudo apontam para a (i) fraca capacidade do Estado, (ii) excessiva dependência da ajuda externa e (iii) fraco envolvimento e participação das comunidades na gestão das escolas, como sendo os factores de maior influência na fraca qualidade da aprendizagem no ensino primário.

Palavras-chave: capacidade do Estado, dependência, educação, participação, qualidade do ensino

Classificação JEL: H11, H75, I21

Agradecimentos: Os autores agradecem à equipa de coordenação do Projecto EDI, nas pessoas dos Professores Finn Tarp (líder do projecto), Inês Afonso R. Ferreira, Johnny Flentø e António Cruz, pela disponibilidade e paciência que sempre manifestaram em nos acompanhar, apoiar e orientar em diferentes fases do estudo. O nosso reconhecimento vai também para as autoridades do MINEDH por terem colocado à nossa disposição toda a documentação sobre o sector da educação por nós solicitada. Por último, mas não menos importante, queremos registar o nosso apreço aos revisores pela dedicação e profissionalismo demonstrados.

Nota: Esta é a versão original em Português. The translated working paper in English is available [here](#).

¹ Universidade Eduardo Mondlane, Maputo. *E-mails:* mouzinho.mario@yahoo.com.br; ² Universidade Joaquim Chissano, Maputo, Moçambique, monjanecelso@yahoo.com; ³ UNU-WIDER, Helsínquia, Finlândia. *E-mail:* santos@wider.unu.edu.

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto UNU-WIDER [Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades](#).

Copyright © UNU-WIDER 2020

Informações e pedidos: publications@wider.unu.edu

ISSN 1798-7237

Texto dactilografado preparado por Adriana Barreiros.

O *United Nations University World Institute for Development Economics Research* fornece análises económicas e consultoria sobre políticas, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, Finlândia, como o primeiro centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas. Hoje, é uma mistura única de *think tank*, instituto de investigação e agência das Nações Unidas, fornecendo uma gama de serviços, desde consultoria política a governos a investigação original disponível gratuitamente.

O Instituto é financiado com a receita de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, além de contribuições direccionadas para projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia

As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa / projecto.

1 Introdução

O acesso universal à educação, sob a égide das agências internacionais de desenvolvimento, é um objectivo de política educativa que se disseminou pelo mundo inteiro, muito particularmente em nações catalogadas como ‘países em desenvolvimento’. Neste grupo de países, a crença segundo a qual a educação é um dos principais factores de desenvolvimento socioeconómico deu um certo ímpeto às reformas na educação, muitas delas viradas para o aumento das taxas de cobertura escolar (Birchler & Michaelowa 2016). Moçambique é um desses países que vem encetando um conjunto de reformas no seu sistema educativo nacional visando um maior acesso à educação.

Em 1974, um ano antes da sua independência, Moçambique tinha uma taxa de analfabetismo de cerca de 97% entre a população adulta (Mário & Nandja 2006: 3), resultante de um processo de colonização caracterizado pela exclusão social e política da maioria da população (Mondlane 1975). Com o advento da independência em 1975, o novo Governo de Moçambique independente decidiu nacionalizar o ensino e expandir a rede escolar, com o objectivo de aumentar o acesso para a maioria da população. Esta medida resultou num aumento significativo de efectivos escolares, que, em apenas quatro anos (1975–79), passaram de 600 mil para 1,2 milhões, com uma taxa anual de crescimento da população escolar no ensino primário de cerca de 22% no Ensino Primário, nível 1 (EP1) e 43% no Ensino Primário, nível 2 (EP2) (Mário et al. 2002: 5).

No quadro das reformas iniciadas nos primeiros anos da independência nacional, o Parlamento aprovou, em 1983, o primeiro Sistema Nacional de Educação (SNE), através da Lei n.º 4/83, de 23 de Março. Na sua versão original, o SNE tinha os seguintes objectivos principais: a erradicação do analfabetismo através da escolaridade universal obrigatória de sete classes; a garantia do acesso à educação profissional de crianças e adolescentes com idade igual ou superior a quinze anos; e a promoção da educação e formação científico-pedagógica dos professores. Contudo, a implementação do SNE sofreu grandes reveses devido ao alastramento do conflito armado que eclodira dois anos após a independência (Abrahamsson & Nilsson 1995), durante o qual cerca de 68% da rede de escolas primárias foi destruída ou permaneceu inoperante. Como consequência de 16 anos de instabilidade e destruição provocadas pela guerra, o sector da educação retrocedeu significativamente em relação aos ganhos alcançados nos primeiros anos do pós-independência.

Terminado o conflito, em resposta ao novo contexto político (multipartidário), fundado na Constituição de 1990, o SNE foi reajustado, tendo sido revogada a Lei n.º 4/83, de 23 de Março, e aprovada a nova lei do SNE (Lei n.º 6/92, de 6 de Maio), que introduziu algumas alterações na estrutura, organização e funcionamento do sistema educativo, incluindo a participação de actores não estatais na provisão da educação formal. A estas alterações seguiu-se, a partir de 2005, a abolição das propinas escolares e de outros custos directos no acesso à escola, bem como a distribuição gratuita do livro escolar em todas as sete classes do ensino primário. Desde então, o norte do sector da educação tem sido o aumento da oferta, visando assegurar que todas as crianças em idade escolar tenham acesso e permaneçam na escola até à conclusão do ensino primário completo.

Não obstante o aumento significativo do acesso à educação verificam-se ainda desafios no que concerne à retenção dos alunos na escola e à qualidade da aprendizagem. Por um lado, a taxa de conclusão do ensino primário continua abaixo dos 50% (UNICEF Mozambique 2016), o que significa que mais de metade dos alunos matriculados não conclui o nível primário. Por outro lado, a avaliação da aprendizagem escolar permitiu constatar que a percentagem dos alunos da 3.ª classe com capacidade de leitura a nível nacional era de apenas 6,3% em 2013, tendo reduzido para 4,9% em 2016 (INDE 2017; UNESCO Moçambique 2017). Estes resultados indiciam a existência do

que Hossain e Hickey (2019) denominam por ‘crise de aprendizagem’ ou ‘escolarização sem aprendizagem’, para descrever situações em que os Governos conseguem assegurar que uma boa parte da população tenha acesso à educação, sem que a qualidade da mesma registre algum tipo de melhoria.

Existe uma vasta literatura que se debruça sobre os factores por detrás desta ‘crise de aprendizagem’ que vem se observando nos países em desenvolvimento (e.g., Kingdon et al. 2014; Jones 2016; Masino & Niño-Zarazúa 2016; Hossain & Hickey 2019). Nesta, há um consenso generalizado de que, enquanto as reformas que visam a melhoria da qualidade são pouco atractivas para os políticos, devido à sua pouca visibilidade para conquistar o eleitorado, as reformas destinadas a aumentar o acesso são relativamente fáceis de implementar e aferir e, por isso, geram ganhos políticos para o incumbente, enquanto instrumentos de distribuição de benefícios ao seu eleitorado, nomeadamente: expansão de oportunidades de emprego para professores, administradores, pessoal de apoio, trabalhadores das obras de construção e produtores de livros e outros materiais escolares (Hossain et al. 2019; Williams 2019; Kjaer & Muwaanga 2019, Ridell & Niño-Zarazúa).

Neste artigo, procuramos contribuir para a análise da ‘crise de aprendizagem’ usando, para o efeito, as ferramentas da teoria institucional. Assim, por meio de uma extensa revisão da literatura, pesquisa documental e realização de entrevistas semiestruturadas com actores intencionalmente seleccionados, o trabalho analisa a forma como os diferentes factores associados à *capacidade do Estado, influência externa, voz e participação*, têm influenciado a qualidade do ensino primário em Moçambique. Para o efeito, optamos por estruturar o trabalho em quatro partes. A secção introdutória constitui a primeira destas partes. Na segunda parte, conceptualizamos as dimensões institucionais que servirão de base para a análise dos aspectos relativos à qualidade do ensino primário em Moçambique. Na terceira parte fazemos a caracterização do sistema do ensino primário em Moçambique, tendo-se como foco principal a descrição das condições materiais e pedagógicas de ensino e aprendizagem. Na quarta parte, relacionamos a qualidade da aprendizagem com as dimensões institucionais. Por último, tecemos as considerações finais.

2 Enquadramento conceptual

Na análise que fazemos neste estudo, adoptamos uma abordagem de Ferramenta de Diagnóstico Institucional ao sector da educação em Moçambique, tomando como caso de suporte o ensino primário.

Para efeitos deste trabalho, entendemos instituições como as regras do jogo formais ou informais que se espera serem seguidas, individual e colectivamente, por actores políticos, sociais e económicos (North 1990). Da abordagem institucionalista, derivamos três dimensões institucionais que servirão de base para a análise da qualidade do ensino primário em Moçambique, nomeadamente: *capacidade do Estado e autonomia sobre os interesses privados; soberania e independência; e voz, participação e responsabilização política*¹.

¹ No âmbito do programa de pesquisa *Economic Development and Institutions* (EDI, <https://edi.opml.co.uk/>), são ainda consideradas duas outras dimensões institucionais: *Estado de Direito e independência judicial e instabilidade política, violência e legitimidade do Estado*. Não obstante a sua relevância para as condições subjacentes à vida social é nossa apreciação que a sua influência não manifesta directamente sobre o sector da educação, no caso em apreço.

2.1 Capacidade do Estado e autonomia sobre os interesses privados

A capacidade do Estado é uma dimensão complexa, que contém várias componentes interrelacionadas e, por vezes, confundidas com outras dimensões, como o *Estado de Direito* (Cingolani 2013; Hanson & Sigman 2013). Cingolani sugere as seguintes componentes/capacidades: coerciva, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política. Hanson e Sigman centram-se em três destas: *fiscal*, *coerciva* e *administrativa*.

A capacidade fiscal respeita à eficiência e eficácia do Estado na captação dos recursos financeiros que lhe permitem operar, podendo estender-se à eficiência no gasto público, ou seja, à capacidade de o Estado fazer mais com os mesmos recursos.

A capacidade coerciva centra-se na capacidade de o Estado ser agente de defesa do *Estado de Direito* (nomeadamente através das forças de segurança e do poder judicial) e garante da *soberania territorial* (nomeadamente através das forças de defesa), sendo dependente da capacidade de o Estado deter o monopólio da violência. Importa aqui afirmar que uma capacidade coerciva forte num Estado de Direito fraco pode conduzir a abusos de violência por parte daqueles que são constituídos como agentes públicos de segurança e defesa.

A capacidade administrativa refere-se aos processos de implementação de política, prestação dos serviços públicos, como no nosso exemplo da educação, e regulação da actividade privada, nos termos da lei. A força desta componente da capacidade do Estado depende de um conjunto de factores: a competência, a independência, a fiabilidade e o profissionalismo dos funcionários estatais; a existência e eficácia de mecanismos de monitoria e coordenação; e uma efectiva cobertura territorial dos serviços (a presença infra-estrutural do Estado, utilizada, por vezes, como em Acemoglu et al. [2015], como o instrumento de medição da capacidade do Estado). As demais capacidades, revistas por Cingolani (2013), apesar de importantes, têm, arguimos, menor relevância na discussão do nosso caso.

Sendo indiscutível a evidência de que as fragilidades ao nível da capacidade do Estado, anteriormente referidas, comprometem o mais fluído funcionamento e crescimento da economia, elas também afectam o acesso aos serviços públicos, como saúde ou educação, e o bem-estar humano (Halleröd et al. 2013). No entanto, como Halleröd et al. verificam, por vezes e, notavelmente, no caso da educação, as fragilidades nas capacidades do Estado, sendo significativas, podem, elas próprias, ser causadas pelo baixo rendimento económico dos países. Como referido antes, a falta de capacidade na captação de recursos pelo Estado, neste caso por ser reduzida a base fiscal, pode ser uma condicionante decisiva para a criação e o reforço das demais capacidades do Estado.

Em resumo, o nível de capacidade do Estado, especialmente nas suas dimensões de capacidade fiscal e administrativa e capacidade de coerção, traduz-se de forma clara na capacidade do sistema de educação de servir toda a população, sem deixar ninguém para trás. Consideramos evidente que a capacidade do Estado, assim definida, constitui um factor preponderante e com implicações profundas na qualidade do ensino e na retenção dos alunos na escola.

2.2 Soberania e independência

Na realidade da cooperação para o desenvolvimento, é grande a discussão sobre os méritos e limites da intervenção externa. No sector de educação, o facto, indiscutível, de a cooperação internacional não possuir um mandato soberano, nem mesmo parcial, sobre os países onde actua, pode atrasar os processos de transformação para os quais deseja contribuir. Focando-se no período de administração transitória de Timor-Leste pelas Nações Unidas (UNTAET), na sequência da

independência, Millo & Barnett (2004) ilustram de forma muito clara como a legitimidade mitigada da UNTAET, enquanto actor externo incumbido de, transitoriamente, gerir a administração do país, atrasou e fragilizou a reforma da educação no pós-independência. Nesse caso, os actores timorenses foram alienados pelos poderes políticos e legais transitórios da UNTAET e pelo poder financeiro do Banco Mundial. Um exemplo semelhante é apresentado por Strutt & Kepe (2010), no contexto do *Ghana National Education Campaign Coalition* (GNECC), que visava implementar a agenda Educação para Todos (*Education for All* – EFA). Também aqui os autores assinalam, na sua apreciação, que o GNECC, uma coligação iniciada por iniciativa externa, acabou por funcionar apenas como uma ONG nacional de implementação de actividades, vinculada aos financiadores externos, mas com muito fraco vínculo e financiamento ao nível local.

Como apoio acrescido à reflexão, Miningou (2019) evidencia que, perante fragilidades institucionais no sector da educação, ao nível nacional, a ajuda ao desenvolvimento perde eficiência, podendo essa perda ser total. Os resultados desse estudo de comparação, entre países, da eficiência técnica, revelam que factores como boa governação, estabilidade política e compromisso nacional (que implica, igualmente, a existência de capacidade fiscal) reforçam a eficiência do apoio externo ao desenvolvimento da educação.

Em resumo, o apoio ao desenvolvimento, pela legitimidade limitada decorrente de um, evidente, mandato soberano externo ao país apoiado, é insuficiente para estimular o desenvolvimento do sector educacional. Pode, no entanto, causar dano, quer alienando partes interessadas fundamentais a nível nacional e local, quer invertendo o nexo de prestação de contas das iniciativas que promove, dos cidadãos para os actores de cooperação internacional que financiam as iniciativas.

2.3 Voz, participação e responsabilização política (também entendida como prestação de contas)

Como discutido por Gaventa (2002), a possibilidade de terem voz e serem participantes activas nos processos sociais e na interacção com os prestadores de serviços públicos e as empresas é uma componente essencial da cidadania das pessoas. A existência de uma efectiva comunicação e prestação de contas dos Governos, nacional e locais, em resposta às vozes dos cidadãos, é uma das características que define a ‘boa governação’. Como referido por Paul (1992), os processos de responsabilização política correspondem ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas que permitem às partes interessadas (*stakeholders*) assegurarem a *performance* e o nível devido de prestação dos serviços públicos. Entre estas partes interessadas, Gaventa (2002) alerta, em particular, para as pessoas que enfrentam privações económicas e as pessoas marginalizadas. A cidadania, em termos quer legais quer sociológicos, só é experimentada se as pessoas sentem que têm direito a participar nos processos sociais e políticos, que são reconhecidas como actores que constroem e dão forma aos serviços que usam e não apenas utilizadores ou beneficiários desses serviços. Gaventa (2002) refere que os direitos dos cidadãos à saúde não podem ser realizados se os cidadãos não puderem exercer o direito democrático de participar no processo de decisão sobre os serviços que são prestados. Este princípio aplica-se de modo natural à educação. O modo como é dado espaço de participação aos cidadãos e o grau de inclusão de cidadãos desfavorecidos, marginalizados ou não necessariamente pertencentes a grupos sociais próximos do poder, determinam o grau de voz, participação e prestação de contas que se verifica.

Os próprios agentes do sistema educativo, com diferentes níveis e responsabilidades, devem sentir-se participantes e sentir a sua voz reconhecida (Smith & Benavot 2019). Em torno do conceito de *mecanismos democráticos estruturados de voz*, Smith e Benavot discutem e ilustram a necessidade de que professores, líderes locais e alunos possam articular a sua posição em face de iniciativas de política ou reformas. Se a expressão democrática da voz da comunidade local, dos estudantes ou

dos professores não puder ser directamente expressa, uma alternativa pode ser através de representantes independentes, originados na sociedade civil (Mungiu-Pippidi & Dusu 2011; Smith & Benavot 2019). Esta voz só poderá ser efectiva se o sistema de governo central e provincial da educação e até mesmo os corpos directivos de cada escola tiverem a abertura para ceder parte do seu poder de decisão. Um exercício de promoção de voz meramente consultivo, sem reconhecimento de autoridade, fragiliza a sua eficácia. No entanto, se for efectivamente implementada, permite a intersecção dos interesses de actores fundamentais do sistema de educação.

O que os cidadãos e actores dentro do sistema, por exemplo o sistema de educação, fazem com a voz e participação que lhes são permitidas é também importante para a qualidade institucional. Véron et al. (2006) indicam que descentralização democrática e participação comunitária são frequentemente recomendadas como instrumentos de controlo dessa corrupção. No entanto, reflectindo sobre o caso de um mecanismo de protecção social nas áreas rurais de Bengala Ocidental e do Bangladesh, eles sugerem que não só as comunidades não são homogêneas, mas membros-chave das comunidades locais podem ser, eles próprios, cúmplices ou actores de corrupção. Nesse caso, a descentralização, em vez de combater a corrupção, pode fazê-la tomar formas descentralizadas. Este é talvez um exemplo onde fragilidades no Estado de Direito confluem com fragilidades nos mecanismos de voz e participação, dificultando uma resposta a problemas, como a corrupção, que podem verificar-se nas burocracias dos serviços públicos, comprometendo a sua prestação.

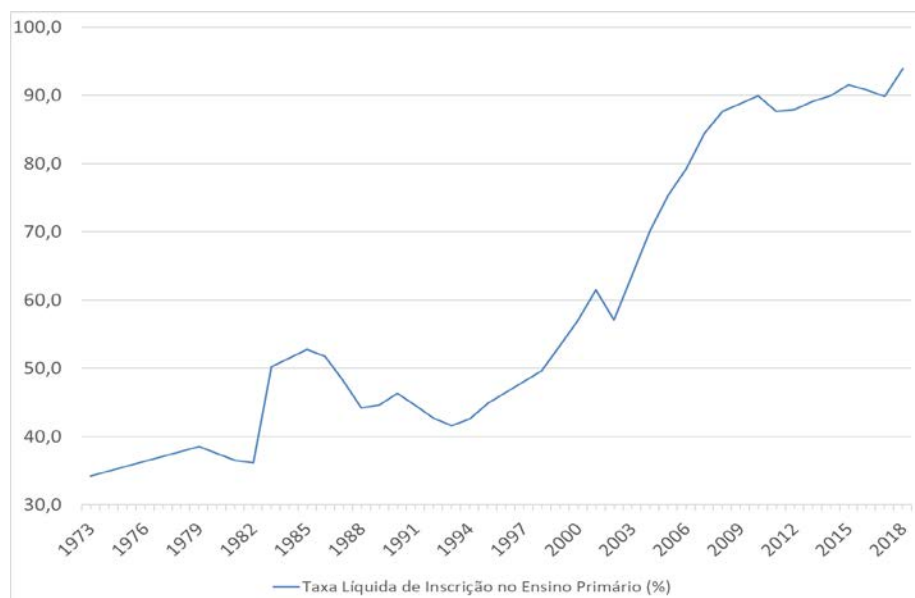
Em resumo, mecanismos de voz, participação e responsabilização são necessários ao sistema de educação, não só para monitorar o seu funcionamento, como para induzir melhorias e adequar reformas através da conjugação das perspectivas contextualizadas dos seus actores, incluindo alunos, professores e as comunidades locais. Não se deve, no entanto, esquecer as desigualdades e as dinâmicas de poder e que fragilidades institucionais se reforçam mutuamente: fragilidades nas capacidades do Estado podem enfraquecer a eficácia de medidas de promoção da voz e participação, corrompendo os próprios mecanismos de prestação de contas.

Na próxima secção, apresentamos o caso do ensino primário em Moçambique, que, depois de descrito, será discutido à luz da chave de interpretação que apresentámos.

3 O caso do ensino primário em Moçambique

Superando a negligência que a administração colonial portuguesa devotou à educação dos moçambicanos, Moçambique expandiu de modo acelerado o acesso ao ensino primário. De pouco mais de 30% de crianças em idade escolar no ano da sua independência, a inscrição no ensino primário atingiu uma taxa próxima de 100% (*vide* Figura 1) em 2018. Esta notável expansão, em especial a ocorrida nos últimos 30 anos, foi o resultado de políticas dos sucessivos Governos de Moçambique que, de forma deliberada e sistemática, favoreceram a massificação da educação.

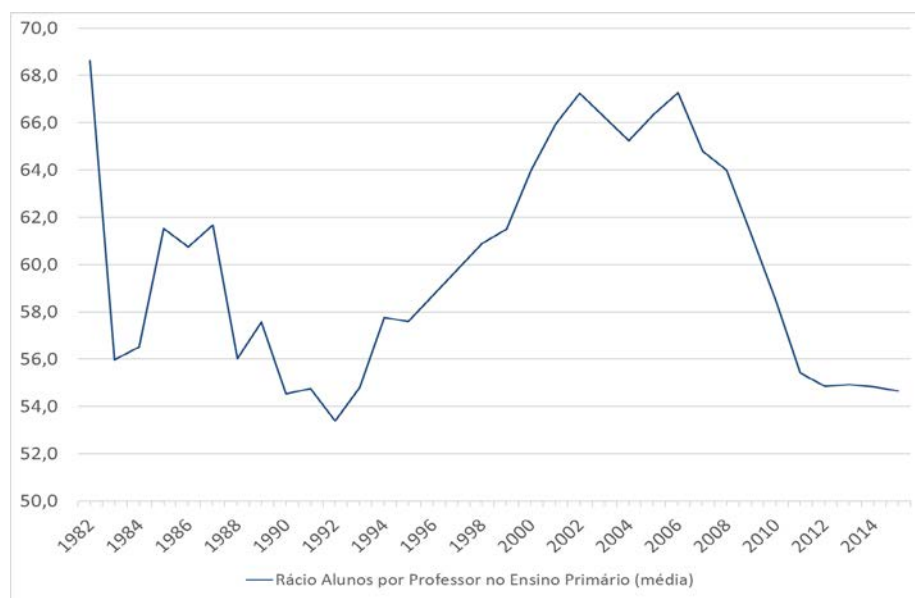
Figura 1: Inscrição Ensino Primário 1973–2018 (%)



Fonte: dados do Banco Mundial (2020).

Assinale-se que o esforço de procurar assegurar o acesso ao ensino primário de toda as crianças em idade devida fez-se em simultâneo com, e sob a pressão de, um elevado crescimento da população (em torno de 2,8% ao ano). Isso correspondeu a um crescimento do número de crianças no ensino primário de 578 mil, em 1973, para 6,6 milhões, em 2018 (Banco Mundial 2020), ou seja, mais de dez vezes. No mesmo período, o número de professores do ensino primário subiu de 8,3 mil para 118,7 mil. Partindo de uma tão pesada herança colonial, com uma muito reduzida base de população com literacia, seria particamente impossível que o número de professores acompanhasse o ritmo de crescimento da população estudantil. Tal originou tensões no desafio de ajustar a oferta de ensino primário a uma procura crescente, como é aparente no rácio alunos/professor apresentado na Figura 2.

Figura 2: Rácio Alunos/Professor 1982–2014 (%)



Fonte: dados do Banco Mundial (2020).

Um número tão elevado de reais e potenciais utentes, associado à gratuidade do ensino, distribuição do livro escolar gratuito em ambos ciclos do ensino primário e permanente ampliação da rede escolar, não deixaria de exercer uma enorme pressão sobre os serviços prestados pelo sector da educação. Verificam-se ainda desafios no que concerne à sustentabilidade e equidade da expansão, retenção dos alunos na escola e qualidade da aprendizagem. Centramo-nos, em particular, neste último aspecto.

Um dado preocupante quanto à qualidade da aprendizagem é a evidência de uma taxa de conclusão do ensino primário abaixo dos 50% (UNICEF Mozambique 2016), o que significa que mais da metade dos alunos matriculados não conclui o nível primário. Ademais, existem outros fortes indícios de um baixo nível de aprendizagem por parte dos estudantes do ensino primário, como os evidenciados nos resultados de pesquisas independentes, levadas a cabo em Moçambique pelo Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Education Quality (SAQMEC).

Tabela 1: Resultados dos estudos SAQMEC II e III – proficiência dos alunos da 6.^a classe

Matemática				Leitura				
Nível	2000	2007	Δ	2000	2007	Δ	Nível	
1 Pré-Numeracia	0,4%	5,1%	4,6%	2,3%	6,7%	4,4%	Pré-Leitura	1
2 Numeracia Emergente	12,6%	27,7%	15,1%	3,9%	14,8%	10,9%	Leitura Emergente	2
3 Numeracia Básica	41,7%	41,4%	-0,3%	11,2%	22,0%	10,8%	Leitura Básica	3
4 Numeracia Inicial	32,1%	20,9%	-11,2%	28,8%	25,0%	-3,8%	Leitura com significado	4
5 Competente em numeracia	11,4%	3,9%	-7,5%	32,7%	17,9%	-14,8%	Leitura interpretativa	5
6 Com capacidades matemáticas	1,7%	0,8%	-0,9%	16,1%	10,7%	-5,4%	Leitura inferencial	6
7 Resolvem problemas concretos	0,1%	0,3%	0,2%	5,0%	2,7%	-2,3%	Leitura Analítica	7
8 Resolvem problemas abstractos	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,2%	Leitura Crítica	8

Fonte: dados dos estudos SACMEQ II e III publicados em (SACMEQ 2020); cálculos pelos autores.

Como é aparente a partir dos dados constantes da Tabela 1 e discutido em Magaia et al. (2011), em 2007, num universo de perguntas estruturadas em oito níveis de numeracia, apenas 41,4% e 20,9% dos alunos da 6.^a classe conseguiram resultados positivos em perguntas de numeracia básica e de numeracia inicial, respectivamente. No teste de leitura, apenas 22,0% e 17,9% dos alunos obtiveram resultados positivos em perguntas de leitura básica e de leitura interpretativa, respectivamente. Entre 2000 e 2007, a qualidade da aprendizagem deteriorou-se. Magaia et al. (2011: 3) atribuíram esta quebra a factores relacionados com a rápida expansão do sistema de ensino.

estratégia de implementação do Plano Curricular do Ensino Básico (INDE 2003) aponta o professor como factor do seu sucesso. Estudos recentes (e.g. Díaz 2003; Makopa 2011; Sheerens 2004) que se debruçaram sobre os factores associados ao rendimento dos alunos, destacam a importância das qualificações e da distribuição equitativa dos professores. Entretanto, Darling-Hammond et al. (2005), McColskey et al. (2005) e Rice (2003) vão mais longe ao defenderem a existência de uma forte ligação entre a qualificação dos professores e o rendimento dos alunos. Existe, ademais, um consenso global de que “para melhorar a qualidade da educação é preciso antes de mais, melhorar o recrutamento, formação, estatuto social e condições de trabalho dos professores” (Delors et al. 1996: 131). Na prática, porém, este raciocínio está longe de colher o consenso da maioria dos decisores políticos e financiadores do sector da educação.

Pode afirmar-se, sem sombra de dúvida, que não existe no sector da educação em Moçambique nenhuma outra área que tenha sido objecto de tantas alterações ao longo dos 44 anos de independência deste país como foi a formação de professores. Em resposta ao crescimento dos rácios alunos/professor, o Governo tomou a decisão de reduzir o número de anos de formação de professores primários, alterando os modelos de formação então vigentes (7.^a classe + 3 anos nos Centros de Formação de Professores [CFPP] e 10.^a classe + 2 anos nos Institutos do Magistério Primário [IMAP]) e introduzir o novo modelo, designado por *‘fast track training model’* (10.^a classe + 1 ano). Com esta alteração, entre 2012 e 2018 o sector da educação conseguiu formar, ao todo, 6.094 professores, cerca de 80% dos quais foram absorvidos pelo sector público (MINEDH 2018).

No entanto, a introdução do modelo *fast track* é um exemplo de como decisões de política educativa alicerçadas quase exclusivamente em pressupostos de natureza financeira ou económica podem ter consequências devastadoras na qualidade da educação de uma ou várias gerações, senão mesmo de uma nação inteira. Fontes do sector da educação, com longa e comprovada experiência de gestão a vários níveis, por nós contactadas, foram unânimes em sugerir que a introdução deste modelo de formação de professores terá tido como motivação principal a constatação do “peso excessivo da massa salarial” nas despesas de funcionamento do sector, em comparação com outras despesas. Segundo estes informantes, este facto terá levado alguns parceiros internacionais de peso a pressionar o Ministério no sentido de reduzir o número de anos de formação de professores primários de três para apenas um ano, como forma de garantir a provisão dos professores necessários num curto espaço de tempo e travar a escalada de despesas com salários, já que o salário de um professor com o perfil de 10+1 seria inferior ao salário do professor de 10+3.

Não obstante este esforço, o declínio da qualidade do ensino não parou. O modelo de formação 10.^a +1 apenas terá contribuído para conter a escalada dos rácios alunos/professor, mas revelou-se totalmente incapaz de munir os professores primários com as competências requeridas nos domínios da leitura, da escrita e do cálculo e prepará-los para lidarem com turmas numerosas. A agravar o problema da deficiente formação dos professores, acrescem a percepção de incumprimento generalizado das obrigações contratuais dos professores e a ausência de controlo da ocupação dos tempos lectivos por parte dos gestores escolares, o que se traduz em atrasos e ausências frequentes e injustificadas durante os períodos lectivos, não só por parte dos professores como também de um grande número de directores de escola.

O fenómeno do absentéismo crónico dos professores tornou-se um problema sério em muitos países em desenvolvimento (Carron & Chau 1996). A UNICEF Mozambique revela que, em Moçambique, em 2014, muitos “alunos perdiam acima de 50% do tempo de aprendizagem como resultado de atrasos dos professores, término das aulas antes da hora regulamentar e extensão dos tempos de intervalo” (2014: 68 — tradução dos autores). Em estudo elaborado para a USAID, também se destaca que os professores se atrasam entre 10 a 40 minutos e “[c]onsiderando que a primeira aula do dia é frequentemente a de Português, onde ocorre a leitura, é fácil verificar como

o tempo de instrução é reduzido pelo atraso do professor” (Raupp et al. 2013: 4). No seu conjunto, estas anomalias fazem com que os alunos tenham poucas horas de instrução diária, com efeitos negativos na aprendizagem da leitura e da escrita. Feitas as contas, de acordo com estimativas da UNICEF Moçambique (2016: 2), a taxa de absentismo dos professores situar-se-ia em torno de 45%, ao passo que a dos directores de escola aproximar-se-ia de 44%. A confirmar-se, estes dados indiciam sérios problemas de liderança e gestão escolares e fazem-nos questionar os critérios de selecção e promoção de directores de escola e outros titulares de cargos de responsabilidade a nível local e distrital.

d) Carências em materiais de ensino

A literatura disponível indica que a disponibilidade e o acesso a materiais básicos escolares nas salas de aula têm um impacto positivo na motivação dos professores (Carron & Chau 1996; Díaz 2003) e no desempenho dos alunos (INDE 2017; Makopa 2012). As condições materiais incluem as infra-estruturas escolares, as salas de aula, as carteiras, os livros escolares, os guias dos professores, o quadro, o giz, mesa e cadeira para os professores, armários, mapas geográficos, expositores de ciências e outros materiais didácticos. Admite-se que durante os últimos 20 anos foram construídas muitas escolas e salas de aula em todo o país; contudo, não restam dúvidas de que a construção de escolas e salas de aula esteve aquém do planificado e que a expansão que ocorreu no ensino primário foi à custa da “adopção de três turnos, aumento do número de alunos por turma e existência de aulas ao ar livre” (Duarte 2018: 41). De facto, a meta de construção anual de 4.100 salas de aula foi posteriormente revista para 1.400 (CESO 2011: 11). Disto resultou que “cerca de 56,6 % dos alunos estudam em escolas sem água e 72,8% em escolas sem energia e apenas 16% estudam em escolas com biblioteca. Com excepção da província de Maputo, mais de 60% dos alunos sentam-se no chão e apenas 25% dos alunos são acompanhados pelo mesmo professor até à conclusão da 2ª classe” (Duarte 2018: 42).

De modo semelhante, dados produzidos pelo INDE (2017) revelam a existência de alunos que recebem aulas ao ar livre. Segundo o estudo acabado de citar, a proporção de alunos que recebem aulas ao ar livre (fora da sala de aula) terá reduzido de 25% em 2010 para 22,7% em 2013. Não obstante esta redução, a situação não deixa de ser preocupante, dado que, além de estudarem ao ar livre, muitas destas crianças estudam sentadas no chão, sem nenhum apoio físico para as actividades de escrita e cálculo.

e) Fraco envolvimento e participação dos pais e da comunidade na gestão das escolas

Grande parte das anomalias apontadas anteriormente, particularmente no que concerne ao absentismo dos professores e gestores escolares, pode ser prevenida e minimizada através do envolvimento das comunidades locais na gestão escolar, através dos conselhos de escola (CE). Dada a limitada capacidade do Estado, através do ministério de tutela, de monitorar as actividades que se desenvolvem em todas as escolas, os CE foram, e continuam sendo, vistos como uma plataforma através da qual as comunidades, pais e encarregados de educação podem exigir a prestação de contas e exercer alguma pressão para a mudança rumo à qualidade de ensino desejada. Contudo, há indicações de que o desempenho dos CE está aquém do esperado.

O sector da educação está estruturado em níveis de hierarquia. O Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) dirige o sector ao nível central, existindo abaixo deste as respectivas direcções provinciais, distritais e, por fim, as escolas. Contudo, entre o nível distrital e as escolas existe o que se designa por Zonas de Influência Pedagógica (ZIP), que são territórios do sector da educação que agrupam escolas geograficamente próximas para realizar apoio pedagógico entre pares e promover a capacitação dos professores. Em cada um dos níveis acima descritos existe uma multiplicidade de actores interessados, que se influenciam mutuamente e são

influenciados pelo sistema como um todo. Em cada um dos níveis, os actores desenvolvem dinâmicas específicas como resultado do desdobramento de práticas institucionais ou políticas próprias do subsector a que estão adstritos, e também como resultado de práticas locais institucionalizadas.

Ao nível das escolas primárias, que é o centro da nossa análise, temos como actores relevantes os pais e encarregados de educação, os professores, o corpo directivo da escola e os respectivos técnicos dos serviços de apoio, os alunos e a comunidade em geral. Há um consenso generalizado de que quanto maior for o envolvimento destes actores maior será o grau de efectividade das práticas ao nível das escolas, com efeitos positivos da retenção dos alunos na escola e melhoria da qualidade do ensino. Este é um aspecto que vem sendo formalmente reconhecido pelo Governo, razão pela qual foram revitalizados os CE, enquanto uma plataforma de participação dos diversos actores locais na gestão escolar.

Os CE, enquanto órgãos de consulta, são o órgão máximo da escola, cuja função se estende à monitoria e fiscalização das actividades da escola. Os CE, cujos membros são eleitos para um mandato de dois anos, são compostos por 13 a 19 membros (conforme o número de alunos da escola), representando os professores, o pessoal administrativo, os pais/encarregados de educação, os alunos e a comunidade.

A lista de competências dos CE inclui, mas não se limita à, aprovação dos planos, regulamentos e projectos e à viabilização da sua implementação ao nível das respectivas escolas; participação na tomada de decisões financeiras e sua fiscalização; monitoria na execução do orçamento (incluindo o Apoio Directo às Escolas – ADE); monitoria do desempenho dos professores e do corpo directivo da escola; pronunciamento sobre o desempenho pedagógico; estabelecimento de mecanismos de resolução de conflitos, infracções e responsabilização dos infractores. Além disso, compete também aos CE propor à autoridade competente a exoneração dos directores das respectivas escolas.

Contudo, a ideia segundo a qual os CE constituem um órgão que assegura a participação da comunidade na gestão escolar carece de um maior escrutínio, uma vez que existem casos em que os CE são capturados por grupos de elite locais, captura essa assente numa lógica de relações de poder características das comunidades onde as escolas se encontram inseridas. A título ilustrativo, há indícios da existência de um número elevado de casos em que membros dos CE são cooptados pelos directores das escolas sem serem eleitos pela comunidade, o que limita a pressão de prestação de contas sobre o corpo directivo. Seguindo esta lógica, uma vez os CE cooptados por alguns membros da direcção da escola, com o intuito de assegurar a permanência destes últimos nos cargos que ocupam por tempo indeterminado, os primeiros deixam de ser capazes de genuinamente monitorizar e responsabilizar os professores e o corpo directivo. Estas práticas levantam questões relativas à representatividade dos membros dos CE e à eficácia destes na resolução dos problemas da escola. Nestas circunstâncias, os CE serviriam apenas para chancelar o que tivesse sido previamente decidido pelo director da escola e seu elenco sem o envolvimento dos primeiros no processo decisório. Disto resulta a falta de transparência no uso dos fundos alocados à escola, havendo, portanto, percepções de mau uso do ADE (ou falta de evidências do seu bom uso) e de outros fundos públicos alocados às escolas.

Entrevistas com funcionários dos Serviços Distritais de Educação em Meconta (província de Nampula), permitiram-nos perceber que teria havido por parte destes a expectativa de que o ADE serviria também para pagar subsídios aos membros dos CE. Como tal não sucedeu, estes últimos perderam a motivação em participar efectivamente nas sessões dos CE por não verem ganhos materiais nisso, particularmente porque havia uma percepção generalizada de que o ADE tendia a beneficiar o corpo directivo da escola e o presidente do CE. No mesmo distrito, foram igualmente

registadas situações em que membros dos CE tinham de percorrer longas distâncias para chegar à escola a fim de participarem nas reuniões dos CE, o que desincentivava a participação deles.

De modo semelhante, dados recolhidos nos distritos de Meconta e Murrupula (entrevistas conduzidas por um dos autores em 2017) evidenciaram o modo como as comunidades, por vezes, apresentam uma série de reclamações relativas a ausências e atrasos dos professores, reclamações estas que são encaminhadas para os CE locais pelo líder da comunidade ou por intermédio dos pais e encarregados de educação. Contudo, poucas mudanças têm sido observadas como resultado das referidas acções por parte das comunidades, o que desincentiva a sua participação. Além disso, como referido pelo presidente do CE duma das escolas primárias do distrito de Murrupula, muitas vezes, quando os presidentes do CE não fazem parte do pessoal administrativo da escola, recebem orientação para não interferirem nos assuntos internos da escola. Assim, se, por um lado, a falta de informação sobre o papel efectivo dos CE funciona como obstáculo para a sua efectividade, por outro, parece haver ausência de uma entidade de recurso à qual os CE possam recorrer, caso o director da escola exerça a sua função de forma ditatorial. O resultado líquido desta situação é a ausência de incentivos por parte dos membros dos CE para continuarem a envolver-se activamente na monitoria das actividades dos gestores escolares. Como consequência, o problema das ausências e dos atrasos dos professores e directores e do uso abusivo dos escassos recursos postos à disposição das escolas, que poderiam ser resolvidos a nível local, permanecem crónicos e intactos.

Casos de alunos e encarregados de educação que temem represálias por parte dos professores e gestores escolares são reportados com frequência. Por um lado, os representantes dos estudantes quase não têm voz activa nas reuniões dos CE, dadas as relações de poder instituídas, em que o professor é investido da autoridade pedagógica que o aluno não tem; daí o receio de represálias. Por outro lado, os encarregados de educação muitas vezes temem que os seus educandos sofram represálias por denunciarem casos de abusos de autoridade por parte da direcção (nos casos em que isso se verifica) ou dos professores (faltas, atrasos, maus tratos, extorsões, etc.) no contexto da sala de aula.

Assim, no concernente ao envolvimento e à participação dos actores locais (pais e outros membros da comunidade) na gestão escolar, observa-se uma espécie de pseudoparticipação, uma vez que os CE são muitas vezes instrumentalizados ao fazer os seus membros aceitarem o que já fora previamente decidido pela direcção da escola. No seu melhor, a participação das comunidades na gestão escolar limita-se apenas a participação em reuniões dos CE, mas com limitada capacidade de influenciar os processos decisórios. Como consequência, muitas escolas continuam a enfrentar problemas crónicos e aparentemente insanáveis, tais como: ausências injustificadas e atrasos dos professores e directores da escola, falta de transparência no uso dos fundos de ADE para melhorar as condições materiais das escolas, desistências de um grande número alunos (sobretudo alunas) antes de completarem o 2.º ciclo do ensino primário, entre outros.

f) Fragilidades no apoio externo à educação

A forte aposta de Moçambique na educação, dadas as limitações orçamentais que experimenta, como país de rendimento baixo, não pode ser concretizada sem apoio externo. Com vista a coordenar o fluxo de ajuda externa aos programas de educação em Moçambique, no contexto do crescente aumento dos efectivos escolares, os parceiros de cooperação internacional do então Ministério da Educação (MINED) propuseram ao Governo um mecanismo de financiamento conhecido por FASE – Fundo de Apoio ao Sector da Educação, já acima referido. Esta mudança de paradigma resultou da ideia, avançada em 2001, de se adoptar a chamada abordagem abrangente de apoio ao sector da educação (*Sector-Wide Approach – SWAp*), que pode ser definida como um “processo no qual uma estratégia do sector é formulada e orçamentada, alinhada com os recursos disponíveis por um processo iterativo, convertida num plano de trabalho e formalizada em acordos

entre a agência implementadora e as fontes de financiamento” (Mário & Takala 2003: 6). A implementação desta abordagem, através do FASE, teve como implicação a necessidade de envolvimento dos parceiros em diferentes etapas de implementação dos programas da educação, ou seja, a discussão e o desenvolvimento de propostas iniciais de documentos de política educativa e a negociação e harmonização dos arranjos formais de implementação dos programas em Reuniões Anuais de Revisão (RAR) e outros órgãos de apoio (*ibidem*).

Através do FASE, o Ministério da Educação tem conseguido cobrir um volume considerável de despesas correntes e de investimento do sector da educação que, doutro modo, teriam permanecido descobertas ou teriam uma cobertura inadequada. Com efeito, o FASE tem viabilizado a compra de livros escolares de distribuição gratuita, a aquisição de material para laboratórios, a formação de professores, a supervisão distrital e provincial e a construção de salas de aula nos distritos.

Não obstante estes desenvolvimentos positivos, a abordagem sectorial por via do FASE enfrentou (e continua a enfrentar) sérios constrangimentos. Por exemplo, os atrasos que se verificam na libertação de fundos do Orçamento do Estado (OE) por parte do Ministério da Economia e Finanças, sobretudo durante os primeiros três meses de cada ano fiscal, parecem ter fortalecido a percepção do papel dos projectos de financiamento bilateral como fontes de apoio financeiro flexível ou de ‘emergência’, sobretudo para as Direcções Provinciais, as Direcções Distritais e as escolas, em manifesta colisão com os princípios do *SWAp* (Mário & Takala 2003).

De 2014 até ao presente, os montantes alocados ao FASE pelos parceiros internacionais têm registado uma diminuição crescente. Por exemplo, ao passo que para 2014 os parceiros haviam-se comprometido a desembolsar 149 milhões de USD, para 2015 tinham reduzido o apoio para 81 milhões de USD e para os anos 2016–18 os compromissos de desembolso oscilavam entre 105 e 110 milhões de USD por ano (MINEDH 2015). Porém, em 2016, com a emergência da crise da ‘dívida oculta’, os parceiros internacionais viram-se confrontados com a ausência de medidas de mitigação do risco do fluxo dos fundos do FASE no sector da educação, razão pela qual decidiram suspender os desembolsos, até que os instrumentos de parceria fossem revistos e assinados (MINEDH 2018). Em 2017, os desembolsos para o FASE foram retomados, mas nesse mesmo ano registou-se uma execução do orçamento de investimento externo relativamente baixa (da ordem de 63%), facto atribuído a atrasos na contratação da fiscalização de obras de construção de salas de aula (MINEDH 2018). Sendo certo que os fundos do FASE constituem a maior fonte de recursos externos disponíveis para o sector da educação, a sua execução nunca conseguiu ultrapassar a fasquia dos 80% (MINEDH 2019).

Igualmente merecedor de reflexão é o modo como reformas foram implementadas, tornando evidente como a dependência de apoio externo pode comprometer a qualidade dos processos e a sustentabilidade dos resultados. Exemplo disso é a reforma do currículo do ensino primário (plano curricular do ensino básico), em 2003, ao não levar em conta a capacidade de preparar, colocar e supervisionar os professores qualificados necessários para levar a cabo as reformas preconizadas no novo currículo. Outro exemplo foi a decisão de abolir as propinas escolares e instituir a distribuição gratuita do livro escolar, contando apenas com a contribuição dos parceiros do FASE.

4 Dimensões institucionais e qualidade epistémica do ensino primário

A descrição do caso, na secção anterior, apresenta várias instâncias em que se manifestaram fragilidades ao nível das dimensões institucionais que enquadram o ensino primário. Procuramos, de seguida, sistematizar estas instâncias.

4.1 Capacidade do Estado e Influência Externa

Ao longo desta subsecção, tentaremos evidenciar que, a par da limitada capacidade financeira para responder à crescente procura e sustentar o ritmo de expansão dos efectivos escolares, a actuação do sector da educação é fortemente condicionada pela sua limitada capacidade humana e administrativa. Face a essas carências, o apoio internacional é fundamental, tornando o sistema de ensino primário susceptível à influência externa.

A pressão demográfica sobre o ensino primário tornou evidentes importantes carências na *capacidade administrativa* do Estado, sendo tal particularmente patente na falta de salas de aula e, principalmente, de professores de que o sistema padece. Esta fragilidade nas capacidades do Estado tem, entendemos, como consequência, a sobrelotação de turmas, rácios alunos/professor muito elevados e pressão sobre a aprendizagem.

Não podemos esquecer, no entanto, e como discutido conceptualmente, que esta carência nas capacidades administrativas tem uma forte relação com a carência ao nível da *capacidade fiscal* do Estado. Sendo evidente, como apresentámos, a aposta do Estado moçambicano na educação, em termos da percentagem do orçamento devotada a este sector, é também evidente a carência de recursos financeiros num país de baixos rendimentos como é Moçambique.

Tal conduziu a opções que podem comprometer a *capacidade administrativa* do Estado, no que diz respeito ao ensino primário, nomeadamente: insuficiente construção de novas salas de aula; expansão do número de classes leccionadas sem aumento das salas de aula; leccionação em três turnos diários de três horas/dia; e redução do tempo de formação exigida para a qualificação como professor do ensino primário (o modelo designado por *'fast track training model'*).

Verificámos também evidências de uma fragilidade na *capacidade coerciva* do Estado, em particular ao nível de mecanismos administrativos de controlo e mitigação das práticas de absentismo, e outros abusos, por parte dos professores. Como assinalámos, esta fragilidade no controlo do absentismo sugere a existência de problemas de liderança e gestão escolares, estando também ligada a fragilidades na dimensão de *voz, participação e prestação de contas política*. A conjugação de fragilidades nas capacidades coercivas e administrativas do Estado, estendem-se, também, aos processos de selecção e promoção de directores de escola e outros titulares de cargos directivos locais e distritais.

Fragilidades nas capacidades do Estado, como as que verificamos no ensino primário, podem também conjugar-se com outras dimensões institucionais. Em particular, encontramos claras interacções entre as fragilidades nas *capacidades do Estado* e a instituição de *soberania e independência*, na forma como se opera o apoio externo ao sector da educação. Dadas as limitações na capacidade fiscal do Estado moçambicano, uma iniciativa como o FASE, que acima descrevemos, é necessária e virtuosa. Dentro dos limites da legitimidade limitada que discutimos no enquadramento conceptual, esta iniciativa permite compensar as lacunas financeiras e mesmo apoiar o reforço de capacidades administrativas do sistema educativo no país.

No entanto, o caso do ensino primário revela também fragilidades na forma como o apoio externo pode interagir com estruturas do governo central. Por um lado, como assinalado em cima, a interacção com fragilidades ao nível da *capacidade fiscal/orçamental* da administração pública central em libertar atempadamente verbas para as administrações provinciais e distritais origina mecanismos de dependência e alienação de estruturas fundamentais de governação nacional.

Por outro lado, ao condicionar o apoio financeiro ao sector da educação à tomada de decisões políticas com efeitos a longo prazo e incertos, os parceiros internacionais arriscam ultrapassar os

necessários limites que o respeito pela soberania moçambicana deve estabelecer. Isso é aparente na influência de parceiros internacionais na decisão de se adoptar o modelo *fast track* de formação de professores do ensino primário. A descontinuidade provocada pelos múltiplos modelos de formação de professores que foram sendo introduzidos impede o sector não só de construir conhecimento sobre o que funciona (ou não funciona), como também de fazer emergir carreiras profissionalizantes, que atraiam e retenham os jovens mais talentosos na profissão docente. Como tal, a imposição de uma primazia de critérios financeiros sobre critérios de qualidade de ensino, por parte de parceiros externos fundamentais para o próprio financiamento do sistema de educação, é, desde logo, problemática. Mais problemática é a imposição de uma solução sem que outras tenham sido discutidas de forma aberta e participativa entre os actores do sistema de ensino, nomeadamente representantes das comunidades escolares.

Igualmente, fragilidades que terão estado por detrás da crise da ‘dívida oculta’ conjugaram-se com os imperativos de prestação de contas a entidades de soberania externa que gerem a cooperação para o desenvolvimento, dificultando o apoio que o FASE proporciona à Educação em Moçambique. Por estarem vinculados a entidades de soberania externa a Moçambique, fundos fundamentais ao reforço de infra-estruturas, meios e formação de professores, com vista a promover a qualidade da aprendizagem, podem, portanto, responder de forma desconexa às necessidades do país.

Em suma, limitações e fragilidades ao nível das capacidades do Estado e da soberania e independência afectam a qualidade epistémica da educação primária. A exiguidade de recursos financeiros para viabilizar as políticas do sector, o número reduzido de profissionais altamente qualificados (sejam eles professores ou corpo técnico-administrativo), os problemas de coordenação intra e intersectorial e a limitada capacidade de monitoria, auditoria e inspecção das políticas do sector constituem alguns dos aspectos que resultam da fraca capacidade administrativa do Estado, com impacto na qualidade de ensino.

Ainda que os Governos possam optar por reformas educativas que visem o acesso à escola pelo facto de estas gerarem ganhos eleitorais imediatos, reconhece-se que melhorar a qualidade da aprendizagem na escola é mais oneroso e difícil do que aumentar o número de escolas (Nicolai et al. 2014, citado por Hossain & Hickey 2019: 2). Como tal, os Estados que apresentam fraca capacidade têm tendência a concentrar-se mais no aumento do acesso à educação e menos na sua qualidade (Harding & Stasavage 2014). Por outro lado, a fraca capacidade do Estado em financiar os seus planos de desenvolvimento educacionais, expõe-no às prioridades estabelecidas pelos doadores.

4.2 Voz, Participação e Responsabilização Política

Apesar de formalmente terem sido criado sistemas de promoção da voz e participação dos diversos actores da comunidade escolar, as evidências encontradas revelam importantes fragilidades.

A literatura que revimos afirma que mecanismos de voz, participação e responsabilização são necessários ao sistema de educação para monitorar o seu funcionamento, mas também para induzir melhorias e adequar reformas, pela audição da comunidade escolar, incluindo alunos, professores e representantes da comunidade local.

Os CE, como vimos, foram criados e revitalizados com funções de controlo e monitoria da acção dos órgãos directivos das escolas, bem como dos professores, com poderes atribuídos para resolução de conflitos e de responsabilização. Na forma como foram concebidos deveriam ser mecanismos adequados de voz, participação e responsabilização política.

No entanto, o nosso estudo do ensino primário revela claras evidências de fragilidade neste mecanismo, à imagem de outros casos discutidos na literatura. Casos de cooptação dos membros dos CE pelos directores da escola ou por outros membros, visando interesses pessoais, revelam fragilidades ao nível da legitimidade e transparência desses órgãos. Falta de clareza quanto às funções dos membros dos CE, expectativas de remuneração, em algumas instâncias, e falta de comprometimento com o bem público por parte dos mesmos, fragilizam o seu funcionamento. Consequentemente, os CE não exercem cabalmente as suas funções de monitoria a situações de absentismo, de falta de pontualidade de professores e directores e de uso abusivo dos recursos escolares, que tendem a perpetuar-se.

Finalmente, reforça-se a preocupação com evidências de falta de mecanismos de recurso dos CE a órgãos distritais, provinciais ou nacionais, do Estado ou associativos, que permitam que mesmo aqueles que possam funcionar correctamente consigam exercer uma efectiva coerção sobre professores e directores negligentes ou que cometam abusos.

Como referido acima, Hanushek et al. (2013) sugerem que mecanismos de voz e participação a nível local podem contribuir para um reforço das capacidades do Estado. No entanto, as fragilidades verificadas levam-nos a recomendar que, para que tal aconteça, os próprios mecanismos de voz e participação implementados no ensino primário em Moçambique, os CE, sejam objecto de atenção. De outro modo, as fragilidades destes apenas intensificarão as fraquezas percebidas nas capacidades administrativas e coercivas do Estado no âmbito da educação primária.

5 Conclusão

Ao longo deste artigo, observou-se que, desde os primeiros anos de independência nacional, Moçambique optou por medidas expansionistas do ensino, visando permitir o acesso à escola por parte da maioria da sua população, sem discriminação de raça, cor, etnia, religião ou condição social. Para o efeito, foi criado um sistema de educação único e expandida a rede escolar para diferentes pontos do país, tanto nas cidades como no campo. Apesar de ter sofrido um enorme abalo na década 80, em consequência de um longo e destrutivo conflito armado, ao longo dos últimos 30 anos, o sector da educação recuperou e tem mostrado resultados positivos em termos de acesso e cobertura escolar, e actualmente apresenta uma taxa líquida de cobertura a nível do ensino primário (EP1+EP2) da ordem de 96,6%. Contudo, como aludido em secções anteriores, as medidas expansionistas no sector da educação têm vindo a ser implementadas a expensas da qualidade do ensino. Com menos de 5% de alunos da 3.^a classe com competência de leitura desenvolvida e menos de 8% com as habilidades matemáticas requeridas para o respectivo nível de ensino, o país padece de uma crónica ‘crise de aprendizagem’, caracterizada por um aumento considerável do número de alunos do ensino primário e pela redução da qualidade da aprendizagem ao longo do tempo. Por detrás desta escolarização sem aprendizagem, há factores relativos às condições pedagógicas (absenteísmo, fraca preparação dos professores, turmas superlotadas, rácios alunos/professor demasiado elevados, etc.) e às deficientes condições materiais de ensino e aprendizagem (insuficiência de salas de aula, de carteiras, livros, mesas e outros). Por seu turno, estes factores vêm sofrendo influências do contexto institucional dentro do qual o sector de educação opera. A capacidade limitada do Estado, a elevada dependência do apoio externo e a deficiente participação das comunidades na vida da escola constituem os três factores do ambiente institucional que têm vindo a moldar as características que o ensino primário apresenta.

Os dados disponíveis sugerem que medidas expansionistas num contexto de capacidade fiscal limitada, ainda que com o apoio dos doadores, têm tido efeitos negativos na qualidade do ensino,

na ausência de investimentos suficientes em construção de novas salas de aula e/ou ampliação e apetrechamento das existentes. Por essa razão, ainda existe um elevado número de escolas sem água, nem energia eléctrica, nem biblioteca e com mais de 60% dos alunos sentados no chão. Se por um lado os doadores exercem uma enorme pressão para o aumento maciço do acesso à educação primária, comprometendo-se a financiar as infra-estruturas escolares, por outro, os doadores não financiam grande parte das despesas de funcionamento que as medidas expansionistas acarretam, em especial as despesas com os salários do pessoal.

Face à exiguidade de recursos financeiros para pagar os salários dos professores primários requeridos pela crescente expansão dos efectivos escolares, a opção do Governo, com a anuência dos doadores, foi a de introduzir o modelo de formação de professores de nível básico (10+1), em substituição do modelo até então vigente (10+3). O efeito líquido desta alteração foi a proliferação de professores primários sem as competências necessárias para ensinarem em áreas essenciais do currículo (incluindo a leitura, a escrita e o cálculo) e incapazes de lidar com turmas numerosas.

Além da fraca capacidade fiscal do Estado, que justifica e impulsiona a assistência externa aos programas da educação, há ainda a sua deficiente capacidade administrativa, a qual, muitas vezes, se associa a falta de quadros qualificados no sector. Esta situação torna-se mais evidente à medida que descemos para os níveis mais baixos da estrutura do sector da educação (isto é, do nacional ao provincial, e deste ao distrital). A fraca capacidade administrativa do Estado é também notória no quase inexistente controlo da assiduidade e efectividade dos professores. A criação e/ou revitalização dos CE, como mecanismo para garantir o envolvimento e a participação das comunidades na gestão e melhoraria do desempenho da escola não é alheia a esta realidade. Contudo, um grande número de CE encontra-se em sono letárgico e não são poucos os casos em que directores de escola usurpam as funções dos CE, limitando assim o espaço de participação das comunidades na gestão escolar.

Em suma, podemos concluir que algumas das reformas introduzidas no sector da educação desde 1992 com o apoio e a supervisão dos parceiros internacionais do MINEDH ou foram demasiado ambiciosas e pouco realistas, ou não passaram da retórica dos decisores políticos, já que não lhes foram afectados recursos humanos e financeiros em quantidade e qualidade suficientes para a sua implementação. Na verdade, como foi sublinhado anteriormente, algumas reformas nem sequer haviam equacionado a possibilidade do Estado moçambicano as implementar sem recurso ao apoio dos parceiros externos. O envolvimento e participação dos pais, dos líderes comunitários e religiosos e de outros *stakeholders* na vida da escola é um passo importante. Este envolvimento permitiria, em parte, a prevenção e remoção de obstáculos à retenção de um número cada vez maior de alunos, em especial de raparigas, na escola, e à promoção de um ambiente conducente a uma efectiva melhoria da qualidade da aprendizagem, denunciando e combatendo o absentismo dos professores e directores de escola, as cobranças ilícitas aos pais e encarregados de educação e a violência baseada no género, entre outros males, e promovendo a responsabilização e prestação de contas por parte dos líderes e gestores escolares. A melhoria da qualidade do ensino passa também pelo reforço das capacidades do Estado, com o apoio de mecanismos eficazes de voz e participação e um apoio externo que responda, primordialmente, ao reforço dessas capacidades, antes de avançar por novas iniciativas que causem tensão acrescida sobre o sistema.

Referências

Abrahamsson, H. & Nilsson, A. (1995). *Mozambique: the troubled transition - from socialist construction to the free market capitalism*. London: Zed Books.

- Acemoglu, D., García-Jimeno, C. & Robinson, J. A. (2015). 'State Capacity and Economic Development: A Network Approach'. *American Economic Review*, 105(8): 2364–2409. <https://doi.org/10.1257/aer.20140044>
- Banco Mundial (2020). 'World Development Indicators'. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/> (acedido em 3 de Maio de 2020).
- Birchler, K. & Michaelowa, K. (2016). 'Making aid work for education in developing countries: An analysis of aid effectiveness for primary education coverage and quality'. *International Journal of Educational Development*, 48: 37–52. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.11.008>
- Carron, G. & Chau, T. N. (1996). *The quality of primary schools in different development contexts*. Paris: UNESCO.
- Cingolani, L. (2013) 'The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures'. UNU-MERIT Working Paper, Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13 (Outubro).
- CESO (2011). *Avaliação do Plano Estratégico para a Educação e Cultura 2006-2010/11*. Relatório de Avaliação, Volume II. Disponível em http://www.mined.gov.mz/POEMA/Biblioteca/MA-S5-Volume_IIA_Ensinos_Primary_e_Secundario.pdf (acedido em 20 de Fevereiro de 2020).
- Cruz, A. S., Ferreira, I., Flentø, J., Jones, S. & Tarp, F., (2020). 'Economic Development of Mozambique in Perspective: Background'.
- Darling-Hammond, L., Holtzman, D.J., Gatlin, S.J. & Heilig, J. V. (2005). 'Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification: teach for America, and teacher effectiveness.' *Education Policy Analysis Archives*, 13(42): 1–51. <https://doi.org/10.14507/epaa.v13n42.2005>
- Delors, J., Al-Mufti, I., Amagi, I., Carneiro, R., Chung, F., Geremek, B., Gorham, W., Kornhauser, A., Manley, M., Quero, M. P., Savané, M.-A., Singh, K., Stavenhagen, R., Suhr, M. W., Nanzhao, Z. (1996). *Educação: Um Tesouro a Descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*. Porto: UNESCO/Edições Asa.
- Díaz, A. S. (2003). *Avaliação da qualidade das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Duarte, S. M. (2018). 'A avaliação por ciclos de aprendizagem no ensino básico em Moçambique: entre tensões e desafios'. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, 13(1): 33–47. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.13i1.0002>
- Gaventa, J. (2002). 'Exploring Citizenship, Participation and Accountability'. *IDS Bulletin*, 33(2): 1–14. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2002.tb00020.x>
- Halleröd, B., Rothstein, B., Daoud, A. & Nandy S. (2013). 'Bad Governance and Poor Children: A Comparative Analysis of Government Efficiency and Severe Child Deprivation in 68 Low- and Middle-Income Countries'. *World Development*, 48: 19–31. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.03.007>
- Hanson, J. K. & Sigman, R. (2013). 'Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research'. APSA 2011 Annual meeting paper.
- Hanushek, E. A., Link, S. & Woessmann, L. (2013). 'Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA'. *Journal of Development Economics*, 104: 212–32. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.08.002>
- Harding, R. & Stasavage, D. (2014). 'What democracy does (and doesn't do) for basic services: school fees, school inputs, and African elections'. *The Journal of Politics*, 76(1): 229–245. <https://doi.org/10.1017/s0022381613001254>
- Hossain, N. & Hickey, S. (2019). 'The problem of education quality in developing countries'. In S. Hickey & N. Hossain (eds.). *The Politics of Education in Developing Countries: From Schooling to Learning* (1.^a ed.: 1–21). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198835684.003.0001>
- Hossain, N., Hassan, M., Rahman, M., Ali, K. & Islam, M. (2019). 'The politics of learning reforms in Bangladesh'. In S. Hickey & N. Hossain (eds.). *The Politics of Education in Developing Countries: From*

- Schooling to Learning* (1.^a ed.: 64–85). Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198835684.003.0004>
- INDE (2003). *Plano Curricular do Ensino Básico*. Maputo: Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação, MINEDH.
- INDE (2017). *Relatório do 2o Estudo da Avaliação Nacional da 3a Classe 2016*. Maputo: Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação, MINEDH.
- Jones, S. (2016). ‘How does classroom composition affect learning outcomes in Ugandan primary schools?’ *International Journal of Educational Development*, 48: 66–78.
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.11.010>
- Kingdon, G., Little, A., Alsam, M., Rawal, S., Moe, T., Patrinos, H., Beteille, T., Banerji, R., Parton, N. & Sharma, S. (2014). *A rigorous review of the political economy of education systems in developing countries*. Final Report. Education Rigorous Literature Review. London: Department for International Development.
- Kjaer, A. M. & Muwanga, N. (2019). ‘The political economy of education quality initiatives in Uganda’. In S. Hickey & N. Hossain (eds.). *The Politics of Education in Developing Countries: From Schooling to Learning* (1.^a ed.: 152–171). Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198835684.003.0008>
- Magaia, F., Passos, A. & Nahara, T. (2011). *Trends in Achievement Levels of Grade 6 pupils in Mozambique*. 1. SACMEQ Policy Brief. SACMEQ.
- Makopa, Z. (2011). *The provision of the basic classroom teaching and learning resources in Zimbabwe primary schools and their relationship with the grade 6 pupils’ achievements in the SACMEQ III Project*. Memoir presented within the framework of the IIEP 2010/2011 Advanced Training Programme in Educational Planning and Management. Paris: IIEP. Disponível em http://www.sacmeq.org/sites/default/files/sacmeq/research/Masters%20and%20Doctoral%20Theses/the_provision_of_the_basic_classroom_-_makopa.pdf (acedido em 26 de Maio de 2020).
- Mário, M., Buendia, M., Kowenhoven, W., Waddington, C. & Alberto, A. (2002). *Review of Education Sector Analysis in Mozambique, 1990-1998*. ADEA Working Group on Education Sector Analysis. Paris: UNESCO Press.
- Mário, M. & Nandja, D. (2005). ‘Literacy in Mozambique: Education for All Challenges’. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2006, ‘Literacy for Life’. Paris: UNESCO.
- Mário, M. & Takala, T. (2003) *Evaluation of the Implementation Process of the Education Sector Strategic Plan (ESSP) 1999-2003*. Commissioned by the Ministry of Education of Mozambique. Maputo: Ministry of Education.
- Masino, S. & Nino-Zarazúa, M. (2016). ‘What works to improve the quality of student learning in developing countries?’ *International Journal of Educational Development*, 48: 53–65.
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.11.012>
- McColskey, W., Stronge, J. H., Ward, T. J., Tucker, P. D., Howard, B., Lewis, K., Hindman, J. L. (2006). *Teacher effectiveness, student achievement and National Board of Certified Teachers. A Comparison of National Board Certified Teachers and Non-National Board Certified Teachers: Is there a difference in teacher effectiveness and student achievement?* Arlington, VA: National Board for Professional Teaching Standards.
- Millo, Y. & Barnett, J. (2004). ‘Educational Development in East Timor’. *International Journal of Educational Development*, 24(6): 721–37. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2004.04.005>
- MINEDH (2015). *Desempenho do Sector da Educação*. Relatório. Documento número 1.02/RAR15. Maputo: MINEDH.
- MINEDH (2018). *Desempenho do Sector da Educação*. Relatório. 19.^a Reunião Anual de Revisão. Maputo: MINEDH.
- MINEDH (2019). *Análise do Sector da Educação (ESA)*. Relatório Final. Maputo: MINEDH.
- Miningou, E. W. (2019). ‘Effectiveness of Education Aid Revisited: Country-Level Inefficiencies Matter’. *International Journal of Educational Development*, 71. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2019.102123>

- Mondlane, E. (1975). *Lutar por Moçambique*. Lisboa: Sá da Costa.
- Mungiu-Pippidi, A. & Dusu, A. E. (2011). 'Civil Society and Control of Corruption: Assessing Governance of Romanian Public Universities'. *International Journal of Educational Development*, 31(5): 532–46. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2010.03.016>
- Nicolai, S., Wild, L., Wales, J., Hine, S. & Engel, J. (2014). 'Unbalanced Progress'. ODI Development Progress Working Paper 5. London: Overseas Development Institute.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance. The Political economy of institutions and decisions*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Paul, S. 1992. 'Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control'. *World Development*, 20 (7): 1047–60. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(92\)90130-N](https://doi.org/10.1016/0305-750X(92)90130-N)
- Rice, J. K. (2003) *Teacher quality: understanding the effectiveness of teacher attributes*. Washington DC: The Economic Policy Institute.
- Ridell, A. & Niño-Zarazúa, M. (2016). 'The effectiveness of foreign aid to education: What can be learned?'. *International Journal of Educational Development*, 48: 23–36. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.11.013>
- SACMEQ (2020). SACMEQ Reading & Math Achievement Scores. 2020. <http://www.sacmeq.org/ReadingMathScores> (acedido em 3 de Maio de 2020).
- Sheerens, J. (2004). *Melhorar a eficácia das escolas*. Porto: ASA.
- Smith, W. C. & Benavot, A. (2019). 'Improving Accountability in Education: The Importance of Structured Democratic Voice'. *Asia Pacific Education Review*, 20(2): 193–205. <https://doi.org/10.1007/s12564-019-09599-9>
- Strutt, C. & Keep, T. (2010). 'Implementing Education for All—Whose Agenda, Whose Change? The Case Study of the Ghana National Education Campaign Coalition'. *International Journal of Educational Development*, 30(4): 369–76. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2009.12.008>
- UNESCO Moçambique (2017). *Relatório anual de 2016*. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002603/260351POR.pdf> (acedido em 17 de Novembro de 2019).
- UNICEF Mozambique (2014). *Situation analysis of children in Mozambique 2014*. Disponível em <https://www.unicef.org/mozambique/media/1961/file/Situation%20of%20Children%20in%20Mozambique%202014.pdf> (acedido em 17 Novembro de 2019).
- UNICEF Mozambique (2016). *Education in the New Country Programme 2017-2020: Strategy note*. Disponível em <http://files.unicef.org/transparency/documents/Mozambique%20CPD%20-%20Education%20Strategy%20Note%20-%202028%20March%202016.pdf> (acedido em 17 de Novembro de 2019).
- Raupp, M., Newman, B. & Reves, L. (2013) *Avaliação do impacto do projecto 'USAID/Aprender a Ler' em Moçambique*. Relatório do Estudo de Base. Concebido para a USAID/Mocambique. Maputo, 19 de Junho de 2013.
- Véron, R., Williams, G., Corbridge, S. & Srivastava, M. (2006). 'Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India'. *World Development*, 34(11): 1922–41. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.024>
- Williams, T. (2019). The downsides of dominance: education quality reforms and Rwanda's political settlement. In S. Hickey & N. Hossain (eds.). *The Politics of Education in Developing Countries: From Schooling to Learning* (1.^a ed.: 86–104). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198835684.003.0005>