

DAVID LEONARDO CHIVELA

**INSUCESSO ESCOLAR NO ENSINO PRIMÁRIO
EM ANGOLA: CAUSAS E IMPLICAÇÕES PARA A
POLÍTICA EDUCATIVA**

Orientador: Professor Doutor Jacinto Serrão de Freitas

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração**

Instituto de Educação

Lisboa

2022

DAVID LEONARDO CHIVELA

**INSUCESSO ESCOLAR NO ENSINO PRIMÁRIO
EM ANGOLA: CAUSAS E IMPLICAÇÕES PARA A
POLÍTICA EDUCATIVA**

Dissertação defendida em provas públicas para obtenção do Grau de Mestre no Curso de Mestrado em Administração Educacional e Regulação da Educação, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, no dia 8 de julho de 2022, perante o júri, com o Despacho de Nomeação n.º: 241/2022, de 22 de junho de 2022, com a seguinte composição:

Presidente: Prof.^a Doutora Elsa Estrela;
Arguente: Prof.^a Doutora Arlinda Cabral;
Orientador: Prof. Doutor Jacinto Serrão.

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração**

Instituto de Educação

Lisboa

2022

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família por ter aguardado pelo culminar desta obra e pelo final dos longos momentos que lhes privei da minha presença. Agradeço-vos pelo incentivo e apoio prestado.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho de dissertação de Mestrado só foi possível, graças a valiosa contribuição de pessoas que quero aqui agradecer incondicionalmente. Foi uma tarefa difícil, exigente, mas bastante reconfortante. Quero inicialmente agradecer o meu orientador, o Professor Doutor Jacinto Serrão por aceitar ser o meu orientador deste trabalho, desde a conceção do projeto até a conclusão do mesmo. Pela disponibilidade que demonstrou ter na leitura, comentários e críticas. Pelos seus conselhos oportunos e valiosos. Pelo rigor científico. Agradeço os meus Professores do Mestrado que com bastante sabedoria ministraram e transmitiram os seus conhecimentos que serviram de base ao presente trabalho. Não posso deixar de reconhecer a amizade e companheirismo dos meus colegas de mestrado. Aos meus familiares mais próximos, em particular a esposa, filhos e netos que foram incansáveis no apoio, na força e compreensão ao longo das muitas viagens entre Luanda e Lisboa e consequentemente das minhas ausências no seio familiar. Um agradecimento aos amigos e colegas do Ministério da Educação de Angola pela partilha de documentação que foram bastante importantes para o presente trabalho. Aos amigos José Zacarias, Vita Gouveia, Mário Homero pelo vosso apoio incondicional.

RESUMO

Em Angola, os consideráveis índices de pobreza que ainda subsistem e a limitada capacidade financeira de boa parte das famílias dificulta, em grande medida, e o acesso à educação, fazendo com que a pobreza e a necessidade de satisfazer alguns anseios básicos constituam obstáculos para que a escola e a educação sejam tidas como prioridades. Perante os elevados índices de reprovações, desistência e abandono escolar, o insucesso escolar se afigura uma preocupação para alunos, pais, professores, governantes e sociedade em geral. O estudo que agora se apresenta procura compreender os fatores que estão na base do insucesso escolar no Ensino Primário, em Angola, bem como as suas implicações para a política educativa angolana. O estudo é de carácter qualitativo e eminentemente exploratório e descritivo. A revisão da literatura e a análise documental realizada permitiram concluir que o combate ao insucesso escolar em Angola deve, também, traduzir-se na mobilização e disponibilização de recursos necessários. Meios, em quantidade suficiente, para a promoção das mudanças que se impõem possibilitando que cada região do país e cada escola progridam de modo diferente, dentro do seu contexto, mas não distanciada da realidade global, deixando a sociedade angolana beneficiar-se dos frutos e da riqueza da sua diversidade.

Palavras-chave: Insucesso escolar; Sistema de Educação; Ensino Primário em Angola; Política Educativa.

ABSTRACT

In Angola, the considerable poverty indexes that still exist and the limited financial capacity of many families make access to education difficult, making poverty and the need to satisfy some basic needs obstacles to school and education being considered as priorities. Given the high rates of failures, dropouts, and school withdrawal, school failure is a concern for students, parents, teachers, government officials, and society in general. The study now presented seeks to understand the factors underlying school failure in Primary Education in Angola, as well as its implications for Angolan educational policy. The study is qualitative in nature and eminently exploratory and descriptive. The literature review and the document analysis concluded that the fight against school failure in Angola must also be translated into the mobilization and availability of the necessary resources. Sufficient means to promote the necessary changes, allowing each region of the country and each school to progress in a different way, within its context, but not separated from the global reality, allowing Angolan society to benefit from the fruits and richness of its diversity

Keywords: School failure; Education system; Primary Education in Angola; Educational policy.

LISTA DE ABREVIATURAS

CRA – Constituição da República de Angola

ELP – Estratégia a Longo Prazo

EP - Ensino Primário

INE – Instituto Nacional de Estatística

LBSE – Lei de Bases do Sistema de Educação

LBSEE - Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino

MED - Ministério da Educação

MEP – Ministério da Economia e Planeamento

MINPLAN – Ministério do Planeamento

MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola

MPLA-PT - Movimento Popular de Libertação de Angola - Partido do Trabalho

PE – Política Educativa

PME – Programa da Merenda Escolar

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

RE - Reforma Educativa

RPA – República Popular de Angola

SE – Sistemas Educativos

SEE – Sistema de Educação e Ensino

UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, Instituto de Educação

David Leonardo Chivela-

UNRIC – Centro Regional de Informação das Nações Unidas

ZIP – Zona de Influência Pedagógica

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| DEDICATÓRIA | 3 |
| AGRADECIMENTOS | 4 |
| RESUMO | 5 |
| ABSTRACT | 6 |
| LISTA DE ABREVIATURAS..... | 7 |
| ÍNDICE DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS | 4 |
| INTRODUÇÃO | 6 |
| PARTE I: QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO | 12 |
| CAPÍTULO 1 – SUCESSO E INSUCESSO ESCOLAR: UMA PERSPETIVA DE ANÁLISE SOCIOLÓGICA..... | 13 |
| 1.1 A Escola como organização educativa: origem, conceito e funções | 13 |
| 1.1.1 Sucesso escolar: conceito e suas implicações | 18 |
| 1.1.2 Escolaridade obrigatória versus sucesso escolar: Limites e desafios | 22 |
| 1.1.3 Insucesso escolar: Algumas teorias explicativas | 27 |
| 1.2 <i>Estratégias de combate ao insucesso escolar no âmbito da instituição escolar.....</i> | <i>37</i> |
| CAPÍTULO 2 – A PROBLEMÁTICA DO INSUCESSO ESCOLAR EM ANGOLA..... | 41 |
| 2.1 <i>Insucesso escolar no Ensino Primário em Angola.....</i> | <i>41</i> |
| 2.2 <i>Medidas de combate ao insucesso escolar em Angola</i> | <i>46</i> |
| PARTE II: ENQUADRAMENTO POLÍTICO-NORMATIVO | 57 |
| CAPÍTULO 3 - ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO E ENSINO ANGOLANO | 58 |

| | |
|--|----------------|
| 3.1 Organização política e administrativa do Estado Angolano | 58 |
| 3.2 Contexto histórico da implementação do Sistema de Educação e Ensino angolano | 62 |
| 3.3 A segunda reforma educativa em Angola e a estruturação de um novo Sistema de Educação e Ensino | 67 |
| 3.4 Níveis de administração do sistema de educação e ensino angolano..... | 70 |
| 3.5 O modelo de administração centralizado em Angola | 77 |
| 3.6 O ensino primário em Angola: Estrutura e caracterização | 81 |
| CAPÍTULO 4 - EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EM ANGOLA: SEU ENQUADRAMENTO NAS AGENDAS PÓS-2015 | 84 |
| 4.1 A estratégia de desenvolvimento a longo prazo - Angola 2025 | 85 |
| 4.2 A Agenda 2063 da União Africana “A África que Queremos” | 92 |
| 4.3 A Agenda 2030 das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável..... | - 95 - |
| 4.4 O plano nacional de desenvolvimento da educação “Educar, Angola -2030” | - 105 - |
| 4.5 Agendas pós-2015 e sua efetivação no contexto angolano: Uma perspetiva crítica . | - 111 - |
| PARTE III: ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO | - 115 - |
| CAPÍTULO 5 – INVESTIGAÇÃO EM EDUCAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES | - 116 - |
| 5.1 Moldura metodológica..... | - 117 - |
| 5.2 Caracterização do contexto da pesquisa..... | - 120 - |
| CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO | - 123 - |
| 6.1 Apresentação dos resultados | - 123 - |
| 6.1.1 Fatores associados ao insucesso escolar no ensino primário em Angola | - 125 - |
| 6.1.1.1 Caracterização do insucesso escolar no ensino primário em Angola..... | - 125 - |

| | |
|---|----------------|
| 6.1.1.2 Fatores que estão na base do insucesso escolar em Angola..... | - 126 - |
| 6.1.1.2.1 Condição social do aluno | - 127 - |
| 6.1.1.2.2 Condições ligadas ao funcionamento da instituição escolar..... | - 129 - |
| 6.1.2 Implicações do insucesso escolar no ensino primário para a política educativa angolana .- | 130 - |
| 6.1.2.1 Medidas existentes para combater o insucesso escolar | - 131 - |
| 6.1.2.2 Desafios para a política educativa no combate ao insucesso escolar no EP | - 132 - |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | - 134 - |
| LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADE DO ESTUDO..... | - 138 - |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | - 139 - |
| ANEXOS | - 149 - |
| Anexos 1: Organigrama do Sistema de Educação e Ensino Angolano | - 149 - |
| Anexo 2: Organograma do Ministério da Educação da República de Angola - Decreto Presidencial nº 222/20, de 28 de agosto..... | 150 |
| Anexo 3: Declaração de Conformidade..... | 151 |

ÍNDICE DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

| | |
|--|---------|
| Quadro 1: Diferença entre Igualdade Formal e Igualdade Real de Acesso à Educação | 20 |
| Quadro 2: Datas da Implementação da Escolaridade Obrigatória em Diversos Países..... | 23 |
| Quadro 3: Fatores de Eficácia para Melhoria das Escolas | 39 |
| Quadro 4: Objetivos da 2ª Reforma Educativa e Resultados Esperados | 51 |
| Quadro 5: Áreas Funcionais de Incidência da “ELP - Angola 2025” para o sistema educativo angolano | 88 |
| Quadro 6: Orientações e Medidas de Políticas do Domínio Político-Institucional Constantes da “ELP - Angola 2025” | 91 |
| Quadro 7: Agenda 2063: Metas, Áreas Prioritárias e Estratégias Indicativas Referente ao Decénio 2014-2023 | |
| Quadro 8: Metas do Domínio da Educação e do Desenvolvimento Preconizadas na Agenda 2030 | - 99 - |
| Quadro 9: Metas Nacionais Definidas por Angola para o Cumprimento dos ODS (4º e 10º) | - 100 - |
| Quadro 10: Opções Estratégicas do Domínio da Educação e do Desenvolvimento Local Definidas no PDN 2018-2022 | - 103 - |
| Quadro 11: Programas de Ação Preconizados no “PNDE, Educar - Angola 2030” | - 107 - |
| Quadro 12: Distribuição de competências no âmbito da implementação do “PNDE, Educar - Angola 2030” | - 110 - |
| Tabela 1: Dados Sobre o Aproveitamento Escolar no Ano Letivo 2015/2016 por Sexo | 45 |

| | |
|--|---------|
| Figura 1: Fluxograma do Sistema Nacional de Educação Aprovado em 1977 e Implementado em 1978 | 65 |
| Figura 2: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Agenda 2030 | - 97 - |
| Figura 3: Eixos de Intervenção do PDN 2018-2022 | - 102 - |
| Figura 4: Triângulo Ilustrativo dos Processos Educativos | - 116 - |
| Figura 5: Divisão política administrativa de Angola, 2012 – 2015..... | - 120 - |
| Figura 6: Modelo de Apresentação e síntese dos dados recolhidos | - 124 - |
| Figura 7: Esquema representativo das categorias elaboradas para análise dos fatores associados ao insucesso escolar..... | - 125 - |
| Figura 8: Categoria relacionadas com os fatores que estão na base do insucesso escolar no EP e respetivas subcategorias | - 127 - |
| Figura 9: Esquema representativo da categoria elaborada para a análise das implicações do insucesso escolar no ensino primário para a política educativa angolana e respetivas categorias..... | - 131 - |

Introdução

A igualdade perante a educação, um dos objetivos preconizados pela política educativa de vários países, é considerada uma construção social que surge da interação entre a investigação de campo, a adoção de medidas de política educativa e a elaboração de teorias explicativas da desigualdade social que visam esclarecer o parcial fracasso de tais medidas (Formosinho, 2001).

Perante este leque de situações, nos últimos tempos têm sido experimentadas várias políticas educativas orientadas para a regulação e controlo dos processos educativos, dando-se particular realce à melhoria dos indicadores de sucesso e aproveitamento escolar. Contudo, pensa-se que a compreensão destes mesmos processos sugere, por um lado, um olhar para dentro da escola, sua organização e gestão pedagógica, estratégias de ensino orientadas para a melhoria dos resultados dos alunos, formação e capacitação dos seus quadros, etc. Por outro lado, sugere também a análise das dinâmicas sociais, económicas e políticas que governam o processo de conceção e implementação de tais políticas.

Em 2004, Angola implementou um novo Sistema de Educação e Ensino como resultado de uma reforma efetuada no período pós-independência. Tal reforma surge na sequência de um diagnóstico realizado em 1986, fruto de várias críticas sociais de que era objeto, e a partir do qual foram identificadas várias insuficiências relacionadas com o funcionamento do sistema de ensino vigente.

De entre outros aspetos, as insuficiências identificadas giravam em torno de uma fraca comunicação entre as escolas e os níveis de gestão superiores, ineficiente formação e qualificação de professores a todos os níveis do sistema, currículos pouco adequados ao contexto e aos objetivos da política educativa do país, bem como conteúdos escolares selecionados sem os critérios que permitissem definir com clareza o nível de conhecimentos que o aluno deveria possuir ao concluir o Ensino de Base, e pouco ajustados à diversidade social e cultural do país (MED, 2013; MED, 2014).

Considera-se que as evidências elencadas acima, não só refletiam a ineficácia do próprio sistema, como também espelhavam a sua pouca adequação ao contexto do país,

realidade que demandou do governo angolano a efetivação de uma segunda Reforma Educativa, visando a prossecução de dois objetivos fundamentais, designadamente, a qualidade e o acesso à educação.

Nesta ordem de ideias, determinados pontos de vista teóricos (Eugénio Silva & Maria João de Carvalho, 2009; Abílio Samuel, 2011; Sofia Gaspar, 2015; Paula Tchifuzela, 2016), sugerem, a partir de diferentes perspetivas de análise, que o insucesso escolar, em Angola, pode ser também equacionado a partir do modo como são concebidas e implementadas as diferentes estratégias de controlo político, de poder, e de técnicas que visam a garantia da qualidade, eficiência e equidade dos desígnios propostos à educação, motivo pelo qual pensa-se justificável uma reflexão sobre a eventual relação existente entre ambas as variáveis.

Deste modo, entende-se que a pertinência desta investigação se centra, por um lado, no facto de a mesma ter como foco um conjunto de variáveis complexas, cujos efeitos, negativos ou positivos, ultrapassam o contexto escolar, disseminando-se pela sociedade angolana, como um todo. Por outro lado, considerando ser uma temática que, em Angola, só muito recentemente se tornou objeto de pesquisas científicas com vista a determinação dos fatores que estão na sua origem, razão pela qual julga-se que o mesmo poderá subsidiar os diferentes processos de conceção e execução de políticas educativas, e criar bases para uma reflexão crítica em torno das mudanças propostas ou em curso no país, no domínio da Administração Pública, da qual a Administração Educativa é parte integrante.

Com base nos fatos acima apresentados, considera-se que o presente estudo intitulado “Insucesso escolar no Ensino Primário em Angola: Causas e implicações para a política educativa” se justifica como um esforço investigativo no sentido de compreender os fatores que estão na base do insucesso escolar no Ensino Primário, em Angola, bem como as suas implicações para a política educativa.

De modo a recolher evidências relacionadas com o objeto de estudo deste trabalho, formulou-se a seguinte questão de partida como fio condutor desta investigação: Que fatores estão na base do insucesso escolar no EP em Angola e quais as suas implicações para a política educativa angolana?

No seguimento desta questão principal, foram elencadas outras questões específicas de investigação, a saber:

- ✓ Quais as principais teorias que explicam os resultados recolhidos sobre o insucesso escolar?
- ✓ Como se caracteriza o EP em Angola?
- ✓ Que fatores estão na base do insucesso escolar no EP em Angola?
- ✓ Que medidas existem no contexto educativo angolano, para combater o insucesso escolar?
- ✓ De que modo as medidas existentes no contexto educativo angolano são materializadas no quotidiano escolar?
- ✓ Que desafios se impõem à política educativa angolana perante o combate ao insucesso escolar no EP?
- ✓ Que medidas podem ser adotadas para mitigar os efeitos do insucesso escolar no quotidiano escolar angolano?

No que concerne aos seus objetivos, o trabalho que ora se apresenta teve como objetivo geral compreender os fatores que estão na base do insucesso escolar no EP em Angola. Na base deste objetivo estão, também, subjacentes os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Problematizar as diferentes teorias explicativas dos insucessos escolares;
- ✓ Caracterizar o EP no Sistema de Educação e Ensino angolano;
- ✓ Reconhecer os elementos que caracterizaram o insucesso escolar no EP em Angola;
- ✓ Identificar os fatores que estão na base do insucesso escolar no EP em Angola;
- ✓ Descrever as medidas de políticas educativas existentes em Angola para combater o insucesso escolar, bem como o modo como estas são materializadas no quotidiano escolar;
- ✓ Perceber os desafios que se impõem à política educativa angolana perante o combate ao insucesso escolar no EP;
- ✓ Subsidiar a reflexão em torno de possíveis medidas de política educativa a serem adotadas para mitigar os efeitos do insucesso escolar no quotidiano escolar angolano.

Quanto aos procedimentos metodológicos, Marconi e Lakatos (2003) são perentórios em referir que a seleção do instrumental metodológico está diretamente relacionada com o problema a ser estudado, pelo que a sua escolha depende de vários fatores relacionados com a pesquisa, nomeadamente, o objeto de estudo, os objetivos preconizados, dentre outros elementos.

Por conseguinte, a investigação realizada no âmbito deste estudo enquadrou-se no que é comum designar-se por investigação qualitativa, tendo sido dinamizada na base de uma pesquisa teórica de caráter exploratória com o objetivo de identificar os fatores que estão na base do insucesso escolar no EP, em Angola, e suas implicações para a política educativa angolana.

No intuito de se pôr em prática o objetivo e as questões de investigação levantadas efetuou-se uma revisão de literatura de tipo narrativa, de modo a permitir a incorporação de pesquisas que utilizam diferentes métodos, combinando dados da literatura teórica e empírica.

Para um melhor enquadramento das diferentes contribuições teóricas reunidos à volta deste estudo, a dissertação que ora se apresenta está estruturada em três partes:

A *primeira parte*, constituída pelos dois primeiros capítulos objetivou introduzir o Quadro de Referência Teórico a partir do qual se procurou elucidar os conceitos-chave do estudo. Assim sendo, o capítulo 1 *Sucesso e insucesso escolar: Uma perspetiva de análise sociológica* começa por fazer uma abordagem sobre o papel da escola enquanto organização educativa, bem como sobre algumas irregularidades que se observam no seu funcionamento. No mesmo capítulo efetua-se uma incursão analítica em torno do conceito de insucesso escolar, na qual são elencadas algumas das principais teorias que, de um modo geral, têm procurado explicar os fatores que estão na origem do fenómeno. Em seguida, à luz de algumas pesquisas realizadas sobre a temática do insucesso escolar apresentam-se algumas das medidas que ao longo dos anos vêm sendo utilizadas, em diversos contextos, para mitigar o fenómeno no quotidiano escolar.

Já o capítulo 2 *A problemática do insucesso escolar em Angola* centra-se, de forma sucinta, nos fatores que explicam este fenómeno no quotidiano escolar angolano, mais

concretamente, no Ensino Primário, bem como nas medidas de política educativa criadas para amenizá-lo.

A *segunda parte* é reservada ao enquadramento Político-Normativo desta investigação, no qual são apresentados algumas das principais linhas de orientação, através das quais são concebidos e concretizados as metas e os objetivos preconizados com a educação, em Angola. Esta parte é constituída por dois capítulos, nomeadamente os capítulos 3 e 4, sendo que o capítulo 3 *Estrutura e organização do Sistema de Educação e Ensino angolano* começa por apresentar uma breve retrospectiva da história política e social do país, da qual a história da educação é parte integrante. Segue-se a apresentação da organização política e administrativa do Estado angolano, destacando-se os processos políticos, sociais e económicos que o país vivenciou desde o alcance da sua independência em 1975, e que ajudam a compreender o seu modelo de organização enquanto Estado. A este respeito importa referir que, em Angola a tradição centralista ao nível da organização do Estado tem, como seria de esperar, dominado a tomada de decisão ao nível da conceção e implementação de políticas educativas, realidade esta que parece condicionar o funcionamento do seu Sistema de Educação e Ensino. Este primeiro capítulo encerra com uma abordagem em torno da estrutura e organização do Ensino Primário em Angola, sendo este o nível de ensino no qual se insere a abordagem do insucesso escolar no âmbito deste trabalho

Quanto ao capítulo 4, *Educação e desenvolvimento em Angola: Seu enquadramento nas agendas pós-2015*, o mesmo é dedicado à algumas das ações gizadas pelo Estado angolano em matéria de desenvolvimento da educação, com destaque para alguns compromissos nacionais e internacionais assumidos neste âmbito, nomeadamente, os realizados no período pós-2015, a saber: a Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo – Angola 2025 (ELP); a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável; bem como, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação “Educar, Angola – 2030.

A *terceira parte* corresponde ao enquadramento metodológico da investigação, e compreende os dois últimos capítulos deste trabalho. No capítulo 5 *Investigação em Educação: Algumas considerações* apresentam-se os pressupostos que fundamentam as opções metodológicas tomadas, com realce para a metodologia qualitativa. Neste capítulo,

para além do percurso delineado e percorrido para a materialização desta investigação descrevem-se as técnicas utilizadas para a recolha e tratamento dos dados, e procede-se a caracterização do contexto da investigação.

No capítulo 6 *Apresentação dos resultados da investigação* são apresentados e discutidos os resultados da análise do conteúdo das informações recolhidas no decurso levantamento bibliográfico e documental realizado. Por último, nas *Considerações Finais* apresentam-se as principais conclusões deste estudo, seguidas de um apontamento das limitações deste trabalho, para finalmente serem apresentadas algumas sugestões sobre as linhas de investigação que poderão ser prosseguidas em futuros trabalhos.

Parte I: Quadro De Referência Teórico

Capítulo 1 – Sucesso e Insucesso Escolar: Uma Perspetiva de Análise Sociológica

O sucesso escolar da mesma forma que o seu oposto, o insucesso escolar, é uma matéria que preocupa todos os agentes do sistema educativo e inquieta grande parte da nossa sociedade, sendo tema de interesse para investigadores, sociólogos e pedagogos. Contudo, e apesar do grande interesse que desperta esta temática, os conceitos de sucesso e insucesso são complexos, já que, dependendo dos intervenientes educativos, o significado que lhes é atribuído é diverso.

A relevância do presente capítulo justifica-se, pelo fato de, para além de abarcar o objeto central, de análise deste trabalho, reservar-se a abordagem de dois fenómenos complexos, cujos efeitos, negativos ou positivos, se propagam, não só no contexto escolar, como na sociedade em geral.

1.1 A Escola como organização educativa: origem, conceito e funções

Considera-se que, enquanto fenómeno social, a educação encerra duas dimensões, isto é, social e ao mesmo tempo organizacional, traduzindo cada uma delas modos diferentes de concretizá-la.

No plano social a educação concretiza-se quer de modo não formal como informal, através da interação de vários agentes sociais com funções educativas, nomeadamente, família, meios de comunicação social e organizações de várias índole.

Quanto ao plano organizacional, neste a educação é concretizada de modo formal, num estabelecimento próprio, no caso, a escola (Costa, 1996).

A escola acaba assim por afigurar-se como uma organização direcionada para o ato educativo, dentro da qual interagem múltiplos atores, estruturas, órgãos, objetivos, bem como, processos de natureza bastante complexa, sobre a qual recaem diferentes expectativas provenientes da sociedade.

As tradicionais pesquisas feitas no domínio da organização escolar parecem ter sido realizadas com base em formalismos normativos provenientes do aparelho administrativo central e regulador do sistema educativo. Tal fato, terá provavelmente impossibilitado uma visão concreta da escola, enquanto organização, assim como das ações dos atores que nela intervêm (Lima, 2010a).

Contudo, a partir da segunda metade do século XX, surgem diversos estudos no campo da Sociologia das Organizações Educativas, que passam a analisar e a interpretar as especificidades educativas, administrativas, organizacionais e até mesmo políticas da escola, partindo de contextos e atores concretos (Lima, 2010b).

Para Guerra (2002), a escola é uma organização complexa na qual se cruzam múltiplas lógicas de ação que influenciam os processos e os resultados escolares. Destarte, para além das racionalidades que operam ao nível do palco escolar, relativamente mais visível, existem outras que atuam nos bastidores, naquilo que pode designar-se como o lado oculto da organização escolar, sendo muitas vezes o que não se vê que explica o visível.

Na opinião de Ilídia & Matias Alves (2016), a consciência da coexistência de diferentes lógicas de ação (umas mais visíveis do que outras) nas organizações escolares permite a adoção de uma perspectiva pluridimensional face ao desenvolvimento e implementação de modelos de promoção do sucesso escolar. Esta perspectiva surge por oposição a ensaios de compreensão da organização escolar unidimensionais que apenas permitem elaborar visões parcelares da realidade.

Tal como refere Silva (2010), a necessidade de olhar as organizações na sua multidimensionalidade prende-se com o reconhecimento de que a visão de uma faceta visível da organização pautada pela formalidade, pela uniformidade dos comportamentos e pela previsibilidade dos resultados não exclui – apenas esconde – a dimensão informal subjacente a esses processos, ações e comportamentos marcados pela incerteza, ambiguidade, infidelidades [...] (p.60).

Julga-se que a temática da escola, sempre marcou presença entre os diversos estudos realizados no domínio das designadas Ciências da Educação. Porém, a maior parte deles, não tinha como objeto a escola como organização, mas sim a escola como palco neutro

de aplicação ou reprodução de determinantes macropolíticas, económicas e sociais (Barroso, 2005).

Apesar deste trabalho não objetivar uma abordagem exaustiva sobre os primórdios da escola, julga-se que uma reflexão em torno das premissas sobre as quais ela foi institucionalmente estabelecida, enquanto *locus* de realização do ato educativo, por excelência, poderá facilitar a compreensão do seu modo de estruturação e funcionamento atual.

Segundo Costa (1996), a escola enquanto instituição social passou por várias realizações socio-históricas, desde instituição familiar, instituição militar, instituição religiosa, da qual ficou refém desde o século VI até a segunda metade do século XVIII, altura em que é transformada em instituição estatal. A este propósito, Barroso (1993, citado por Costa, 1996, p. 9) reforça que pelo menos no caso dos países europeus “o Estado não inventou a escola”, mas serviu-se apenas das estruturas já criadas pela igreja.

Foi precisamente a partir do século XIX que o debate sobre a instrução pública começa a ganhar palco na Europa, devido aos avanços decorrentes da Revolução Industrial. Pensa-se que, este processo de industrialização iniciado um século antes, demandou uma mão de obra cada vez mais qualificada, bem como, uma instituição que respondesse a esta demanda. Deste modo, a escola tornou-se alvo de diferentes interesses, desde políticos, ideológicos, religiosos, sociais, económicos e até mesmo culturais.

Relativamente às funções que a escola passou assim a desempenhar, destaca-se o seu papel na conservação das desigualdades e reprodução das classes sociais, na medida em que, segundo Bourdieu (1999, p.41), ela “fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural”.

Barroso (2005), destaca outra função desempenhada pela escola, isto é, a de transmitir e produzir cultura. O autor realça que, *a priori*, a “cultura escolar” pode ser compreendida como a parte da cultura global da sociedade que a escola difunde às novas gerações, ou, ainda, como cultura cuja origem, constituição e difusão, estão especificamente ligadas à escola (p. 46).

Posicionando-se perante a primeira perspetiva (ou seja, como parte da cultura global da sociedade que é difundida às novas gerações) Barroso (2005), refere que a escola se circunscreve a simples transmissão de uma cultura previamente definida no âmbito de um aparente “consenso nacional” sobre as finalidades da educação e os meios de realizá-las (p. 43). Ela torna-se assim, a mediadora entre o conjunto de normas sociais e os alunos, aos quais tem a responsabilidade de transmitir a cultura social dominante.

Vale recordar, à título de exemplo, que, nalguns países europeus como foi o caso de Portugal, a procura social da educação levou a que o Estado alargasse fortemente a capacidade de oferta, e se passasse de um ensino de elites para um ensino de massas. Todavia, esta alteração quantitativa parece não ter sido acompanhada de mudanças qualitativas ao nível do sistema educativo, capazes de dar resposta aos novos desafios decorrentes de uma certa democratização da escola (Ilídia & Matias Alves, 2016).

Tal significa, por um lado, que não foram efetuadas alterações no modo de organização do conhecimento (sempre em disciplinas, mais ou menos teóricas), da organização dos espaços e dos tempos, da organização dos grupos de alunos, dos modos de ensinar e de fazer aprender, da alocação dos professores aos alunos. Por outro lado, acresce-se, ainda o facto de o modelo escolar oferecido a todos ter sido o decalcado do anterior modelo liceal, tido como a via, por excelência, da formação das elites (Grácio, 1997; Pinto, 1995).

Como refere Roldão (2000), o acesso massificado à educação foi acompanhado de uma correspondente subida dos níveis de reprovação e abandono escolar, precisamente porque a Escola não mudou estruturalmente e “continua a servir o mesmo menu curricular, utilizando os mesmos utensílios metodológicos e a mesma linguagem de ação pedagógica que a tinham estruturado como instituição destinada a uma classe de público tendencialmente homogéneo e socialmente pré-selecionado” (p. 125).

Na mesma senda, Pires (2000), reforça que o ensino de massas na realidade, transformou-se, na “massificação do ensino”, ou seja, a intenção de criar um ensino universal sucedido, promotor do desenvolvimento pessoal de todos, de acordo com as capacidades diversas de cada um, acabou por se traduzir numa mera “expansão quantitativa do modelo

existente, sem alterações qualitativas de fundo, embora recorrendo a modificações conjunturais e de superfície destinadas a resolver as dificuldades operacionais que vão surgindo” (p. 191).

Assim, foi, precisamente, no seio desta “crise da escola de massas” e das constantes críticas aos sistemas educativos que governos de vários países se viram obrigados a empreender sucessivas reformas com o objetivo de corrigir os disfuncionamentos do sistema, com vista à democratização do seu acesso, ao combate do insucesso e à melhoria da sua eficácia (Ilídia & Alves, 2016, p. 159).

Pensa-se relevante referir que, o sociólogo francês Émile Durkheim (1858-1917) pode ser considerado o primeiro autor clássico a afirmar a educação como processo social, como fenómeno social passível de ser descrito, analisado e explicado sociologicamente (Sebastião, 2009).

A abordagem social desenvolvida por Émile Durkheim, na qual a educação desempenha um papel estratégico resultou de um contexto socioeconómico e consequentemente educativo, peculiar às últimas décadas do século XIX e às primeiras do século XX. Ainda a meio da atmosfera ocasionada pela designada segunda revolução industrial Émile Durkheim ressaltava nos seus estudos, o poder das forças coercitivas - conjuntos de hábitos praticados pelas pessoas, por meio das suas ações, que permitem a identificação de uma consciência coletiva, a qual influencia, de certa forma as ações dos indivíduos na determinação do comportamento do indivíduo (Do Nascimento & Favorito, 2018).

Para Durkheim, a sociedade capitalista é mantida pela divisão do trabalho, e através da educação esta prepara os homens para este fim. Na sua obra *Educação e Sociologia*, Durkheim (2012) defende que a educação transforma o homem e a sociedade, na medida em que “[...] ela cria um novo ser no homem” (. Contudo, na opinião do autor, a educação segue a ordem evolutiva da sociedade capitalista e, neste sentido, a transformação operada pela educação, não deve ser vista como rutura, mas adequação. Por meio da educação, a sociedade atinge o ponto de harmonia que possibilita a contínua evolução de ordem capitalista

Durkheim (2012) define a educação:

a educação é a ação exercida pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maduras para a vida social. Ela tem como objetivo suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais exigidos tanto pelo conjunto da sociedade política quanto pelo meio específico ao qual ela está destinada em particular (pp. 53-54).

Outro autor a destacar na senda do papel transformador da educação é o filósofo e pedagogo norte-americano John Dewey (1859-1952), com a sua conceção em torno da escola democrática. Assim como Durkheim, John Dewey ressalta a dimensão sociológica da educação. Dewey percecionava a educação como um processo, por meio do qual o indivíduo assimila os conhecimentos, as técnicas e os hábitos de vida que a civilização humana produziu ao longo do seu desenvolvimento (Do Nascimento & Favorito, 2018).

Lichtner (2009), por seu turno, refere que para Dewey o objetivo da educação não é permanecer no passado, tão pouco construir utopias relativamente ao futuro, mas tornar os indivíduos conscientes do mundo onde vivem, sendo que ela possui um enfoque político-democrático.

Na sua obra *Democracia e Educação*, John Dewey (1959) concebe a prática da educação como sendo, concomitantemente, necessidade e função social e, nesta ordem de pensamento, considera que toda a sociedade e todo grupo social necessitam da educação, pois sem a “[...] educação formal é impossível a transmissão de todos os recursos e conquistas de uma sociedade complexa” (p.8).

Por esta razão e dado o contexto socioeconómico de passagem do século XIX ao XX, John Dewey encarava a educação escolar como essencial para a concretização da sociedade democrática, além de ser um instrumento necessário à propagação dos valores sociais (SCHMIDT, 2009).

1.1.1 Sucesso escolar: conceito e suas implicações

As análises feitas no domínio da Sociologia da Educação assinalam para a existência de dois tipos de igualdade na educação. A primeira está relacionada com a igualdade de acesso aos bens educativos, isto é, acesso à escola, ao currículo, e outros bens, independentemente do aproveitamento que se faça deles. A segunda está ligada à igualdade de uso dos bens educativos a que se teve acesso, implicando, necessariamente a concretização da primeira (Formosinho, 2001).

Na verdade, pensa-se que, de modo geral, ambas as posições remetem para uma questão crucial do debate em torno da igualdade na educação, nomeadamente, a questão da igualdade em relação ao sucesso escolar.

O termo “sucesso escolar” assume atualmente várias aceções, sendo mais frequentemente associado à certificação do aluno pela escola, após a conclusão de um determinado ciclo ou nível de ensino, dentro da faixa etária definida para o efeito. Entretanto, julga-se que o sucesso escolar, não deve ser analisado sem ter em consideração as condições de acesso à educação (Mendonça, 2006, p.178).

Formosinho (2001) sustenta que, *a priori*, os diferentes grupos sociais acedem à educação em condições de igualdade de oportunidade. Contudo, tal igualdade verifica-se muitas das vezes, apenas do ponto de vista formal e não do ponto de vista real. Por igualdade de oportunidade formal, entende-se o acesso aos bens educativos, em condições apenas formalmente iguais; quanto à igualdade real, esta pode ser entendida como o acesso aos diversos bens educativos, em condições materialmente iguais.

O quadro 1, a seguir, procura espelhar a diferença entre os dois tipos de igualdade de oportunidade no acesso à educação, referidos por Formosinho (2001):

Quadro 1: Diferença entre Igualdade Formal e Igualdade Real de Acesso à Educação

| Igualdade de Oportunidade Formal | Igualdade de Oportunidade Real |
|--|---|
| Acesso a escolas com o mesmo estatuto formal. | Acesso a escolas igualmente apetrechadas em recursos materiais didáticos e humanos. |
| Abolição de quaisquer barreiras jurídicas de acesso à educação. | Existência de políticas que facilitem e encorajem o acesso à escola de alunos de origem social mais desfavorecida. |
| Acesso a currículos com o mesmo estatuto escolar formal na mesma escola. | Acesso a currículos com o mesmo estatuto escolar e social real, na mesma escola. |
| Garantia pela igualdade de uso dos bens educativos. | Existência de currículos diversificados, políticas compensatórias, discriminação positiva, bem como, educação especial. |
| | Existência de medidas de estímulo ao apoio familiar à educação escolar dos filhos. |

Fonte: Formosinho, 2011

Com base nos elementos apresentados no quadro 1, julga-se legítimo supor que, se todos os alunos tiverem acesso a uma escola, em igualdade de estatuto e iguais recursos didáticos, todos eles permanecerão e terão sucesso na escola durante o período de escolaridade obrigatória e, que se todos tiverem acesso ao mesmo currículo, todos aprenderão os mesmos conteúdos.

Porém, na prática, nenhuma das duas suposições parece passível de concretização, pelo fato de a igualdade de desempenho escolar não ser dependente, apenas, das diferenças individuais de mérito, mas também, e sobretudo de diferenças sociais (Mendonça, 2006).

Assim, considera-se que a igualdade na educação não deve ser vista, como que se resumindo à igualdade de acesso a escola. Por este motivo, ao invés de ser relegada ao papel de mero “árbitro que assiste à corrida desigual (...), em posição neutra” a escola deve ser também chamada a desempenhar o seu papel no alcance do sucesso (Formosinho, 2001, p.180).

Deste modo, pensa-se que, devem ser criadas condições, para que a escola desenvolva um conjunto de práticas pedagógicas e conceba estratégias que possam atenuar o efeito das variáveis extraescolares, que logo de início colocam alguns alunos em desvantagem em relação a outros, transformando-os em potenciais candidatos ao insucesso escolar.

Formosinho (2001) salienta que os indivíduos já chegam à escola dispostos de condições intelectuais desiguais. Tal fato se dá, pela diferença do potencial educativo que recebem, à partida, e pela diferença de condições culturais e ambientais, de que resultam diferentes estatutos socioeconômicos.

Silva e Duarte (2012), referem que, de um modo geral, a ideia de sucesso escolar é associada ao desempenho dos alunos. Assim, obtêm êxito aqueles que satisfazem as normas de excelência escolar e progredem nos cursos, considerando, globalmente, as notas e as reprovações. Já o insucesso, por sua vez, tende a ser caracterizado pelo baixo rendimento escolar dos alunos que, por razões de vária ordem, não alcançaram resultados satisfatórios e não atingiram os objetivos desejados ou não alcançaram as competências esperadas num determinado período.

Contudo, os autores realçam que os índices de sucesso/insucesso variam segundo o contexto, na medida em que, competências iguais podem ser avaliadas de forma diferente de um estabelecimento de ensino para outro. O sistema escolar, apresenta os seus próprios critérios e procedimentos de avaliação, constrói as representações de sucesso e de insucesso escolar (centrados em procedimentos mais ou menos codificados), subentendidos por normas de excelência e por níveis de exigência institucionalmente definidos (Silva & Duarte, 2012).

Segundo Azevedo *et al.* (2016), dentre os pressupostos essenciais a promoção do sucesso escolar, podem destacar-se:

- (i) Uma política que reconheça às escolas a capacidade de se auto-organizarem e que apoie os seus projetos;
- (ii) Uma alteração dos modelos tradicionais de organização escolar;
- (iii) Uma mudança do modelo didático, dos métodos, dos recursos de ensino e da relação pedagógica;
- (iv) A valorização das lideranças intermédias e de topo;
- (v) Uma mudança construída com o envolvimento de todos, com metas e objetivos claramente partilhados.

À luz dos pressupostos assinalados, Azevedo *et al.* (2016) propõe, ainda, que para uma promoção mais eficaz do sucesso escolar é, também, necessário proceder a uma (re)organização do modelo escolar de modo que este possa fazer face a heterogeneidade da sua população. De igual modo, são também prementes, a implementação de uma gestão mais inteligente do currículo, a mediação atenta ao desenvolvimento dos alunos, assim como a gestão diferenciada dos tempos e dos modos de fazer aprender.

1.1.2 Escolaridade obrigatória versus sucesso escolar: Limites e desafios

Os vários avanços quer no campo científico quer tecnológico, caraterísticos da sociedade moderna, tendem a atribuir à escola um papel importante na disponibilização de recursos necessários, para que os indivíduos, não sejam, nem se sintam excluídos dos benefícios daí decorrentes. Julga-se, ser este, um dos motivos pelos quais, a maior parte dos Estados tem apostado cada vez mais na escolaridade básica obrigatória dos seus cidadãos.

Contudo, presentemente, a implementação da escolaridade obrigatória e consequente surgimento da escola de massas, já antes mencionada, parecem ser vistas, como responsáveis pelo agravamento das desigualdades no acesso, sucesso e uso dos bens educativos, fato que não se observava anteriormente, quando a educação era privilégio, apenas de alguns (Mendonça, 2006).

A escolaridade obrigatória começou a ser implementada em diversos países europeus, a partir dos séculos XVIII e XIX. Tal fato deveu-se a importância atribuída à educação, enquanto fator essencial para a organização e desenvolvimento das sociedades, não devendo por isto ficar dependente da vontade ou das possibilidades de cada cidadão (Meireles-Coelho, 1985).

Segundo Rothbard (1972) o primeiro Estado europeu a instituir um sistema de educação compulsório foi a Prússia, durante o reinado de Frederico Guilherme I. Seguidor dos princípios pietistas, Frederico Guilherme I decreta, em 1763, a frequência obrigatória às escolas para todas as crianças e consequentemente a construção de mais escolas.

Posteriormente, a partir do século XIX outros países europeus adotam a escolaridade obrigatória, como um dos requisitos para a criação de bases para os regimes liberais. Na França, por exemplo, o Ensino Primário Obrigatório foi introduzido em 1882, por Jules Ferry, então ministro da educação, também criador dos primeiros liceus e instaurador da gratuidade do Ensino Primário (Fernandes, 2001).

Em Portugal, a escolaridade obrigatória foi implementada em 1844, com base num Decreto de 20 de setembro daquele mesmo ano, assinado pelo então político e reformador António Bernardo da Costa Cabral, sendo considerado, como um dos países europeus, pioneiros na implementação da escolaridade obrigatória (Justino, 2014).

No quadro 2, constam as datas em que a escolaridade obrigatória foi implementada em alguns países:

Quadro 2: Datas da Implementação da Escolaridade Obrigatória em Diversos Países

| País | Antes de 1850 | País | De 1850 a 1900 | País | Depois de 1900 |
|-----------|---------------|-------------|----------------|------------|----------------|
| Prússia | 1763 | Áustria | 1864 | Luxemburgo | 1912 |
| Dinamarca | 1814 | Suíça | 1874 | Bélgica | 1914 |
| Grécia | 1834 | Itália | 1877 | E.U.A | - |
| Espanha | 1838 | Reino Unido | 1880 | - | - |
| Suécia | 1842 | França | 1882 | - | - |
| Portugal | 1844 | Irlanda | 1892 | - | - |
| Noruega | 1848 | Holanda | 1900 | - | - |

Fonte: Justino (2014).

Entretanto, ao longo dos tempos, a escolaridade obrigatória passou a ser entendida de diversas formas, variando a sua configuração, conforme o contexto educativo de cada país. Quanto ao significado do conceito de escolaridade obrigatória, Meireles-Coelho e Cotovio (2009) definem-no como sendo, o tempo de permanência na escola assegurada pelo Estado “[...] durante a qual uma criança deve usufruir de uma educação formal, sendo desejável que ao longo deste período adquira uma formação de base, que lhe permita uma preparação para a vida ativa” (p. 2).

Meireles-Coelho e Cotovio (2009) afirmam, ainda, que, o conceito de escolaridade obrigatória tem sido, por vezes, confundido com o de educação básica, apesar de na realidade, ambos traduzirem realidades diferentes.

A educação básica é assim definida pela UNESCO, como o nível de ensino correspondente aos primeiros anos de educação escolar, ou formal, podendo a mesma englobar dois estágios. O primeiro, também designado como educação primária compreende a aprendizagem básica da leitura, da escrita e das operações matemáticas simples; já o segundo, ou ensino secundário inferior (nalguns sistemas designado por primeiro ciclo), corresponde à consolidação da leitura e da escrita e às aprendizagens básicas na área da língua materna, história e compreensão do meio social e natural (UNESCO, 2006).

Quanto à distinção entre ambos os conceitos, no contexto educativo português, Pires (2001,) ao analisar o artigo 74º, n.º 2, da Constituição portuguesa de 1976, onde se previa ser responsabilidade do Estado “assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito”, refere que a expressão, “básico e universal” exprime um objetivo, ao passo que, “obrigatório e gratuito” se refere aos meios pelos quais o Estado pretende alcançar tais objetivos (pp. 80-85).

Na realidade, a educação básica surge mais recentemente, a partir dos ideais iluministas dos finais do século XVIII e do liberalismo do século XIX. Partindo da ideia de que, o único obstáculo que se colocaria à busca pela instrução seriam os custos inerentes à frequência à escola, implementa-se a gratuitidade no ensino básico, supondo-se que com esta medida se atingiria a universalidade desejada na educação. Todavia, esta logo cedo se mostrou incapaz de tornar a educação universal, surgindo assim, a decisão política e legal de tornar obrigatória a frequência à escola (Pires, 2001).

De acordo com Barreto (1995) a escolaridade obrigatória surgiu inicialmente como imposição do Estado na tentativa de convencer ou forçar os pais a levarem os filhos à escola, mas acabou por se transformar num direito dos cidadãos a ser realizado pelo Estado.

Tal como já aqui se aludiu, entende-se que a implementação da política de escolaridade obrigatória, por parte dos diferentes Estados, esteve associada a intenção de garantir o alcance da universalidade da educação, traduzida no acesso a um conjunto de

atividades e bens educativos, destinados a satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem dos seus cidadãos.

Contudo, se por um lado, a escolaridade obrigatória proporcionou o acesso das massas a uma mesma escola, em resposta a crise social da época, gerada pela “escola de elite”, por outro, a mesma parece ter transformado esta crise social numa crise escolar (Formosinho, 1992a, pp. 23–24).

Segundo Machado e Alves (2014), apesar da política de escolaridade obrigatória ter respondido à questão do acesso à educação, as sociedades deparam-se, hoje, com novos desafios, relacionados com as condições e a qualidade do sucesso na educação e com a adequação dos percursos escolares às expectativas dos jovens e às necessidades sociais.

O advento da escola de massas, enquanto segmento da escolaridade obrigatória, parece ter cedido lugar a uma maior complexidade da organização escolar, assim como, a uma maior heterogeneidade da sua população humana discente e docente, exigindo destes últimos, maior diversidade de qualificações, competências e empenho (Formosinho, 1992a).

De facto, presumia-se que este leque de inovações impostas levaria a escola a efetuar um conjunto de mudanças nos seus mecanismos de atuação, bem como, nas suas estruturas organizacionais. Porém, na realidade, ao invés de uma mudança, “na nova escola” parece observar-se, ainda, a manutenção da uniformidade curricular e pedagógica da escola anterior, mesmo perante a heterogeneidade de interesses, capacidades e expectativas dos seus alunos. A “nova escola” mantém também o seu controlo centralizado, mesmo diante da complexidade organizacional que a nova realidade impõe (Formosinho, 1992a, p.25).

Ainda na senda dos aspetos referidos, interessa destacar a manutenção da uniformidade curricular e pedagógica da anterior escola de elite, como sendo um dos desafios para o alcance do desejado sucesso na atual escola de massas, em face da diversidade do seu público.

A este respeito, Formosinho (1992a) afirma que o atual currículo se afigura como indiferente para com os interesses, tendências vocacionais e características psicológicas dos alunos. Para o autor, este mesmo currículo é, de igual modo, independente da aprendizagem

real dos alunos, na medida em que o ensino fornecido e os conteúdos ministrados mantêm-se inalterados, independentemente do facto de o aluno ter aprendido ou não; ou deste ter aprendido de forma consistente ou apenas superficial.

É nesta esteira de análise que Machado e Alves (2014) consideram que um olhar sobre as medidas de políticas implementadas com vista à universalidade e a obrigatoriedade da escolaridade, revela uma realidade diferente da pretendida, traduzindo-se mais, num conjunto de ações amarradas ao passado do que aos desafios profundos que estes objetivos lançam no presente.

Para os autores, estas medidas políticas afiguram-se reféns da ideia da criação de condições de igualdade de acesso à educação, o que na verdade já não chega a ser suficiente, porque, à partida, evidenciam-se outros fatores, tais como, desvantagens sociais, dificuldades económicas e a cultura familiar dos alunos. Tais fatores, mais do que para o acesso, tornam-se elementos condicionantes da sua permanência e sucesso na escola (Machado & Alves, 2014).

David Raffe (2011, citado por Machado & Alves, 2014, p.39) sugere três tipos de estratégias, a serem adotadas para o alcance da tão desejada “educação de qualidade para todos”, designadamente: as culturalistas, as racionalistas e as desenvolvimentistas.

- As culturalistas preocupam-se em reduzir as assimetrias culturais entre os “recém-chegados” a escola e ao sistema educativo, propondo uma alteração do currículo, da pedagogia e da cultura organizacional da escola.
- As racionalistas defendem uma mudança no leque de oportunidades, incentivos e custos que a sociedade coloca diante destes “recém-chegados”, para que possam efetuar escolhas racionais, através de uma maior flexibilidade do sistema.
- Por último, mas não em importância, as estratégias desenvolvimentistas, preocupam-se com o atendimento do indivíduo e com os problemas com os quais se depara, para a permanência e sucesso na escola.

Grosso modo, julga-se, por um lado, que uma escolaridade obrigatória universal não só no acesso, mas também no sucesso, requer uma atitude positiva e de promoção do

sucesso escolar por parte de todos os profissionais envolvidos na organização escolar, bem como, uma nova visão cooperativa para com a comunidade ao redor da Escola.

Por outro lado, dada à interligação entre as desigualdades sociais e o percurso escolar dos alunos julga-se também imperioso o gizamento de novas políticas sociais, ao mesmo tempo em que se aposta numa maior diversidade institucional e dos processos de ensino e formação (Machado & Alves, 2014).

Deste modo, considera-se que a escolaridade obrigatória, universal e com sucesso, não deve apenas esgotar-se em intenções políticas; ela deve também traduzir-se na mobilização e disponibilização de recursos necessários à promoção das mudanças necessárias, tanto ao nível dos currículos, das estratégias, como da personalização do processo educativo com base no atendimento das particularidades individuais de cada aluno.

1.1.3 Insucesso escolar: Algumas teorias explicativas

A temática do insucesso escolar parece encerrar uma considerável complexidade, a julgar quer pela polissemia implícita ao conceito, sua polivalência explicativa, quer ainda por dificuldades de carácter metodológico dada à insuficiência de metodologias qualitativas e de projetos de investigação inter e pluridisciplinares, que a focalizem como objeto de estudo (Medeiros, 1993).

Julga-se que a temática do insucesso escolar se constitui num assunto de relevado interesse no seio da comunidade em geral e de cada família em particular, pelo facto de, por um lado, a hierarquização social tender a converter as questões escolares em questões socioeconómicas.

Por outro lado, as percentagens de insucesso escolar propendem a alcançar todos os níveis socioculturais, com impacte, até mesmo, na vivência da instituição familiar, por envolverem questões relacionadas com a sobrevivência económica dos filhos, a estabilidade no mundo do trabalho e conseqüentemente do bem-estar pessoal.

Esta realidade, não só passou a preencher o leque de preocupações das agendas dos responsáveis pelos sistemas educativos de vários Estados, como impulsionou a criação de vários centros de investigação, nacionais e internacionais, e o aumento do número de investigadores e publicações dedicados ao tema. Considera-se ter sido este o contexto do qual surgiram diferentes perspetivas, as quais se organizaram, mais tarde, em diferentes linhas teóricas, com o objetivo comum de explicar o insucesso escolar.

Do ponto de vista etimológico, a palavra insucesso vem do latim *insucessu* (*m*), significando literalmente "mau resultado", "mau êxito". O termo é utilizado em analogia com o sucesso, termo que se origina do latim *succesu* (*m*), o qual assume entre outros, os significados de "bom resultado", "êxito"(Costa & Melo, 1994, pp. 1033 -1692).

Para Medeiros (1993, p. 61) e Mendonça (2006, p. 108), tanto o sucesso como o insucesso, são termos que detêm significados opostos aos conceitos de bom e mau que lhes são subjacentes. Assim, ao se correlacionar os termos "bom sucesso" e "mau sucesso" se observa que os seus sinónimos evocam regra geral, atributos pessoais, positivos ou negativos.

Ana Benavente (1990), por seu turno, afirma que o vocabulário utilizado para se referir ao insucesso escolar "é muitas vezes de natureza moral (o insucesso como um mal) e, em geral dramática (vítimas do insucesso, problema angustiante, doloroso, assustador, etc.)" (p. 721). A mesma autora refere, ainda que, diversos termos são utilizados para designar o insucesso, os quais variam segundo a perspetiva disciplinar ou a questão concreta em estudo: reprovações, atrasos, repetências, abandonos, desperdício, desadaptação, desmotivação, baixo rendimento, etc.

Embora se afirme não existir uma síntese unificadora de todas as correntes de pensamento em torno das causas do insucesso escolar, pensa-se importante frisar que as múltiplas justificações desta problemática têm como núcleo os meandros da sociologia, mais concretamente da Sociologia da Educação, que em face das disparidades sociais reveladas pelas condições de sucesso na escola, passou a acumular um leque de perspetivas não exclusivas entre si, mas na sua maioria complementares, para explicar e interpretar a desigualdade de oportunidades (Mendonça, 2006).

Assim, não obstante a complexidade e polissemia subjacentes ao conceito de insucesso escolar, evidentes nas considerações acima, julga-se fundamental a realização de um sobrevoou analítico, ainda que sucinto, ao redor das várias teorias que emergiram ao longo dos anos, na tentativa de interpretá-lo.

Na visão de Medeiros (1993), uma leitura diacrónica do estudo do insucesso escolar realça, essencialmente, três teorias explicativas do fenómeno, nas quais a origem do mesmo aparece dicotomicamente centrada, ora no sujeito, ora nas características do meio social, ora na análise do funcionamento e das práticas da instituição escolar.

De acordo com Benavente (1990), numa perspectiva evolutiva e sequencial surgiu, inicialmente, a teoria dos "dotes" também designada como teoria dos "dons" que vigorou desde o final da Segunda Guerra Mundial até ao final dos anos 60. Seguidamente, emergiu a teoria do "*handicap* sociocultural" tendo vigorado desde finais dos anos 60 até início da década de 70 (p.716). Posteriormente, a partir dos anos 70, o centro de análise das causas do insucesso escolar é transferido das relações entre a escola e o meio ou origem social do aluno, para os mecanismos que se operam no interior da própria instituição escolar (Zacarias, 2017).

Entretanto, pensa-se justificar-se uma abordagem mais ou menos detalhada das principais linhas estruturantes de cada uma das teorias explicativas do insucesso escolar, referidas, para que se possa elucidar a(s) que melhor corresponde(m) ao quadro analítico subjacente a esta investigação.

No caso da teoria dos "dons", isto é, a relação do insucesso escolar às questões genéticas procurou explicar o insucesso escolar pelas maiores ou menores capacidades individuais dos alunos, pela sua inteligência, ou seja, pelos seus dotes. Esta teoria remonta ao início do século XX, aos trabalhos dos franceses Alfred Binet e Théodore Simon. Ambos ficaram conhecidos como inventores do primeiro teste de inteligência, por meio do qual classificaram os alunos em diferentes categorias mentais, tais como débeis, atrasados ou retardados, atribuindo aos fatores individuais, a responsabilidade do insucesso escolar (Zacarias, 2017).

Nesta perspetiva o sucesso escolar era uma consequência da inteligência individual, fruto da herança genética, representada pelo Quociente Intelectual (QI) que surgia expresso numa curva, denominada "Gauss" onde o valor médio 100 permitia legitimar o insucesso ante a seleção a que a natureza predestinara certas crianças, encaminhando-as para funções dirigentes ou, ao contrário para tarefas subalternas (Mendonça, 2006, p. 145).

No seguimento destes trabalhos, no período posterior à Segunda Guerra Mundial a teoria dos "dons" ou dos "dotes", posteriormente designada por teoria meritocrática foi ganhando espaço, tendo como base, a convicção de que a inteligência é estática, previsível e hereditária. A teoria meritocrática buscou explicar o rendimento escolar pelas aptidões (dons individuais), naturais e inatas do indivíduo, medidas pela legitimidade dos testes de inteligência já anteriormente referidos (Medeiros, 1993, p. 87).

Na senda da teoria meritocrática, a Escola é considerada um lugar neutro onde são proporcionadas condições de acesso e sucesso a todos os alunos, em igualdade de circunstâncias, motivo pelo qual é ao aluno que se imputa, as causas do seu insucesso (Zacarias, 2017).

No entanto, a teoria dos "dons" e a sua subsequente teoria meritocrática foram objeto de várias críticas, ancoradas ao facto de se considerar que esta reduzia todas as capacidades do indivíduo a leis biogenéticas, quando na realidade se defende a existência de potencialidades intelectuais próprias em cada indivíduo, desde a nascença, podendo a sua maturação ser favorecida ou desfavorecida pelo meio social, económico e cultural da família (Mendonça, 2006).

De igual modo, como argumenta Bastin (1976), é difícil provar, experimentalmente, que as condições orgânicas de origem hereditária sejam, *a priori*, responsáveis pelas desigualdades no desempenho escolar das crianças. Pelo contrário, o autor destaca a influência que o meio social exerce no desempenho escolar, afirmando ser notório o desenvolvimento do potencial intelectual de crianças adotadas por famílias com elevado nível social e cultural, ao passo que, por outro lado, a permanência das mesmas crianças em meios desfavorecidos pode provocar uma queda do seu rendimento intelectual.

Uma vez questionada, a ideia de um certo determinismo linear entre as aptidões ou inteligência do aluno e o seu sucesso/insucesso escolar, tal como a teoria dos "dons" procurara defender; em finais dos anos 60 do século XX surgem estudos sobre a influência das variáveis sociológicas, os quais passam a sinalizar o *handicap* sociocultural, ou seja, a pertença social do aluno e a maior ou menor bagagem cultural que estes possuem ao entrar para a escola, como o fator determinante para o seu sucesso/insucesso escolar.

Segundo Mendonça (2006), não obstante, os primeiros trabalhos desenvolvidos no âmbito da teoria do *handicap* sociocultural remontam à década de 1950 na Inglaterra, considera-se ter sido a escola sociológica americana quem mais se destacou na sua difusão. No cerne desta teoria, o fenómeno das desigualdades educativas reside, essencialmente, nas atitudes culturais e nos sistemas de valores que caracterizam as diferentes classes sociais, justificando assim, nalguns casos, a ausência de referências culturais necessárias ao sucesso escolar, o que coloca alguns alunos em situação escolar desvantajosa em relação a outros.

Por conseguinte, a mesma entendia que a causa do sucesso/insucesso escolar reside nas condições económicas, sociais e culturais do meio em que os alunos estão inseridos. A ideia central é a de que, a cultura dos contextos familiar e social influencia, substancialmente, o desenvolvimento intelectual do aluno, sobretudo aos níveis verbais e cognitivos, motivo pelo qual, o défice de recursos culturais ao nível familiar tende a privar, a criança, das bases culturais e linguísticas de que necessita para progredir na escola (Mendonça, 2006).

Pensa-se ter sido no seguimento da teoria do *handicap* sociocultural que o linguista inglês Basil Bernstein desenvolveu a teoria dos códigos linguísticos, na qual procurou compreender a relação causal entre classe social, linguagem e rendimento escolar, com base em dados concretos segundo os quais os alunos pertencentes à classe média tinham, contrariamente aos da classe operária, maior probabilidade de sucesso no seu percurso estudantil (Zacarias, 2017).

Bernstein (1980) concebeu o conceito de código linguístico, entendendo-o como um sistema implícito de regras que controlam as opções semânticas que uma pessoa que fala realiza em situações distintas, defendendo assim, a existência de dois tipos de códigos: o restrito e o elaborado.

De acordo com Narzetti & Nobre (2016.), para Basil Bernstein o código restrito define-se por “uma forma de linguagem oral relativamente condensada, na qual determinados significados são restritos e a possibilidade de elaboração é reduzida” (pp. 289-290). Este código caracteriza-se ainda, por sentenças gramaticalmente simples, quase sempre incompletas, bem como pela incapacidade para manter um assunto formal em uma sequência oral, facilitando o surgimento de um conteúdo informativo desorganizado.

Já no código elaborado, “as possibilidades formais e a sintaxe são muito menos previsíveis, e as possibilidades formais de organização da sentença são usadas para esclarecer o significado e torná-lo explícito”. Este código caracteriza-se por sentenças, gramaticalmente, complexas, e pelo uso frequente de preposições que indicam relações lógicas, bem como pelo uso variado de adjetivos, advérbios e pronomes (Narzetti & Nobre, 2016, pp. 289-290).

Assim sendo, o fator determinante para o desenvolvimento de cada um dos códigos referidos seriam as diferentes formas de socialização que a criança recebe no ambiente familiar, variando entre as famílias de classe média (código elaborado) e as famílias da classe operária/trabalhadora (código restrito) (Zacarias, 2017).

Vale realçar que, apesar de Berstein (1980), ter defendido a não existência de superioridade entre ambos os códigos julga-se que, do ponto de vista do desempenho escolar, estes desempenham um papel diferenciado, uma vez que, a instituição escolar se ocupa, necessariamente, da transmissão e do desenvolvimento de ordens de significação universalistas subjacentes ao código elaborado, motivo pelo qual considera-se que os alunos que não dominam o código elaborado são mais vulneráveis a desempenhos insatisfatórios (Narzetti & Nobre, 2016).

A teoria de Basil Bernstein gerou um aceso debate, na medida em que, para certos investigadores, era impossível estabelecer diferenças significativas de classe com base na utilização dos códigos restrito e elaborado, uma vez que não existem investigações capazes de provar que as classes mais baixas têm um déficit intelectual linguístico.

No entanto, como corolário da teoria do *handicap* socio cultural, surge outra abordagem que procura explicar o insucesso, tendo como principal responsável a própria

escola. Esta parte do pressuposto de que ao estabelecer as normas, isto é, o seu sistema de vias, a organização dos programas ou mesmo a etiquetagem dos alunos; a escola acaba por favorecer os mais privilegiados, legitimando assim as desigualdades sociais e de classe (Zacarias, 2017).

Esta linha de pensamento teve o seu expoente máximo na obra dos sociólogos franceses Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron intitulada “*A Reprodução*” (1970), na qual analisaram e criticaram o modo de ver e pensar da escola francesa, considerando-a uma instituição que reproduzia a sociedade e seus valores, e que efetivava e legalizava as desigualdades em todos os aspetos, pois ao desconsiderar as origens sociais daqueles que a ela acorrem, acabava privilegiando os que por sua herança cultural já eram privilegiados.

Segundo Bourdieu & Passeron (1970), as diferentes ações pedagógicas que se exercem no seio de uma determinada estrutura social correspondem aos interesses materiais e simbólicos de grupos ou classes diferentemente posicionadas em termos de relações de força e, como tal tendem sempre a reproduzir a estrutura da distribuição do capital cultural entre esses mesmos grupos ou classes.

Contudo, os dois autores sustentam que a ação pedagógica tende a corresponder aos interesses objetivos (materiais, simbólicos e pedagógicos) dos grupos ou classes dominantes, colaborando objetiva e indiretamente para a perpetuação deste domínio, e contribuindo simultaneamente, para a reprodução social, entendida como "reprodução da estrutura de relações de força entre as classes" (Bourdieu & Passeron, 1970, p.31).

Segundo Crahay (1996), na "teoria da reprodução" Bourdieu e Passeron (1970), sustentaram que a escola avalia as competências dos indivíduos de acordo com as normas próprias da classe dominante e, como consequência, as crianças das demais classes sociais ficam a uma distância da cultura escolar e têm menos probabilidade de sucesso do que as crianças das classes "privilegiadas", reproduzindo deste modo a hierarquia das posições sociais, (pp. 9-10).

Na visão de Mendonça (2006), Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron (1977) defenderam que ao impor o saber das classes dominantes às classes "dominadas" a escola participa quer na transmissão e renovação da cultura, quer na perpetuação da desigualdade

social, visto serem as crianças dos meios sociais privilegiados as que estão mais aptas a incorporar a cultura dominante veiculada pelo sistema de ensino (p.158).

Todavia, a teoria do *handicap* sociocultural e suas subsidiárias também foram objeto de críticas por parte de alguns estudiosos, para os quais não se podia desconsiderar determinadas variáveis parasitas, ou externas, mas que podem influenciar, negativamente, o sucesso, nomeadamente, o nível de expectativas e as aspirações das famílias e do próprio aluno.

Assim, para Medeiros (1993), considera-se, sempre, possível questionar se as crianças que sejam levadas para um meio familiar com um clima educativo favorável melhoram o seu rendimento escolar, em virtude de participarem de uma vivência familiar mais rica, no que à educação escolar diz respeito, ou por passarem a beneficiar de um maior investimento afetivo, ou até mesmo por estas duas ordens de fatores.

De igual modo, Forquin (1993), afirma que a crítica dirigida a teoria do *handicap* cultural e suas inscreve-se no contexto de uma “verdadeira reelaboração da problemática da cultura” Para o autor, a “oposição nocional” que está subjacente a esta reelaboração é aquela entre “deficiência cultural” e “diferença cultural”. Assim, a cultura dos grupos cujas crenças encontram-se, frequentemente, em situação de fracasso, ou de inadaptação escolares não têm de ser descrita como uma cultura pobre, mas como uma “outra” cultura que, não tem menos valor ou legitimidade do que a cultura “dominante”, todavia aquela se encontra em rutura em relação a esta última (p. 127).

Assim, a partir da década de 70, surge uma nova corrente explicativa do insucesso escolar que irá, não só romper com o fatalismo quer genético, quer social, desenhado pelas teorias até então existentes, como também ultrapassar o esquema linear – meio social, práticas educativas familiares, características das crianças, desempenho das crianças – expresso pela teoria do *handicap* sociocultural (Medeiros, 1993, Zacarias, 2017).

De salientar que até por volta da década de 60 do século XX, nos estudos sobre o insucesso escolar, a escola aparecia como uma variável neutra, passiva ante o fenómeno, sendo que as causas do mesmo eram, maioritariamente, atribuídas às condições sociais e culturais dos indivíduos. Contudo, a partir da década 70, mesmo nos países ditos

desenvolvidos, a melhoria do nível de vida socioeconómico não determinou o desaparecimento do insucesso escolar. Pelo contrário, este fenómeno continuo evidente, agora de forma maciça, constante e cumulativa, o que levou à infirmação dos pressupostos elencados pela teoria do *handicap* sociocultural e à integração da instituição escolar como componente válida na explicação do insucesso escolar (Zacarias, 2017).

Deste modo, a nova corrente explicativa do sucesso/insucesso escolar que emergiu na década de 70, denominada "teoria socioinstitucional" passou a contemplar as funções sociais da escola, e a interrogar o seu funcionamento e as suas práticas. Pondo em evidência o papel ativo da escola na produção do insucesso, a teoria socioinstitucional descreve o insucesso escolar como um fenómeno, maioritariamente, relacional, no sentido de que resulta da relação entre as práticas escolares e os alunos provenientes de culturas não letradas (Benavente, 1990, p. 717).

Para Zacarias (2017), apesar de se centrar o papel ativo da escola na produção do insucesso, a teoria socioinstitucional não excluía o impacte das condições sociais e económicas no desempenho escolar do aluno; porém, esta não as considerava determinantes. Nesta ordem de razão, ela enfatiza o investimento na transformação da própria escola, nas suas estruturas, conteúdos e práticas, procurando adaptá-la às necessidades dos diversos públicos que a frequentam, com vista a facilitar as aprendizagens para todos os alunos.

Na esteira da denominada teoria socioinstitucional, numa linha de análise, cada vez mais, abrangente, a partir da década de 80, ao estudo do rendimento escolar passam a ser incluídos fatores de natureza política, cultural, institucional, sociopedagógica e até mesmo psicopedagógica (Medeiros, 1993). De acordo com Martins (1991), no caso do contexto português, destacam-se, neste período, trabalhos como os de Pires (1987) e Formosinho (1988) que passam a inventariar alguns aspetos anómalos da instituição escolar, em si, e a forma como estes se articulam com os restantes elementos do sistema de ensino, a saber:

- (i) Rede escolar mal dimensionada relativamente ao número de alunos por estabelecimento de ensino;
- (ii) Centralização do poder nas mãos dos órgãos centrais do ministério da educação e excessiva tendência normativista e reguladora da vida escolar, como condicionantes não só do seu

funcionamento como também da qualidade dos resultados, de onde se excluem dinâmicas e interesses locais;

- (iii) Recursos financeiros escassos, impossibilitando a resolução de problemas materiais;
- (iv) Composição dos currículos escolares que privilegiam os saberes académicos, não contemplando as aptidões de certos grupos de alunos e os interesses locais;
- (v) Papéis desempenhados pelos professores.

Tendo como base os fatores de índole institucional (associados à escola) mencionados, João Formosinho fala da passagem de uma noção "reducionista" do insucesso escolar, circunscrita aos resultados do aluno perante a componente instrutiva da educação (transmissão de conhecimentos e técnicas) e mais facilmente certificado, dada a mensurabilidade dos seus indicadores; para uma noção mais abrangente, integrando, não só a instrução, como as demais componentes da educação – socialização (transmissão de normas, valores e crenças, hábitos e atitudes) e estimulação (promoção do desenvolvimento integral do educando) –, ou seja, o insucesso educativo, traduzindo a incapacidade organizativa da própria instituição escolar em proporcionar uma educação integral do indivíduo (Formosinho, 1992b, pp.18-19).

Uma vez realizada a incursão que se pretendeu sucinta a volta das principais teorias explicativas do insucesso escolar considera-se que a teoria dos dons e a teoria do *handicap* sociocultural apontam para uma perspetiva unifatorial e linear da complexa problemática do sucesso/insucesso escolar.

Portanto, sem o desprimor das demais teorias, aqui analisadas, e de modo a mitigar os riscos inerentes a uma conceção do insucesso escolar impregnada de um determinismo analítico e linear; a abordagem do insucesso escolar para a qual este trabalho se reserva, isto é, no âmbito do Sistema de Educação e Ensino angolano, terá como fio condutor a teoria socioinstitucional.

Admite-se que ao considerar o percurso escolar individual do aluno e a forma como este se relaciona com as condições educativas proporcionadas pela instituição escolar, a teoria socioinstitucional configura-se como uma visão analítica mais globalizante, mais próxima do posicionamento epistemológico contemporâneo e da complexidade subjacente

ao tema do insucesso escolar no contexto educativo angolano, enquanto realidade social e institucional (Zacarias, 2017).

1.2 Estratégias de combate ao insucesso escolar no âmbito da instituição escolar

Na opinião de Charrua (2014), uma das soluções para o combate ao insucesso escolar poderia passar pelo recurso à cultura de cada aluno, bem como pelo ajuste dos seus conhecimentos extraescolares, aos novos conhecimentos e conteúdos programáticos que este adquire no contexto escolar. Segundo a autora, tal implicaria uma mudança na forma de analisar o insucesso escolar, por parte das instituições e dos profissionais da educação, assim como a necessidade de uma análise sociopolítica do problema do insucesso escolar.

Grande parte das investigações direcionadas para o estudo das estratégias elaboradas pela instituição escolar, no combate ao insucesso escolar, tendem a orientar-se pela corrente sócio institucional, já por nós aqui analisada, e que serve de fio condutor da nossa análise, em torno do insucesso escolar no EP, em Angola.

Alguns estudos sobre o impacto do papel da escola no insucesso escolar demonstram existir uma relação entre os recursos de que as escolas dispõem e os resultados escolares. Contudo, tal conclusão parece não ser unânime, na medida em que estudos há que apontam para a existência de casos, onde os mesmos recursos em escolas diferentes apresentaram diferentes resultados face ao desempenho escolar dos alunos (Canário, 1995). Nesta ordem de razão, Good e Weinstein (1995), defendem que, talvez não sejam os recursos que estejam na base da relação direta com o insucesso escolar do aluno, mas sim o uso que se faz desses mesmos recursos.

No que concerne, particularmente, à eficácia da organização escolar como fator preponderante para o sucesso escolar dos alunos, vários estudos têm sido desenvolvidos (Good e Weinstein, 1995; Marinheiro, 2000, 2002; Amaral, 2002) com o objetivo de compreender as variáveis e estratégias adotadas pelas escolas para o alcance do sucesso escolar. Segundo Charrua (2014), tais variáveis estudadas centram-se, entre outros aspetos,

na gestão organizada da escola, na qualidade de ensino e na importância de um clima organizacional tranquilo para que o sucesso do aluno possa ser efetivado.

De igual modo, destacam a importância da existência de um corpo docente estável, o envolvimento e cooperação dos pais, o grau de autonomia da escola, o tempo despendido com a aquisição de conhecimentos e ainda a existência de objetivos claros.

Para Bolívar (2003, 2012), no processo de melhoria eficaz, o núcleo da mudança educativa e da melhoria não se situa no nível micro da sala de aula, nem no nível macro das estruturas do sistema, antes, no nível intermédio que são as escolas. Deste modo, a escola assume um papel central, pois, ainda que os esforços isolados dos professores possam melhorar, provisoriamente, os resultados dos alunos, dificilmente terão efeito duradouro na melhoria da escola enquanto organização.

Alaiz, Góis e Gonçalves (2003), apresentam um quadro de referência em torno de fatores de eficácia da escola, em que consideram dois tipos de fatores, nomeadamente, a nível de contexto e a nível de escola, que orientam os seus processos de melhoria e, conseqüentemente, a melhoria dos resultados dos alunos, os quais são apresentados no quadro 3, a seguir:

Quadro 3: Fatores de Eficácia para Melhoria das Escolas

| | | | |
|--------------------------|---|---|--|
| Fatores Externos | Pressão Externa para a Melhoria | Recursos/Apoio à Melhoria | Resultados Educativos |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Por parte da tutela - Por parte da sociedade em geral - Por parte de agentes externos | <ul style="list-style-type: none"> - Autonomia - Recursos financeiros - Condições de trabalho favoráveis - Apoio local | |
| Fatores de Escola | Cultura de Melhoria | Processos de Melhoria | Resultados da Melhoria |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Pressão interna para a melhoria - Visão partilhada sobre a educação, na autonomia em tomada de decisões - Vontade de tornar-se numa organização aprendente - Formação e colaboração colegial - Experiência em processo de melhoria - Apropriação da melhoria - Envolvimento e motivação - Lideranças (de topo e intermédias) - Estabilidade da equipa educativa - Tempo para as atividades de melhoria | <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico das necessidades de melhoria - Descrição dos objetivos de melhoria - Planificação das necessidades de melhoria - Implementação de planos de melhoria | <ul style="list-style-type: none"> - Foco num conjunto de objetivos claramente definidos - Atingidos num determinado período de tempo - Definidos em termos de mudanças na qualidade do ensino e da escola em geral |

Fonte: Adaptado de Charrua, 2014.

Não obstante as variáveis ligadas à organização escolar, mencionadas, considera-se existirem elementos que transcendem ao controle da escola. De acordo com Charrua (2014), as motivações e a cultura que levam à obtenção de um diploma, variam conforme o meio sócio familiar, originando resultados discrepantes em relação ao sucesso e à mutabilidade social. Por conseguinte, e tal como defende Avanzini (1997), a escola não poderá ser culpabilizada pelas disparidades sociais, nem sequer pela abolição das mesmas, pois se tal fosse, ela seria a única responsável pela estratificação social existente, facto que

não está relacionado apenas com a escola, mas também com a condição económica das famílias.

Com efeito, ao se aludir ao fracasso das políticas educativas de uniformização, o objetivo é referir que, provavelmente, as políticas educativas não tenham falhado na totalidade, mas sim, que os jovens de classes sociais mais elevadas tenham aproveitado melhor as oportunidades de êxito, pelo facto da sua educação estar direcionada para os valores da aprendizagem social (Charrua, 2014). Nesta perspetiva, as desigualdades, ante o sucesso escolar, assentarão na diferenciada educação familiar que os alunos levam para a escola.

Não obstante o destaque dado à organização escolar, enquanto foco de análise do sucesso/insucesso escolar pensa-se razoável concluir que, nenhuma das teorias arroladas no debate sobre as causas do insucesso escolar é, por si só, suficiente para explicá-lo. Deste modo, entende-se que a justificação mais consentânea para a subsistência do insucesso no cotidiano escolar perpassa pelo equacionamento de todos os fatores a ele associados, pelo que, da sua acoplagem poderão resultar argumentos mais elucidativos.

Capítulo 2 – A problemática do Insucesso Escolar em Angola

2.1 Insucesso escolar no Ensino Primário em Angola

Como pareceu evidente, à luz dos pressupostos teóricos analisados nos itens anteriores, parece subsistir uma grande divergência na análise dos fatores que concorrem para o insucesso escolar. De um lado, este fenómeno é analisado como reflexo de um certo disfuncionamento ao nível do aluno, da família, dos programas de ensino ou do professor. Do outro, os professores entendem que, o insucesso escolar traduz-se na falta de bases, de motivação, de capacidade dos alunos ou ainda do disfuncionamento das estruturas educativas, familiares e educativas. Já para os pais e público em geral, os professores têm a sua quota-parte de culpa, por tal insucesso (Almeida & Roazzi, 1988).

Pese embora, a maioria dos autores se reporte aos mesmos fatores capazes de condicionar o sucesso escolar do aluno existe a perceção de que a Escola não pode mudar as características neurológicas da criança, o seu ambiente familiar ou a classe social de pertença.

Importa ainda lembrar que, a universalização do acesso à escolaridade básica tornou premente a garantia dos instrumentos que permitem a sua realização, designadamente, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino, sendo que, a efetivação deste último parece demandar da concretização do primeiro.

Porém, a gratuidade de ensino tende a debater-se com questões relacionadas aos encargos decorrentes da escolaridade obrigatória, tais como as deslocações à escola e da escola para casa, a alimentação para que os alunos possam permanecer na escola até ao fim das aulas, assim como certos encargos familiares resultantes do a incompatibilidade de horários, sendo que nesta situação são as famílias mais carenciadas que acabam sendo mais afetadas (Charrua, 2014).

Contudo, no caso de Angola, as primeiras preocupações sistemáticas em relação aos resultados escolares, insatisfatórios, surgem mais precisamente a partir da década de 1980, com o já mencionado diagnóstico feito ao seu sistema de ensino, em 1986; considera-

se que, só recentemente começaram a ser realizadas pesquisas científicas tendo como foco, de análise, o insucesso escolar (Zacarias, 2017).

Uma vez que, grande parte destas pesquisas estão inseridas em trabalhos de caráter académico, pensa-se que o surgimento das mesmas foi impulsionado pelo impacte das medidas implementadas, a partir de 2001, com vista ao alargamento da escolaridade obrigatória para 6 anos, e melhoria das condições de acesso ao sistema de ensino.

A este respeito, importa recordar que, não obstante o alargamento da escolaridade obrigatória (de 4 para 6 anos em 2001, e de 6 para 9 anos em 2016) ter respondido à preocupação do “acesso à educação”, o SEE angolano continuou a deparar-se com novos desafios relacionados com as condições de sucesso e qualidade na educação, bem como com a adequação dos percursos escolares às expectativas dos jovens e às necessidades da sociedade (Zacarias, 2017).

Assim, podem ser mencionados alguns estudos que, de um modo geral, passaram a assinalar o desfasamento entre a garantia do acesso à educação escolar e as condições de permanência e sucesso na escola, tendo como ponto de partida diferentes perspetivas sobre as razões que estão na origem da manutenção do insucesso no quotidiano escolar angolano.

Em *Educação em Angola e (de)igualdades de gênero: Quando a tradição cultural é fator de exclusão*, Eugénio Silva e Maria João de Carvalho (2009), abordam a evidente desigualdade do género que se registava na educação em Angola, contrastante com os inúmeros progressos assinalados com a implementação da 2ª Reforma Educativa, traduzidos no aumento das matrículas e da frequência escolar no Ensino Primário (EP), bem como na qualificação dos professores. Neste trabalho, os autores apontam como fatores explicativos destas desigualdades, a estrutura da rede escolar deficitária no meio rural, a pobreza das famílias e as tradições culturais que, em conjugação, impedem a permanência das raparigas na escola e conduzem ao abandono escolar precoce.

Abílio Samuel (2011), num artigo intitulado *O impacto da merenda escolar na inserção, retenção e sucesso escolar dos alunos do Ensino Primário em Angola*, fala sucintamente do importante papel do Programa da Merenda Escolar para o rendimento escolar dos alunos do EP em Angola. O autor refere que apesar dos inúmeros progressos

alcançados no setor educativo, a situação das crianças angolanas ainda é preocupante, sobretudo do ponto de vista económico, a julgar pela íntima relação entre o nível de pobreza e de escolaridade das crianças e as taxas de abandono e repetência das crianças em idade escolar.

Em *A língua portuguesa em Angola: Contributos para uma metodologia da língua segunda*, Sofia Gaspar (2015), problematiza o desfasamento entre a realidade sociolinguística do país e as metodologias de ensino da língua como sendo um fator gerador de inúmeras dificuldades e lacunas no SEE angolano e agudizador das taxas de insucesso e abandono escolar. Nesta base, a autora reflete sobre a importância de se desenvolverem práticas didáticas e pedagógicas adequadas ao ensino de uma segunda língua que apoiem o professor na mediação do acesso ao conhecimento e do desenvolvimento psicossocial do aluno.

Paula Tchifuzela (2016), num estudo de carácter exploratório com o tema *Abandono escolar no Ensino primário em escolas de Benguela: Análise de fatores familiares e curriculares*, do qual participaram cerca de 30 professores e 168 alunos de escolas do Ensino Primário da província de Benguela, sinaliza a existência de uma taxa significativa de insucesso e abandono escolar, sendo que alunos têm dificuldade em permanecer motivados para investir nas aprendizagens escolares. De acordo com a autora, de entre os vários fatores que estão na base desta realidade destacam-se, a existência de materiais didático pouco adequados, currículo irrelevantes para o contexto, inadaptação à escola, paternidade precoce, baixo nível socioeconómico das famílias e ausência de incentivo por parte dos pais.

José Carlos Zacarias (2017), na sua Dissertação de Mestrado intitulada *Centralização da administração educativa em Angola e insucesso escolar: que relação?* procurou compreender as implicações da centralização da administração educativa na materialização das políticas de combate ao insucesso escolar em Angola. Neste estudo, o autor concluiu que, para uma maior eficácia, celeridade e adequação das respostas da administração educativa, perante a questão do insucesso escolar, era premente a efetivação de uma gestão mais autónoma, democrática e participativa do SEE angolano, possibilitando assim que cada região do país e cada escola progredissem de modo diferente das outras,

dentro do seu contexto, mas não distanciada da realidade global, deixando a sociedade beneficiar-se dos frutos e da riqueza da sua diversidade.

Chicumba (2019), em sua Tese de Doutorado, com o título *A educação bilingue em angola e o lugar das línguas nacionais* buscou aferir o lugar das línguas nacionais no processo de escolarização, de modo a contribuir para o desenvolvimento de programas e para a sensibilização dos diferentes segmentos da sociedade angolana para as vantagens da educação bilingue, com vista a uma educação inclusiva.

As diferentes variáveis sinalizadas pelas pesquisas acima referenciadas, relativamente ao insucesso escolar, permitem considerar que as medidas adotadas com vista ao alargamento da escolaridade obrigatória e melhoria das condições de acesso à educação não foram por si só suficientes para garantir o sucesso, sugerindo, assim, o corelacionamento de outros elementos também apontados como potenciadores do insucesso, designadamente fatores de natureza institucional, desvantagens sociais, dificuldades económicas e a própria cultura familiar dos alunos.

Por outro lado, os diferentes objetos de análise focalizados nestas pesquisas amparam a opção pela teoria socioinstitucional como fio condutor da análise que se pretende, em torno do insucesso escolar em Angola, pois, para esta teoria o insucesso escolar é um fenómeno relacional que envolve fatores de natureza política, cultural, institucional, sociopedagógica e psicopedagógica.

Entretanto, a par dos estudos anteriormente elencados, alguns dados elaborados pelo Gabinete de Estudos Planeamento e Estatística (GEPE) do MED, dão indicadores numéricos sobre as taxas de escolarização e de rendimento escolar em Angola, e que podem servir de mais-valia para a análise do grau de eficácia das medidas gizadas pelo Estado angolano, com o objetivo de garantir o acesso à educação.

A tabela 1 apresenta a proporção de alunos matriculados, aprovados, reprovados e desistidos, durante o ano letivo 2015/2016, nos diferentes níveis e ciclos do ensino regular, em Angola:

Tabela 1: Dados Sobre o Aproveitamento Escolar no Ano Letivo 2015/2016 por Sexo

| | ENSINO PRIMÁRIO | | | 1º CICLO DO ENSINO SECUNDÁRIO | | | 2º CICLO DO ENSINO SECUNDÁRIO | | | Total |
|---------------------|-----------------|-----------|-----------|-------------------------------|---------|-----------|-------------------------------|---------|---------|------------------|
| Matriculados | 2 882 438 | 2 472 854 | 5 355 292 | 739 355 | 498 741 | 1 238 096 | 268 662 | 217 676 | 486 338 | 7 079 726 |
| Aprovados | 2 373 276 | 1 886 143 | 4 259 419 | 382 414 | 329 631 | 712 045 | 172 043 | 147 448 | 319 491 | 5 290 955 |
| Reprovados | 268 004 | 250 594 | 518 598 | 119 479 | 103 676 | 223 155 | 50 955 | 43 488 | 94 443 | 836 196 |
| Desistidos | 332 428 | 307 977 | 640 405 | 67 427 | 59 419 | 126 846 | 29 302 | 23 434 | 2 736 | 769 987 |

Fonte: GEPE-MED, 2016.

Embora os dados constantes da tabela 1 não se limitem ao EP, à sua extensão aos demais níveis visa propiciar uma análise comparativa dos mesmos. Assim sendo, no que diz respeito à quantidade de alunos matriculados no ano letivo 2015/2016 é possível constatar, uma diferença considerável entre o número de alunos matriculados no EP, comparativamente aos demais níveis e ciclos de ensino. Durante o ano letivo 2015/2016, o EP registava um número superior de alunos matriculados, num total de 5 355 292. Já o 1º CES registava, apenas, um total de matrículas na ordem dos 1 238 096, enquanto no 2º CES, estavam, apenas, 486 338.

Entretanto, no caso do EP, julga-se que o número significativo de matrículas pode ser justificado pela expansão da rede escolar que se observou com a implementação da 2ª Reforma Educativa, sobretudo, ao nível das escolas do EP. Por outro lado, vale referir o facto de até 2016, o EP ter sido o único nível de ensino abrangido pelos princípios da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino (Lei 13/01, 2001, Art. 7º e 8º).

Outro elemento digno de realce na análise dos dados constantes da tabela 1 está relacionado com a disparidade de género no SEE angolano, particularmente, no nível em questão. Este aspeto pode ser observado tendo como base as diferenças, no número de matrículas entre ambos os sexos. Nesta senda, verifica-se que, apesar de não ser tão acentuada, no EP regista-se uma superioridade por parte do sexo masculino na ordem dos 8%. o mesmo não se pode dizer do 1º CES onde esta disparidade chega a atingir os 20%, com uma superioridade numérica por parte dos rapazes em relação as meninas.

Em relação as reprovações, ao nível do EP, os dados constantes da tabela 1 apontam para uma taxa de reprovação na ordem dos 9,6%, em relação aos 5 355 292 alunos,

matriculados neste nível de ensino. Já no ES, os dados sugerem uma taxa de reprovação na ordem dos 18% para o 1º CES em relação aos 1 238 096 alunos matriculados, e de 19% para o 2º CES, em relação aos 486 338 matriculados.

Os dados apresentados na tabela 1 sugerem ainda que, dos 5 355 292 alunos matriculados no EP, cerca de 12 % desistiram das atividades escolares antes de terem concluído este ciclo de estudos. A mesma situação verifica-se no 1º CES onde os dados referentes as desistências chegam a atingir os 10 %, em relação ao total de alunos matriculados (1 238 096). Porém, no 2º CES observa-se uma redução, significativa, das desistências (1%), provavelmente, pelo facto de ser o ciclo terminal dos estudos secundários e porta de entrada para os estudos superiores.

Perante os dados acima apresentados relativamente as taxas de reprovação, desistência, e disparidade do género no SEE, parece válido admitir que o insucesso escolar é uma realidade em Angola, e subsiste como um desafio para a política educativa.

Nesta ordem de ideias, considerando as premissas teóricas sinalizadas pelos estudos referidos anteriormente, relativamente à interligação evidente em Angola entre desigualdades sociais, questões de ordem institucional e cultural e o sucesso escolar dos alunos, julga-se imperioso, por parte da administração educativa em Angola, a articulação de políticas que ocasionem uma maior igualdade de oportunidade, no acesso e sucesso escolar.

2.2 Medidas de combate ao insucesso escolar em Angola

Em Angola, o panorama situacional associado aos problemas detetados pelo referido diagnóstico de 1986 criou, certamente, as bases para um realinhamento de políticas por parte do Estado angolano, com vista a sanar as dificuldades que se abatiam sobre o então Sistema Nacional de Educação, fundamentalmente, no concernente à garantia do acesso e sucesso na educação.

Todavia, apesar de a conceção de políticas para reverter o aludido quadro ter sido condicionada pelo tipo de entendimento que se passou a ter do problema e das suas causas, considera-se que a implementação das mesmas não deixou de orientar-se pelas dinâmicas e ações levadas a cabo no contexto internacional.

De modo a permitir uma melhor compreensão do quadro de medidas de política educativa adotado em Angola para mitigar o insucesso escolar, o mesmo será aqui sinteticamente abordado, em dois polos de ação, a saber:

- Plano de Ação Nacional de Educação para Todos;
- 2ª Reforma do Sistema de Educação.

Com a realização da Cimeira do Milénio, em Nova Iorque, em setembro de 2000, Angola passou a figurar entre os 191 países que adotaram o compromisso solene e global de promover a paz e o desenvolvimento, consubstanciado em oito "Objetivos de Desenvolvimento do Milénio" - um conjunto de alvos limitados no tempo, até 2015 que visavam, entre outros aspetos reduzir para metade a pobreza, fornecer alimento a todas as famílias e enviar todas as crianças à escola.

Entretanto, já em abril de 2015 decorrera em Dakar¹, Senegal, o fórum Educação Para Todos (EPT), no qual as desigualdades educacionais foram reconhecidas como inaceitáveis, impelindo os governos de 164 países – entre os quais Angola – a comprometerem-se em expandir as suas oportunidades educacionais para crianças, jovens e adultos até 2015 (MPDT, 2005).

O Fórum de Dakar reafirmou a visão da Declaração Mundial de Educação Para Todos, saída da conferência de Jomtien na Tailândia (5 a 9 de março de 1990) da qual Angola também participara, apoiada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de que, toda a criança, jovem ou adulto tem o

¹ O Fórum de Dakar reafirmou a visão da Declaração Mundial de Educação Para Todos, saída da conferência de Jomtien na Tailândia (5 a 9 de Março de 1990) da qual Angola também participara, apoiada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de que, toda a criança, jovem ou adulto tem o direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça as suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo (UNESCO, 2001, p.8).

direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça as suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo (UNESCO, 2001).

No cômputo geral, os compromissos assumidos em Dakar, diziam respeito a: (i) proteção e educação na primeira infância, (ii) ensino primário gratuito e de boa qualidade para todas as crianças, (iii) atendimento das necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos e preparação para a vida ativa, (iv) aumento do número de alfabetizados, em particular mulheres, (v) eliminação das disparidades de género no ensino primário e secundário e alcance da igualdade entre os sexos na educação, assim como (vi) melhoria da qualidade da educação (MED, 2014b, p.1).

Convém realçar que em parte do período em que ocorreram estes eventos mundiais, para além das dificuldades concretas com as quais o Sistema de Educação e Ensino angolano se debatia, o país ainda estava a braços com um conflito armado que destruíra parte considerável das suas infraestruturas económicas e sociais, facto que, para além de agravar as condições da rede de instituições de ensino, indiciava significativos atrasos no domínio da educação.

Porém, não obstante, a aludida realidade, na sequência dos eventos internacionais mencionados, o governo angolano pôs em curso um leque diversificado de ações visando incrementar mudanças significativas nos vários domínios de intervenção educativa, e consolidar a ideia de conceção de um novo sistema de ensino para o país.

De entre as referidas ações destacam-se a conceção, em 2001, de uma Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação e, a aprovação então LBSE (Lei nº 13/01, 2001). A primeira serviu como mecanismo de orientação estratégica do Governo para o setor da educação, no sentido de direcionar, integrar e conjugar o esforço nacional na perspetiva da educação pública de qualidade, ao passo que a segunda visou criar um instrumento regulador da política educativa nacional, onde se definiam como prioridades, o acesso, a gratuidade, a equidade e a qualidade na educação (MED, 2014b, p.13).

Contudo, no seguimento dos mecanismos de acompanhamento, coordenação e monitorização das atividades previstas no Quadro de Ações de Dakar (QAD), Angola elaborou o Plano de Ação Nacional de Educação para Todos (PAN-EPT) para o período

2001-2015, documento que para além de prever as estratégias de desenvolvimento de EPT, visou dar a conhecer o diagnóstico e o prognóstico a curto médio e longo prazos do Sistema de Educação, com o fito de responder aos desafios sobre acesso e qualidade nos subsistemas, níveis e modalidades de ensino que o integram, e materializar os compromissos assumidos na agenda internacional (MED, 2014b).

Sinaliza-se que, a conceção e implementação do PAN-EPT obedeceu a um conjunto de diretivas gizadas pela UNESCO, dentre as quais constavam a criação de uma Comissão Nacional de Educação para Todos responsável pela condução do processo de elaboração deste plano de ação nacional.

Nesta senda, em abril de 2004 realizou-se uma consulta pública entre o Ministério da Educação e a UNESCO, com o objetivo de mobilizar o envolvimento de instituições públicas e privadas (incluindo confissões religiosas, sindicatos e demais organizações da sociedade angolana) na implementação da EPT, assim como refletir sobre a incrementação dos objetivos e das estratégias do QAD nas condições concretas de Angola (Paxe, 2014).

Segundo Azancot de Menezes (2010), a consulta pública realizada dimanou um leque diversificado de objetivos relacionados com a situação do ensino em Angola, dentre os quais interessa destacar os seguintes:

- Criar um sistema educativo equitativo e orientado para a igualdade de oportunidades de acesso à educação e formação para o exercício de uma cidadania ativa e plena para todos os angolanos;
- Assegurar o ensino primário obrigatório e gratuito para todos;
- Estimular crescentes taxas de escolaridade em todos os níveis de ensino, com redução de diferenciações de género, em particular no ensino básico;
- Reduzir assimetrias sociais e territoriais no acesso ao sistema de ensino;
- Melhorar de forma substancial o desempenho e a eficiência do sistema de ensino, com forte redução da repetência e abandono escolar;
- Desenvolver currículos e metodologias de ensino e aprendizagem, em todos os graus de ensino, adaptados às necessidades específicas de Angola;
- Implementar uma política efetiva de ação social escolar, no sentido de permitir a melhoria das condições de acesso e de diminuição do nível de abandono escolar, entre outros.

O PAN-EPT serviu não só, como um plano operacional para a implementação da Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação, da LBSE e materialização dos objetivos fixados no fórum de Dakar, mas também como potencial matriz para a conceção e operacionalização de uma estratégia de desenvolvimento de Angola.

Esta estratégia veio a ganhar corpo com a implementação da já referida RE, à luz do Decreto nº 2/05 de 14 de janeiro de 2005, a qual fixou como objetivos concretos: (i) expandir a rede escolar; (ii) melhorar a qualidade de ensino; (iii) reforçar a eficácia do sistema de educação; e (iv) reforçar a equidade do sistema de educação” (MED, 2014a).

Cada um dos objetivos citados comportou um conjunto de resultados esperados, que por seu turno dimanaram a realização de ações concretas, tendentes a melhorar o acesso e sucesso na educação, conforme se apresenta no quadro 4:

Quadro 4: Objetivos da 2ª Reforma Educativa e Resultados Esperados

| Objetivos da 2ª Reforma Educativa | Resultados Esperados |
|--|---|
| Expandir a rede escolar | Inclusão de maior número de alunos e professores no Sistema de Educação |
| | Universalização da classe de iniciação e do Ensino Primário de seis classes |
| | Integração das crianças com necessidades educativas especiais no sistema normal de ensino |
| | Construção e reconstrução de infraestruturas escolares |
| Melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem | Adequação e harmonização do sistema de educação (objetivos gerais da educação, currículo e da organização e gestão escolar) aos desafios da formação de sujeitos cidadãos |
| | Melhoramento da qualidade das aprendizagens dos alunos e do desempenho dos professores |
| | Aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos materiais pedagógicos |
| | Redução do analfabetismo e expansão do programa de recuperação do atraso escolar |
| Reforçar a eficácia do sistema de educação | Melhoramento dos indicadores de qualidade de ensino |
| | Construção do Sistema Nacional de Avaliação Educacional |
| | Melhoria do sistema de informação entre os diferentes integrantes do setor a todos os níveis de modo a garantir a fluidez da informação e facilitar a criação de uma base de dados fiável e credível |
| | Redimensionamento do perfil da escola, dando-lhe a possibilidade de rentabilizar os recursos disponíveis através de alternativas que escapam a uma gestão centralizada |
| Melhorar a Equidade do Sistema de Educação | Garantia da igualdade de acesso á educação a todos os cidadãos através de um ensino de qualidade, atingindo particularmente as classes mais desfavorecidas |
| | Redução das disparidades de género, incluindo particularmente os portadores de deficiência |
| | Redução das assimetrias regionais no acesso à educação |
| | Garantia da participação ativa de todos os alunos matriculados nas diferentes situações de aprendizagem em salas de aulas, mediante a utilização de métodos participativos pelos professores, ou seja, pela criação de condições psicopedagógicas para uma educação inclusiva |

Fonte: MED (2014a).

A par dos objetivos apresentados no quadro 10, e dado o limitado acesso ao sistema de ensino por parte da população, ocasionado pela carência de infraestruturas escolares, no entendimento do Governo angolano a promoção de um EP gratuito e de qualidade para todas as crianças demandava o aumento do número de escolas e salas de aulas, e em alguns casos

a redução destes rácios. Ainda assim, em outros casos, implicava a obrigatoriedade de acolher os alunos que se encontravam fora do sistema o que levou ao aumento do número de alunos no sistema de ensino (MED, 2014a).

Contudo, para além das alterações de índole estrutural já referidas, um dos objetivos preconizados com a RE apontava para a melhoria da equidade do SEE, do qual se esperava, como resultado, à garantia de uma educação formal a todos os cidadãos, em igualdade de condições, tendo em conta o contexto do país, derivado da sua realidade histórica recente. Neste âmbito, foi notável, para além do aumento das infraestruturas escolares, o recrutamento massivo de professores, o qual observou entre 2004 e 2011 um aumento médio anual de 4,9% no EP, 8,6% no 1º CES e 18% no 2º CES (MED, 2014a, p.190).

Outro elemento a destacar, no que toca a garantia do acesso à educação, em igualdade de condições diz respeito a redução que se observou nas disparidades do género. Julga-se importante aludir que, por razões de natureza cultural, em Angola, sobretudo nas zonas rurais, grande parte das famílias tende a priorizar a escolarização dos rapazes em detrimento das meninas, fator que, provavelmente, tem forte influência no agravamento da disparidade do género, que continuou a se observar na quantidade de alunos matriculados no SEE.

Entretanto, já em 1999, o então Ministério da Educação e Cultura (MEC) aprovara o Programa Indicativo Nacional do Género no Contexto do Sistema Educativo 2001/2005, um programa inserido na estratégia de aumento dos ingressos femininos no SEE, sua retenção e progressão a todos os níveis, modalidades e subsistemas de ensino, com vista a mitigar tais disparidades (Santo, 2002).

Por conseguinte, foi criada a Comissão Coordenadora do Género, da qual fizeram parte, diretores nacionais de vários departamentos ministeriais, e em 2000 o MEC através do Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Educação (INIDE) realizou um Seminário Nacional com a participação de representantes de todas as províncias do país, ao que se seguiram outras ações de formação local ao nível das Províncias (Zacarias, 2017).

Na opinião de Santo (2002), estes seminários possibilitaram o diagnóstico de um conjunto de fatores que estavam na base do abandono, desistência e reprovações da população do sexo, designadamente:

- Distância escola/casa;
- Pobreza das famílias e conseqüente baixa ou inexistência de renda familiar para suporte dos níveis subsequentes de escolaridade;
- Gravidez precoce;
- Práticas tradicionais e culturais que levam a casamentos precoces;
- Práticas tradicionais que desconsideram a importância da educação (sobretudo das meninas);
- Agregados familiares numerosos e carentes, onde a prioridade educativa é dada aos rapazes em detrimento das raparigas;
- Realização de trabalho doméstico ou pequenos negócios para ajudar a renda familiar;
- Ambiente escolar pouco motivador;
- Falta de vagas devido à reduzida capacidade das escolas existentes, dentre outros fatores (Santo, 2002, p.6).

Outra perspectiva de análise em torno da garantia das condições de acesso à educação pode ser dimensionada a partir dos esforços empreendidos com vista à redução das assimetrias regionais, mais concretamente no que toca a distância casa/escola enquanto fator importante na escolarização das crianças, associado ao acesso e à permanência das mesmas na escola.

Neste particular, o aumento das infraestruturas escolares aparece novamente como uma medida para aproximar os serviços de educação às comunidades. Todavia, até 2011 mais de 20% dos alunos no EP, em províncias como Bengo, Cuanza-Norte, Huambo, Luanda, Lunda-Norte e Malanje, ainda percorriam a pé mais de 8 Km no percurso até à escola. (MED, 2014^a).

Ainda no plano das assimetrias regionais, o baixo rendimento das famílias surge também, neste período, como uma das razões pelas quais muitas crianças apresentavam um aproveitamento muito baixo, outras ainda abandonavam a escola e reprovavam, sendo que a fome e a doença figuram como principais fatores associados a esta situação.

É assim que, tendo em atenção as dificuldades económicas vividas por uma parte considerável da população, e sua relação com o baixo nível de escolaridade, taxas de abandono e repetência das crianças em idade escolar, sobretudo das zonas rurais, em 2006 o Governo angolano dinamizou uma política de ação social escolar consubstanciada no alargamento do Programa de Merenda Escolar (PME). Este programa visou melhorar o estado nutricional e a saúde das crianças, diminuir a taxa de mortalidade infantojuvenil por doenças associadas à má nutrição, bem como melhorar o rendimento escolar.

De lembrar que o PME surge em Angola, no âmbito de um protocolo de cooperação assinado em 1990 entre o então Ministério da Educação e Cultura de Angola e o Programa Alimentar Mundial (PAM). O mesmo protocolo previa o estabelecimento de um programa piloto de nutrição para o atendimento de 1600 crianças, de duas escolas da província de Luanda. Contudo, em 2000 foi feita uma Adenda, que estabeleceu a inclusão da província de Malange, com 28 a 89 alunos (Samuel, 2010).

Contudo, devido ao seu impacto no aumento do número de matrículas, no rendimento escolar, bem como na redução da taxa de abandono escolar, em 2006 o programa foi alargado para as 18 províncias do país. Porém, em 2008 o PAM restringiu a sua assistência a oito províncias do país, o que impeliu o Governo a assumir a assistência ao nível nacional, num total de 1.080.000 crianças, com uma verba de execução direta (Samuel, 2010, p.148).

A prioridade de escolha das escolas-alvo do programa apoiou-se em elementos geográficos e teve em conta os seguintes critérios: áreas mais vulneráveis e de maior incidência de insegurança alimentar, áreas rurais, áreas de difícil acesso e que obrigassem as crianças a andar vários quilómetros para chegarem à escola.

Todavia, só em 2013 é que o PME passou a ser regulamentado, através do Decreto Presidencial n.º 138/13 de 24 de setembro. O referido diploma visou garantir a universalização da merenda escolar nas escolas do EP públicas e privadas, em regime de partilha.

Atualmente, em Angola, o programa é financiado pelo Orçamento Geral do Estado e por parceiros nacionais e internacionais, sendo que os alunos beneficiários usufruem de forma gratuita. O mesmo é coordenado pela Direção Nacional para a Ação Social Escolar (DNASE), órgão do MED responsável pela execução administrativa do programa, a quem compete estabelecer a política reitoria da merenda escolar, suas normas e regulamentos.

Ainda na esteira do PAN-EPT e da RE, com o objetivo de assegurar uma oferta educativa de qualidade, em 2013 é implementado o Projeto Aprendizagem para Todos (PAT), um projeto resultante de um acordo financeiro entre o Governo de Angola e o Banco Mundial, com o fito de melhorar os conhecimentos e as competências dos professores, a gestão das escolas e desenvolver um sistema de avaliação sistemática de alunos, tendo como área de intervenção as escolas do EP, organizadas em Zonas de Influência Pedagógica (ZIP)².

Foram definidos como objetivos principais do PAT, os seguintes (MED, 2016, pp.1-2):

- (i) Consolidar e expandir o modelo das Zips a todas as províncias de Angola;
- (ii) Preparar, implementar e testar um programa de formação contínua de professores, visando melhorar os conhecimentos académicos e competências pedagógicas dos professores e o uso que fazem do tempo na sala de aula;
- (iii) Contribuir para melhorar a gestão das escolas e a prestação de contas perante a comunidade local, através da introdução de Projetos Educativos de Escola (PEE);

² As Zonas de Influência Pedagógica foram criadas em 2008, como parte integrante do Plano Mestre de Formação de Professores desenvolvido pelo Ministério da Educação. São áreas devidamente demarcadas, no âmbito do apoio científico/profissional nas Províncias, Municípios e Comunas, e integram escolas do EP em função da distância entre si, a partir de um Centro ideal. As Zips têm como objetivos, partilhar conhecimentos científicos e técnicos dos conteúdos curriculares do Ensino Primário, zelar pela capacitação dos docentes nas diferentes modalidades, exercitar diferentes estratégias e procedimentos didáticos – metodológicos de trabalho docente, dentre outros (MED, 2008, p. 4).

(iv) Estabelecer um Sistema Nacional de Avaliação de Alunos.

De uma maneira geral, entende-se que foram estas, algumas das principais medidas que figuraram no quadro de políticas educativas, criado com o objetivo de atender efetivamente as questões relacionadas ao acesso e sucesso escolar e, melhorar qualitativamente a Educação em Angola.

Contudo, Paxe (2014, pp. 194-196) sustenta que, não obstante os esforços empreendidos para a concretização deste leque de medidas, fatores há que, ainda se perpetuam como desafios à efetivação do sucesso escolar no contexto educativo angolano, a saber:

- a) A língua portuguesa como única língua de ensino, um aspeto que continua a condicionar a aprendizagem de muitos alunos;
- b) A desigualdade do género no sistema de ensino, ainda visível nas diferentes regiões do país;
- c) As assimetrias regionais no acesso e permanência na escola, associadas aos baixos rendimentos das famílias, e;
- d) O padrão de "governança educacional" caracterizado por um acentuado controlo do Estado, no qual as agendas nacionais para a educação parecem decorrer mais de pressupostos políticos do que propriamente da consideração e conjugação de variáveis estruturais, sobretudo pedagógicas.

No computo geral, os aspetos teóricos elucidados nos itens precedentes, visaram uma clara aproximação conceptual ao objeto de análise deste trabalho. Por conseguinte, os próximos capítulos, para além de procurarem situar a análise ao contexto em que se enquadra o estudo, procuraram confrontar o quadro teórico até agora desenvolvido com os dados da realidade empírica, com base na análise do espólio documental existente sobre a temática.

Parte II: Enquadramento Político-Normativo

Capítulo 3 - Estrutura e Organização do Sistema de Educação e Ensino Angolano

3.1 Organização política e administrativa do Estado Angolano

A República de Angola situa-se na costa do Atlântico Sul da África Ocidental, entre a República da Namíbia e a República do Congo. A delimitação do território que atualmente constitui a República de Angola aconteceu, apenas, na segunda metade do século XIX. No que diz respeito aos seus limites geográficos, o país é limitado a Norte pela República Democrática do Congo e a República do Congo; a Leste, com a Zâmbia, ao Sul, com a Namíbia, e a Oeste, pelo Oceano Atlântico. Sua extensão territorial é de 1.246.700 km², sendo o segundo maior país de África a Sul do Sara, depois do Zaire. Possui uma linha costeira de 1.650 km, que se estende para o interior, numa área de 4.837 km, e com uma extensão da costa Atlântica de 4.837km (Sachitota, 2020).

Pela sua superfície e extensão, Angola é o sétimo maior país de África e o seu território de aproximadamente 1,2 milhões de Km² coloca Angola na posição de 22º maior país do mundo. A República de Angola organiza-se territorialmente, para fins político-administrativos, em Províncias e estas em Municípios, podendo ainda estruturar-se em Comunas e em entes territoriais equivalentes, nos termos da Constituição e da lei (CRA, Art.º 5º, 2010). Contudo, de acordo com a Lei da Divisão Político-Administrativa de Angola, Art.º 1, o País possui 18 províncias, 164 municípios, 518 comunas e 44 distritos urbanos e a capital do país é a cidade de Luanda (Lei nº 18/16, 2016).).

Importa referir que, durante a guerra civil que se observou, em Angola, entre 1975 e 2002 houve um fluxo permanente migratório de populações das áreas rurais para as cidades, provocando um êxodo rural. De acordo com os dados do último censo populacional realizado em 2014, a população angolana é constituída por cerca de 25 milhões e 789 mil e 24 habitantes, sendo que deste universo populacional 12 milhões 499 mil e 041 habitantes são do sexo masculino, e 13 milhões 289 mil 983 são do sexo feminino. Porém, projeções avançam que, a população é atualmente de 30 milhões de habitantes, sendo que cerca de 8 milhões vivem na capital do país (INE, 2016).

Na opinião de Furtado (2005), a estrutura organizativa de cada sistema educativo é orientada pelos princípios subjacentes à política do Estado ao qual pertence, os quais traduzem as suas respetivas bases filosóficas, políticas, ideológicas e religiosas. Estes princípios fundamentam-se na Constituição do país e nas leis específicas sobre a educação.

Nesta ordem de pensamento, visando um melhor enquadramento da abordagem relativa à estrutura organizativa do Sistema de Educação e Ensino angolano, o presente item tem como objeto de análise a organização política, social e administrativa do Estado angolano.

A organização administrativa de um Estado, isto é, o aparelho ou o conjunto estruturado de unidades organizadoras que desempenham, a título principal, a função administrativa, possui como elementos básicos as pessoas coletivas de direito público que se manifestam através de órgãos administrativos e os serviços públicos, que pertencem a cada ente público e que atuam na dependência dos respetivos órgãos (Oliveira & Dias, 2019).

O estudo da organização administrativa angolana dever ser feito a partir dos princípios estruturantes do sistema constitucional e do regime político. No caso de Angola, considera-se que os traços mais significativos da organização administrativa angolana, sobretudo no período pós-independência, apontaram para uma administração marcadamente: (i) estatal e direta, (ii) composição do Governo cada vez mais crescente, (iii) um sistema administrativo assente na centralização do poder com estigmas de desconcentração, (iv) uma administração votada ao intervencionismo e até ao dirigismo, e (v) um poder político assente no modelo socialista de partido único, isto é, monopartidário, porém, hoje, claramente de base pluralista e de economia de mercado (Feijó & Paca, 2005).

De facto, de 1975 até ao final da década de 1980 a sociedade angolana foi moldada pelos ditames do marxismo-leninismo, sendo que o sistema político do país caracterizou-se por um regime de partido único de orientação socialista, cujo *modus operandi* transparecia uma justaposição entre as estruturas partidárias e estatais, bem como uma centralização política e económica (Vidal, 2006).

O modelo socialista vigorou, oficialmente, em Angola, até dezembro de 1990. Nesta data, realizou-se o III Congresso do MPLA (então partido na direção do país), seguido

da aprovação de uma Lei de Revisão Constitucional (Lei 12/91, 1991) que estabeleceu os princípios básicos de uma democracia multipartidária, definindo Angola como um Estado Democrático de Direito e consagrando vários direitos fundamentais e princípios básicos de uma economia de mercado (Vidal, 2006).

Considera-se que, o quadro legal criado abriu espaço para a emergência de partidos políticos da oposição e organizações da chamada sociedade civil, designadamente, organizações de igrejas, meios de comunicação social, privados, sindicatos profissionais independentes e Organizações Não Governamentais (ONG); ao mesmo tempo em que iam sendo preparadas condições para a realização das primeiras eleições gerais da história de Angola, que vieram a ter lugar em Setembro de 1992, saindo o MPLA vitorioso (Zacarias, 2017).

Ainda no período anterior as eleições, em agosto de 1992 foi aprovada uma nova Lei de Revisão Constitucional (Lei n.º 23/92, 1992) que alterou a designação do Estado para República de Angola, a designação do órgão legislativo, de Assembleia do Povo para Assembleia Nacional e retirou a designação "Popular" da denominação dos Tribunais.

Assim, após várias revisões à então Lei Constitucional, em fevereiro de 2010 foi aprovada uma nova Constituição para o país (atualmente vigente), a qual consagra o Estado angolano como um Estado unitário que respeita na sua organização os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativa, assim como a democracia representativa e participativa (CRA, 2010, Art. 2º, § 1 e Art. 8º).

No que concerne ao seu sistema de organização política, considera-se que Angola tem um regime político presidencial. À luz da Constituição da República de Angola (CRA), o Presidente é o chefe de Estado e do governo e o comandante das forças de defesa e segurança (CRA, 2010, Art.º 108º). O sistema político é multipartidário, desde 1992, altura em que se realizaram as primeiras eleições multipartidárias. Vários partidos têm concorrido aos pleitos eleitorais.

No quadro dos órgãos de soberania do Estado existe uma repartição horizontal e uma repartição vertical que delimita as competências segundo critérios, fundamentalmente, territoriais, contrapondo-se as competências dos órgãos centrais às dos órgãos locais (Feijó

& Paca, 2005). Assim, em Angola, os órgãos de soberania do Estado são o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais (CRA, 2010, Art.º 105).

Ainda retomando o plano da organização administrativa angolana, importa salientar que partindo da tipologia de órgãos administrativos existentes, à luz do texto da Constituição angolana temos as seguintes formas de organização administrativa: administração estatal direta (central e local); administração estatal indireta e administração autónoma (CRA, 2010, Art.º 8º).

A administração estatal direta pode ser central e local. A administração central é composta por um conjunto de órgãos e serviços com competência extensiva a todo o território nacional. Por sua vez, a administração local é integrada por órgãos e serviços cuja competência se circunscreve a certas áreas ou circunscrições administrativas do território nacional (Feijó & Paca, 2005).

Os órgãos da Administração Direta do Estado, primariamente, o Presidente da República na qualidade de titular do Poder Executivo, o Vice-Presidente da República e o Governo que auxilia o primeiro. Nas vestes de titular do poder executivo ao Presidente da República cabe, entre outras competências, a de dirigir a política geral de governação do País e da Administração Pública, bem como a dirigir os serviços e a atividades da Administração directa do Estado, civil e militar, superintender a Administração indireta e exercer a tutela sobre a Administração autónoma (CRA, 2010, Art. 120º).

Por sua vez, o Governo, enquanto órgão auxiliar do titular do Poder Executivo é constituído pelos Ministros de Estado e Ministros, estes últimos auxiliados por Secretários de Estado e ou Vice-Ministros, se os houver. Numa perspetiva funcional e a luz da CRA, os Ministérios e Secretarias de Estado, agregam serviços públicos, com o objetivo de desempenhar as atribuições que estão sob sua alçada.

Quanto aos órgãos locais do Estado, estes são órgãos da pessoa coletiva Estado que, na dependência do Governo, exercem uma competência limitada a uma circunscrição administrativa. Não são órgãos autárquicos, mas órgãos que integram a administração local do Estado.

Quanto a administração autónoma, diferente da administração do Estado que tem como fim a prossecução dos interesses gerais e indiferenciados de âmbito nacional, enquanto autoadministração de formações sociais infra estaduais organizadas na base de princípios eletivos e representativos, prossegue interesses específicos da respetiva comunidade (Oliveira & Dias, 2019).

A CRA, estabelece o princípio da autonomia local, o qual compreende o direito e a capacidade efetiva de as formas organizativas do poder local, designadamente, as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos gerirem e regulamentarem, os assuntos públicos locais, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, nos termos da Constituição e da lei (CRA, 2010, Art.º 213º e 214º).

Nesta ordem de ideias, apesar de a CRA consagrar a descentralização como princípio orientador da organização do Estado (CRA, 2010, Art. 8º), e dar garantia institucional da autonomia local; em Angola, a administração local autárquica, enquanto ente autónomo fundamental à efetivação do processo de descentralização, ainda não é uma realidade.

Assim, em jeito de conclusão considera-se que do ponto de vista da sua organização política e administrativa, Angola afigura-se como um Estado político e administrativamente centralizado, mas de geometria variada, em decorrência, também, do contexto histórico acima referido.

3.2 Contexto histórico da implementação do Sistema de Educação e Ensino angolano

No período posterior à independência, Angola estava diante de um sistema de educação herdado do regime colonial, caracterizado por graves problemas a nível nacional. De recordar que até 1973 era ainda notável a desproporção existente entre as diferentes regiões do território angolano, relativamente às infraestruturas escolares, com favorecimento para aquelas onde o colonialismo possuía maiores interesses económicos (MED, 2014a).

Para além de um acentuado grau de descontextualização, o sistema de educação herdado do período colonial apresentava outras insuficiências: infraestruturas escolares localizadas, predominantemente, nos centros urbanos; falta gritante de professores; fraca acessibilidade ao sistema de ensino; ausência de equidade relativamente às populações autóctones, dentre outras. Pensa-se que, este conjunto de variáveis ocasionava, certamente, uma significativa redução das taxas de escolarização, bem como a elevação do índice de analfabetismo.

A realidade acima exposta constituiu um dos principais fatores para a reformulação do sistema de educação então vigente, o que resultou na conceção de um Sistema Nacional de Educação para a recém-criada República Popular de Angola (R.P.A), por sinal o primeiro no período pós-independência, que acabou por ser implementado em 1978.

A estrutura do novo sistema passou a ser regulamentada, pelo Decreto 26/77 de 27 de janeiro de 1977 (mais tarde revogado pelo Decreto 40/80 de 14 de maio de 1980) e caracterizou-se, essencialmente, por uma maior oportunidade de acesso à educação e à continuação de estudos, pelo alargamento da gratuidade a todos os níveis de ensino e pelo aperfeiçoamento permanente do pessoal docente (MED, 2013; MED, 2014a).

Segundo Zau (2002, p. 117), o Sistema Nacional de Educação implementado em 1978 surgiu num contexto em que a política educativa entendida como "um conjunto de resoluções que um determinado governo leva a cabo para dirigir o sistema de educação e ensino institucionalizado", era vista como indissociavelmente ligada ao regime político vigente.

Por este motivo, as premissas que fundamentaram a estruturação do novo sistema de ensino foram apresentadas durante o primeiro congresso do Movimento Popular de Libertação de Angola - Partido do Trabalho (MPLA-PT), na altura partido no poder, as quais assentavam sobre os seguintes elementos:

- a herança pré-colonial; a herança da Angola colonizada; as experiências educacionais durante o processo das duas guerras consecutivas de libertação; a conquista do poder político pelo MPLA e a instalação e consolidação do Poder Popular;

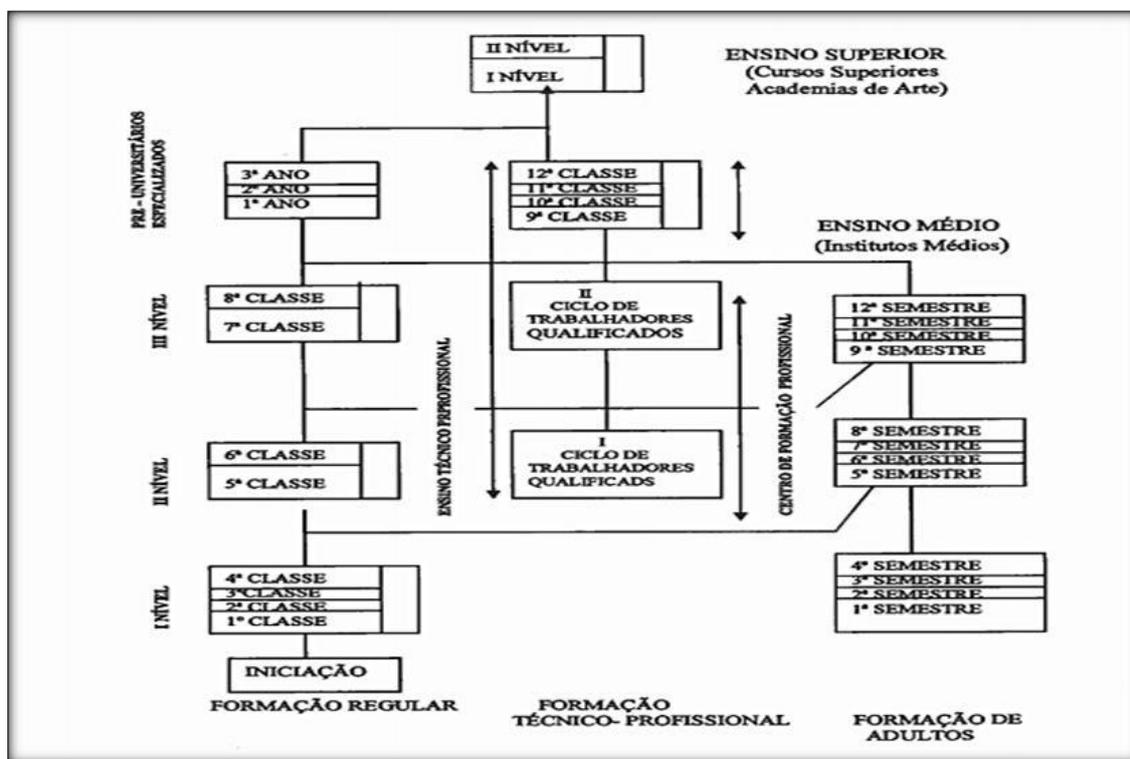
- os esforços empreendidos no sentido de transformações revolucionárias no sistema político económico e sociocultural na República Popular de Angola, depois do 11 de novembro de 1975;
- o desenvolvimento moderno e contínuo da ciência e da técnica no Mundo e na R. P. A., a sua influência no modo de vida das pessoas em geral e em particular no acesso irreversível e cada vez maior, que as grandes camadas da população angolana devem ter, em relação às conquistas e riquezas educativo-culturais [...] (Zau, 2002).

No seguimento da reformulação feita ao sistema de ensino foi institucionalizado um ensino de base regular com duração de oito anos e estruturado em três níveis. O primeiro nível, de carácter obrigatório e gratuito correspondia aos primeiros quatro anos de escolaridade, ao passo que o segundo e o terceiro eram constituídos por dois anos cada um. Zau (2002) refere ainda que o primeiro sistema de ensino de Angola no período pós-independência funcionava em articulação com os seguintes subsistemas de ensino:

(i) Subsistema de Ensino Regular: constituído pela Estrutura de Formação Regular e a Estrutura de Formação de Adultos;

(ii) Subsistema de Ensino Técnico-Profissional: albergava o Ensino Médio e as Escolas de Formação de Professores;

Figura 1: Fluxograma do Sistema Nacional de Educação Aprovado em 1977 e Implementado em 1978



Fonte: MEC, 2001.

Entretanto, pese embora se possa assumir que as transformações operadas ao nível da educação em Angola corresponderam a uma primeira reforma ao sistema de ensino herdado do sistema colonial português, considera-se que a mesma ainda estava longe de propiciar uma educação de qualidade aos angolanos, pois, tal como tornou-se evidente mais tarde, ao contrário do que se pensava, os currículos não estavam orientados para o cumprimento do objetivo fundamental da política educativa gizada pela MPLA-PT, no sentido de "criar e reproduzir o homem novo angolano, imbuído de uma consciência moral, revolucionária capaz de compreender e conceber cientificamente o mundo e a sociedade angolana" (MED, 2014, p. 38).

Por outro lado, a entrada em vigor do primeiro Sistema Nacional de Educação consubstanciou-se, essencialmente, na conceção e introdução, sem experimentação, de novos currículos e programas, mas sem ter em conta os recursos disponíveis. Esta realidade foi determinante para o desfasamento que se passou a verificar entre os objetivos propostos e os recursos e meios mobilizados para a sua implementação (MED, 2014a).

Por último, mais não menos importante, o fator guerra e o contexto de instabilidade político-militar que se instaurara no país logo após a independência provocaram a destruição e o encerramento de escolas e, em alguns casos, a sua utilização para outras funções, reduzindo assim, os efetivos escolares (MED, 2013).

Aos fatores já mencionados juntavam-se outros, de natureza interna, estrutural e organizativa que condicionavam o normal desenvolvimento do processo de ensino (Zau, 2002, p. 136):

(i) Inexistência de uma correta relação vertical entre os vários níveis e subsistemas de Ensino;

(ii) deficiente organização e gestão das escolas a todos os níveis;

(iii) falta e inadequação dos equipamentos, mobiliário escolar e meios didáticos, bem como a existência de uma rede escolar insuficiente e distorcida.

À luz dos factos acima expendidos, em 1986, sob a orientação da estrutura governativa do país o sistema de ensino foi objeto de um diagnóstico, que incidiu, fundamentalmente, sobre o Ensino de Base Regular considerado a coluna vertebral do sistema, o canal fundamental da aprendizagem e da formação geral dos alunos (MED, 2013).

As atividades desenvolvidas consubstanciaram-se, por um lado, na realização de um estudo teórico dos materiais que regulavam e orientavam a atividade educacional, tanto do ponto de vista da sua organização e conteúdo, como do ponto de vista da eficiência interna do sistema (MED, 2014b).

As conclusões gerais saídas do diagnóstico apontaram para a necessidade imperiosa de se introduzirem substanciais mudanças ao sistema, as quais deveriam corresponder a transformações estruturais e a novas conceções no enfoque da educação.

Entretanto, estas mudanças teriam de ser gizadas a partir de bases científicas de modo a corresponderem às dinâmicas do desenvolvimento social, então emergente. Com base nas conclusões acima, o Ministério da Educação de Angola executou um leque de ações, mormente viradas à implementação de projetos de desenvolvimento em domínios

específicos dos vários níveis de intervenção educativa, com realce para a introdução de ligeiras inovações nos currículos escolares, o que ajudou a aprofundar e consolidar, a ideia da conceção de uma nova estrutura para o Sistema de Educação (MED, 2014b).

Assim, presume-se ter sido este o complexo de evidências que, associado às exigências da sociedade angolana e às dinâmicas socioeconómicas e políticas emergentes, terá, certamente, promovido a criação de bases para as primeiras reflexões que conduziram mais tarde à realização de uma segunda reforma educativa em Angola, a partir de 2004.

3.3 A segunda reforma educativa em Angola e a estruturação de um novo Sistema de Educação e Ensino

Os resultados do já mencionado diagnóstico realizado em 1986 permitiram detetar insuficiências de várias ordens associadas ao funcionamento do sistema educativo angolano. Das insuficiências identificadas destacavam-se: (i) a deficiente planificação e controlo educacional em todos os níveis do sistema, (ii) a fraca comunicação entre as escolas e os níveis de gestão superiores, (iii) a ineficiente formação e qualificação de professores a todos os níveis do sistema, (iv) currículos pouco adequados ao contexto e aos objetivos da política educativa do país, assim como (v) conteúdos escolares selecionados sem os critérios que permitissem definir com limpidez o nível de conhecimentos que o aluno deveria possuir ao concluir o Ensino de Base e pouco ajustados à diversidade social e cultural do país (MED, 2013; MED, 2014b).

Tais evidências, para além de espelharem a ineficácia do próprio sistema revelaram a sua pouca adequação ao contexto do país, levaram o governo angolano a implementar uma segunda Reforma Educativa, com vista ao alcance de duas metas fundamentais, nomeadamente, a qualidade e o acesso à educação.

A mencionada reforma foi implementada gradualmente em três etapas, designadamente: de diagnóstico, de preparação e de implementação. De salientar que, a última etapa obedeceu a cinco fases - preparação, experimentação, avaliação, correção, generalização e avaliação.

Julga-se necessário frisar que, cada uma das etapas da 2ª Reforma Educativa (RE) representadas na figura acima englobou um conjunto de ações que conduziram à implementação do novo sistema de educação. Assim, no seguimento daquele projeto educativo, durante a sua etapa de concessão, a Assembleia Nacional aprovou a Lei 13/01 de 31 de dezembro de 2001, comumente conhecida por Lei de Bases do Sistema de Educação (MED, 2014a).

À luz desta lei o Sistema de Educação passou a ser entendido como “o conjunto de estruturas e modalidades, através das quais se realiza a educação, tendentes à formação harmoniosa e integral do indivíduo, com vista à construção de uma sociedade livre democrática, de paz e progresso social” (Lei nº 13/01, Art. 1.º, § 2).

Todavia, ante os novos desafios de desenvolvimento, traduzidos em diferentes Planos e Programas Estratégicos, o Estado angolano viu-se impelido a aprovar uma nova Lei para o seu sistema nacional de ensino, com vista a permitir a criação de condições mais adequadas à aplicação de políticas públicas e programas nacionais que pudessem assegurar, incrementar e redinamizar o crescimento e o desenvolvimento económico e social do país.

Nesta senda, em 2016 é aprovada a Lei 17/16 de 7 de outubro, designada por Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, na qual foram inseridas um leque de medidas para a melhoria da organização, da funcionalidade e do desempenho do sistema, assim como para o fortalecimento da articulação entre os seus diferentes subsistemas de ensino.

Para além dos já constantes da lei anterior, a nova lei passou a consagrar como princípios gerais do Sistema de Educação e Ensino, a intervenção do Estado, a integralidade, a universalidade, a qualidade de serviço, assim como a educação e promoção dos valores morais, cívicos e patrióticos (Lei nº 17/16, 2016, Art. 6º - 16º).

Do ponto de vista organizativo, no seu Artigo 17º, a já referida Lei 17/16 de 7 de outubro de 2016 instituiu um SEE unificado, constituído por seis subsistemas, nomeadamente: (i) Subsistema de Educação Pré-escolar; (ii) Subsistema de Ensino Geral; (iii) Subsistema de Ensino Técnico-Profissional; (iv) Subsistema de Formação de Professores; (v) Subsistema de Educação de Adultos e (vi) Subsistema de Ensino Superior.

No que diz respeito à sua estrutura, o referido diploma legal estabelece um sistema composto por quatro níveis de ensino, a saber:

(i) Educação Pré-Escolar: a ser realizado em três etapas: a) creche dos 3 meses aos 3 anos de idade; b) Jardim-de-infância: dos 3 aos 5 anos de idade, e c) Jardim de Infância: dos 3 aos 6 anos de idade, compreendendo a classe de iniciação dos 5 aos 6 anos de idade (Art. 23º);

(ii) Ensino Primário (EP): com duração de 6 anos, dentro do qual estão integrados 3 ciclos de aprendizagem, cada um dos quais compreendendo duas classes de ensino: a) 1.^a e 2.^a classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos do ciclo efetuada na 2.^a classe, b) 3.^a e 4.^a classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos do ciclo efetuada na 4.^a classe, e c) 5.^a e 6.^a classes, sendo a avaliação final dos objetivos pedagógicos efetuada na 6.^a classe (Art. 27º);

(iii) Ensino Secundário (ES): estruturado em 2 ciclos de ensino com 3 classes cada uma: a) o 1º Ciclo compreende a 7.^a, 8.^a e 9.^a classe e é frequentada por alunos dos 12 aos 14 anos de idade. Importa realçar, que este ciclo de ensino se realiza tanto ao nível do Subsistema de Ensino Geral como do Subsistema de Ensino Técnico-Profissional, sendo que, neste último o 1º Ciclo do Ensino Secundário (1º CES) compreende a Formação Profissional Básica realizada nas Escolas Secundárias Técnicas; b) o 2º Ciclo do Ensino Secundário (2ºCES) realiza-se após a 9.^a classe, e concretiza-se ao nível dos subsistemas de Ensino Geral, Ensino Técnico-Profissional e de Formação de Professores. Ao nível do Subsistema de Ensino Geral, o 2º CES compreende a 10.^a, 11.^a e 12.^a classe e é frequentado por alunos dos 15 aos 17 anos de idade. O Subsistema de Ensino Técnico-Profissional tem a duração de 4 anos e realiza-se nas escolas técnicas do Ensino Secundário, as quais são frequentadas por indivíduos a partir dos 15 anos de idade. Já no Subsistema de Formação de Professores, este compreende o Ensino Secundário Pedagógico, através do qual os indivíduos adquirem competências para o exercício da profissão docente na Educação Pré-Escolar, no Ensino Primário e no 1º Ciclo do Ensino Regular, de Adultos e na Educação Especial. Nesta ordem de ideias, o Ensino Secundário Pedagógico realiza-se em Escolas de Magistério, com duração de 4 anos (Art. 31º, 38º e 47º).

(iv) Ensino Superior: de natureza binária, integra no seu seio, instituições de Ensino Universitário e Politécnico, tendo acesso a este nível de ensino, os indivíduos que tenham concluído o 2º CES ou equivalente. O Ensino Universitário é ministrado nas universidades e academias e habilita à obtenção dos graus académicos de bacharel, mestre e doutor. Por seu turno, o Ensino Politécnico é vocacionado para formações técnicas avançadas e é ministrado nas Escolas Superiores e Institutos Superiores. Nas escolas de Ensino Politécnico, os cursos que concedem o grau de licenciatura são ministrados em modelo bietápico, em que é concedido o grau académico de bacharel na primeira etapa e o grau de licenciado na segunda, ambos com carácter terminal (Art. 64º, 65º e 66º).

Ainda no quadro da organização e funcionamento do SEE angolano, importa realçar que do ponto de vista do seu modelo de administração e gestão, a LBSEE atribui aos órgãos da Administração Central e Local do Estado (no caso o Ministério da Educação e seus órgãos periféricos) as competências de conceber, definir, dirigir, coordenar, controlar, fiscalizar e avaliar o sistema, bem como, de planificar e dirigir, normativa e metodologicamente a atividade de ensino e de investigação pedagógica e científica (Lei 17/16, 2016, Art. 102º, §1).

Em 2020, foi aprovada a Lei 32/20 de 12 de agosto de 2020, a qual introduziu alterações à algumas das disposições da Lei 17/16 de 7 de outubro de 2016, no sentido de melhor clarificar a tipologia e a designação das instituições de cada subsistema de ensino, reafirmar o papel nuclear do professor e o reforço do rigor e experiência para acesso à classe, bem como a natureza terminal do Ensino Secundário e a natureza binária do subsistema de Ensino Superior.

3.4 Níveis de administração do sistema de educação e ensino angolano

Como refere Zacarias (2017), o considerável aumento da dimensão dos sistemas educativos, e da procura de serviços educativos, bem como a importância cada vez maior atribuída à educação como vetor fundamental do desenvolvimento socioeconómico e político das sociedades; são, presentemente, fatores determinantes que têm obrigado

governos de vários países a reestruturar e reorientar os seus mecanismos de condução da administração dos seus sistemas educativos.

Contudo, apesar de tais determinantes, cada país procura conceber para si, a política educativa que melhor se adapta aos imperativos específicos de progresso científico, técnico e cultural, que mais eficazmente responda aos interesses e motivações das suas populações, e que melhor coadune com as aspirações dos seus cidadãos (Cordeiro, 1972).

Da realidade acima tende a resultar que os meios utilizados para a conceção e concretização dos objetivos da educação dependam, em grande medida, dos múltiplos condicionalismos históricos, culturais, sociais e económicos, próprios de cada povo, de cada país. Uma vez definidos, estes objetivos passam a configurar um sistema de administração específico, orientado e delineado no sentido da prossecução de determinados fins, através de meios também específicos e sob a influência de condições ambientais concretas (Cordeiro, 1972).

Segundo Cordeiro (1972) dois critérios podem ser tidos em conta, na análise das diferentes formas de organização e de administração dos sistemas educativos: (i) o critério de localização efetiva dos centros de decisão, e (ii) o critério geográfico, frequentemente utilizado na análise dos problemas relacionados à hierarquia da divisão administrativa.

O critério da localização efetiva dos centros de decisão agrupa os diferentes modelos de administração da educação, em dois grandes eixos, a saber, o modelo centralizado e o modelo descentralizado de administração da educação. O critério geográfico, por seu turno, tende a categorizar a organização administrativa do setor da educação em três grandes níveis: o nível nacional ou central, o nível regional ou intermédio e o nível local.

Em tese, no âmbito da administração dos sistemas educativos distinguem-se, claramente, dois níveis, a saber: o nível central, normalmente representado pelo Ministério da Educação, e o nível local, que designa, geralmente, os níveis de administração de base, entre os quais se inclui os municípios e os estabelecimentos de ensino. Contudo, variando de país para país, pode-se constatar ainda, a existência de um terceiro nível considerado intermédio - de carácter estatal, regional, provincial, distrital, municipal ou de freguesia -,

conforme o modelo de organização da administração geral de cada Estado, ou seja, da sua organização política e administrativa (UNESCO, 1989a).

No entender de García Hoz e Rubio (1987) o nível central de administração da educação é aquele, cujas competências são extensivas a todo o território nacional partindo do centro, e que imediata e diretamente cumpre com os fins gerais atribuídos ao Estado em matéria de educação. Este nível engloba a atividade administrativa que tem o Estado como principal interveniente, através de alguns dos seus órgãos centrais, nomeadamente, o órgão superior, Ministério da Educação.

Porém, o seu órgão superior dispõe de órgãos dotados de personalidade jurídica e autonomia financeira que, configuram dentro da própria administração central, um subnível de decisão que se designa por nível de administração institucional (Cordeiro, 1972).

Para um desempenho mais cabal dos seus fins, para além de órgãos radicados no centro, a administração central dispõe, também, de órgãos periféricos (órgãos locais da administração central direta)³. Estes continuam dependentes dos primeiros, apesar de possuírem competências limitadas a uma determinada circunscrição territorial (distrito, província, ou freguesia, conforme a organização política e administrativa do país).

Os referidos órgãos locais ou periféricos recebem o impulso da administração central, da qual dependem e em cujo nome atuam, em tarefas específicas. Todavia, estes não ostentam uma representação própria, pois configuram uma extensão da pessoa única do Estado numa determinada circunscrição territorial, independentemente da amplitude e do grau da desconcentração por meio dos quais operam (García Hoz & Rubio, 1987).

³ No quadro legal português, a *Administração Direta do Estado* pode ser entendida como o conjunto de órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva do Estado que, de modo direto e imediato e sob a dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas. Porém, nem todos os serviços da *Administração Direta do Estado* têm a mesma competência territorial, pelo que devem distinguir-se os serviços centrais e os serviços periféricos. Os serviços centrais exercem competência extensiva a todo o território nacional (como é o caso das Direções Gerais ou Nacionais organizadas em Ministérios), independentemente de possuírem, ou não, unidades orgânicas geograficamente desconcentradas; os serviços periféricos dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, funcionando sob a direção do membro do Governo competente (Portugal, Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro, Art. 2.º e 11º).

Deste modo, considera-se que a vertente local ou periférica da administração central da educação, do ponto de vista territorial, serve como unidade básica para toda a administração geral, obedecendo a uma dupla função, isto é, como divisão geral do território administrativo do Estado relativamente aos serviços educativos, e como domínio territorial próprio de uma entidade local de carácter autónomo (García Hoz & Rubio, 1987).

Assim, ao nível central, a administração da educação terá como função primordial, garantir a distribuição equilibrada dos serviços e apoios educativos por todo o território nacional, para que todos os cidadãos possam ter acesso e sucesso, em igualdade de oportunidades. Para tal, ela vê-se perante um amplo e diversificado leque de responsabilidades, inerentes a planificação da educação, a garantia da efetividade do direito à educação e, a organização da prestação do serviço educativo tendo presente o modelo político adotado. Caberá ainda ao nível central, inspecionar e avaliar o sistema educativo, bem como produzir informações periódicas sobre o seu funcionamento, para a devida apreciação dos respetivos poderes públicos e forças políticas (Furtado, 2005).

No que diz respeito à administração regional ou intermédia traduzir-se-á, assim, numa estrutura político-social distinta do Estado e com fins próprios, a quem este último transfere competências ou capacidades que antes assumia diretamente, e que doravante são assumidas pela administração comunitária que as exerce como sendo de sua competência própria. Ela encontra seu fundamento no direito à educação e na eficácia do aparelho administrativo.

Ao nível regional ou intermediário, a administração dispõe, regra geral, de autonomia para o exercício de funções com plena iniciativa e responsabilidade, o que lhe permite atuar como sujeito dotado de personalidade própria, distinta do Estado. Apesar de o Estado poder participar na planificação das grandes linhas de decisão da política educativa, a sua concretização com vista à adaptação a situações peculiares ou diferenciadas (como garantia da sua própria eficácia) são da plena responsabilidade dos centros de poder intermédios, independentemente da capacidade de iniciativa do Estado e do grau de qualificação dos seus funcionários (Garcia Hoz & Rubio, 1987).

Entretanto, tal como já foi salientado, a definição dos níveis intermédios da administração da educação região, província, distrito ou freguesia, varia conforme o modelo de organização política e administrativa de cada país. Porém, importa realçar que este nível de administração está fortemente vinculado às entidades geograficamente determinadas, quer de um ponto de vista legal, quer pela conjugação de variáveis demográficas, económicas, ecológicas, culturais ou linguísticas.

Em tese, na maioria dos casos o nível regional ou intermédio se operacionaliza em articulação com o processo de descentralização ou regionalização do Estado, o que não pressupõe a inexistência deste nível de administração em contextos em que a administração é centralizada. Todavia, admite-se poder haver alguma dificuldade em defini-lo com precisão, em contextos em que a descentralização da administração da educação não coincide com a descentralização de outros setores da sociedade (UNESCO, 1989a).

Segundo Furtado (2005), em determinadas realidades, algumas das competências ou capacidades que eram prerrogativas únicas do Estado (gestão dos recursos humanos, recursos financeiros, recursos técnicos e materiais, inspeção educativa, serviços gerais, etc.) são cada vez mais assumidas pelas autarquias, com base no princípio da autonomia, o que lhes permite atuar em diversos domínios, de modo distinto ao do Estado.

Todavia, Hoz e Rubio (1987) alertam para o facto de o reconhecimento de personalidade própria a estes entes distintos do Estado (embora estejam integrados nele e submetidos à sua tutela) poder suscitar problemas de unidade, entre as distintas esferas ou planos em que se estrutura a administração da educação. Com efeito, impõe-se a necessidade de uma adequada articulação, não só entre órgãos de uma mesma esfera, mas como também, entre todos os que constituem o complexo orgânico de ambas as esferas (estatal e autonómica), a fim de se evitarem lacunas ou sobreposição de competências que possam reduzir a eficácia do sistema.

Por último, relativamente, ao nível local Machado e Alves (2014, p. 4), atualmente, parece ser cada vez mais evidente uma espécie de revalorização do "local" enquanto entidade definidora de políticas educativas com nível prioritário de administração. Nos dizeres de ambos os autores, tal revalorização traduz, por um lado, as políticas de reforço da autonomia

das escolas e, por outro, a transferência de competências e o alargamento das áreas de intervenção dos municípios na educação.

Na visão de Fernandes (2005), a aludida realidade parece ser também agudizada pela necessidade premente com que a administração central do Estado se depara, de superar a emergente crise de governabilidade dos sistemas nacionais de ensino, resultante do seu crescimento exponencial, da complexidade organizacional e da heterogeneidade humana (docente, discente e contextual) da escola de massas e dos disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo.

Segundo a UNESCO (1989b), a administração local da educação pode ser entendida como: o serviço encarregue de gerir o conjunto dos estabelecimentos, centros e serviços educativos de uma determinada circunscrição escolar, definida por certo número de variáveis de natureza social, económica, geográfica, demográfica, independentemente dos níveis, tipos ou formas de educação escolar, ou não escolar que aí são facultados (p.43).

De facto, o nível de administração local engloba, geralmente, as unidades de base da administração da educação corporizadas pelos municípios (correspondentes à divisão territorial), mas, sobretudo, pelos estabelecimentos de ensino, pois, tal como sustenta Furtado (2005), no âmbito da administração local, os estabelecimentos de ensino constituem a base do sistema educativo e da sua administração, porque para além de se traduzirem em *locus* de organização e realização do processo de ensino-aprendizagem, constituem o espaço de concretização prática da política educativa.

De igual modo, ao se considerar o sistema educativo nas suas inter-relações com o macro sistema económico e social, os estabelecimentos de ensino se revelam uma peça fundamental, pelo facto de albergarem a matéria essencial que é o aluno, bem como pelo facto de estarem em contato permanente com os fundamentos da sociedade, designadamente, a família e a comunidade.

Assim, perante as distorções por vezes apontadas à organização da administração da educação, mormente no que diz respeito ao excessivo grau de centralização e a multiplicidade de níveis hierárquicos que ela engloba, a administração local da educação tende orientar-se mais para uma administração pragmática, guiada, essencialmente, pela

avaliação dos seus resultados através da conjugação de um conjunto de princípios, a saber: (i) definição coletiva dos objetivos e das estratégias, (ii) flexibilidade e iniciativa a nível da execução, (iii) controlo permanente da gestão e avaliação periódica dos resultados, (iv) rapidez nas medidas de correção, (v) flexibilidade e rapidez da comunicação e da informação, e (vi) responsabilização face aos resultados (UNESCO, 1989b).

Tal como se referenciou inicialmente, para além dos estabelecimentos de ensino, os municípios também são inseridos no nível de administração local, e neste sentido pensa-se ser interessante frisar o exemplo da realidade portuguesa, onde a intervenção dos municípios na área da educação, apesar de ser considerada relativamente recente, já se afigura como um espaço de ações estratégicas de diferentes atores, direcionadas para o atendimento das necessidades prementes das comunidades locais, em matéria de educação.

De acordo com Pinhal (2006), em Portugal, esta intervenção é consequência do aumento da autonomia local que passou a ser consagrada em diplomas legais aprovados após a queda da ditadura em 1974. A mesma encontra respaldo no princípio da descentralização administrativa, o qual integra as autarquias locais⁴ (freguesias, municípios e regiões administrativas), na organização administrativa do Estado.

Durante a vigência da ditadura em Portugal, as competências educacionais dos municípios limitavam-se à construção, conservação e manutenção das escolas primárias; todavia a materialização destas ações dependia de subsídios provenientes do governo central. No entanto, no período posterior a 1974, este quadro alterou-se, gradualmente, no sentido de uma maior e mais significativa abertura à intervenção dos municípios na educação, sendo que, atualmente, as suas competências variam desde (i) a conceção ao planeamento do sistema educativo, (ii) construção e gestão de equipamentos e serviços, até (iii) o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de ensino (Pinhal, 2006).

⁴ O quadro legal português define as autarquias como sendo "pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas" (Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto, Art.º 235-237).

Outro aspeto importante a destacar, relativamente à crescente intervenção dos municípios na área da educação, é o facto de esta não ser considerada uma consequência direta e linear da evolução da legislação sobre a administração do sistema educativo; antes, porém, ela foi decorrente das carências que o sistema educativo foi evidenciando, e da incapacidade dos órgãos centrais em responder, de modo contextualizado, aos problemas e necessidades das diferentes regiões e localidades do país (Pinhal, 2006).

Em suma, tal como concluem Machado e Alves (2014), presentemente, os principais questionamentos que se colocam à intervenção local no domínio da educação têm a ver com a garantia da equidade geral do sistema público de educação e com a capacidade local para o desempenho de tarefas antes cometidas à administração central, defendendo-se, por isso, um modelo que compatibilize as funções centrais do Estado com o aumento de responsabilidades dos órgãos locais, e que promova concomitantemente, a concertação e a cooperação entre ambos.

3.5 O modelo de administração centralizado em Angola

Apesar das suas peculiaridades, os sistemas educativos partilham um conjunto de elementos comuns, alicerçados em princípios básicos, sociais e psicopedagógicos que incidem, fundamentalmente, no direito à educação, no respeito pela diversidade e na participação social nos processos inerentes à realidade educativa.

Todavia, a estrutura organizativa de cada sistema educativo é orientada pelos princípios subjacentes à política do Estado ao qual pertence, os quais traduzem as suas respetivas bases filosóficas, políticas, ideológicas e religiosas. Tais princípios encontram fundamento na Constituição do país e nas leis específicas sobre a educação (Furtado, 2005).

Referindo-se, particularmente, a análise feita a LBSEE, a mesma permitiu aferir que, em Angola, a administração educativa é assegurada pelos órgãos da "Administração Central e Local do Estado", nomeadamente, pelo MED e respetivos órgãos e estruturas centrais, bem como pelas direções provinciais e municipais da educação²⁰. Grosso modo, a estes órgãos compete, de entre outras tarefas conceber, coordenar, fiscalizar planificar e

dirigir normativamente e metodologicamente a atividade de ensino (Lei n.º 17/16, 2016, Art.º 102 § 1).

Apesar de a LBSEE não prever, expressamente, as direções provinciais e municipais da educação como órgãos da administração educativa, as competências de cada um destes, bem como os seus respetivos níveis de intervenção no domínio da educação encontram-se regulados e previstos em diplomas próprios.

A referida análise sugeriu ainda que, apesar de o ordenamento jurídico angolano enquadrar quer as províncias quer os municípios na estrutura administrativa local do Estado (Lei 17/10, Art. 8º), julga-se que de uma perspetiva investigativa e do ponto de vista da sua atuação e âmbito de intervenção, pode-se considerar que, diferente das administrações municipais, as direções provinciais de educação situam-se no eixo da administração educativa, perfazendo assim, um nível intermédio, um elo entre as estruturas centrais e locais da administração educativa (Decreto Presidencial n.º 293/14, de 21 de outubro de 2014, Art. 22º e 44º).

Nesta perspetiva, com vista a um melhor enquadramento da abordagem relativa à estrutura organizativa do Sistema de Educação e Ensino angolano, o presente item cingir-se-á sobre a organização política, social e administrativa do Estado angolano.

A este respeito, pensa-se oportuno realçar a posição defendida por Chabal (2002) segundo o qual, ao se analisar os modelos políticos e de organização administrativa dos países africanos, verifica-se a predominância de dois modelos, cada um dos quais legados pelos seus ex-colonizadores. Assim, em comparação com as ex-colónias francesas e inglesas, admite-se que a ex-colónias portuguesas herdaram uma forma de governo fortemente autoritário e uma administração burocrática pouco eficiente.

Na mesma linha de análise, Lauglo (1995) afirma que após o alcance da independência, muitos países, alguns na altura ainda subdesenvolvidos, se viram obrigados a adotar políticas que favorecessem o seu desenvolvimento social e económico, muitas das quais, fortemente inclinadas para a planificação central, daí que, o centralismo burocrático possa ser considerado um padrão que se desenhou em muitos países, logo após o alcance das suas independências, como consequência da fragilidade dos seus órgãos regionais e locais.

Assim, o caso de Angola parece não ter fugido à realidade retratada acima, pois, como se pode recordar, desde a independência do país até à abertura democrática, em 1992, vigorou em Angola o princípio da centralização administrativa assumida na Lei de Revisão constitucional de 7 de fevereiro de 1978, e mais tarde regulamentada com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado, designadamente, a Lei n.º 7/81 de 4 de setembro. Foi apenas com a aprovação do Plano Estratégico para a Desconcentração e Descentralização, em finais de 2001, que se previu um "processo gradual de descentralização" para o país, que deveria passar primariamente pela desconcentração, até desembocar na criação de autarquias locais autónomas (Catraio, 2015, p. 72).

Posteriormente, em janeiro de 2007 foi estabelecida a Orgânica e Funcionamento da Administração Local do Estado, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 2/7 de 3 de janeiro de 2007, que do ponto de vista jurídico-legal pode ser considerado o primeiro impulso formal à iniciativa descentralizadora em Angola.

De acordo com Catraio (2015), este novo diploma legal inseriu três novos elementos ao quadro que vinha sendo desenhando em torno da descentralização: (i) esclareceu as competências e atribuições dos governos provinciais e das administrações municipais (Art. 10º, 11º, 42º e 43º); (ii) criou a base legal que permitiu que os municípios se convertessem em unidades orçamentadas (Art. 43º, §1, alíneas c e d); e (iii) introduziu estruturas para a planificação provincial, municipal e comunal com a participação dos cidadãos através da constituição obrigatória dos conselhos de auscultação e concertação (CASC) (Art. 54º).

Todavia, com a aprovação da atual Constituição introduziu-se um capítulo dedicado especificamente ao "Poder Local", no qual se prevê a existência de órgãos autónomos e a possibilidade de criação de autarquias locais (CRA, 2010, Art.º 213 e 217).

Com efeito, de modo a adequar o quadro organizativo e funcional dos órgãos da Administração Local do Estado ao novo figurino constitucional, foi aprovada uma nova Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado, no caso a Lei n.º 17/10 de 29 de julho de 2010, em revogação a lei anterior (Decreto-Lei n.º 02/07, 2007 de 3 de janeiro). A nova lei estabelece que para efeitos de Administração Local do

Estado o território da República de Angola organiza-se, territorialmente, em províncias e estas em municípios podendo, ainda, estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes, cada um dos quais constituídos por órgãos colegiais, designadamente, governos provinciais, administrações municipais e administrações comunais, respetivamente (Lei n.º 17/10, 2010, Art.º 8º e 9º).

Todavia, Feijó (2015, p. 144) refere que no caso de Angola a questão da organização política e administrativa do Estado revelava-se de maior acuidade e complexidade, pois, por um lado, por motivos ligados à guerra e à instabilidade político-militar, só muito recentemente a administração do Estado foi implantada em partes significativas do território nacional. Por outro lado, o atual modelo institucional herdado, em grande medida, do chamado Estado socialista consubstanciado na concentração horizontal e vertical dos poderes de decisão de administração, "pugna por uma filosofia centralizante e burocrática que retira aos escalões intermédios da administração (no caso as províncias e municípios), a capacidade, a liberdade e os recursos necessários à promoção e ao desenvolvimento locais".

Daí ser importante sublinhar que, apesar de a CRA consagrar a descentralização como princípio orientador da organização do Estado e, dar garantia institucional da autonomia local, em Angola a questão da administração local autárquica, enquanto ente autónomo fundamental à efetivação do processo de descentralização, não foi ainda objeto de uma atenção cuidada, de uma análise profunda e sistemática (Feijó, 2015).

Assim, em síntese, julga-se possível afirmar que, apesar de no plano jurídico angolano se prever a existência de entes territoriais autónomos, do ponto de vista da sua organização administrativa o Estado angolano pode ser caracterizado por um modelo formal e constitucional de autonomia local e uma realidade política e administrativa centralizada e desconcentrada.

Nesta base, o Estado convive com outras formas de organização locais, encarregues de assegurar a realização das atribuições e os interesses específicos da Administração Central na respetiva circunscrição administrativa, e às quais cabem as decisões e a provisão públicas de modo que se maximize a eficiência na afetação dos recursos públicos.

3.6 O ensino primário em Angola: Estrutura e caracterização

Em Angola, o Sistema de Educação e Ensino “é o conjunto de estruturas, modalidades e instituições de ensino, por meio das quais se realiza o processo educativo, tendente à formação harmoniosa e integral do indivíduo, com vista à construção de uma sociedade livre, democrática, de direito, de paz e de progresso” (Lei n.º 17/16, 2016, Art.º 2 § 3).

Ainda de acordo com a LBSEE, no seu capítulo III, secção I, artigo 17.º, o SEE, atualmente em vigor, é unificado e constituído por quatro níveis e seis subsistemas de ensino. Assim, verticalmente, estrutura-se nos seguintes níveis: a) Educação Pré-escolar; b) Ensino Primário; c) Ensino Secundário e d) Ensino Superior. E, horizontalmente estrutura-se em: a) Subsistema de Educação Pré-escolar; b) Subsistema de Ensino Geral; c) Subsistema de Ensino Técnico-Profissional; d) Subsistema de Formação de Professores; e) Subsistema de Educação de Adultos e f) Subsistema de Ensino Superior.

Importa realçar que cada um dos níveis referenciados, agrega um conjunto de elementos (ciclos, classes, disciplinas) articulados de forma horizontal e vertical, tendo em atenção os objetivos para os quais concorrem. Todavia, a presente dissertação de Mestrado tem como foco de análise o insucesso escolar no EP, em Angola, motivo pelo qual, procuraremos tecer, de seguida, algumas considerações sobre este nível de ensino.

Foulqué (1971), caracteriza o EP como o ensino do primeiro grau, aquele que recebe as crianças de 6 a 11 anos as quais assegura os conhecimentos elementares sancionados por um certificado de estudos primários. A sua duração – continua o autor – é de 6 anos. Quanto ao termo Primário, o mesmo autor afirma que é, do ponto de vista pedagógico, o primeiro grau de instrução das crianças, em oposição ao secundário e ao superior.

O EP constitui, em muitos países, o primeiro estágio de educação escolar. No contexto educativo angolano, em particular, o EP é considerado o fundamento do subsistema de ensino geral e, a sua conclusão com sucesso, é condição primordial para a frequência do Ensino Secundário (Lei n.º 17/16,2016).

Este nível de ensino tem, desde 2002, a duração de seis anos, e têm acesso ao mesmo, pelo menos do ponto de vista normativo, crianças que completam seis anos até 31 de maio do ano da matrícula. Integra três “ciclos de aprendizagens”, isto é, as fases em que se considera a consolidação das aprendizagens essenciais, cada um deles comportando duas classes, nomeadamente: (i) 1.^a e 2.^a classes; (ii) 3.^a e 4.^a classes; e (iii) 5.^a e 6.^a classes, sendo que a avaliação final dos alunos de cada ciclo é feita nas classes terminais: 2.^a, 4.^a e 6.^a (Lei 17/16, Art.º 27 e 28), através de uma prova da responsabilidade da escola (no caso da 2.^a e 4.^a classe), e um exame da responsabilidade dos Gabinetes Provinciais de Educação (GPE), no caso da 6.^a classe.

Assim, e contrariamente ao que acontecia anteriormente, é dada às escolas e aos GPE uma maior autonomia na avaliação sumativa das aprendizagens, o que nos parece positivo, atendendo a que assim estas poderiam passar a ser mais adequadas aos contextos educativos (escola e Província).

Salienta-se que, até muito recentemente, o EP em Angola era da responsabilidade de professores generalistas, isto é, que lecionavam todas as disciplinas de uma determinada classe em regime de monodocência (da 1.^a à 6.^a classe). Entretanto, com a aprovação da Lei n.º 32/20, que altera a Lei 17/16, 2016, o EP passará a funcionar nas seguintes condições: “a) da 1.^a à 4.^a classes, em regime de monodocência e, b) da 5.^a e 6.^a classes, nos termos a regulamentar em diploma próprio (Lei n.º 32/20, Artigo 27). Significa que, ao que tudo indica, nestas duas últimas classes deixará de existir a modalidade de ensino em regime de monodocência, o que certamente traz desafios acrescidos, em particular para a formação inicial de professores do EP para as diferentes disciplinas dessas classes.

De acordo com a legislação em vigor, a necessitar certamente de uma alteração decorrente do diploma a criar em sequência da Lei n.º 32/20, os professores do EP devem possuir formação inicial ministrada nas escolas do ensino secundário pedagógicas, com base no modelo integrado, cujos cursos integram a formação geral relacionada com as disciplinas a ensinar, no caso as do EP, e a formação profissional docente, teórica e prática, consagradas ao seu processo de ensino (Decreto Presidencial n.º 273/20, 2020, Art.º 7.º e 8.º). Para além disso, existem outras estratégias de formação de professores adotadas pelo MED,

nomeadamente, a contínua e à distância, enquadradas, por exemplo, no Plano Mestre de Formação de Professores/2007-2016, nos seus eixos 6 e 7 (MED, 2007).

Numa perspetiva mais genérica, admite-se que o EP, particularmente, em Angola, implica um conjunto de atividades educativas quer sejam formais, não formais e até mesmo informais que se destinam a satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem a que correspondem aos primeiros estádios da alfabetização. Porém, neste nível de escolaridade criam-se as condições para proporcionar aos alunos (Nsiangengo *et al.*, 2015):

- Uma transição sem traumas do meio familiar para o meio escolar;
- A aquisição progressiva de que são capazes de aprender o que se lhes propõe, o que os torna autoconfiantes;
- A aquisição dos conhecimentos básicos que lhes permitam, quer a continuação dos estudos, quer a passagem para a vida ativa, uma vez que se trata da escolaridade obrigatória;
- Uma aprendizagem globalizante em que os conteúdos das diversas disciplinas se organizam à volta de eixos ou núcleos de globalização;
- O uso de metodologias e estratégias que permitam um ensino globalizante, que os possibilite interpretar a realidade que os cerca como um todo e não como compartimentos estanques.

Capítulo 4 - Educação e desenvolvimento em Angola: Seu enquadramento nas agendas pós-2015

Com o advento do séc. XXI um novo desafio parece ter surgido com o nascimento de “um novo ciclo de esperança, [que] é criar modelos próprios de desenvolvimento, apostando talvez no diálogo com experiências de povos e culturas durante tanto tempo rejeitadas” (Peixoto, 2007, p.45).

Na visão de Roque (2007), este novo desafio é proposto a uma nova geração de líderes africanos constituída por políticos e tecnocratas que estão disponíveis para assumir a responsabilidade que lhes cabe pelos erros do passado e lhes pertence na busca de soluções no caminho da democratização política, social e económica. Já no passado recente esta visão baseada no orgulho e na capacidade dos africanos de alcançar um futuro mais digno, mais livre, mais próspero e com mais justiça foi proposta por vários líderes, nomeadamente, Amílcar Cabral, Kwame Nkrumah, Julius Nyerere, Leopold Senghor, Nelson Mandela e Samora Machel, entre outros (p.176).

Para Género (2012), na esteira desta visão, a União Africana (UA) e os dirigentes políticos dos seus Estados-membros devem encontrar-se com o Povo, no sentido de adequarem as suas ideias de desenvolvimento à sociedade civil, procurando a harmonia entre os discursos (teóricos) e as práticas (de desenvolvimento), com base no conhecimento das políticas de desenvolvimento globais.

Considera-se que o ano de 2015 constituiu-se, num verdadeiro marco histórico, e de extrema relevância, para a análise do conceito de desenvolvimento, na medida em que, a partir deste ano observou-se ao desenhar de várias agendas e compromissos nacionais e internacionais perante os quais, os diferentes Estados africanos veem-se, cada vez mais, condicionados pelo processo de globalização que leva a uma maior integração dos mercados internacionais e à abertura das economias nacionais ao comércio internacional.

Pensa-se que o equacionamento desta realidade é, também, fundamental à compreensão da influência, contínua, de organizações internacionais nos diversos setores da

vida desses países, incluindo o da educação, justificada, nesse último caso, pela necessidade de desenvolvimento dos seus SE.

Assim, em face do interesse deste capítulo em explicitar, algumas das ações gizadas pelo Estado angolano em matéria de desenvolvimento da educação, os próximos itens serão reservados a uma descrição, sucinta, de alguns desses compromissos, nomeadamente, os realizados no período pós-2015. Por conseguinte, serão objeto da nossa análise a Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo – Angola 2025 (ELP); a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável; bem como, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação “Educar, Angola – 2030.

O nosso interesse em abordar tais compromissos, prende-se com o facto de, presentemente, os mesmos servirem de orientações estratégicas para a conceção de políticas potencializadoras do desenvolvimento económico e social do país.

4.1 A estratégia de desenvolvimento a longo prazo - Angola 2025

A Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo – Angola 2025 (ELP) constituiu uma resposta, multidimensional e sustentável, aos grandes desafios que se colocam ao país no horizonte 2025. Elaborada em 2005, ela prossegue, entre outros, os seguintes objetivos globais (Ministério da Economia e do Planeamento-MEP, 2018):

- Promover o Desenvolvimento Humano e o Bem-estar dos angolanos, erradicando a fome e a pobreza e promovendo o nível educacional e sanitário da população;
- Desenvolver de forma harmoniosa o território nacional, estimulando a competitividade dos territórios e promovendo o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas;
- Construir uma sociedade democrática e participativa, garantindo as liberdades e direitos fundamentais e o desenvolvimento da sociedade civil, e;
- Promover uma inserção competitiva de Angola na economia mundial, garantindo uma posição predominante na articulação Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (do acrónimo inglês SADC - *Southern Africa Development*

Community, – Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) – Região do Golfo da Guiné.

O modelo estratégico global da ELP divide-se em cinco grandes sistemas, nomeadamente: Mega Sistema População, Sistema Tecno-Económico, Sistema Sociocultural, Sistema Político-Institucional, Mega Sistema Território, e estes em políticas. Para cada política foram elencadas diversas questões fundamentais, cujas respostas encontram-se imbricadas em objetivos estratégicos globais e específicos, traduzidos em orientações, medidas de política e reformas a assumir em cada dimensão da governação, assim como metas a alcançar, através da implementação de programas de intervenção (MEP, 2018).

No cerne da “ELP - Angola 2025” despertam o nosso particular interesse as medidas de políticas estratégicas ligadas à educação e à descentralização e desconcentração do Estado, ambas inseridas nos sistemas Sociocultural e Político-Institucional, respetivamente.

A “ELP - Angola 2025” preconiza que a política estratégica para o setor educativo deveria responder a um vasto conjunto de questões de natureza diferenciada, quer sejam internas ao SE quer externas. Uma destas questões tem que ver com a análise comparativa da situação da educação em Angola no contexto africano, em particular da SADC. Essa análise parece tornar evidente o atraso estrutural do país em alguns dos mais importantes indicadores do desenvolvimento, colocando-o numa situação de fragilidade no plano competitivo (MINPAL, 2007).

Perante tal realidade, a “ELP - Angola 2025” passou a considerar que o desafio da educação em Angola, mais do que um imperativo de responsabilidade governativa e política, consubstanciava-se num imperativo para a inserção competitiva de Angola no contexto regional.

Outra questão que também se colocava às políticas estratégicas para a educação prendia-se com o desempenho do próprio SE. Apesar dos progressos observados no acesso e participação das crianças na vida escolar, impulsionadas pela implementação de um novo

SE para o país⁵, até às últimas décadas do século XX as taxas de escolarização em Angola mantiveram-se bastante baixas, comparativamente às registadas pelos restantes países da SADC. Também no que dizia respeito à eficiência na utilização dos recursos educativos, o desempenho do SE angolano se afigurava preocupante, a julgar pelas elevadas taxas de repetência e abandono escolar (MINPLAN, 2007).

Foi na base das insuficiências atrás elencadas que a “ELP - Angola 2025” estabeleceu como objetivo estratégico para o setor educativo “promover o desenvolvimento humano e educacional do povo angolano, com base numa educação e aprendizagem ao longo da vida para todos e cada um dos angolanos” (Ministério do Planeamento - MINPLAN, 2007, p. 25).

A materialização desse objetivo estratégico global, assim como dos seus correspondentes objetivos específicos, demandou a definição de um conjunto de ações expressas em orientações e medidas de política, cujas áreas funcionais de incidência, ao nível do sistema educativo angolano, encontram-se elencadas no quadro 5:

⁵ O ano de 2002 pode ser apontado como o de início da implementação do atual Sistema de Educação e Ensino angolano (SEE). Porém, não é demais recordar que o referido sistema resulta de uma reforma efetuada no período pós-independência (por sinal a segunda), fruto do já mencionado diagnóstico de 1986, cujos resultados permitiram detetar insuficiências de vária ordem no funcionamento do sistema. Grosso modo, a reforma foi implementada, gradualmente, em três etapas, a saber: de Diagnóstico do antigo sistema (março-junho de 1986), de Conceção do novo SE (1986-2001), e de Implementação do novo SE (de 2002 a 2012). A etapa de Implementação englobou as fases de Preparação (2002-2012), Experimentação (2004-2010), Avaliação e Correção (2005-2010), Generalização (2006-2011), assim como a de Avaliação Global (iniciada em 2011) (MED, 2014a).

Quadro 5: Áreas Funcionais de Incidência da “ELP - Angola 2025” para o sistema educativo angolano

| ÁREAS FUNCIONAIS | Educação Básica | Ensino Secundário Geral / Técnico-Profissional | Ensino Superior |
|--|------------------------|---|------------------------|
| 1) Conceito e Modelo de Organização e Evolução do Sistema Educativo | *AF1 → *EB | AF1 → *ES | AF1 → *ESup |
| 2) Desenvolvimento Curricular Conteúdos e Metodologias de ensino / Aprendizagem | AF2 → EB | AF2 → ES | AF2 → ESup |
| 3) Professores - Perfil, Formação, Qualificação e Valorização. | AF3 → EB | AF3 → ES | AF3 → ESup |
| 4) Rede Educativa, Instituições, Espaços e Equipamentos | AF4 → EB | AF4 → ES | AF4 → ESup |
| 5) Conceito e Modelo de Organização, Gestão, Autonomia e Avaliação das Escolas | AF5 → EB | AF5 → ES | AF5 → ESup |
| 6) Modelo de Prestação e de Financiamento dos Serviços Educativos | AF6 → EB | AF6 → ES | AF6 → ESup |
| 7) Integração das Tecnologias de Informação e Comunicação | AF7 → EB | AF7 → ES | AF7 → ESup |

Fonte: MINPLAN, 2007.

***AF** – Áreas Funcionais ***EB** – Ensino Básico

***ES** – Ensino Secundário Geral e Técnico-Profissional ***ESup** – Ensino Superior

Como se pode observar no quadro 5, uma das áreas funcionais do SEE sobre as quais impunham-se medidas de políticas com vista à promoção do desenvolvimento humano e educacional tinha a ver com o modelo de organização, gestão, autonomia e avaliação das escolas. Por conseguinte, no quadro da “ELP - Angola 2025”, as políticas a serem engendradas neste domínio deveriam reforçar a autonomia das escolas, envolvendo a devolução e responsabilização das comunidades pela gestão e controlo das escolas públicas (MINPLAN, 2017).

Além disso, tendo como referência as diretrizes constantes do Plano de Ação Nacional de Educação para Todos 2001-2015 (PAN-EPT), uma das soluções apontadas na “ELP - Angola 2025” para o alcance da autonomia passava pela adoção de um modelo

próximo ao da escola com autonomia contratualizada⁶, considerado (pelo menos à data), como o modelo que mais se ajustaria à dimensão e aos problemas do país, nesta vertente.

Nas aspirações da “ELP - Angola 2025”, a “Escola Autónoma” tenderia a assegurar, progressivamente, “uma gestão de currículos e programas mais contextualizados e adaptados às realidades e necessidades locais”, ao mesmo tempo em que a orientação pedagógica centrada nos resultados de aprendizagem tornar-se-ia prioridade da direção das escolas e os professores passavam a ser “responsáveis e gestores autónomos do desenvolvimento curricular local” (MINPLAN, 2007, p. 46).

Outro foco de interesse para o nosso trabalho, que pode ser extraído da “ELP - Angola 2025” tem a ver com as questões ligadas à reforma do setor Político-Institucional angolano, mormente as concernentes à descentralização e desconcentração do Estado.

Tais questões encontram seu fundamento, por um lado, na necessidade de a Reforma do Estado, em Angola, dever incluir a promoção ativa de políticas que permitam a emergência de uma sociedade civil e de um setor privado nacional capacitados para assumir cabalmente o seu papel nas parcerias com todos os outros atores, em particular no quadro da competição globalizante. Por outro, no facto de o desenvolvimento do país partir de uma grave situação económica e social e de distanciamento dos cidadãos face às instituições e à

⁶ O contrato de autonomia é um dos mecanismos legislativos, entre os diversos a que os governos têm recorrido, com a finalidade de alcançar alguns dos objetivos associados à Nova Gestão Pública (da sigla em inglês NPM - *New Public Management*). No caso de Portugal, por exemplo, na área da educação esta nova visão em torno da gestão pública tem passado pela constante tentativa de descentralização, ou seja, na transferência para as escolas da responsabilidade da tomada de decisões ao nível local. O argumento por detrás desta intenção tem sido o de as escolas serem consideradas espaços heterogéneos, motivo pelo qual se justificam ações que se adequem com as suas próprias características. Assim, parece fazer todo o sentido associar políticas descentralizadoras à construção do processo de autonomia das escolas (Romão, 2016). Recorde-se que o conceito de NPM que surgiu no começo dos anos 80, não significa uma nova gestão pública, ou a sua absorção, mas tão só, que se quer substituir a gestão tradicional por processos e técnicas similares à da gestão empresarial (Rocha, 2010). A NPM é entendida como um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adoção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública, promovendo a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se tentam reduzir os custos de produção (Hartley, Butler, & Benington, 2002).

vida política, em consequência da situação de guerra e de ineficazes políticas económicas e sociais que o país vivenciou durante mais de vinte e seis anos (MINPLAN, 2007).

Na senda dessas fragilidades, a ELP Angola 2025 definiu como objetivo global estratégico para o domínio político-institucional a “construção de um Estado moderno, eficiente e parceiro, promotor do desenvolvimento e da edificação da sociedade civil e da iniciativa privada nacional” (MINPLAN, 2007, p. 10).

Entretanto, corolário desse objetivo estratégico global foram definidas orientações e medidas de política para a promoção de um Estado capaz de prosseguir os seus fins nacionais e, concomitantemente, exercer com competência, eficácia e elevada qualidade a atividade administrativa, por forma a prestar à coletividade um serviço público que assegure a efetivação do direito de cidadania.

No quadro 6 encontram-se expandidas algumas das orientações e medidas de política preconizadas para a dinamização das reformas que se impunham em Angola, no domínio político-institucional.

Quadro 6: Orientações e Medidas de Políticas do Domínio Político-Institucional Constantes da “ELP - Angola 2025”

| Objetivo Estratégico Global | Orientações e Medidas de Política |
|---|---|
| <i>Construir um Estado moderno, eficiente e parceiro, promotor do desenvolvimento e da edificação da sociedade civil e da iniciativa privada nacional</i> | Construir, progressivamente, e de acordo com as condições do País, um Estado menos intervencionista e mais parceiro e regulador |
| | Atribuir ao Estado a principal incumbência de orientar globalmente a Reforma do Estado e definir com clareza os objetivos, as responsabilidades, os processos de implementação e avaliação e as fases da reforma, evitando que esta se processe a reboque de interesses específicos, nacionais e/ou internacionais, sem coerência e ao sabor de preconceitos estritamente ideológicos |
| | Implementar um sistema de “boa Governança” que envolva o Estado, a sociedade civil e o setor privado |
| | Reformar e modernizar a Administração Pública, tomando como base o Programa de Reforma Administrativa (PREA), com os ajustamentos que a evolução da situação sociopolítica torne necessários |
| | Estabelecer e implementar, de forma gradual, um programa de delegação institucional de poderes, composto, essencialmente, por institutos públicos, empresas públicas, empresas privadas de capitais públicos, contratos de serviços externos, contratos de concessão de gestão, contratos-programa, parcerias público-privadas, entre outras formas |
| | Estabelecer e implementar, de forma progressiva, um programa de desconcentração e descentralização administrativa, para os órgãos da administração regional e local |

Fonte: MINPLAN, 2007.

Grosso modo, consideramos que embora muito se tenha percorrido no percurso definido pela “ELP - Angola 2025”, os desafios da modernização e do desenvolvimento revelaram-se mais exigentes do que inicialmente se considerou, provavelmente quer devido à abrangência das reformas que se impunham, quer devido a um contexto económico nem sempre favorável. Por conseguinte, a alteração do contexto internacional, incluindo as próprias metas do desenvolvimento sustentável a nível global e do continente africano, em particular, demandaram a atualização da “ELP - Angola 2025”, cujo resultado despoletou, como veremos adiante, a criação do Plano de Desenvolvimento Nacional Angola 2018-2022.

4.2 A Agenda 2063 da União Africana “A África que Queremos”

A Agenda 2063 consubstanciou-se num compromisso assumido pelos Estados africanos, por ocasião dos 50 anos de existência da Organização da Unidade Africana (OUA/UA), em maio de 2013, em Adis-Abeba. A também designada Cimeira do Jubileu de Ouro da União Africana foi dedicada pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros daquela organização à materialização da visão Pan-africanista⁷ de uma África integrada, próspera e pacífica, impulsionada pelos seus próprios cidadãos (CUA, 2015).

É importante destacar que a Agenda 2063 se baseou em experiências de projetos anteriores, igualmente virados para o desenvolvimento do continente africano, designadamente, o Plano de Ação de Lagos (1980), o Tratado de Abuja (1991) e o NEPAD (2001). Por esta razão, a Agenda 2063 passou a delinear uma abordagem de como a África deve efetivamente aprender com as lições do passado, e explorar estrategicamente todas as possíveis oportunidades disponíveis a curto e médio prazo, de modo a garantir uma transformação socioeconómica positiva nos próximos 50 anos (Ogbonnaya, 2016).

Vale, também, referenciar que apesar de os compromissos imbricados na agenda terem sido assumidos em 2013, só em janeiro de 2015, por ocasião da 5ª Cimeira da UA, realizada em Joanesburgo (África do Sul), é que a mesma foi adotada como suporte para a transformação socioeconómica e integradora da África a longo prazo. Ainda no âmbito dessa Cimeira, a Comissão da União Africana (CUA)⁸ foi encarregue

⁷ Na perspetiva de William Dubois (1868-1963), considerado “Pai do Pan-africanismo”, o espírito pan-africanista visava uma tomada de consciência da estreita ligação entre a solução do problema dos negros nos E.U.A e o problema da dominação colonial exercida sobre os povos negros de África. Para Dubois, o movimento negro só poderia impor-se se representasse a totalidade do mundo negro; no seu pensamento, a luta pela igualdade dos negros americanos era indissociável da luta pela igualdade dos negros de todo mundo e sobretudo da África (Santos, 1968).

⁸ A Comissão da União Africana é o órgão responsável pela execução das decisões da Assembleia da União Africana, sendo esta última, o órgão supremo da UA formada pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros, ou seus representantes devidamente acreditados. A Comissão é dirigida por um Presidente, um Vice-presidente e composto por oito comissários, cada um responsável por uma área de atividade.

de preparar o Primeiro Plano Decenal de Implementação da Agenda 2063 para o período 2014-2023 (CUA, 2015).

O plano decenal serve de base para a elaboração de planos de desenvolvimento a médio prazo, ao nível dos Estados membros. Por esta razão, procura identificar, para cada uma das sete aspirações, objetivos, áreas prioritárias de intervenção e metas específicas, assim como definir estratégias indicativas e medidas de política a implementar a nível nacional, regional e continental.

Não obstante a sua abrangência em termos de medidas e ações a serem adotadas, um dos elementos centrais para o sucesso da Agenda 2063 é, do nosso ponto de vista, a sua integração nos planos de desenvolvimento dos Estados-membros. Com efeito, a implementação dos objetivos definidos no plano decenal 2014-2023, ao nível nacional, obedece a uma flexibilidade, de modo a atender as diversidades atinentes a cada um dos Estados, ao longo da trajetória para o desenvolvimento (CUA, 2015).

No correspondente às questões, diretamente, ligadas ao objeto de análise da nossa investigação, no âmbito das aspirações reitoras da Agenda 2063, o plano decenal 2014-2023 prevê metas e áreas prioritárias tanto para o domínio da educação, como do desenvolvimento e da gestão dos interesses locais.

O quadro 7 apresenta algumas dessas metas, bem como as respetivas estratégias indicativas para o seu alcance:

Quadro 7: Agenda 2063: Metas, Áreas Prioritárias e Estratégias Indicativas Referente ao Decénio 2014-2023

| ASPIRAÇÃO | METAS | ÁREA PRIORITÁRIA | ESTRATÉGIAS INDICATIVAS (NACIONAIS) |
|--|---|---|--|
| <i>3ª Uma África Próspera Baseada no Crescimento Inclusivo e Desenvolvimento Sustentável</i> | <i>(2) Cidadãos bem instruídos e revolução de competências assente na Ciência, Tecnologia e Inovação</i> | Revolução impulsionada pela Educação e capacidades Ciência, Tecnologia e Inovação (da sigla em inglês STI) | Expandir e melhorar as instalações de ensino e o acesso nos níveis de ensino Pré-escolar, Básico, Secundário, Formação Técnica e Profissional e Ensino Superior, com enfoque para a Ciência, Tecnologia e Inovação. |
| | | | Aumentar a formação de professores/instrutores qualificados a todos os níveis, através da melhoria da capacidade e os incentivos para o professor/instrutor com vista a garantir que tenham os conhecimentos, competências e atitudes relevantes bem como motivação para lecionar de forma eficaz. |
| | | | Formular/implementar estratégias para aumentar o nível de incentivos para os professores para garantir melhores contratações e retenção de professores qualificados |
| | | | Criar um ambiente propício para o sector da educação que, promova/ apoie a expansão em matéria de competências técnicas e analíticas, empreendedorismo e habilidades inovadoras dos estudantes. |
| | | | Rever o currículo e o ambiente de aprendizagem das instituições do Ensino Técnico-Profissional (ETP) para torná-las favoráveis ao género e relevantes para a Agenda 2063. |
| | | | Promover políticas de colaboração entre os sectores público e privado no âmbito da investigação |
| | | | Aumentar o apoio financeiro em prol dos programas de pesquisa e desenvolvimento nas instituições educacionais |
| <i>6ª Uma África de Boa Governação, Democracia, respeito pelos Direitos Humanos, Justiça e Estado de Direito</i> | <i>(11) Valores democráticos, práticas, princípios universais dos direitos humanos, da justiça e do Estado de direito bem estabelecidos</i> | Democracia e Boa Governação | Criar bibliotecas públicas/comunitárias para promover a aprendizagem, o acesso à educação e ao conhecimento |
| | | | Implementação da Decisão da UA sobre a Descentralização e Boa Governação |
| | | | Formulação/Implementação de políticas e quadros legais para a descentralização, |
| | | | Capacitação dos governos locais e partilha de benefícios resultantes dos recursos |
| | | | Promoção de políticas para participação dos Intervenientes na governação local |
| | Reforçar os conselhos locais e as cooperativas comunitárias de desenvolvimento | | |
| <i>(12) Instituições adequadas e liderança transformadora implementadas</i> | Instituições e Liderança | Tomada de medidas para assegurar a plena descentralização e racionalização das funções fiscais e administrativas e criação de capacidades associadas dos municípios e entidades de governo locais | |
| | Desenvolvimento Participativo e Governação Local | | |

Fonte: CUA, 2015

A propósito das estratégias indicativas, constantes do quadro 7, a serem implementadas pelos Estados membros; no caso de Angola, com exceção da componente legislativa ligada à implementação de políticas e quadros da descentralização e da governação local, até ao momento grande parte dessas estratégias ainda configuram um desiderato por se efetivar. Na opinião de Mendes, Alves & Carvalho (2015), se tratando de um país inserido num contexto ainda em desenvolvimento, e localizando-se num continente complexo, com realidades extremas e distintas e, simultaneamente, afetado pela crise financeira que se faz sentir globalmente, é exetável, o atraso que se regista na implementação de diversos projetos e políticas continentais, incluindo, o cumprimento da Agenda 2063.

Contudo, apesar dos constrangimentos, do ponto de vista da sua implementação, importa salientar que a Agenda 2063 consta dos instrumentos adotados por Angola para o planeamento das ações impulsionadoras do seu desenvolvimento socioeconómico, com destaque para o Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022 (PDN 2018-2022), um exercício de planeamento de médio prazo iniciado em 2017 no âmbito do Sistema de Nacional de Planeamento e sobre o qual nos debruçaremos em próximos itens.

Para além de uma abordagem *bottom-up*, a Agenda 2063 se caracteriza por uma orientação para os resultados, por um quadro de monitoria e avaliação responsabilizador, bem como pela sua coerência ao nível das políticas continentais e regionais associada à uma estratégia de mobilização de recursos e de comunicação que objetiva facilitar a sua apropriação pelos Estados africanos.

4.2 A Agenda 2030 das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável é relativamente recente uma vez que a sua definição oficial surge apenas em 1987, por ocasião da publicação do “Relatório Brundtland⁹” onde é definido como um modelo “que responde às necessidades do presente sem comprometer

⁹ O Relatório Brundtland foi apresentado em 1987, em resultado de uma solicitação feita em 1983, pela ONU à Senhora Gro Harlem Brundtland, então primeira-ministra da Noruega, para que a mesma instituísse e presidisse a uma comissão especial independente que elaborasse um relatório sobre ambiente e desenvolvimento (Resende, 2018).

a capacidade de as gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades” (Resende, 2018, p. 4).

Neste contexto, Serrão (2018) refere que as “organizações internacionais têm promovido ações e campanhas à escala transnacional (...), com vista a ultrapassar os, ainda, graves problemas de desenvolvimento social que pululam pelos quatro cantos do mundo”, no âmbito dos direitos humanos fundamentais (p. 40). O autor apesar dos esforços globais ainda estamos longe de atingir os objetivos definidos pelas organizações internacionais.

E setembro de 2000 os dirigentes mundiais, reunidos na Cimeira do Milénio, reafirmaram as suas obrigações comuns para todas as pessoas do Mundo, especialmente as mais vulneráveis. Os 189 Estados-Membros das Nações Unidas comprometeram-se, até 2015, com os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Alerta-se que, apesar dos enormes esforços e da boa vontade de muitos, já estamos em 2011 e estes objetivos estão muito longe de serem alcançados à escala global. São objetivos que, a concretizar-se, representariam um dos maiores saltos civilizacionais da História da humanidade e uma mudança indelével do conceito de cidadania global (Serrão, 2018, p. 40).

No entanto, a par do seu surgimento, considera-se que a projeção internacional desse conceito se deu a partir da Cimeira da ONU, realizada de 25 de setembro de 2015, em Nova Iorque, na qual foi adotada a resolução A/RES/70/1 que definiu a nova estratégia para o mundo em matéria de desenvolvimento sustentável, redesenhando uma nova agenda de desenvolvimento para o planeta a que se denominou por “Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável” (Centro Regional de Informação das Nações Unidas - UNRIC, 2016, p. 1).

A Agenda 2030 é constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que visam essencialmente acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o meio ambiente e combater as alterações climáticas. A definição dos objetivos constantes da agenda resultou de um intenso processo de consulta pública e envolvimento da sociedade civil, e teve em consideração os processos e lições tiradas da Agenda de Desenvolvimento do Milénio 2000 – 2015, que englobava os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) (ONU, 2015).

Segundo Resende (2018), a pretensão por detrás desta agenda é que até 2030 os 193 países que a subscreveram desenvolvam medidas de políticas e ações com vista ao cumprimento de 169 metas distribuídas entre os 17 ODS. A figura 2 apresenta os ODS definidos na Agenda 2030.

Figura 2: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Agenda 2030

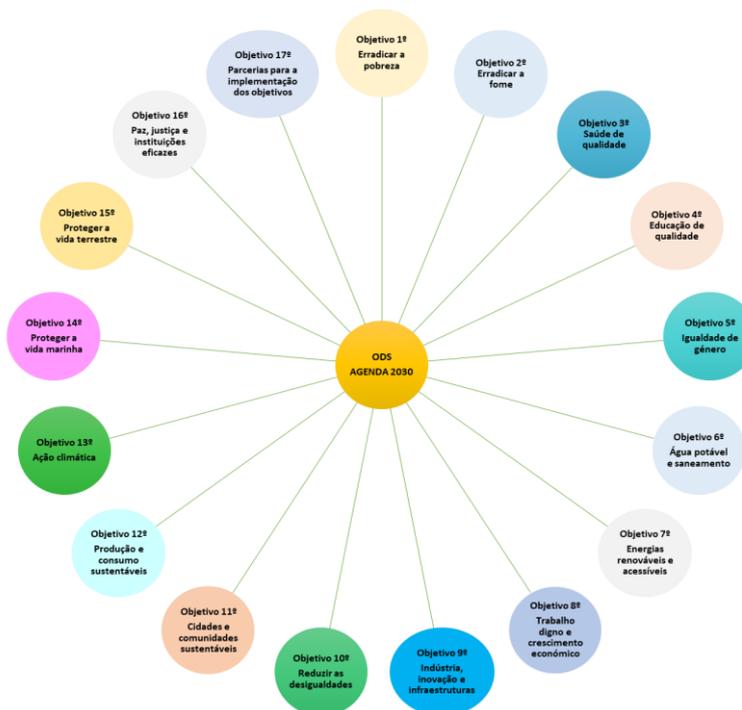


Figura 3: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Agenda 2030

Tal como mostra a figura 2, as ambições no domínio da educação refletem-se, fundamentalmente, no quarto ODS da agenda, o qual preconiza garantir uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Por outro lado, no cerne dos pressupostos que dinamizaram essa investigação, no quadro da Agenda 2030, para além do quarto ODS merece também destaque o décimo ODS orientado para a redução das desigualdades no interior dos Estados.

As principais metas preconizadas com os objetivos orientados para o domínio da educação, e para a redução das desigualdades são apresentados no quadro 8, a seguir:

Quadro 8: Metas do Domínio da Educação e do Desenvolvimento Preconizadas na Agenda 2030

| ODS | | METAS ATÉ 2030 |
|---------------------------------|--|--|
| 4º Educação de Qualidade | <i>Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos</i> | Garantir que todas as meninas e meninos completam o ensino primário e secundário que deve ser de acesso livre, equitativo e de qualidade, e que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes |
| | | Garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira fase da infância, bem como cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam preparados para o ensino primário |
| | | Assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis incluindo à universidade |
| | | Aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilitações relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo |
| | | Eliminar as disparidades de género na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situação de vulnerabilidade |
| | | Garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, sejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática |
| | | Garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de género, promoção de uma cultura de paz e da não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável |
| | | Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e à igualdade de género, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos |
| | | Aumentar substancialmente o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento |
| 10º | <i>Reduzir as</i> | Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes, a todos os níveis |
| Reduzir as Desigualdades | <i>Desigualdades no interior dos países e entre países</i> | Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável |

Fonte: UNRIC, 2016.

Julga-se relevante referir que embora cada país deva decidir a forma de incorporação das metas inerentes aos ODS nas políticas e processos de planeamento a nível nacional, a própria agenda prevê que a responsabilidade pela implementação dos ODS não se restringe aos Governos, mas requer uma parceria global, com a participação ativa da sociedade civil, do sector privado, das universidades, dos meios de comunicação social e das Nações Unidas (MEP, 2018).

Nesta ordem de ideias, o Estado angolano, na qualidade de signatário da Agenda 2030 a par dos restantes países, assumiu obrigações na implementação desses objetivos. Desde a data da sua entrada em vigor, em 2016, a Agenda 2030 demandou do Governo a definição de um leque de prioridades, tal como se apresentam no quadro 9:

Quadro 9: Metas Nacionais Definidas por Angola para o Cumprimento dos ODS (4º e 10º)

| ODS | METAS NACIONAIS |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">4º</p> <p style="text-align: center;">Educação de Qualidade</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reduzir o analfabetismo de jovens e adultos ✓ Assegurar a educação pré-escolar ✓ Assegurar o ensino primário obrigatório e gratuito para todos; ✓ Desenvolver o ensino técnico-profissional, assegurando a sua articulação com o ensino médio e superior e com o sistema de formação profissional; ✓ Assegurar a formação de recursos humanos qualificados e altamente qualificados, necessários ao desenvolvimento da economia, inovação e conhecimento, melhorando substancialmente a formação média e superior e a formação avançada ✓ Formar professores com perfil adaptado a novos currículos e métodos de ensino e Aprendizagem, para que sejam verdadeiros profissionais do ensino. |
| <p style="text-align: center;">10º</p> <p style="text-align: center;">Reduzir as Desigualdades</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover o desenvolvimento harmonioso do território, privilegiando o desenvolvimento das províncias menos povoadas, através de ações que promovam as condições de vida, as oportunidades de emprego e a atração de novos investimentos |

Fonte: INE, 2018; MEP, 2018.

Além das metas nacionais elencadas no quadro 4, importa referir que, inda no seguimento do quarto ODS (Educação de Qualidade), e de modo a concretizar as metas

preconizadas relativamente à formação de quadros para o desenvolvimento do país, o Estado angolano deu início, em 2017, ao seu Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022.

A conceção do PND 2018-2022 visou a promoção do desenvolvimento socioeconómico e territorial do país, e como tal tem um enquadramento de nível nacional, setorial e provincial, e implementa as opções estratégicas de desenvolvimento a longo prazo do país, assumidas na já mencionada Estratégia de Longo Prazo (ELP) Angola 2025.

Presentemente, o PDN 2018-2022 pode ser considerado o principal instrumento de governação do Estado angolano, cujo objetivo é promover o desenvolvimento económico e territorial do país nos próximos cinco anos. Tal como dissemos, anteriormente, esse plano abrange os níveis nacional, setorial e provincial, e implementa as orientações estratégicas de desenvolvimento definidas na ELP Angola 2025 (MEP, 2018).

Recorde-se que o PDN 2013-2018 introduziu as premissas para uma prática de planeamento e acompanhamento da implementação das políticas públicas. Todavia, a sua elaboração foi, relativamente, centralizada tendo se verificado um envolvimento reduzido dos órgãos setoriais e provinciais, o que dificultou, de certo modo, a sua apropriação por parte dos responsáveis pela sua implementação.

O PDN 2018-2022 integra, ainda, os compromissos assumidos pelo país no âmbito do desenvolvimento sustentável, nos horizontes 2030 e 2063, na medida em que, quer a Agenda 2063 da UA quer a Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável são instrumentos prospetivos, fundamentais ao processo nacional de planeamento.

A dimensão estratégica do PDN está expressa em seis eixos que explicitam as prioridades gerais do Governo angolano para o desenvolvimento do país nos próximos cinco anos, assentando num conjunto de objetivos que refletem os grandes consensos nacionais sobre o presente e o futuro de Angola, constantes da ELP Angola 2025. Os seis eixos de intervenção correspondem a dimensões específicas e complementares das políticas públicas, conforme elencados na figura 3:

Figura 4: Eixos de Intervenção do PDN 2018-2022



Fonte: Adaptado de MEP, 2018

Apesar da relevância e interdependência existente entre os eixos apresentados na figura 3, à luz do PDN 2018-2022, o eixo 1 constitui a dimensão central de todo o plano, na medida em que a melhoria do bem-estar dos cidadãos traduzida na melhoria da qualidade de vida das famílias, na redução da pobreza, das desigualdades e na promoção do nível do desenvolvimento humano são consideradas condições essenciais para o progresso económico e social do País e, concomitantemente, uma prioridade para o Estado angolano (MEP, 2018).

Entretanto, os eixos orientadores do PDN 2018-2022 encontram-se subdivididos em 25 políticas estratégicas, as quais espelham as opções do Estado angolano para alcançar os objetivos nacionais. As políticas estratégicas, por seu turno, estão organizadas em 83 programas de ação, e estes, por sua vez, em objetivos e metas por meio dos quais se prevê o alcance dos resultados esperados nos próximos cinco anos.

Por razões de economia de pesquisa, de forma sucinta, nos cingiremos às políticas estratégicas mais diretamente ligadas ao objeto de estudo desta investigação, designadamente as que se encontram imbricadas nos eixos 1 do plano em análise¹⁰, os quais procuraremos sintetizá-los no quadro 10, que a seguir se apresenta.

Quadro 10: Opções Estratégicas do Domínio da Educação e do Desenvolvimento Local Definidas no PDN 2018-2022

| EIXOS | | POLÍTICAS | | PROGRAMAS | METAS |
|-------|------------------------------------|-----------|----------------------------|---|--|
| 1 | Desenvolvimento Humano e Bem-Estar | 2 | Educação e Ensino Superior | - Formação e Gestão do Pessoal Docente | <ul style="list-style-type: none"> - A taxa de conclusão no Ensino Primário passa de 50,2% em 2017 para 60,2% em 2022; - A taxa de escolarização líquida no Ensino Secundário passa de 23,4% em 2017 para 49,8% em 2022; - O número de alunos diplomados nos cursos do Ensino Técnico-Profissional passa de 29.650 em 2017 para 46.500 em 2022; - O número de graduados pelo Ensino Superior em cada ano passa de cerca de 20 mil em 2017 para mais de 33 mil em 2022. |
| | | | | - Desenvolvimento da Educação Pré-escolar | |
| | | | | - Melhoria da Qualidade e Desenvolvimento do Ensino Primário | |
| | | | | - Desenvolvimento do Ensino Secundário Geral | |
| | | | | - Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Técnico-profissional | |
| | | | | - Intensificação da Alfabetização e da Educação de Jovens e Adultos | |
| | | | | - Melhoria da Qualidade do Ensino Superior e Desenvolvimento da Investigação Científica e Tecnológica | |

Fonte: Adaptado de MEP, 2018.

Importa assim realçar que, apesar de o PDN ser coordenado pelo MEP, a incrementação dos diferentes eixos que o enformam são da responsabilidade dos respetivos órgãos setoriais e provinciais (departamentos ministeriais afins e governos provinciais), ficando o eixo 1 sob a responsabilidade dos ministérios da Educação e do Ensino Superior.

Em nosso entender, parece legítima a seleção, por parte do Governo angolano, do referido eixo, como um dos prioritários para o incremento de políticas estratégicas, uma vez

¹⁰ Para mais informações sobre as políticas estratégicas gizadas no PDN 2018-2022 vide “Plano de Desenvolvimento nacional 2018-2022. <https://www.info-angola.com>

que, no caso do setor educativo, só para dar um exemplo, apesar dos avanços registados, os níveis de ensino Pré-escolar e Primário ainda enfrentam sérios desafios para dar resposta à procura pelo serviço educativo, a julgar pela insuficiência e precariedade das infraestruturas, exíguo número de professores, elevado número de professores sem formação pedagógica adequada, insuficiência de manuais e outros materiais didáticos, dentre outros aspetos (MED, 2014b).

Segundo dados do relatório do “Inquérito sobre indicadores Múltiplos e de Saúde de Angola” (IIMS) de 2015 a 2016, entre as crianças de 3 aos 5 anos de idade, uma em cada dez estava matriculada e frequentou a escola ou a creche naquele ano letivo (cerca de 11% do total). Já no caso das crianças de 6 aos 11 anos (faixa correspondente à frequência ao Ensino Primário), menos de duas em dez (cerca de 17% do total) beneficiaram da merenda escolar. Em relação à frequência escolar, partindo de uma visão geral do grau de inserção da população de 6 aos 24 anos de idade, no sistema escolar (independentemente do sexo e dos níveis que frequenta), o relatório mostra que aos 6 anos de idade, menos de metade dessa população (40% dos meninos e 39% das meninas) frequentava a escola (INE, 2017, pp. 327-339).

No Ensino Secundário¹¹ também se verificam diversos desafios, relacionados com a insuficiência de salas de aulas e de professores, precariedade das infraestruturas existentes, insuficiência de materiais didático; uma realidade que também coloca em causa a qualidade do ensino ministrado. Registe-se também o facto de cerca de 25% da população adulta angolana, na sua maioria mulheres das zonas rurais, ainda ser analfabeta (INE, 2017).

De um modo geral, no que concerne aos compromissos internos assumidos pelo Estado angolano, particularmente a ELP Angola 2025 e o PDN 2018-2022, pensamos, por um lado, que a sua implementação constitui um exercício complexo, na medida em que traduz a interseção entre uma renovada arquitetura internacional para o desenvolvimento e um contexto nacional, maioritariamente marcado por vulnerabilidades que importa ultrapassar a curto prazo.

¹¹ Em Angola, o Ensino Secundário (Geral) compreende dois ciclos de três classes cada e está organizado da seguinte forma: um primeiro ciclo de três classes (7^a, 8^a e 9^a) frequentado por alunos dos 12 (doze) aos 14 (catorze) anos de idade e, um segundo ciclo, também de três classes (10^a, 11^a e 12^a) frequentado por alunos dos 15 (quinze) aos 17 (dezassete) anos de idade (Lei de Bases do Sistema de Educação, Lei 17/16, de 7 de outubro, Art.º 31).

Por outro lado, dado o contexto angolano, um contexto marcado por realidades distintas do ponto de vista do desenvolvimento social e, concomitantemente, tocado pela crise financeira que se faz sentir global e localmente, julgamos que o cumprimento dos projetos e políticas definidas no quadro desses dois compromissos obriga a uma reflexão não só sobre os recursos financeiros existentes para a sua efetivação, mas como também sobre as formas de governar o bem comum, como é o caso da educação, e sobre as políticas públicas e respetivos modelos de regulação.

4.3 O plano nacional de desenvolvimento da educação “Educar, Angola -2030”

Importa recordar que o desenvolvimento do SEE angolano possui o seu enquadramento estratégico, de médio e longo prazo, emoldurado, entre outros documentos, na já citada “ELP - Angola 2025”.

Tal como já foi analisado, nos itens anteriores, a “ELP-2025” fixa as grandes linhas de orientação para o desenvolvimento do país com realce para a garantia do direito à Educação, através do aumento do grau de escolarização dos jovens, eliminação do analfabetismo no seio da população rural, assim como pela promoção da qualificação e formação profissional de jovens e adolescentes visando a sua inserção no mercado de trabalho e na vida económica ativa.

Na esteira das orientações emanadas pela “ELP – Angola 2025”, e de modo a congregar esforços para a monitorização, coordenação e acompanhamento global e unitário das políticas a serem implementadas, na perspectiva de evitar a duplicação de esforços e visando a otimização dos resultados, o Governo angolano através do MED decidiu pela criação, em 2016, de um Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação, extensível ao ano de 2030 (PNDE, Educar – Angola 2030) , procurando, por um lado, ajustá-lo à “ELP - Angola 2025” e, por outro, fazê-lo coincidir com os ODS – 2030, mais concretamente com o ODS nº 4 relacionado com a garantia do acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e com a promoção de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (MED, 2016;UNRIC, 2016).

Baseando-se nos objetivos para o setor da educação preconizados nessas agendas (ELP - Angola 2025 e ODS – 2030), o “PNDE, Educar – Angola 2030” fixou como objetivo central “promover o desenvolvimento humano e educacional com base numa educação e aprendizagem ao longo da vida para todos e cada um dos angolanos” (MED, 2016, p. 5).

Na sua génese, a elaboração do “PNDE, Educar – Angola 2030” compreendeu duas fases que de certo modo se articulam com vista a permitir a sua aplicação imediata nas atividades do setor educativo. A primeira fase consubstanciou-se numa auscultação às Direções e entidades da Educação com o intuito de se obter um diagnóstico do estado da Educação no país. A segunda foi dedicada à programação das ações e das medidas de política tendentes a mitigar as dificuldades identificadas na primeira fase (MED, 2016).

Entre outros elementos, o diagnóstico permitiu, por um lado, identificar alguns dos constrangimentos que comprometem o acesso ao sistema de ensino, particularmente ligados à caracterização da infraestrutura escolar do EP. Por outro lado, revelou que face ao crescimento da população em idade escolar, o número de salas de aula é insuficiente existindo ainda turnos duplos e nalguns casos triplos, para 45 ou mais alunos por turma, quando os normativos do MED estabelecem que cada turma deve compreender o número máximo de 36 alunos.

Outra preocupação levantada pelo diagnóstico, em relação ao enquadramento e a aprendizagem dos alunos no EP, diz respeito à existência de turmas que funcionam ao ar livre, afetando cerca de 754.000 alunos em 16 províncias do país onde os dados estão disponíveis (MED, 2016).

Pensa-se que as constatações saídas do diagnóstico determinaram a programação de um vasto leque de ações que permitam projetar, até 2030, o desenvolvimento das diversas áreas do SEE angolano por meio de uma abordagem unificada. O quadro 11 apresenta as prioridades definidas para a operacionalização do “PNDE, Educar - Angola 2030”, assim como as respetivas áreas de atuação.

Quadro 11: Programas de Ação Preconizados no “PNDE, Educar - Angola 2030”

| | | |
|-----------|----------------------|--|
| 1 | Programa de Acção 1 | Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar |
| 2 | Programa de Acção 2 | Desenvolvimento do Ensino Primário |
| 3 | Programa de Acção 3 | Desenvolvimento do 1º Ciclo do Ensino Secundário Geral |
| 4 | Programa de Acção 4 | Desenvolvimento do 2º Ciclo do Ensino Secundário Geral |
| 5 | Programa de Acção 5 | Melhoria do Ensino Secundário Técnico Profissional |
| 6 | Programa de Acção 6 | Estruturação e Desenvolvimento da formação de Professores |
| 7 | Programa de Acção 7 | Intensificação da Educação de Adultos |
| 8 | Programa de Acção 8 | Desenvolvimento do Ensino Superior |
| 9 | Programa de Acção 9 | Reforço das Modalidades Diferenciadas de Educação |
| 10 | Programa de Acção 10 | Expansão e reforço dos recursos materiais e pedagógicos educativos |
| 11 | Programa de Acção 11 | Reestruturação do Sistema de Avaliação das Aprendizagens |
| 12 | Programa de Acção 12 | Reestruturação da Inspeção da Educação |
| 13 | Programa de Acção 13 | Implementação do Sistema de Avaliação do Sistema Educativo |

Fonte: MED, 2016.

Não se pretendendo analisar, exaustivamente, todas as ações e áreas prioritárias definidas no “PNDE, Educar – Angola 2030”, à luz do objeto de estudo da presente investigação cingiremos a nossa atenção sobre duas ações cuja materialização implica, em nosso entender, alterações ao nível das dinâmicas que timoneiam a organização e gestão do SEE angolano ao nível local.

A primeira ação diz respeito ao Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (Ação - 1), considerada “a base da Educação, que cuida da primeira infância numa fase da vida em que se devem realizar as ações de condicionamento e de desenvolvimento psicomotor” da criança (LBSEE, Art.º 21). Por esta razão, pensa-se se justificar o acompanhamento e avaliação do acesso e da qualidade deste subsistema de ensino, em consonância com as instituições responsáveis pela condução de políticas educativas direcionadas para uma faixa etária que se entende determinante, para o grau da qualidade na absorção das aprendizagens no EP, e consequentemente, para o sucesso escolar.

Importa enfatizar que, em Angola, a Educação Pré-Escolar estrutura-se em três etapas: a) A primeira vai dos três meses aos três anos de idade e é realizada em creches; b) A segunda vai dos três aos cinco anos de idade e é realizada em jardins de infância; c) A terceira que vai dos cinco aos seis anos, compreende a Classe de Iniciação e pode decorrer tanto em jardins de

infância, da competência do Ministério da Ação Social, Família e Promoção da Mulher (MASFAMU), nos quais é ministrada por educadores de infância; ou nas escolas do EP da competência do MED, sendo ministrada por professores do EP (Lei 17/16,2016, Art.º 23).

Entretanto, o diagnóstico realizado no âmbito da elaboração do “PNDE, Educar – Angola 2030” detetou uma baixa frequência na Classe de Iniciação, na idade apropriada (5 anos de idade). O mesmo documento refere que, até 2014, apenas 11% das crianças nas zonas urbanas e 7% das crianças nas zonas rurais frequentavam o Pré-Escolar (MED, 2016).

Entre as razões apontadas como estando na origem desta realidade, destacam-se: (i) a pouca capacidade na oferta, constrangimentos no acesso por falta de salas de aula para turmas de 36 alunos, (ii) ambiente familiar pouco motivado, necessidade de melhoria das condições sociais, necessidade de maior participação das comunidades e consciencialização dos pais, assim como (iii) a prevalência de um maior número de escolas e jardins de infância privados, com custos fora do alcance da maior parte das famílias (MED, 2016).

O segundo foco de atuação previsto no “PNDE, Educar – Angola 2030” sobre o qual recai a nossa atenção prende-se com o Desenvolvimento do Ensino Primário (Ação - 2). A LBSEE estabelece a obrigatoriedade e a gratuitidade do EP, e considera-o o fundamento do Ensino Geral, na medida em que a sua conclusão, com sucesso, é condição indispensável para a frequência do ES (LBSEE, Art.º 11º e 12º).

Uma das metas fundamentais do “PNDE, Educar – Angola 2030” em torno deste Programa de Ação é garantir o pleno acesso ao EP obrigatório, gratuito e com qualidade, de todas as crianças que completam os 6 anos de idade. Desse modo, definiram-se medidas de política educativa para a materialização desse objetivo, a saber:

- Aumento da taxa de escolarização no EP mediante a construção e apetrechamento de novas unidades escolares próximo aos conglomerados habitacionais;
- Implementação de programas de combate ao abandono escolar e às reprovações;
- Desenvolvimento de campanhas de sensibilização de pais e encarregados de educação e das comunidades sobre a importância social e económica das crianças frequentarem a escola e em relação ao seu impacto positivo sobre as condições de vida das famílias;
- Implementação de medidas alternativas de ensino para atendimento das populações transumantes e migrantes.

Como já referimos, pensa-se que a concretização das ações previstas quer para o Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (Ação – 1), quer para o Desenvolvimento do Ensino Primário (Ação – 2), sugerem alterações ao nível da administração do SEE, uma vez que no centro de ambas as prioridades que encabeçam o “PNDE – Educar Angola 2030” estão as assimetrias sociais e económicas que se registam entre e nos diferentes municípios do país, cujo impacto se tem refletido, negativamente, no acesso aos recursos educativos pelos cidadãos e, conseqüentemente, no sucesso escolar.

Por essa ordem de ideias, conjectura-se que a materialização de ambas as ações sugerem, de certo modo, a efetivação de uma gestão autónoma, democrática e participativa ao nível do município, na medida em que no contexto angolano o município é, frequentemente, a principal porta de entrada e de resolução dos problemas e anseios das populações e comunidades, sobretudo, em contextos rurais e periurbanos.

Presentemente, as competências no domínio da coordenação e acompanhamento das ações no quadro da implementação do PNDE, Educar - Angola 2030 estão repartidas entre as estruturas da Administração Central e da Administração Local do Estado, ou seja, entre o MED e os Governos Provinciais e Administrações Municipais, respetivamente (MED, 2016).

O quadro 12 procura ilustrar a distribuição de competências no âmbito da implementação do PNDE, Educar - Angola 2030 entre os três níveis de administração, anteriormente, mencionados.

Quadro 12: Distribuição de competências no âmbito da implementação do “PNDE, Educar - Angola 2030”

| Níveis da Administração Desconcentrada | Ministério da Educação (Central) | Governo Provincial (Local) | Administração Municipal (Local) |
|--|--|--|--|
| <p>Competências Atribuídas</p> | <p>- Formular, conduzir e controlar a política de educação e ensino, nomeadamente, da Classe de Iniciação, EP e ES;</p> <p>- Orientar, coordenar e fiscalizar toda a atividade do “PNDE, Educar -Angola 2030” e financiar os investimentos necessários no ES e no Ensino Técnico-Profissional (ETP).</p> | <p>- Planear e gerir os investimentos públicos nas escolas dos 1º e 2º Ciclos do ES, nos institutos de formação de professores e institutos politécnicos;</p> <p>- Promover a construção de escolas secundárias do Ensino Geral, partilhando com o MED a responsabilidade de construção das escolas secundárias técnicas (cursos tecnológicos e cursos profissionais frequentados após o término do 1º Ciclo do ES).</p> | <p>- Planear, gerir e realizar as acções do “PNDE, Educar – Angola 2030” nos seguintes domínios:</p> <p>(i) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e do EP;</p> <p>(ii) Garantia do pessoal docente e administrativo;</p> <p>(iii) Comparticipação no apoio às crianças da educação pré-escolar e ensino primário no domínio da acção social escolar; Apoio ao desenvolvimento de atividades complementares de acção educativa pré-escolar e no EP;</p> <p>(iv) Reabilitação, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos dos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e EP nas zonas rurais;</p> <p>(v) Garantia do transporte escolar; Implementação e extensão da merenda escolar;</p> <p>(vi) Garantia da gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e EP, com produção local.</p> |

Fonte: MED, 2016.

O quadro 11 permite, ainda, aferir que o município é, em grande medida, o responsável pelas atribuições e competências decorrentes do “PNDE, Educar – Angola 2030”; porém, apesar deste vasto campo de intervenção ao dispor do município, parece verificar-se um vazio, ao nível do próprio documento, em termos de referência à mecanismos legais e às condições

técnicas e materiais existentes ou a serem criadas para que o município possa cumprir com as tarefas que lhe estão imputadas.

De igual modo, presentemente, parece se verificar, ao nível do MED, na qualidade de principal responsável pela gestão e avaliação do plano em questão, a ausência de ações concretas no sentido de divulgá-lo ou monitorar a sua implementação ao nível nacional.

Após um esboço, mormente, descritivo do conteúdo de alguns dos compromissos assumidos pelo Estado angolano, com vista ao desenvolvimento social do país, com foco no desenvolvimento do setor educativo; no próximo item trataremos de listar alguns elementos que, em nossa opinião, configuram o fosso entre as intenções por detrás da assunção de tais compromissos e as condições existentes para a sua efetivação.

4.4 Agendas pós-2015 e sua efetivação no contexto angolano: Uma perspetiva crítica

Pensa-se que, o conceito de desenvolvimento tem estado na agenda de África desde os tempos remotos. Quer o desenvolvimento, quer o crescimento foram vistos pelo Movimento dos Não-Alinhados durante a Conferência de Bandung (1955)¹² e pelos Movimentos de Libertação Nacional (a partir da década de 60) como uma forma de emancipação e de direito ao desenvolvimento (Sansone & Furtado, 2014).

Como já foi aqui referido, tanto a “ELP – Angola 2025” como a “Agenda 2030” configuram um programa bastante ambicioso e desejável para erradicar a pobreza, uma vez que ambas trazem implícita a intenção de um novo paradigma de desenvolvimento, centrado, sobretudo, nos indivíduos.

¹² A Conferência de Bandung realizada em Java, na Indonésia, de 18 a 25 de Abril de 1955 constituiu um evento internacional cujo impacto não deixou de se fazer sentir em Angola. Enquadrada nas conferências de solidariedade Afro-asiáticas, esta conferência contou com a presença de cerca de 23 Países asiáticos e 6 africanos (Egipto, Etiópia, Costa do Ouro, Líbia, Libéria e Sudão). Apesar de que os Países africanos tiveram uma presença meramente nominal, a mesma marcou o ímpeto revolucionário dos países do Terceiro Mundo, sendo que os princípios do comunicado final daquela reunião tinham todos como principal preocupação o nacionalismo e a luta contra o colonialismo (Santos, 1968).

No entanto, a operacionalização dessas agendas demanda, como não poderia deixar de ser, a alocação de meios e recursos, o que suscita alguma preocupação em relação às condições concretas que os Estados africanos, no geral, dispõem para o efeito.

Uma vez que os maiores desafios do continente ainda estão relacionados com o desenvolvimento desigual que se observa dentro e entre as suas regiões, assim como nas prementes questões de pobreza, pensa-se que o alcance das metas e projetos constantes de tais agendas pode ser comprometido pela falta de meios financeiros para fazer face aos encargos daí decorrentes.

Segundo Fassi (2014), nos últimos anos o continente africano tende a dar maior atenção a fundos próprios para responder às suas necessidades e implementar os seus planos de desenvolvimento. Entretanto, os resultados conseguidos em África, quer na negociação de melhores contratos no âmbito das indústrias extrativas e outros recursos naturais, quer na melhoria dos sistemas fiscais e no uso eficaz de reservas e fundos soberanos têm ficado aquém do esperado devido à falta de políticas e regulamentação adequadas, tanto ao nível nacional como internacional.

Leong (2014), por seu turno, refere que as agendas de desenvolvimento pós-2015 têm ainda de lidar com o ingente desafio de juntar perspetivas e prioridades africanas, europeias e internacionais em torno de objetivos e metas universais, que possam ser aplicadas em vários contextos nacionais com diferentes níveis de desenvolvimento.

Segundo o aludido autor, não obstante o facto de quer a UA, quer a UE reconhecerem o princípio da universalidade dos objetivos dessas agendas, fica ainda por esclarecer quão universais os mesmos serão na prática, e como se poderão implementar ou interpretar de modo idêntico por economias em desenvolvimento, emergentes e desenvolvidas (Leung, 2014).

Referindo-se à Agenda 2030, em particular, Moura Roque (2018) afirma que há objetivos a que os ODS não dão a atenção necessária, pelo menos para África, apesar da sua importância vital para o desenvolvimento sustentável do continente, designadamente a diversificação da economia, a criação de políticas setoriais e regionais e a ajuda na luta pela alteração de mentalidade das elites políticas, económicas, civis, sindicais e culturais.

Nesta ordem de pensamento Moura Roque (2018) sustenta ser premente a tomada de medidas de política, com a urgência e a intensidade necessárias para, primariamente, combater estes e outros problemas que ainda assolam os Estados africanos, a saber: melhorar a segurança social e as subvenções do Estado aos governos provinciais e locais, aplicar medidas que invertam a extrema desigualdade e a pobreza, que melhorem a educação e a saúde de qualidade e expandam o acesso aos setores-chave da economia.

Neste contexto, partindo de uma análise objetiva da realidade angolana, consideramos que ainda subsistem alguns desafios cuja supressão se afigura fundamental para o êxito, das metas definidas nas agendas internacionais aqui analisadas e para a mitigação da preocupante ligação que ainda se observa, no país, entre a pobreza, a fome, a exclusão social e o analfabetismo. Entre estes desafios pode ser mencionado, em primeiro lugar, a criação e/ou desenvolvimento de instituições eficazes, inclusivas e transparentes. Um outro desafio centra-se na educação e na sua estreita relação com a pobreza, na medida em que a educação pode ser considerada uma das melhores aliadas no combate aos problemas de segurança e a uma melhor afetação de recursos (Moura Roque, 2018). Um terceiro desafio que também pode ser colocado à realidade angolana prende-se com a necessidade de dar voz efetiva à sociedade civil, com vista a desenvolver uma classe média com níveis elevados de empreendedorismo e, concomitantemente, defender a legitimidade democrática.

No que diz respeito aos compromissos internos assumidos pelo Estado angolano, particularmente a “ELP Angola 2025” pensamos, por um lado, que a sua implementação constitui um exercício complexo, na medida em que traduz a interseção entre uma renovada arquitetura internacional para o desenvolvimento e um contexto nacional, maioritariamente, marcado por vulnerabilidades que importa ultrapassar a curto prazo.

Por outro lado, dado o contexto angolano, um contexto marcado por realidades distintas do ponto de vista do desenvolvimento social e, concomitantemente, tocado pela crise financeira que se faz sentir global e localmente, julgamos que o cumprimento dos projetos e políticas definidas no quadro deste compromisso obriga, mais uma vez, a uma reflexão não só sobre os recursos financeiros existentes para a sua efetivação, mas como também sobre as formas de governar o bem comum, como é o caso da educação, e sobre as políticas públicas e respetivos modelos de regulação.

Portanto, para a efetivação do tipo de desenvolvimento sustentável preconizado pelas agendas internacionais julga-se imperioso, um enquadramento local, das mesmas, tendo como base as realidades endógenas. Entendemos, também que, o atual modelo centralizado de administração educativa, vigente em Angola, parece pouco compatível com um quadro de projetos e políticas que se pretende reformador e desenvolvimentista, porquanto o fenómeno da cooperação tal como o da educação são sistemas extremamente complexos, uma vez que contam com a envolvimento de pessoas, de grupos e de relações entre pessoas. Por esse motivo, entendemos que a boa governança no setor da educação só será possível através de um diálogo aberto e de múltiplas parcerias entre o Governo e a sociedade civil angolana.

Em jeito de conclusão, parece-nos, também, importante, o reconhecimento de que, apesar dos esforços empreendidos por vários organismos e agências internacionais, na base da tão propalada cooperação para o desenvolvimento, não existem fórmulas próprias e únicas para o seu alcance. Embora haja conceitos que pretendem ser os únicos, corretos e universalmente válidos, a realidade parece atestar que o desenvolvimento é um processo complexo, para o qual não existe uma solução pré-fabricada que possa, simplesmente, ser aplicada em qualquer contexto.

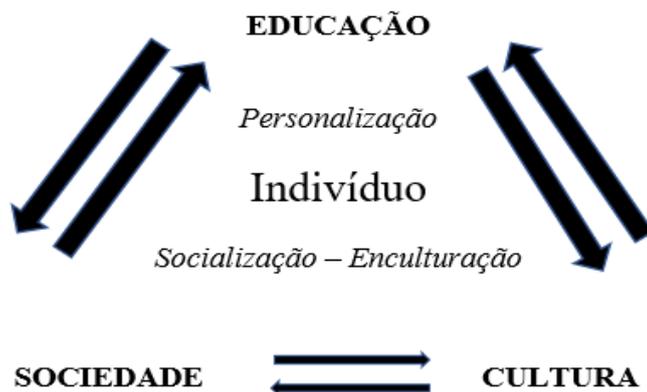
Parte III: Enquadramento Metodológico

Capítulo 5 – Investigação em educação: Algumas considerações

As práticas e processos educativos constituem, com as realidades sociais e culturais a que se ligam, um triângulo em cujo centro, pela dinâmica interativa dos seus lados, se desenvolve um indivíduo com uma personalidade própria, se prolonga o processo de humanização (pela atualização e desenvolvimento do património cultural, e se processa uma integração socializadora (Amado, 2014).

A conceção anteriormente, apresentada, pode ser ilustrada a partir do esquema retratado na figura 4.

Figura 5: Triângulo Ilustrativo dos Processos Educativos



Fonte: Amado, 2014.

Com base na figura 3 é possível, noutros termos, afirmar que a educação promove, intencionalmente, o desenvolvimento individual, social e cultural, na medida em que oferece a cada indivíduo um património comum (espiritual, material e de competências várias). Com efeito, a educação, por um lado, prepara o indivíduo para exercer, sobre este mesmo património, uma constante adaptação, renovação e enriquecimento, e por outro, constitui-se, ela mesmo, numa dinâmica da qual resulta a socialização, deste mesmo indivíduo (Amado, 2014).

Sendo a educação uma empresa, eminentemente humana, considera-se que a investigação realizada nesse domínio visa facilitar a construção de um conhecimento aprofundado dos processos de ação humana e de desenvolvimento da personalidade. De igual modo, pensa-se não haver educação de qualidade que não passe pela investigação, pelo que “o desenvolvimento de um processo que se inicia com a consciência de um problema e se reinicia, permanentemente, pela identificação de uma possível resposta” é fundamental à qualidade das pessoas e das sociedades (Tuckman, 2012, p.37).

Nesta ordem de razão, as questões a serem levantadas numa dada investigação, estarão, portanto, relacionadas com interesses e circunstâncias, socialmente, condicionadas, dentro de uma determinada realidade.

5.1 Moldura metodológica

Na visão de Pardal e Correia (1995), a metodologia é um vocábulo utilizado com diferentes sentidos, sendo por esse facto, portador de uma pequena ambiguidade. No uso corrente, aparece não apenas associado à ciência que estuda os métodos científicos, como a técnicas de investigação e, até mesmo, a uma certa aproximação de epistemologia.

Seguindo a perspetiva levantada por Lima (1995), pode-se afirmar que a metodologia consistirá na análise sistemática e crítica dos pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que moldam a investigação de determinados problemas sociológicos. Situam-se aqui as questões relacionadas com a estratégia de pesquisa a adotar em referência e adequação a certos objetos de análise e em ordem à relação e integração dos resultados obtidos através do uso das técnicas (pp.12-13).

Apesar de ser, frequentemente, utilizada com diferentes sentidos, regra geral fala-se de metodologia da investigação para fazer referência às fases e aos procedimentos que se seguem numa determinada investigação, ou aos modelos concretos de trabalho utilizados na mesma (Amado, 2014).

Na realidade, as várias perspetivas metodológicas e a diversidade de métodos propostos, relevam a importância de que se reveste a escolha do método a utilizar numa

investigação. Por conseguinte, diante da diversidade de propostas, o investigador pondera sobre o método que melhor se adequa à natureza do problema de investigação (Martins, 2007).

Tendo em atenção o objeto de estudo enunciado, do ponto de vista metodológico, a presente investigação, situa-se próxima do paradigma interpretativo, mas, não afasta de todo, outras visões como a que Sarmiento (2000, p.239), denomina por “interpretatismo crítico”.

De facto, do ponto de vista epistemológico este paradigma estando associado à, também designada abordagem compreensiva, visa apreender e explicitar o sentido da atividade social e coletiva, enquanto realização de uma intenção (Bruyne, Hermen & Schouthete, 1991, p.139).

Metodologicamente, a investigação aqui apresentada enquadra-se no que é comum designar-se por investigação qualitativa, isto é, uma investigação que se realiza sobre determinados fenómenos sociais ocorridos no seu meio natural, e na qual o investigador se mostra, se propõe, se posiciona e é entendido como principal instrumento na interpretação dos mesmos (Bogdan & Biklen, 1994; Amado, 2014; Coutinho, 2015).

A opção por esta a abordagem qualitativa justifica-se, também, pelo fato de a mesma permitir descrever, de forma aprofundada, a realidade que elegemos como objeto de estudo. Contudo, a investigação foi dinamizada na base de uma pesquisa teórica de carácter exploratória com o objetivo de identificar os fatores que estão na base do insucesso escolar no EP, em Angola, e suas implicações para a política educativa angolana.

Assim, no intuito de se pôr em prática o objetivo e as questões de investigação levantadas, (Coutinho, 2015), procedeu-se à uma revisão de literatura de tipo narrativa, uma vez tratar-se de um procedimento de revisão bibliográfica que permite a incorporação de pesquisas que utilizam os mais variados métodos, combinando dados da literatura teórica e empírica (Sousa, Silva & Carvalho, 2010).

Ademais, “diante da necessidade de se assegurar uma prática assistencial embasada em evidências científicas, a revisão de literatura[...] tem sido apontada como uma ferramenta ímpar [...], pois sintetiza as pesquisas disponíveis sobre determinada temática e direciona a prática fundamentando-se em conhecimento científico” (Sousa, Silva & Carvalho, 2010, p. 105).

Para Caldas (1986), a pesquisa bibliográfica representa a coleta e armazenamento de dados de entrada para a revisão, processando-se mediante levantamento das publicações existentes sobre o assunto, ou problema em estudo, seleção, leitura e registo das informações relevantes.

Importa destacar que na revisão da literatura de tipo narrativa, a seleção dos estudos e a interpretação das informações podem estar sujeitas à subjetividade dos autores sendo, portanto, adequada para a fundamentação teórica de artigos, dissertações, teses, e outros trabalhos científicos.

No quadro do levantamento bibliográfico, para além da consulta a obras bibliográficas publicadas procedeu-se à consulta de artigos, dissertações e teses da área de especialização em políticas educativas, disponíveis em algumas bases de dados, dentre as quais, o Repositório Institucional da Universidade de Aveiro (RIA), o Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP), o *Google Scholar* e a *Scientific Electronic Library Online (Scielo)*; no sentido de se identificarem as que pudessem constituir o *corpus* documental da pesquisa, tendo em conta o objeto e as questões de investigação.

Para o efeito, foram utilizadas, a priori, algumas das palavras-chave/descriptores, que permitiram a busca nas bases de dados, cruzando os seguintes termos: políticas educativas – Sucesso escolar – insucesso escolar. Salienta-se, ainda que, o processo de seleção dos trabalhos foi facilitado mediante a leitura flutuante do “título, resumo, palavras-chave” e excecionalmente, nalguns casos, o texto da introdução na íntegra (Botelho, Cunha & Macedo, 2011, p.130).

Selecionado o *corpus* documental, procedeu-se a realização da revisão de literatura de forma descritiva e interpretativa com recurso à “técnica de análise de conteúdo” (Amado, Costa & Crusoé, 2014, p. 301). Bardin (2011) define a análise de conteúdo como sendo “um conjunto de técnicas de interpretação da comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção de mensagens” (p.42).

No âmbito deste trabalho, a análise de conteúdo realizou-se de acordo com as etapas sugeridas por Bardin (2011), começando pela (i) pré-análise dos trabalhos disponíveis, permitindo assim a identificação, seleção e apreensão do *corpus* documental; (ii) exploração do

corpus documental da pesquisa para efeitos de análise da informação; (iii) inferência e a interpretação.

5.2 Caracterização do contexto da pesquisa

Figura 6: Divisão política administrativa de Angola, 2012 – 2015



Fonte: INE, 2015.

A presente dissertação tem como contexto de investigação o SEE da República de Angola, o qual resultou de uma escolha intencional, dado o interesse do autor, na qualidade de ex-funcionário do Ministério da Educação com funções ao nível da gestão do sistema de ensino.

Com uma superfície territorial de 1 246 700 km², a República de Angola abrange o território historicamente definido no seguimento da Conferência de Berlim (1884-1885) da qual

resultou a partilha do continente africano pelas antigas potências colonizadoras. O país está localizado na Costa Sudoeste de África e encontra-se limitado a Norte pela República Democrática do Congo e pela República do Congo; a Leste pela Zâmbia, a Sul pela Namíbia e a Oeste é banhado pelo Oceano Atlântico.

A República de Angola é um Estado independente desde 11 de novembro de 1975, e tem como capital a província de Luanda. O território nacional é constituído por 18 províncias, 164 municípios, 518 comunas e 44 distritos urbanos (Lei nº 18/16 de 17 de outubro, Lei da Divisão Político-Administrativa, Art. 1º e 2º).

A língua oficial de Angola é o português, falado predominante nas áreas urbanas, por mais de metade da população (71%). O Umbundu é a segunda língua mais falada no país com 23%, seguindo-se o Kimbundu e o Kikongo com cerca de 8% cada (INE, 2016, p. 51). Porém, existem ainda outras línguas de origem africana, tais como, o Còkwe, o Fiote, o Kwanyama, o Ngangela, o Nhaneca Umbi, sendo esses os grupos etnolinguísticos mais representativos.

Desde a conquista efetiva da Paz, em abril de 2002, a República de Angola tem realizado progressos em vários domínios, estruturais, de intervenção educativa, evidenciando uma subida nas taxas de crescimento nos diferentes níveis, modalidades e subsistemas de ensino.

Após o acordo de paz, o país viu-se, também, perante o desafio de reduzir a pobreza e os males a si relacionados. A população pobre vive fundamentalmente da agricultura de subsistência (76%) com tendência a serem trabalhadores por conta própria (83%) (INE, 2015). Considera-se ter havido um esforço no sentido de reduzir as desigualdades sociais e de 2000 a 2009 a pobreza baixou em todo o país de 68% para 37%, com maior incidência em contextos urbanos, dado que, desde o acordo de paz, a população foi procurando nas cidades oportunidades de emprego, acesso à saúde e educação (INE, 2015).

Pensa-se que esta realidade da mobilidade social produziu efeitos diversificados contribuindo para impactos diferenciados na economia e na sociedade angolana. Teve, de igual modo, repercussões mais expressivas no âmbito da urbanização não planificada, no surgimento de novos bairros na periferia das cidades, dificuldades no acesso os serviços sociais básicos e à proteção social, no aumento de participação dos migrantes em atividades informais, no aumento

da precaridade, da vulnerabilidade e da pobreza, e no crescimento das ameaças à segurança humana e ambiental (Lopes, 2013).

No entanto, caberá às partes interessadas, nomeadamente, governo, sociedade e agentes de desenvolvimento ter em atenção as particularidades do país considerando que, como refere Lúcio e Coelho (2011), as “estratégias de combate à pobreza, venham de fora ou de dentro, não devem ser vistas como programas que obedecem a uma tipologia única. Cada caso é um caso e os problemas que afetam cada país variam no espaço e no tempo, apesar de apresentarem padrões recorrentes” (p.421).

Capítulo 6 – Apresentação dos Resultados da Investigação

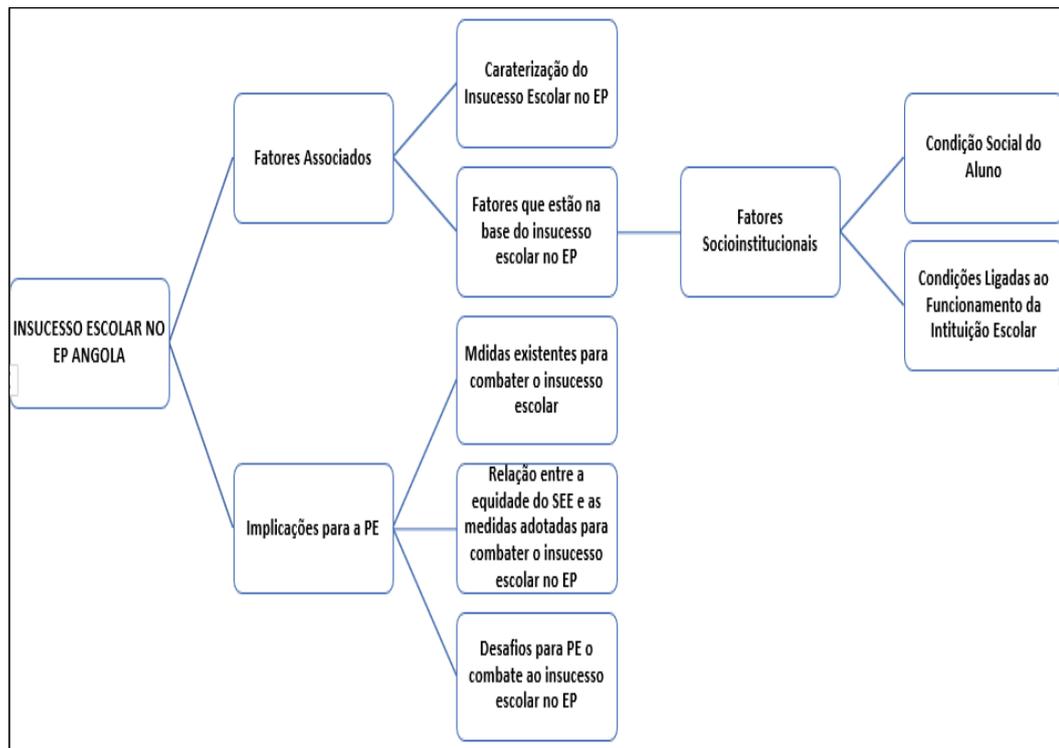
6.1 Apresentação dos resultados

Neste capítulo serão apresentados e sintetizados os resultados obtidos através da análise de conteúdo do *corpus* documental analisado, com vista a articulação dos mesmos com o quadro teórico-conceitual que norteou esta investigação.

Com efeito, os resultados serão apresentados com base em dimensões de análise dimanadas da questão de partida deste trabalho, a saber: *Que fatores estão na base do insucesso escolar no EP em Angola e quais as suas implicações para a política educativa angolana?*

Para além da questão de partida, acima, enunciada, os resultados que serão de seguida apresentados decorrem, ainda, das subseqüentes questões investigativas que, de algum modo, permitirão confrontar os dados obtidos com as conceções teóricas apresentadas ao longo do trabalho. Assim, de modo a facilitar a análise e compreensão das informações obtidas optamos em apresentá-las na base do modelo de análise representado na figura 6:

Figura 7: Modelo de Apresentação e síntese dos dados recolhidos



Fonte: Autor

Como se pode deprender da figura 5, e tal como já se fez referência, anteriormente, com base no objeto de estudo de esta investigação definiram-se, primariamente, duas dimensões de análise, consideradas nucleares, com vista a abarcarem as principais questões investigativas que o estudo levanta. Posteriormente, e tendo como base as aludidas questões de investigação foram, também, definidas algumas categorias¹³ e subcategorias de análise visando uma melhor organização, síntese e padronização dos dados recolhidos.

¹³ Bogdan & Biklen (1994) definem categorias de análise como, o meio através dos quais se podem classificar os dados descritivos recolhidos, de modo que o material contido num determinado tópico possa ser fisicamente separado dos demais.

6.1.1 Fatores associados ao insucesso escolar no ensino primário em Angola

Ao longo da investigação realizada no âmbito deste estudo considerou-se pertinente perceber, primariamente, os fatores que estão na base do insucesso escolar no EP, em Angola. A análise feita no âmbito do levantamento bibliográfico e documental permitiram recolher evidências relacionadas, por com (i) os resultados escolares ao nível do EP, em Angola (taxas de frequência, aprovação, reprovação, abandono); (ii) condições sociais de alguns alunos que frequentam este nível de ensino (situação financeira da família, expetativas familiares em relação à escola, distância percorrida entre a escola e o local de residência) bem como; (iii) condições de realização do processo de ensino-aprendizagem.

Para melhor compreensão das informações recolhidas foram criadas duas categorias com suas respectivas subcategorias de análise, consideradas nucleares e sintetizadoras das diferentes posições em torno dos aspetos levantados, tal como são apresentadas no esquema da figura 7.

Figura 8: Esquema representativo das categorias elaboradas para análise dos fatores associados ao insucesso escolar



Fonte: Autor

6.1.1.1 Caraterização do insucesso escolar no ensino primário em Angola

Não é demais realçar que abordagem feita em torno do insucesso escolar no EP, em Angola teve como referência a teoria "socioinstitucional", por se considerar ser a mais consentânea e integradora dos fatores e indicadores que corporizam este fenómeno naquele contexto.

Por conseguinte, para a caracterização do insucesso escolar no EP, em Angola teve-se em consideração os resultados escolares, uma vez que as várias definições analisadas sobre o conceito de insucesso escolar, convergiram ao associá-lo ao resultado positivo ou negativo obtido pelos alunos e, geralmente, expresso, pela reprovação ou repetência no final do ano letivo ou ciclo de estudos (Benavente, 1990; Martins, 1991; Mendonça, 2006).

Assim, os dados obtidos permitiram aferir que, apesar dos esforços empreendidos pelo Estado angolano, no sentido de mitigar as insuficiências detetadas pelo diagnóstico realizado ao sistema de ensino, em 1986, as quais tiveram forte impacto na eficácia do próprio sistema, pelo menos, até a implementação da 2ª RE; o SEE angolano continua a observar significativas taxas de reprovação e de abandono escolar.

Apesar das medidas implementadas a partir de 2001 com vista ao alargamento da escolaridade obrigatória de 4 para 6 anos, e melhoria das condições de acesso ao sistema de ensino com o aumento, considerável, no número de escolas, subsistem os desafios relacionados com as “condições de sucesso e qualidade na educação, bem como com a adequação dos percursos escolares às expectativas dos jovens e às necessidades da sociedade” (Zacarias, 2017, p. 112).

Dados sobre o aproveitamento escolar no Ano Letivo 2015/2016, por sexo, nos diferentes níveis do ensino regular sugerem que, do total de 5 355 292 alunos matriculados no EP, cerca de 22% não concluíram com êxito, este nível de ensino, sendo que 518 598 (9,6%) reprovaram e 640 405 (11,9%) desistiram (GEPE-MED, 2016).

Perante os dados acima apresentados relativamente as taxas de reprovação, desistência parece válido admitir que o insucesso escolar é uma realidade, no EP em Angola, e subsiste como um desafio para a política educativa.

6.1.1.2 Fatores que estão na base do insucesso escolar em Angola

Ainda dentro da dimensão relacionada com os fatores associados ao insucesso escolar no EP, em Angola, para além da caracterização deste fenómeno, em si, procurou-se identificar os fatores de caráter socioinstitucional que estão na sua origem. Estes fatores foram agrupados

em dois conjuntos de variáveis, a saber: as condições sociais do aluno e as condições de funcionamento da instituição escolar.

Figura 9: Categoria relacionadas com os fatores que estão na base do insucesso escolar no EP e respetivas subcategorias



Fonte: Autor

6.1.1.2.1 Condição social do aluno

No que concerne a condição social de alunos, pensa-se digna de realce a distância que alguns alunos percorrem, diariamente, em algumas regiões do país, para chegar à escola (cerca de 20 km). Dados constantes do Relatório da Avaliação Global da Reforma Educativa, publicado em 2014, sinalizavam a existência de uma elevada percentagem de alunos a viver a mais de 8 Km de distância da escola. De acordo com o mesmo relatório, no EP este percentual chegava a ultrapassar os 20% com maior frequência nas províncias do Bengo, Kwanza Norte, Huambo, Luanda, Lunda Norte e Malanje.

Nguengwe (2018), afirma existirem casos em que, a deslocação à escola só é possível através de carro próprio ou de táxi, por falta de transportes públicos. Contudo, alguns trabalhos analisados destacaram, também, a falta de condições económicas, por parte de algumas famílias, para ter um carro ou comprar uma viagem de táxi, o que impede, muita das vezes, os filhos de irem à escola, regularmente (Nguengwe, 2018).

De facto, a localização da escola em relação à sua casa, por vezes, não dá ao aluno a possibilidade de chegar atempadamente a escola, de modo que os atrasos e as faltas sucessivas podem condicionar o seu sucesso (Zacarias, 2017).

Outro elemento relevante, tem a ver com o domínio da língua de ensino, no caso o português, por parte de alguns alunos. A análise dos estudos selecionados ao longo do levantamento bibliográfico sugeriu que, em algumas regiões do país, existem crianças que dominam apenas a língua local, o que faz com que estas se deparem com enormes dificuldades, ao entrarem para a instituição escolar onde o ensino é ministrado na língua portuguesa (Zacarias, 2017).

Importa realçar que a realidade, acima descrita parece ser mais acentuada no interior do país, sobretudo nas zonas rurais. Segundo Nguengwe (2018), a disponibilidade plurilinguística das populações, de algumas das regiões do país, leva as crianças a conhecer vários dialetos de origem local que são, na maior parte dos casos, as línguas domésticas, que passam de geração em geração. Recorde-se, no entanto, que o português é a língua oficial do País e, conseqüentemente, a língua utilizada na escola.

As desigualdades de género, também foi um aspeto elencado como estando na base do insucesso escolar no EP. Segundo Zacarias (2017), por razões de índole cultural, em Angola, sobretudo nas zonas rurais, as famílias tendem a priorizar a escolarização dos rapazes em detrimento das meninas, fator que provavelmente contribui para o agravamento de assimetrias entre a quantidade de alunos do sexo masculino em relação aos do sexo feminino, no SEE.

De igual modo, questões, tais como gravidez precoce, práticas tradicionais e culturais que levam a casamentos precoces, práticas tradicionais que desconsideram a importância da educação (sobretudo das meninas), agregados familiares numerosos e carentes, onde a prioridade educativa é dada aos rapazes em detrimento das raparigas são, também, elementos catalisadores da disparidade que se observa entre o número de alunos de sexo feminino e masculino, no sistema de ensino (MED, 2014a).

Por último, mas não em importância, ainda no cerne da condição social do aluno, importa realçar as condições financeiras do agregado familiar, a profissão dos pais, o nível de instrução escolar dos mesmos, os seus princípios educativos, a baixa expectativa da família em

relação à escola, a falta de meios, por parte das famílias, para a cobertura de despesas relacionadas com a alimentação, vestuário e material escolar (Tchifuzela, 2016).

6.1.1.2 Condições ligadas ao funcionamento da instituição escolar

Outro elemento que foi foco de análise em torno dos fatores associados ao insucesso escolar no EP, em Angola, foram as condições de funcionamento da própria instituição escolar.

Assim, grosso modo, os aspetos aflorados centraram-se, fundamentalmente, na (i) Rede escolar mal dimensionada relativamente ao número de alunos por estabelecimento de ensino; (ii) centralização do poder nas mãos dos órgãos centrais do ministério da educação e excessiva tendência normativista e reguladora da vida escolar, como condicionantes não só do seu funcionamento como também da qualidade dos resultados, de onde se excluem dinâmicas e interesses locais; (iii) recursos financeiros escassos, impossibilitando a resolução de problemas materiais; bem como, a (iv) composição dos currículos escolares que privilegiam os saberes académicos, não contemplando as aptidões de certos grupos de alunos e os interesses locais.

Em relação à rede escolar, importa referir que, no quadro de medidas adotadas com a implementação da RE, em 2001, assistiu-se ao aumento das infraestruturas escolares, como uma medida para aproximar os serviços de educação às comunidades. Não obstante, alguns dos trabalhos analisados aludiram aos desequilíbrios entre a rede escolar municipal e as necessidades dos cidadãos, com incidência nos diferentes níveis de ensino. Considera-se que, o rápido crescimento populacional que se continua a observar, no país, contribui para que esse desequilíbrio subsista como um desafio para o SEE angolano, em geral.

De igual modo, no rácio aluno/professor é outro fator mencionado como condicionante do sucesso escolar, sendo que, no cotidiano escolar angolano, parecem continuar a variar entre 40 e 70 alunos por professor, conforme a localização da escola em zona rural ou urbana (Zacarias, 2017).

Ainda sobre o assunto, Pedro (2016) defende que o número de alunos na turma tem forte influência no processo de aprendizagem, na medida em que, quanto maior for o número de alunos na turma, maior dificuldade o diretor de turma terá em estar atento a cada um deles,

individualmente, não conseguindo, no curto espaço de tempo, que seria desejável, apoiar cada aluno na resolução das situações que surjam. Assim sendo, o limite, regulamentado, de quarenta e cinco alunos para cada turma, em Angola, é tido como excessivo para que o professor possa atender as especificidades de cada aluno, em termos de aprendizagem.

Quanto à centralização do poder nas mãos dos órgãos centrais do ministério da educação, alguns dos dados obtidos, sugerem que o modelo centralizado de administração educativa, vigente em Angola, tem um impacto negativo na materialização das políticas educativas, com particular destaque para as políticas de combate ao insucesso escolar, uma vez que, impede que as decisões relacionadas com a vida da escola sejam tomadas por aqueles que conhecem a realidade local (Zacarias, 2017). Sugere-se, assim, o envolvimento de outros órgãos e instituições, quer na conceção quer na execução de políticas de combate ao insucesso escolar.

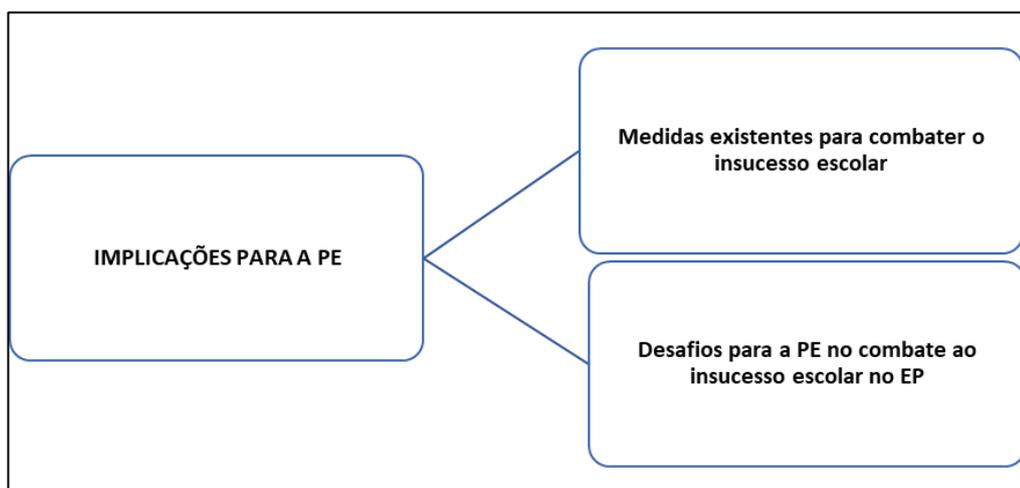
O currículo, por seu turno, é também apontado como sendo umas das áreas fundamentais em que se deveria outorgar alguma abertura para que as escolas pudessem também intervir, uma vez que, nalguns casos, elas têm encontrando dificuldades tanto no manuseamento de certos materiais elaborados, por órgãos centrais do MED, como no tratamento de alguns conteúdos curriculares.

No que toca aos recursos financeiros disponíveis para fazer face a determinadas situações que condicionam, os resultados obtidos da análise de conteúdo de alguns trabalhos sugerem que, a insuficiência de verbas tem dificultado a materialização, eficaz, de algumas políticas de combate ao insucesso escolar, no cotidiano escolar, como é o caso do Programa da Merende Escolar (Zacarias, 2017). Ainda sobre o Programa da Merenda Escolar, Samuel (2010), afirma que, apesar de o governo angolano ter adotado medidas no sentido de descentralizar a sua operacionalização, presentemente, não há uma cota alocada para o efeito.

6.1.2 Implicações do insucesso escolar no ensino primário para a política educativa angolana

Para esta categoria foram identificadas duas subcategorias de análise que, a nosso ver, permitissem elucidar melhor o tópico, em questão, designadamente: as medidas existentes para combater o insucesso escolar no EP, e os desafios que se colocam a política educativa perante o seu combate.

Figura 10: Implicações do insucesso escolar no ensino primário para a política educativa angolana e respetivas categorias



Fonte: Autor

6.1.2.1 Medidas existentes para combater o insucesso escolar

De uma maneira geral, a análise feita aos trabalhos selecionados ao longo do levantamento bibliográfico e documental sugerem a existência de um conjunto de medidas de política educativa que visam mitigar o fenómeno do insucesso escolar no sistema de ensino angolano, com particular realce para o ensino regular, pois este último, é considerado a coluna vertebral do sistema.

Tais medidas compreendem, dentre outras, as seguintes ações e programas (Samuel, 2010; Zacarias, 2017):

- Apoios e incentivos financeiros;
- Gratuitidade do ensino;
- Formação contínua de professores;
- Promoção do ensino nas línguas de Angola.

Falando propriamente dos apoios financeiros, existentes, observou-se, pelo menos ao nível do EP, um maior destaque para o já referido Programa da Merenda Escolar, o qual foi

generalizado, apenas, em 2013, através do Decreto Presidencial n.º 138/13 de 24 de setembro. Aquele diploma legal visou garantir a universalização da merenda escolar nas escolas do EP públicas e privadas, em regime de compartilhação, como forma de garantir a permanência das crianças na escola.

Já a gratuidade no EP, traduz-se na isenção de qualquer pagamento pela inscrição, assistência às aulas, material escolar e apoio social, dentro o qual, a merenda escolar, para todos os alunos que frequentem este nível de ensino nas instituições públicas de ensino (Lei 17/16, de 7 de outubro, Art.º 11).

No âmbito da formação contínua de professores foram mencionados vários projetos implementados com este objetivo, dentre os quais, o projeto Escola Amiga da Criança que visou a realização de ações de superação permanente dos professores, bem como a melhoria da gestão administrativa e pedagógica das escolas. Destaca-se, ainda, a criação das designadas, Zonas de Influência Pedagógica (ZIP's), com o fim de reforçar as competências pedagógicas e metodológicas dos professores (Zacarias, 2017).

No que diz respeito à promoção do ensino nas línguas de Angola, alguns trabalhos consultados referem que o Estado tem incentivado a utilização das demais línguas de Angola nos diferentes subsistemas de ensino (Zacarias, 2017). Por outro lado, a LBSSE (Lei 17/16, 2016, de 7 de outubro), no seu Art.º 16º prevê que o “Estado angolano promove e assegura as condições humanas, científico-técnicas, matérias e financeiras para a expansão e generalização, da utilização no ensino, das demais línguas de Angola [...]”.

6.1.2.2 Desafios para a política educativa no combate ao insucesso escolar no EP

No que toca à promoção do ensino nas línguas de Angola, Chicumba (2019), defende que, perante um quadro sociolinguístico bastante diversificado e instável, como é o caso do contexto angolano os órgãos envolvidos, nomeadamente os Ministérios da Educação e da Cultura devem envidar esforços suplementares para a agilização do processo de implementação do ensino bilingue em todas as instituições escolares do país.

Contudo, Gaspar (2015), também defende a importância de se adotar estratégias adequadas no ensino do português como língua segunda, assim como a necessidade, premente, de se efetuar uma reestruturação das políticas linguísticas, vigentes, com o objetivo de capacitar professores e motivar os alunos a comunicarem em português de forma aberta e sem complexos.

Quanto às disparidades de género no sistema agudizada pela situação de inferioridade que a mulher rural angolana vive, decorrente da socialização na tradição cultural, Silva & Carvalho (2009), entendem que esta pode ser contrariada mediante a adoção de políticas sociais, educativas e culturais, tendentes à sua valorização como cidadã. Estas devem ser encaradas numa perspetiva de promoção da igualdade de género, mas, acima de tudo, de dignificação da mulher angolana e de resgate da sua cidadania social.

A análise dos trabalhos consultados permitiu aferir, por um lado, alguma unanimidade quanto à necessidade de descentralizar a administração educativa e de conferir maior autonomia às escolas. O currículo foi também apontado como uma área sobre o qual se impõe uma maior abertura em relação à participação dos diferentes atores do SEE, tanto ao nível da sua conceção como da sua implementação (Zacarias, 2017).

Por outro lado, tendo em atenção a correlação, geralmente, evidente entre a centralização da administração educativa e a conceção centralizada do currículo, conjetura-se que a efetivação do referido desiderato demandaria, primariamente, a deslocação de determinados poderes concentrados nos órgãos centrais do ministério da educação, e a redução da excessiva tendência normativista e reguladora da vida escolar, tidos como condicionantes não só do seu funcionamento como também da qualidade dos seus resultados.

Considerações Finais

A investigação que ora se apresenta, teve como ponto de orientação o seu propósito de investigação inicialmente definido na base da seguinte questão: *Que fatores estão na base do insucesso escolar no EP em Angola e quais as suas implicações para a política educativa angolana?* Tal intento resultou de uma inquietação em subsidiar a reflexão em torno de possíveis medidas de política educativa a serem adotadas para mitigar os efeitos do insucesso escolar no quotidiano escolar angolano.

O percurso percorrido ao longo do trabalho teve em atenção a problemática que se pretendeu aprofundar e a natureza qualitativa do estudo, procurando definir um conjunto de objetivos e a questão de partida, permitindo analisar um conjunto de variáveis e indicadores que permitissem dissecar, melhor, o objeto de estudo escolhido para esta investigação, designadamente os fatores que estão na base do insucesso escolar no EP em Angola.

Partindo dos dados recolhidos no âmbito desta dissertação e das subquestões de investigação levantadas, considera-se que a análise e o entendimento do insucesso escolar, no EP, em Angola, devem ser acoplados a um leque variado de indicadores quantitativos (taxas de escolarização, reprovação, abandono escolar, matrículas, entre outras), com efeito significativo na eficácia do seu SEE. Porém, sem descurar a importância e a complexidade das variáveis estatísticas escolares, é de realçar também, as variáveis socioeconómicas que têm impacto no rendimento dos alunos.

De facto, as informações obtidas através da revisão da literatura sugerem que, no contexto educativo angolano, as primeiras preocupações com o insucesso escolar foram, maioritariamente, percecionadas a partir de um leque de indicadores estatísticos ligados à rentabilidade e eficácia do SEE e de um conjunto variado e complexo de situações, não só escolares, mas, sobretudo sociais com impacto no sucesso do processo de ensino e de aprendizagem dos alunos e das alunas. Na verdade, pensa-se que tais elementos desempenham um papel inegável, na medida em que permitem uma leitura sobre a evolução do sistema, através da qual se podem perspetivar ações tendentes a responder às necessidades e desafios, com os quais o mesmo se articula.

Porém, pode-se afirmar, por um lado, que tais preocupações se orientavam, apenas, para a garantia do que Formosinho (2001), designou de “igualdade de acesso formal a educação” consubstanciada no acesso pelos diversos grupos sociais, em condições formalmente iguais aos diversos bens educativos, e não propriamente para a garantia de uma igualdade real não só de acesso, mas, sobretudo de uso dos bens educativos, em condições materialmente iguais e com iguais resultados (pp.169-172).

Por outro lado, sem desprimorar a importância de algumas das medidas vigentes em Angola, para o combate ao insucesso escolar julga-se que, boa parte delas, permanece impregnada de uma visão "reducionista" do insucesso escolar, circunscrita aos resultados do aluno perante a vertente instrutiva da educação, desconsiderando, deste modo, outras componentes que também concorrem para a formação integral do indivíduo (Formosinho, 1992, pp.18-19).

De recordar que a abordagem do insucesso escolar no EP, em Angola, para a qual este trabalho se reservou teve como fio condutor a teoria socioinstitucional (Benavente, 1990; Medeiros, 1993). Com base nos pressupostos teóricos inerentes a esta teoria, a análise em torno dos fatores relativos ao insucesso escolar no EP, em Angola, permitiu identificar, entre outros fatores, a condição social do aluno e as condições de funcionamento da própria instituição escolar.

No caso das condições sociais do aluno destocou-se a falta de domínio da língua de ensino (no caso o português), por parte de muitos alunos, derivada de um conjunto de fatores de ordem cultural mormente associados à disponibilidade plurilinguística das populações de algumas das regiões do país.

Pese embora se reconheça o incentivo dado pelo Estado com vista à utilização das línguas locais nos diferentes subsistemas de ensino, conforme expresso na LBSEE (Lei 17/16, 2016, Art.º 16§2 e 3), considera-se relevante a necessidade de serem criadas políticas de reforço das condições que possam garantir as mesmas aprendizagens aos diferentes grupos que corporizam o tecido social angolano, com a instituição, *de facto*, do ensino nas línguas locais, a partir da sua introdução no currículo oficial.

Em relação às condições de funcionamento da administração escolar e da instituição escolar, realça-se os aspetos ligados ao mal dimensionamento da rede escolar, a centralização

de poderes nos órgãos centrais da administração educativa, bem como a excessiva tendência normativista e reguladora da vida da instituição escolar. Ou seja, a administração escolar é ainda fortemente centralizada e burocrática.

No que concerne à rede escolar, importa lembrar que, em Angola, de um modo geral subsiste um desequilíbrio entre a rede escolar e a demanda da população em idade estudantil nas diferentes regiões do país. Esta realidade está, até certo ponto, associada à crescente densidade da sua população em determinadas regiões, a qual tem impactado as políticas públicas, particularmente as políticas do setor da educação, no que toca ao acesso ao sistema de ensino.

Esta realidade demandar determina que da administração educativa angolana deve ter uma visão mais virada para a aceitação e valorização da intervenção de múltiplos atores em diferentes níveis e áreas, para permitir um grau de compreensão mais efetivo da complexidade deste problema. Ou seja, na lógica da territorialização educativa, importa tornar o sistema educativo mais resiliente e ajustado às realidades locais.

De igual modo, uma vez que os recursos financeiros têm um papel primordial para a eficácia de um plano, independentemente do seu domínio de aplicação, julga-se que um exame à questão do planeamento da rede escolar, em Angola, impõe, certamente, a ponderação de questões orçamentais. Impõem-se opções orçamentais menos tímidas para a educação e uma aposta na qualidade das políticas públicas educativas.

Quanto à centralização de poderes nos órgãos centrais da administração educativa e excessiva tendência normativista e reguladora da vida da instituição escolar, admite-se que o modelo de administração educativa vigorante em Angola, fruto de um processo histórico que, conforme o contexto, objetivou assegurar a responsabilidade do Estado perante a educação, à garantia do acesso à educação e a manutenção de uma identidade nacional. Neste sentido a importa apostar na modernização e descentralização da administração pública, bem como no processo da flexibilização curricular.

Porém, os resultados extraídos da revisão da literatura mostram que esta problemática que, em Angola, resulta do corolário da forma de organização do Estado legado da colonização, e fruto das dinâmicas dos processos políticos, sociais e económicos que vem experimentando desde a sua independência em 1975. É notável a intervenção do Estado na definição,

planificação e execução das políticas educativas enquanto principal regulador do seu SEE (Zacarias, 2017). Entende-se que tal conjuntura, tende a ocasionar uma homogeneidade pouco favorável à participação dos diferentes atores sociais na conceção de políticas que possam mitigar os vários problemas, com os quais o SEE angola se debate, o que constitui, ao mesmo tempo, um fator inibidor da eficácia destas mesmas políticas.

A pesquisa em torno do tema permite, também, admitir que os esforços e investimentos realizados, visando combater o insucesso escolar no EP, em Angola, contribuíram, expressivamente, para a redução dos indicadores estatísticos do insucesso escolar, com destaque para as taxas de abandono, reprovação e exclusão escolar. Contudo, parece que até presentemente, tais esforços não têm conseguido amenizar as desigualdades e assimetrias em termos de oportunidades de sucesso escolar, que subsistem nas diferentes regiões do país. Sugere-se r que, para uma maior eficácia, celeridade e adequação das respostas da administração educativa ao problema do insucesso escolar, no EP, é imperiosa a efetivação de uma gestão autónoma, democrática e participativa do seu SEE.

Em jeito de conclusão apraz referir, como indica Zacarias (2017), que, o combate ao insucesso escolar no EP, em Angola, não se deve limitar à formulação de intenções traduzidas em orientações normativas, mas deverá traduzir-se num esforço com vista à mobilização e disponibilização de recursos necessários e em quantidade suficiente, para a promoção das mudanças que se impõem, tanto ao nível dos currículos, das estratégias, como da personalização do processo educativo com base no atendimento das particularidades individuais de cada aluno. Um esforço desta natureza permitira que cada região do país e cada escola progridam de modo diferente das outras, ajustadas aos seus contextos e à realidade global que se vive nos dias de hoje.

Limitações e Potencialidade do Estudo

No trabalho que aqui se apresenta reconhecem-se naturalmente limitações, que incidiram, entre outros aspetos, o facto de nos termos proposto em análise o insucesso escolar num contexto africano singular, no caso o contexto angolano, porém baseando-nos em referenciais teóricos, maioritariamente, europeus. Esta realidade encontra a sua justificação no facto de se tratar de um tema que só recentemente passou a ser objeto de investigação por parte da comunidade científica e académica angolana.

Outra limitação a realçar está ligada ao facto de ter sido utilizada uma única técnica (no caso a análise documental e bibliográfica), para a recolha dos dados e informações atinentes ao tema. Todavia, tratando-se de uma pesquisa qualitativa, e dada o cariz descritivo e exploratório com o qual a mesma foi dinamizada, pensamos que a referida técnica permitiu o cumprimento dos objetivos, inicialmente, preconizados para a realização desta investigação.

Admite-se que, tratando-se do estudo de um fenómeno complexo, cujos efeitos, negativos ou positivos, são bastante visíveis tanto ao nível do contexto escolar angolano, como da sociedade em geral este trabalho deixa pistas de trabalho para investigações futuras, nomeadamente, com o recurso a outras técnicas de investigação, tais como inquéritos por questionário e entrevista. Estas abordagens podem constituir novas investigações de natureza qualitativa e quantitativa, no âmbito desta problemática, tendo em vista uma maior diversidade de dados a serem recolhidos.

Considera-se que, de um modo geral, os objetivos preconizados com este estudo foram alcançados. Os resultados podem ainda contribuir para promover uma reflexão no meio político e académico para melhorar as políticas públicas de educação.

Referências Bibliográficas

- Alaiz, V.; Góis, E. & Gonçalves, C. (2003). *Autoavaliação de escolar. Pensar e praticar*. Edições ASA.
- Almeida, L. & Roazzi, A. (1988). Inteligência: A necessidade de uma definição e avaliação contextualizada. *Psychologica*, 1, 93-104.
- Avanzini, J. (1997). *Princípios poderosos de prosperidade*. Publicações Maná.
- Azevedo, J.; Cabral, I.; Alves, J. & Melo, P. (2016). Escolaridade obrigatória. In M. Silva (Ed.), *Pensar a educação – Temas setoriais*. (Vol. 1). (pp.): EDUCA.
- Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. *Revista Análise Social*, 30 (130), 159 -173.
- Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bastin, G. (1976). *A hecatombe escolar*. Livros Horizonte.
- Bernstein, B. (1980). Socialização e códigos linguísticos. *O professor*, 19-23.
- Bolívar, A. (2003). *Como melhorar as escolas. Estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas*. Edições Asa.
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. Fundação Manuel Leão.
- Bourdieu, P. (1999). A Escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In Nogueira, M.; Catani, A. (Coords.). *Escritos de Educação*, 2.^a ed. Vozes.
- Bourdieu, P. & Passeron, J. (1970). *A reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Editorial Vega.
- Cabral, I. & Matias Alves, J. (2016). Condições políticas, organizacionais e profissionais da promoção do sucesso escolar - Ensaio de síntese. In J. Formosinho; J. Matias Alves &

- J. Verdasca (Orgs.), *Nova organização pedagógica da escola*, (pp. 157-179). Fundação Manuel Leão.
- Canário, R. (1995). Estabelecimento de Ensino: A inovação e a gestão de recursos educativos. In A. Nóvoa (Coord.), *As organizações escolares em análise* (pp.123-140). Publicações Dom Quixote.
- Catraio, M. (2015). Perspetiva económica e financeira da descentralização. In B. Lopes (Coord.), *Angola - Dez anos de desconcentração e descentralização administrativas* (pp. 67-82). Ministério da Administração do Território da República de Angola.
- Chabal, P. (2002). *A History of postcolonial lusophone Africa*. Hust & Company.
- Charrua, M. (2014). O insucesso escolar e as variáveis sócio familiares. [Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade Nova de Lisboa. https://run.unl.pt/bitstream/10362/15404/1/Charrua_2014.pdf
- Chicumba, M. (2019). A educação bilingue em Angola e o lugar das línguas nacionais. [Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade de Lisboa. https://run.unl.pt/bitstream/10362/50889/1/Resende_2018.pdf
- Schmidt, I. (2009). John Dewey e a educação para uma sociedade democrática. *Contexto & Educação*, (82), 135-154. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/issue/view/31>.
- Cordeiro, A. (1972). *Administração da educação: conceitos gerais e introdução ao estudo de alguns sistemas*. Ministério da Educação Nacional – Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa.
- Costa, J. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Edições ASA.
- Costa, J. & Melo, A. (1994). *Dicionário da Língua Portuguesa*, 7ª edição. Porto Editora.
- Grácio, S. (1997). *Dinâmicas da Escolarização e das Oportunidades Individuais*. Educa.
- Crahay, M. (1996). *Podemos lutar contra o insucesso escolar?* Lisboa: Instituto Piaget.

- CUA (2015). Agenda 2063 - Plano de implementação para a primeira década 2014-2023. Adis Abeba: Disponível em: https://au.int/sites/default/files/pages/33794-file-agenda_2063_portuguese_final_revised_first_ten_year_implementation_plan_12_10_15_portuguese.pdf
- Dacal, G. (1986). *Diccionario de ciencias de la educacion*. Anaya.
- Dale, R. (2010). A sociologia da educação e o estado após a globalização. *Educação & Sociedade*. Campinas, 31 (113), 1099-1120.
- De Menezes, M. (2010). *Um olhar sobre a implementação da Reforma Educativa em Angola. Estudo de caso nas províncias de Luanda, Huambo e Huíla*. ADRA.
- Demo, P. (2000). Metodologia do conhecimento científico. Atlas.
- Demo, P (1994). Pesquisa e construção do conhecimento: Metodologia científica no caminho de Habermas. Tempo Brasileiro.
- Dewey, J. (1959). *Democracia e educação: introdução à filosofia da educação*, 3ª Ed. Nacional.
- Do Nascimento, L.; Favoreto, A. (2018). Émile Durkheim, John Dewey e Antônio Gramsci: em debate a teoria da educação transformadora. *Revista Educação em Questão*, 56 (49), 250-273. DOI: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2018v56n49ID14010>
- Durkheim, É. (2012). *Educação e sociologia*. Vozes.
- Feijó, C. & Paca, C. (2005). *Direito administrativo. Introdução e organização administrativa*, vol. 1. Universidade Lusíada de Angola.
- Fernandes, A. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho; A. Fernandes; J. Machado, & I. Ferreira (Orgs.), *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Edições ASA.

- Fernandes, A. (2001). Emergência da educação escolar. In E. Pires; A. Fernandes & J. Formosinho (Auts.). *A construção social da educação escolar*, 3.^a edição (pp.71-79). Edições ASA.
- Formosinho, J. (1992a). Organizar a escola para o (in) sucesso educativo. In F. Alves; J. Formosinho (Auts.). *Contributos para uma outra prática educativa*, vol.1 (pp. 17-46). Edições ASA.
- Formosinho, J. (1992b). O dilema organizacional da escola de massas. *Revista Portuguesa de Educação*, 5 (3), 21- 48.
- Forquin, J. (1993). *Escola e cultura*. Artes Médicas.
- Foulque, P. (1971). *Dictionnaire de la langue pédagogique*. Press Universitaires.
- Furtado, A. (2005). *Administração e gestão da educação na Guiné-Bissau: Incoerências e descontinuidades*. [Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro]. Repositório Institucional da Universidade de Aveiro. <https://ria.ua.pt>
- Garcia Hoz, V. & Rubio, R. (1987). *Organización e gobierno de centros educativos*. Ediciones Rialp.
- Gaspar, S. (2015). *A língua portuguesa em Angola: Contributos para uma metodologia de língua segunda*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade Nova de Lisboa. <https://run.unl.pt>
- Good, T. & Weinstein, R. (1995). As escolas marcam a diferença. In: A. Nóvoa (Coord.), *As Organizações Escolares em Análise* (pp. 77-98). Publicações Dom Quixote.
- Grácio, S. (1997). *Dinâmicas da Escolarização e das Oportunidades Individuais*. Educa.
- Guerra, M. (2002). *Entre bastidores: o lado oculto da organização escolar*. ASA Editores.
- Hartley, J., Butler, M., & Benington, J. (2002). Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective. *Public Management Review*, 4, 387- 405. <https://doi.org/10.1080/14616670210151612>

- INE (2016). *Resultados definitivos do recenseamento geral da população e da habitação de Angola 2014*. Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2015). *Angola, 40 anos de estatística 1975-2015*. Instituto Nacional de Estatística.
- Justino, D. (2014). Escolaridade obrigatória: entre a construção retórica e a concretização política. In M. Rodrigues (Coord.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal*, vol.1. Almedina.
- Lauglo, J. (1995). Forms of decentralisation and their implications for Education. *Comparative Education*, (31), 5-29.
- Lichtner, M. (2009). Educare per la democrazia in John Dewey. *Scuola democratica*, (12), 1-13. Disponível em: http://www.scuolademocratica.it/wpcontent/uploads/2010/09/linkEstratti-da-Dewey-Lichtner-SD_0.pdf.
- Lima, L. (Org.) (2010a). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. (2010b). Conceções de escola: Para uma hermenêutica organizacional. In Lima, L. (Org.), *Perspectivas de análise organizacional das escolas*, (pp. 15-57). Fundação Manuel Leão.
- Machado, J. (2014). Descentralização e administração local: os municípios e a educação. In J. Machado; J. Alves (Coords.), *Município, território e educação. Administração local da educação e da formação* (pp. 39-56). Universidade Católica Editora – [Porto. https://repositorio.ucp.pt](https://repositorio.ucp.pt)
- Martins, A. (1991). Insucesso escolar e apoio socioeducativo. In A. Martins & I. Cabrita (Auts.), *A problemática do insucesso escolar* (pp. 7-25). Universidade de Aveiro.
- Martins, H. (2007). *Os municípios e a educação. Estudo das modalidades gestão das AEC*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro]. Repositório Institucional da Universidade de Aveiro. <https://ria.ua.pt>
- Medeiros, M. (1993). *Insucesso escolar e a clínica do desenvolvimento. Uma contribuição psicossocial do insucesso escolar no 1º ciclo do ensino básico*. Tese de Doutoramento, Universidade dos Açores (policopiada).

- MED (2016). *Projeto aprendizagem para todos. Informações referentes ao projecto*. Gabinete de Estudos Planeamento e Estatística.
- MED (2014a). *Avaliação Global da Reforma Educativa*. Editora Moderna.
- MED (2014b). *Relatório de Monitorização Sobre Educação para Todos*. Centro de Documentação e Informação do Ministério da Educação da República de Angola.
- MED (2013). *Relatório de balanço do trabalho realizado pelo grupo de prognóstico do Ministério da Educação da República Popular de Angola do mês de março ao mês de junho de 1986*. Editora das Letras.
- MPDT (2005). *Objetivos de desenvolvimento do milénio. Relatório de progresso 2005*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Mendonça, A. (2006). *A Problemática do Insucesso Escolar: a escolaridade obrigatória no Arquipélago da Madeira em finais do século XX (1994-2000)*. Tese de Doutoramento, Universidade da Madeira (policopiado).
- Meireles-Coelho, C. & Cotovio, A. (2009). Educação secundária obrigatória: Os percursos de Espanha e Portugal. In *Investigar, Avaliar, Descentralizar: Atas do X Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. Bragança: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Meireles-Coelho, C. (1985). A escolaridade obrigatória e a educação básica. *Revista da Universidade de Aveiro, Série Ciências da Educação*, 6 (1 e 2), 49-60.
- Narzetti, C. & Nobre, A. (2016). A teoria dos códigos linguísticos de Basil Bernstein e a questão da modalidade oral da língua. *Domínios de Lingu@gem*, 10 (1), 286-303. <http://www.seer.ufu.br>
- Nsiangengo, P. et al. (2015). *Conheça o novo sistema educativo*. Editora das Letras.
- Oliveira, F. & Dias, J. (2005). *Noções fundamentais de direito administrativo*. Almedina.

- Paxe, I. (2014). *Políticas educacionais em Angola. Desafios do direito à educação*. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. Repositório Institucional da Universidade de São Paulo. <https://www.teses.usp.br>
- Pedro, L. (2016). *Liderança e gestão: O papel dos diretores de turma escola angolana do primeiro ciclo de ensino*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias]. Repositório Institucional da Universidade Lusófona. <https://recil.grupolusofona.pt>
- Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (Org.), *A regulação das políticas públicas de educação. Espaços, dinâmicas e atores* (pp. 99-128). Unidade de I & D de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.
- Pinto, C. (1995). *Sociologia da Escola*. McGraw-Hill.
- Pires, E. (2001). A escolaridade universal, a intervenção crescente do Estado e o desenvolvimento da escola como instituição educativa. In E. Pires; A. Fernandes & J. Formosinho (Auts.), *A construção social da educação escolar*, 3.^a edição (pp. 80-81). Edições ASA/Clube do Professor.
- Pires, E. (2000). *Nos meandros do labirinto escolar*. Celta.
- Rocha, J. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas*. Escolar Editora.
- Romão, M. (2016). *Os contratos de autonomia na gestão dos agrupamentos de escolas em Portugal: Uma análise a partir da perceção dos atores*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Évora.
- Roldão, M. C. (2000). A problemática da diferenciação curricular no contexto das políticas educativas atuais. In M. C. Roldão & R. Marques (Orgs.), *Inovação, Currículo e Formação*. (pp. 121-133). Porto Editora.
- Rothbard, M. (1999). *Education: Free and compulsory*. Ludwig von Mises Institute.

- Sachitota, A. (2020). *Centralização versus descentralização do governo do sistema educativo em Angola: Um estudo exploratório*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. Repositório Institucional da Universidade do Minho.
- Samuel, A. (2010). O impacto da merenda escolar na inserção, retenção e sucesso escolar dos alunos do ensino primário em Angola. In A. Costa, A. Barreto (Coords.), *COOPEDU - Atas do Congresso Portugal e os PALOP cooperação na área de educação* (pp. 147-150). Instituto Universitário de Lisboa.
- Santo, F. (2002, julho). *Género no contexto do sistema educativo em Angola*. Comunicação apresentada no 2º Fórum Lusófono de Mulheres em Postos de Decisão. Luanda, Angola.
- Serrão, J. (2018). Educação para a cidadania global: Um desafio à comunidade escolar. In A. Teodoro (Ed.), *O outro lado do espelho: Percursos de Investigação* (pp. 39-56). Edições Universitárias Lusófonas. ISBN 978-989-757-086-5.
- Silva, D. & Duarte, J. (2012). Sucesso Escolar e Inteligência Emocional. *Millenium*, 42, 67-84.
- Silva, E. & Carvalho, M. (2009). *Educação em Angola e (des)igualdades de género; Quando a tradição cultural é factor de exclusão*. In Atas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia, Braga, Universidade do Minho.
- Silva, E. (2010). Um olhar organizacional à luz das perspectivas de análise burocrática e política. In L. Lima (Org.), *Perspectivas de análise organizacional das escolas*, (pp. 59-108). Fundação Manuel Leão.
- Sousa, M., Silva, M. & Carvalho, R. (2010). Revisão integrativa: O que é e como fazer? *Einstein*, 8 (1), 102-106. www.scielo.br/scielo.php
- Tuckman, B. (2012). *Manual de investigação em educação. Metodologia para conceber e realizar o processo de investigação científica*. (4º ed.). Fundação Calouste Gulbenkian.
- UNESCO (2006) (original 1997). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación*. [s.l]: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponível em: www.uis.unesco.org

UNESCO (2001). *Educação para todos: o compromisso de Dakar*. CONSED.

UNESCO (1989). Processo de descentralização da administração da educação. In *A gestão da educação a nível local. Estatísticas e indicadores de ensino: planeamento e administração da educação e equipamentos educativos*. Ministério da Educação.

UNESCO (1989b). Gestão da educação a nível local e a nível institucional. In *A gestão da educação a nível local. Estatísticas e indicadores de ensino: planeamento e administração da educação e equipamentos educativos*. Ministério da Educação.

Vidal, N. (2006). Multipartidarismo em Angola. In N. Vidal; J. Pinto de Andrade (Eds. e Orgs.), *O processo de transição para o multipartidarismo em Angola* (pp.11-57). Edições Firmamento.

Zacarias, J. (2017). *Centralização da administração educativa em Angola e insucesso escolar: Quê relação?* [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro]. Repositório Institucional da Universidade de Aveiro. <https://ria.ua.pt>

Zau, F. (2002). *Angola: trilhos para o desenvolvimento*. Universidade Aberta.

Legislação angolana

Constituição da República de Angola de 5 de fevereiro de 2010. *Diário da República n.º 23 - I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

Lei n.º 32/20 de 12 de agosto. Lei que altera a Lei 17/16, de 7 de outubro – Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino. *Diário da República I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

Lei n.º 18/16 de 17 de outubro. Lei da Divisão Político-Administrativa. *Diário da República n.º 173 – I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

Lei n.º 17/16 de 5 de outubro de 2016. Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino. *Diário da República n.º 170 – I Série*. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

Lei n.º 13/01 de 31 de dezembro de 2001. Lei de Bases do Sistema de Educação. Diário da República n.º 65 – I Série. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

Decreto Presidencial n.º 293/14 de 21 de outubro de 2014. Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado da Província de Luanda. Diário da República n.º 191 - I Série. Assembleia Nacional de Angola. Luanda.

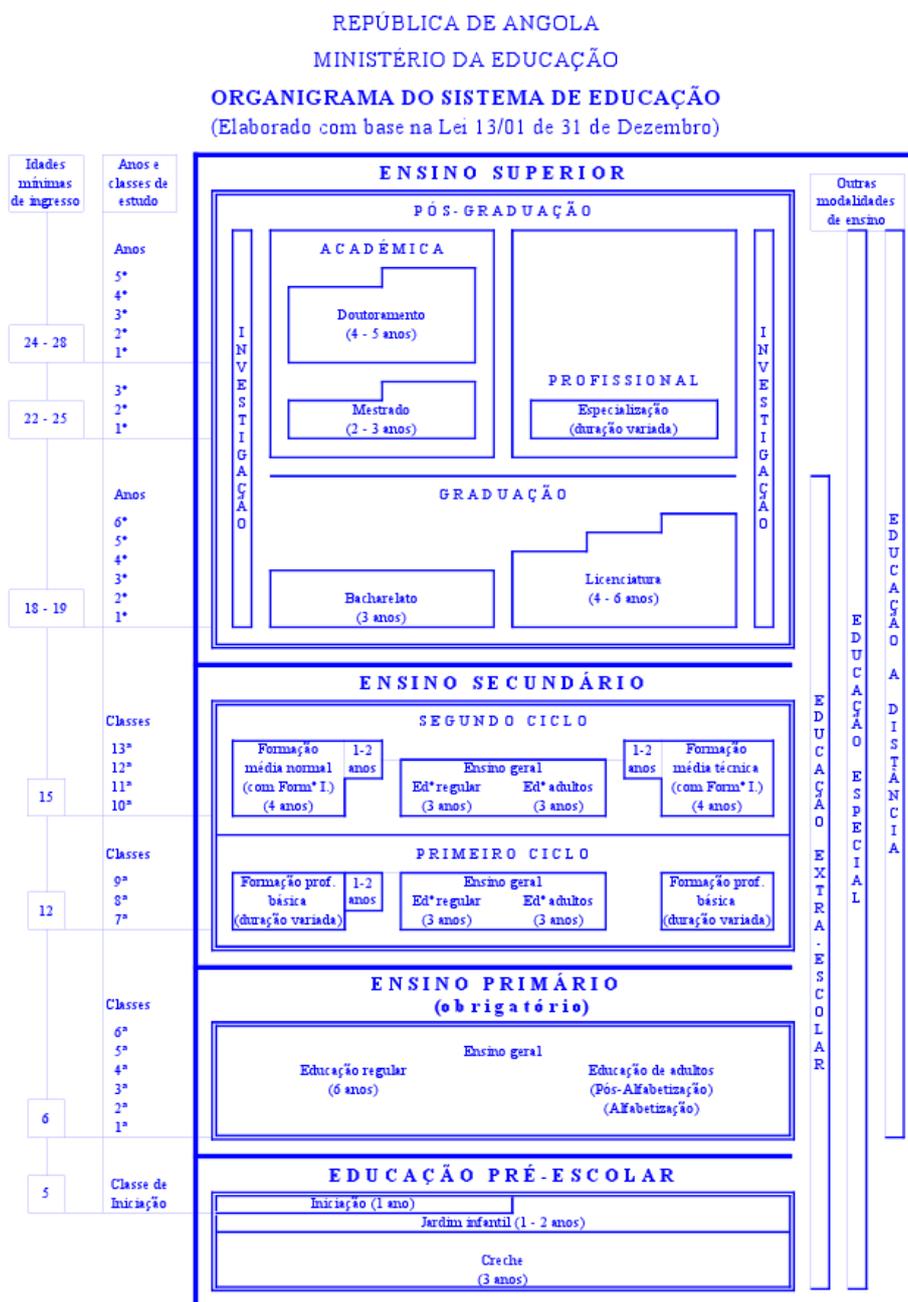
Legislação portuguesa

Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto. Constituição da República Portuguesa. Diário da República n.º 155 - I Série - A. Assembleia da República de Portugal. Lisboa.

Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro de 2004. Princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado. Diário da República n.º 12 - I Série - A. Assembleia da República de Portugal. Lisboa.

ANEXOS

Anexos 1: Organigrama do Sistema de Educação e Ensino Angolano



INVESTIGAÇÃO

INVESTIGAÇÃO

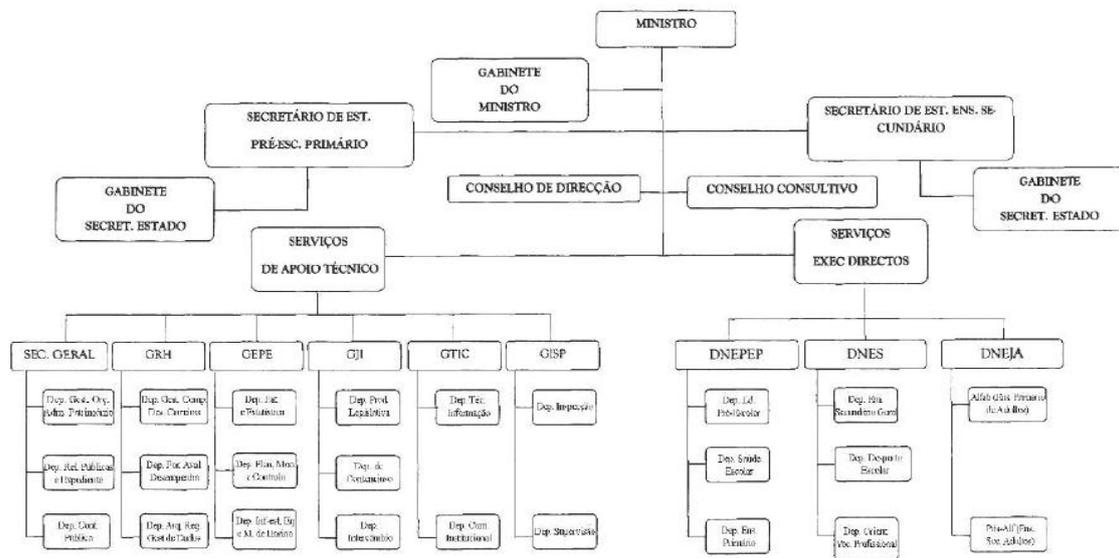
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

EDUCAÇÃO ESPECIAL

EDUCAÇÃO ESCOLAR

Outras modalidades de ensino

**Anexo 2: Organograma do Ministério da Educação da República de Angola -
Decreto Presidencial nº 222/20, de 28 de agosto**



Anexo 3: Declaração de Conformidade

DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE
Tese/Dissertação/Trabalho de Projeto/Relatório de Estágio/Estágio

ANO LETIVO 20 / 20

UNIVERSIDADE LUSÓFONA

A PREENCHER PELOS SERVIÇOS

Aluno nº: _____
Data: ____/____/____
Func.: _____

Para os devidos efeitos, declaro que a(o) Tese/Dissertação/Trabalho de Projeto/Relatório de Estágio/Estágio
(insere o que não interessa)
do(a) aluno(a) DAVID LEONARDO OLIVEIRA Nº _____
do Curso de Doutoramento/Mestrado *(insere o que não interessa)*, em Administração Educacional e Regulação da Educação
intitulada(o) INSUCESSO PROLÍPTICO NO ENSINO PRIMÁRIO EM ANGOLA: CAUSAS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCATIVA
e orientada(o) por João Sérgio A. Freitas, se encontra em condições de ser apreciada(o) pelo júri.

João Sérgio A. Freitas
Assinatura legível do(a) Orientador(a)

Lisboa, 15 de maio de 2022

N.º Documento de Identificação do Orientador 09808225-1249
Identificador ORCID do Orientador 000-0002-9993-6145