



ISSN: 2310-0036

Vol. 13 | Nº. 2 | 2022

A implementação da lei sobre a gestão municipal da educação primária: um estudo a partir da percepção dos gestores do município X em Moçambique

The implementation of the law on municipal management of primary education: A study from the perception of managers of municipality X in Mozambique

José de Albuquerque

Universidade Católica de Moçambique

Mahomed Ibraimo

Universidade Católica de Moçambique

RESUMO

O presente artigo visa analisar a implementação da lei sobre a gestão municipal da educação primária: um estudo a partir da percepção dos gestores de um município em Moçambique. Traçou-se o seguinte objectivo geral: analisar a implementação da lei sobre a gestão municipal da educação primária a partir da percepção dos gestores do município X, sendo subcategorizado nos seguintes objectivos específicos do estudo: colher as percepções dos directores e gestores do município sobre as competências da gestão da educação primária contidas na lei; perceber por que a lei da gestão da educação primária não é implementada no município X e, por último, analisar as condições existentes no município para gestão da educação primária. Tratando-se de um estudo interpretativo alicerçado numa metodologia qualitativa, recorreremos as entrevistas semiestruturadas e análise documental da lei. As conclusões do nosso estudo demonstraram que as competências prescritas na lei para a gestão da educação primária pelo município não são efectivamente praticadas porque neste processo o Estado centralizou quase todos os poderes que por lei deveriam ter sido descentralizados para as autarquias por força do Artigo 2 do decreto 33/2006 de 30 de Agosto. Quanto às competências da gestão da educação primária pelo município contidas na lei, os nossos entrevistados foram unânimes nas destacadas pelo Artigo do artigo 11 do decreto 33/2006 de 30 de Agosto. Sobre a não implementação da lei da gestão da educação primária, os entrevistados acreditam que se deve a alguns equívocos de interpretação diferenciada do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto bem como da questão orçamental. Em relação às condições existentes no município para a gestão da educação primária, de um modo geral, percebeu-se que o Conselho Municipal criou condições para a Gestão da Educação Primária.

Palavras-chave: implementação da Lei, Gestão Municipal, Educação primária.

Abstract

This article aims to analyze the implementation of the law on municipal management of primary education: A study from the perception of managers of municipality X in Mozambique. The following general objective was traced: to analyze the implementation of the law on the municipal management of primary education from the perception of the managers of municipality X, being subcategorized in the following specific objectives of the study: to collect the perceptions of the directors and managers of the municipality about the primary education management competencies contained in the



Rua: Comandante Gaivão n° 688

C.P.: 821

Website: <http://www.ucm.ac.mz/cms/>

Revista: <http://www.reid.ucm.ac.mz>

Email: reid@ucm.ac.mz

Tel.: (+258) 23 324 809

Fax: (+258) 23 324 858

Beira, Moçambique

law; understand why the primary education management law is not implemented in municipality X and, finally, analyze the existing conditions in the municipality for primary education management. Since this is an interpretive study based on a qualitative methodology, we used semi-structured interviews and document analysis of the law. The conclusions of our study showed that the competences prescribed by law for the management of primary education by the municipality are not effectively practiced because in this process the State centralized almost all the powers that by law should have been decentralized to the municipalities under Article 2 of the decree 33/2006 of 30 August. Regarding the competences of the management of primary education by the municipality contained in the law, our interviewees were unanimous in those highlighted by Article 11 of Decree 33/2006 of 30 August. Regarding the non-implementation of the primary education management law, the interviewees believe that it is due to some misunderstandings in the differentiated interpretation of Decree no. 33/2006, of 30 August, as well as the budget issue. Regarding the existing conditions in the municipality for the management of primary education, in general, it was noticed that the Municipal Council created conditions for the Management of Primary Education.

Keywords: implementation of the Law, Municipal Management, Primary Education.

Introdução

A abordagem à descentralização da gestão da educação primária para municípios surge no âmbito da reforma do Estado e da democratização da educação. Neste caso, a descentralização, constitui um pressuposto básico à gestão municipal da educação. Procura aproximar as decisões do local, onde os problemas são vivenciados com o objectivo de reduzir o controlo burocrático do estado e assim permitir a tomada de decisão partilhada ao nível local (Nyakada, 2008 & Barroso, 2016).

Neste processo de descentralização e desburocratização do estado, não se trata da privatização da escola pública, mas sobretudo a revitalização da democracia para dar respostas mais consistentes, localizadas e personalizadas aos seus múltiplos problemas, opondo-se ao totalitarismo das maiorias para tornar a democracia mais rica e mais humana, impedindo a estatização dos serviços públicos que no caso é o da educação (Machado, 1982; Alves & Cabral, 2015).

Em Moçambique, a descentralização da gestão da educação primária para os municípios, é aprovado pelo governo através do Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, que estabelece o quadro de transferências de funções e competências dos órgãos do Estado para as Autarquias Locais tal como foi preconizado no contexto das atribuições enumeradas no artigo 6 da Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro, concretizando assim, os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local consagrado pela Constituição (Artigo 8 e 269; Artigo 9 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto).

É neste contexto que o artigo versa sobre a implementação da lei sobre a gestão municipal da educação primária: um estudo a partir da percepção dos gestores de um município em Moçambique. O mesmo, visa de forma geral analisar a implementação da lei sobre a gestão municipal da educação primária a partir da percepção dos gestores dum município. E foi subcategorizado nos seguintes objectivos específicos, colher as percepções dos directores e gestores do município sobre as competências da gestão da educação primária contidas na lei, perceber porque que a lei da gestão da educação primária não é implementada no município de Maputo e, por último, analisar as condições existentes no município para gestão da educação primária.

O interesse pela pesquisa foca-se no facto de a gestão da educação primária ocupar actualmente um lugar de destaque para a promoção de escolas participativas, pois, torna-se necessário compreender a partilha do papel interventivo entre o Estado e as autarquias locais ao nível municipal da acção educativa.

Sendo o processo da descentralização da gestão da educação para os municípios um processo numa fase inicial no nosso país, a primeira dificuldade tem a ver na obtenção de algumas possíveis fontes de evidência, e material literário para suportar a pesquisa.

Os dados desta investigação referem-se exclusivamente ao caso em estudo, no período em que decorreu a investigação, e não podem ser generalizados pelo facto de estarmos perante uma investigação de carácter qualitativo, cuja preocupação central é compreender em profundidade das percepções dos gestores do município sobre a implementação da Lei sobre a Gestão da Educação Primária pelo município.

Fundamentação teórica

A Municipalização da Educação Primária em Moçambique

A Reforma do Sistema Nacional de Educação (SNE) consistiu na introdução do actual com base na Lei nº 18/2018 de 28 de Dezembro que reformulou o SNE aprovado pela Lei nº 6/92 e que preconiza uma educação assente num novo projecto, cujo fundamento está ancorado na ideologia neoliberal, capitalista, com raízes na economia de mercado.

Em termos legislativos, pode-se afirmar que com a Lei nº 6/92, o Estado abre espaço para que as entidades (comunitárias, cooperativas, empresariais, privadas e Autárquicas) possam participar do processo educativo, incluindo a abertura de escolas geridas por elas e controladas pelo Estado (alínea a) do artigo 1 da Lei nº 6/92. É neste campo de acção que no âmbito da descentralização da Gestão da Educação Primária para os Municípios, o governo aprova o decreto 33/2006 de 30 de Agosto que estabelece o quadro de transferências de funções e competências dos órgãos do Estado para as Autarquias Locais.

Esta transferência deve acompanhar-se, por um lado, da formação técnica dos agentes autárquicos e, por outro lado, da consolidação dos necessários requisitos financeiros dos órgãos autárquicos (Artigo 84 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro). Isto é, criar condições para a implementação do processo de transferência (responsabilidade política) e estabelecer uma relação substancial com as condições materiais (técnicas, humanas e financeiras) necessárias para o seu sucesso de forma gradual (Cistac, 2012). Caso contrario, será uma transferência sem os efeitos desejados, isto é, os técnicos transferidos irão continuar sob controlo do governo central.

Intervenção e Competências dos órgãos autárquicos na área da educação

As autarquias locais “existem para satisfação das necessidades públicas locais, pois, os serviços públicos das autarquias são a razão de ser das autarquias e da administração autárquica” (Cistac, 2012 p.12). Ademais, no âmbito da gestão dos serviços públicos locais deve-se reter a atenção, por um lado, que a lei concede uma certa liberdade de criação dos serviços públicos às autarquias locais e que, por outro lado, concede-lhes uma relativa liberdade nos modos de gestão destes serviços.

Assim, dentre várias atribuições das autarquias locais definidas pelo Artigo 8 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto, temos a educação, onde, estas podem criar e organizar serviços públicos de educação. Esta intervenção dos municípios na área da educação, é nova, e é decorrente do decreto 33/2006 de 30 de Agosto que estabelece o quadro de transferências de funções e competências do Estado para as Autarquias Locais no contexto das atribuições enumeradas no artigo 8 da Lei nº 6/2018 de 3 de Agosto, concretizando assim, os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local consagrado pela Constituição (Artigo 8 e 269 & Artigo 9 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto).

Nestes termos, com base no artigo 2 do decreto 33/2006 de 30 de Agosto percebe-se que a gestão das escolas primárias pelos municípios passa pela descentralização de poderes que se efectua mediante a transferência de funções e competências para as autarquias locais tendo por finalidade assegurar o reforço dos objectivos nacionais e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos cidadãos.

O artigo 11 do mesmo decreto destaca as competências dos órgãos autárquicos na área da educação, onde pode-se enumerar as seguintes: a. A criação, apetrechamento e administração das escolas do ensino primário e centros internatos de acordo com as normas definidas pelo órgão que superintende a área da educação; b. A abertura de concursos para a construção de escolas do ensino primário e centros-internatos; c. A gestão do pessoal administrativo das escolas do ensino primário e centros internatos; d. A aquisição e gestão de transportes escolares; e A criação, apetrechamento e administração de centros de educação de adultos; f. A participação na definição do currículo local; g. A gestão do ensino privado ao nível primário; h. A realização de outras actividades complementares da acção educativa, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres; i. A criação e administração de unidades sociais, como centros infantis e instituições equiparáveis.

Percebe-se igualmente, que a política municipal de educação decorre da política traçada pelo governo central, ou seja, refere o PEE 2012-2016 (2012), que os municípios na área da educação têm como responsabilidade principal:

- a. A implementação dos programas do sector da educação e devem elaborar os planos e definir as metas, de acordo com as políticas e estratégias gerais do sector, assegurando a sua integração nos planos e orçamentos anuais dos governos locais;
- b. Responsabilizar-se pelo financiamento e pela gestão das escolas primárias, observando as regras estabelecidas para a gestão dos recursos do sector público;
- c. Embora não exista uma acção directa em termos de monitoria e supervisão dos municípios pelo MINED, os Municípios têm obrigações na implementação e monitoria dos Planos do Governo.

Portanto, nesse processo da acção educativa nas autarquias, o papel do Estado ao nível destas escolas primárias é “regulador, coordenador e supervisor abrindo mais espaço no que diz respeito ao regime de propriedade e à gestão directa dos assuntos escolares” (Agenda 2025, 2003, p. 140).

Metodologia

Para analisarmos a implementação da lei sobre a gestão municipal da educação primária a partir da percepção dos gestores dum município, o problema que se quer investigar tem a ver com a percepção dos gestores do município sobre a implementação da lei sobre a gestão da educação primária pelo município.

Deste modo, tendo em conta o problema e os objectivos colocados anteriormente, a nossa pesquisa inscreve-se no paradigma interpretativo alicerçado numa metodologia qualitativa. Também seleccionamos o estudo de caso uma vez que o nosso estudo se centra em estudar o que é particular, específico e único.

Ainda relativamente à selecção do paradigma interpretativo, justifica-se pelo facto de pretendermos compreender, interpretar e explicar a partir do entendimento que os gestores fazem da implementação da lei sobre a gestão municipal da educação primária num município. Esta posição alinha-se com Amado (2018) ao salientar que o paradigma interpretativo se centra na compreensão das intenções e significações que os seres humanos colocam nas suas próprias acções em relação com os outros e com os contextos em que e com que interagem.

Relativamente à metodologia qualitativa esta, fundamenta-se pelo facto de pretender-se pesquisar um fenómeno dentro do contexto real onde o pesquisador busca apreender a totalidade da situação, e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objecto delimitado (Martins, 2006; Bogdan & Biklen, 1994). Nesta metodologia a interpretação dos fenómenos e a atribuição de significados são básicos e portanto não requer o uso de técnicas estatísticas. (Carmo & Ferreira, 1998).

No que respeita ao estudo de caso, o nosso estudo é da modalidade de estudo de casos intrínseco (Stake, 1999). Intrínseco, porque visa ter o conhecimento profundo e específico de uma situação concreta dentro de um município, que é a percepção dos gestores sobre a implementação da lei sobre gestão municipal da educação primária.

O estudo foi feito no município da cidade de Maputo. Este localiza-se no extremo sul do país, na margem ocidental da Baía de Maputo. Limita-se a norte com o distrito de Marracuene, a sul com o distrito de Matutuíne, a oeste com o vale do rio Infulene, que o separa do município da Matola, e a leste com o Oceano Índico. Assim o estudo contou com oito (08) participantes. Neste caso, foram entrevistados o Director municipal da educação; três (3) técnicos de educação do Conselho Municipal; três (3) directores das escolas primárias e a Directora Nacional Adjunta da Direcção Nacional de Desenvolvimento autárquico (MAEFP). Relativamente aos critérios de selecção, o director municipal é a pessoa de contacto na organização que lida directamente com as questões de educação, acreditamos ser o participante que em melhor condição estaria para nos revelar sobre a implementação da lei. Os 3 técnicos de educação para além de estarem ligados as questões de educação no município, foram indicados pelo ministério para fazer parte do município. Os directores foram seleccionados porque acreditamos que seria importante envolvê-los neste estudo pois o processo de descentralização benéfica mais as escolas do que os municípios. Já a directora nacional também lida directamente com as questões da educação primária.

Assim, seleccionamos a entrevista semiestruturada e a análise documental de forma a controlar a validade dos significados expressos nas narrativas, descrição e interpretação do investigador através de um processo dinâmico que se socorre da análise de conteúdo (Martins, 2006; Siena, 2007).

A recolha de informação foi com anuência dos entrevistados. Estes foram igualmente tratados por siglas e não pelos nomes, onde foram codificadas¹.

Como procedimento de análise de dados privilegiou-se a técnica de análise de conteúdo (Bardin,1979). E no plano da gestão operacional das entrevistas o entrevistador procedeu à transcrição das entrevistas. Assim, no estudo seguimos as seguintes fases (Marshall & Rossman, 1999, cit. em Afonso 2005):

A organização dos dados; A segunda fase foi referente à produção de categorias; A terceira fase consistiu no processo de codificação através do qual é atribuído um código a cada categoria. Assim tivemos na categoria A. Competências do município na gestão da educação primária; B. implementação da Lei sobre a Gestão da Educação Primária; e C. Condições existentes no município para gestão da educação primária.

Depois seguiu-se a fase da testagem das interpretações, em geral, interligada com a quinta fase de confronto com explicações alternativas. Finalmente tivemos a última fase do trabalho de análise e interpretação de dados, nesta fase a produção do texto em que interpretam os dados foi organizada em dois momentos distintos. A apresentação dos resultados e a discussão dos mesmos.

Apresentação e análise dos resultados

O processo de apresentação e análise dos resultados obedeceu às três categorias. Assim, temos a primeira categoria, referente A. Competências do município na gestão da Educação Primária; A segunda categoria, diz respeito a B. implementação da Lei sobre a Gestão da Educação Primária; e A terceira categoria, referente a C. Condições existentes no município para a gestão da Educação Primária:

Competências do município na gestão da educação primária

Nesta categoria, tivemos duas subcategorias: relativamente à primeira subcategoria, pretendíamos perceber dos entrevistados qual é a lei que descentraliza a gestão da educação primária para os municípios, apenas um dos nossos entrevistados (TECM1) fez referência à Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, e ao Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto. No entanto, maior parte dos nossos entrevistados (TECM2, TECM3, DME e DNADA) não fazem menção à Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, mas sim ao Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto.

Pela análise documental, constatámos que a lei-mãe é a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, dado que o Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto, foi aprovado para materializar aquela e concretizar a transferência de funções e competências do Estado para as autarquias locais.

¹ TECM (TE = Técnico de Educação, CM = Conselho Municipal). A entrevista ao director municipal da educação (DM = Director Municipal, E = educação). A entrevista aos directores de escola foi codificada como (D = Director, E = Escola). Por último, a entrevista feita à directora nacional-adjunta da Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico DNADA (D = Directora, NA = Nacional Adjunta, DA = Desenvolvimento Autárquico).

O entrevistado (DME) afirma que quase todas as competências previstas na lei, estão a ser geridas ao nível do Governo Central excepto as actividades de inspecção e supervisão pedagógica.

Na análise documental percebe-se que o nº 1 do Decreto nº 33/2006, de 3 de Agosto, estabelece as competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.

Implementação da Lei sobre a Gestão da Educação Primária

Nesta categoria pretende-se compreender a partir da percepção dos nossos entrevistados a implementação da Lei sobre a Gestão da Educação Primária pelos municípios. Tivemos uma única subcategoria de análise que é a percepção relativamente à implementação da Lei sobre a Gestão da Educação Primária.

Segundo o nosso entrevistado (TECM1) existiu numa fase inicial de um processo de coordenação muito forte entre o CM e o Governo Central, dinamizada pela Direcção da Educação e Cultura da Cidade de Maputo, actualmente chamada de Serviços de Acção Social, e foi caracterizada por um levantamento exaustivo das necessidades das escolas no sentido de os municípios passarem a gerir as escolas.

Para o entrevistado (DME) o processo de tentativa de descentralização e materialização do decreto iniciou em 2009 com a assinatura de um acordo entre o presidente do Conselho Municipal e a governadora da cidade. No entanto, até então, só existem encontros para desfazer algumas diferenças na interpretação diferenciada do decreto, onde para uns o município deveria gerir apenas o pessoal administrativo e para outros incluía também os professores (DME).

No entanto, a ausência do Ministério da Educação neste processo de transferência de competências e implementação da lei foi um dos motivos que contribuiu para o retrocesso deste processo (TECM2).

Contudo, a nossa entrevistada (DNADA) afirmam que este processo deve ser gradual devido à complexidade da gestão da educação primária.

Condições existentes no município para gestão da educação primária

Nesta categoria tivemos uma única subcategoria de análise, onde pretendíamos compreender de que modo o Conselho Municipal está organizado para fazer face à gestão da educação primária.

Em relação a esta subcategoria, alguns dos nossos entrevistados (TECM1 e TECM2) fazem referência à existência de especialistas em educação e elementos de planificação competentes para fazer a partilha com a Direcção da Educação.

Os entrevistados (TECM2 e DME) acrescentaram que o Conselho Municipal tem uma estrutura técnico-administrativa preparada para receber a educação primária e uma direcção municipal da educação que é repartida em departamentos: departamentos de Estatística, Estudos e Construção Escolar, Departamento de Administração e Finanças e Recursos Humanos e Departamento de Inspeção e Supervisão Pedagógica.

Num outro depoimento um entrevistado falou da necessidade de meios financeiros caso todos especialistas da educação passassem para a gestão municipal.

Na continuidade desta preocupação da organização do CM para fazer face à gestão da educação primária o entrevistado (TECM3) chegou a afirmar que o CM já tem vindo a desenvolver algumas actividades, como o apoio às escolas em termos de materiais, reabilitação e apoio pedagógico.

A partir da análise documental em relação à organização do CM para fazer a gestão da educação primária pode-se perceber que os municípios têm o poder de criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições (alínea b. n.º 2 do artigo 9 da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto).

Discussão dos resultados

A nossa discussão dos resultados foi igualmente orientada pelas categorias supra indicadas onde pretende-se compreender as competências do Município na gestão da educação primária, a implementação da Lei sobre a gestão da educação primária e as condições existentes no Município para Gestão da Educação Primária:

As competências da gestão da educação primária pelo município contidas no decreto 33/2006 de 30 de Agosto e a sua não efectivação na íntegra

Percebemos que os nossos entrevistados tinham conhecimento das competências da gestão da educação primária pelo município prescritas nos documentos. Os entrevistados fizeram referência ao decreto nº 33/2006, de 3 de Agosto que aprova o regulamento de transferência de competências e funções dos órgãos do Estado para as autarquias locais e a lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro (revogada parcialmente no âmbito da revisão pontual da CRM pela Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto).

Em relação as competências da gestão da educação primária pelo município contidas na lei destacadas pelos nossos entrevistados e identificadas no decreto 33/2006 de 30 de Agosto podem-se enumerar as seguintes: A criação, apetrechamento e administração das escolas do ensino primário e centros internatos de acordo com as normas definidas pelo órgão que superintende a área da educação; A abertura de concursos para a construção de escolas do ensino primário e centros-internatos; A gestão do pessoal administrativo das escolas do ensino primário e centros internatos; A aquisição e gestão de transportes escolares; A criação, apetrechamento e administração de centros de educação de adultos; A participação na definição do currículo local; A gestão do ensino privado ao nível primário; A realização de outras actividades complementares da acção educativa, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres; A criação e administração de unidades sociais, como centros infantis e instituições equiparáveis.

No entanto, é possível também compreender, que as competências apontadas pelos nossos entrevistados e prescritas no decreto não estão a ser implementadas na íntegra. Algumas actividades são desenvolvidas pelo município (apoio pedagógico, supervisão e reabilitação de algumas salas de aulas), mas maior parte das competências ainda continuam a cargo do ministério da educação como órgão que tutela a gestão da educação primária. Neste sentido, podemos ainda concluir que existe uma contradição relativamente as leis pois se por um lado a lei de bases do sistema educativo centraliza a gestão dos sis-

temas educativos incluído as escolas primárias no ministério da educação, por outro lado, a lei 2/97, de 18 de Fevereiro e o decreto nº 33/2006, de 3 de Agosto aprovam o regulamento de transferência de competências e funções dos órgãos do Estado para as autarquias locais.

Deste modo e segundo Machado (1982) estamos perante uma administração concentrada ou centralizada, onde temos, uma política de gestão educativa conduzida pelo Estado, através da administração central, sem grande consulta aos parceiros sociais e pedagógicos, e sem tentativa de concertação social.

Esta característica da centralização faz com que o sistema educativo esteja dividido em duas partes conforme a lógica taylorista de produção: uma que planifica e concebe as políticas de gestão educativa (ao nível central ou ministerial) e a outra tida como serviço local do Estado que apenas executa o que foi planificado ao nível central. Neste nível (serviço local do Estado), os gestores e professores são reduzidos a meros executores das decisões gestionárias tomadas ao nível superior na medida em que a direcção estratégica está afastada do seu interior, recorrendo apenas à normalização como instrumento regulador e regulamentador das políticas educativas (Formosinho, 2005).

A não implementação da lei da gestão da educação primária no município de Maputo

Neste ponto é possível compreender que numa fase inicial houve uma coordenação muito forte entre o CM e a direcção da educação para a implementação da lei sobre a gestão da educação primária. Essa coordenação, caracterizou-se por um levantamento exaustivo das necessidades das escolas. No entanto, verificou-se algum retrocesso por falta de participação do ministério da educação que é considerado como a causa fundamental do embaraço do processo.

Outro aspecto importante na percepção dos nossos gestores municipais relativamente a não implementação da lei sobre a gestão da educação primária foi a questão da interpretação diferenciada do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto que transfere as competências de gestão das escolas primárias para o CM. Segundo eles, houve uma serie de encontros para desfazer alguns equívocos da sua interpretação porque uns defendem que nesse processo de transferência o CM gerisse apenas o pessoal técnico administrativo nas escolas e não o pessoal das carreiras de especialidade no caso de docentes, investigadores.

Sobre essa problemática de interpretação legislativa nos sistemas educativos Lima (2011), explica que se deve a existência dum conflito entre as orientações para a acção e a acção propriamente dita, que muitas vezes contribui para que as organizações não implementem o prescrito na lei.

Para a concretização desse processo, alguns dos nossos entrevistados acreditam que a transferência de função e competências dos órgãos do estado para as autarquias locais deve ser um processo gradual tendo em conta os desafios da capacidade material e financeira, bem como da gestão do pessoal.

Sobre este posicionamento da eficácia do processo de transferência de competências para o CM Cistac (2012) defende, em primeiro a responsabilidade política (a criação de condições por parte do governo para a implementação do processo de transferência) e em segundo lugar, a forma gradual do processo

tendo em conta as condições materiais (técnicas, humanas e financeiras) necessárias para o seu sucesso (Artigo 84 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro). As razões da escolha do gradualismo estão directamente ligadas à existência de condições mínimas para poder gozar efectivamente da autonomia administrativa, financeira e patrimonial (Cistac, 2012).

Ademais, alguns autores Chiziane (2011) criticam o “princípio do gradualismo” defendendo que “O princípio do gradualismo estabelecido pelo legislador limita sem dúvida a afirmação, o desenvolvimento do princípio constitucional do poder local, limita a participação de todos os cidadãos na promoção democrática do desenvolvimento da sua comunidade, bem como priva os cidadãos de terem as mesmas oportunidades de aprofundamento e consolidação da democracia, através da participação nas eleições autárquicas.

Contudo, o Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto vem, posicionar as autarquias locais no centro do processo de transferência de competências porque são, elas mesmas, que devem reivindicar esta transferência nos domínios enumerados pelo referido decreto.

Existência de condições para a gestão da educação primária no município

De um modo geral, a partir da investigação empírica podemos dizer que o CM criou condições para a Gestão da Educação Primária. Estas condições passam desde a existência de pessoal técnico qualificado até a estrutura técnico administrativa, desde uma direcção municipal da educação que é repartida em departamentos, departamentos de estatística estudos e construção escolar, departamento de administração e finanças e recursos humanos e departamento de inspecção e supervisão pedagógica, portanto são essas as áreas principais que devem garantir a gestão de ensino primário.

No entanto, esse organigrama do CM, integra estruturas administrativas previamente concebidas pelo governo central por força legal (n.º 4 do Artigo 2 do Decreto n.º 51/2004, de 1 de Dezembro). Isto é, é uma estrutura técnico administrativo que é uma espécie de réplica quanto a sua organização e funcionalidade da estrutura central e não da criação própria do município, o que põe em causa o princípio de autonomia e o poder local.

Nota-se, que o Estado por decreto em Conselho de Ministros (Decreto n.º 51/2004, de 1 de Dezembro) impôs os modos de organização dos serviços técnicos e administrativos das autarquias locais, assim, a autonomia administrativa das autarquias viu-se limitada da sua liberdade de se auto-organizar. A principal justificação aparece no n.º 4 do Artigo 2 do decreto supracitado que dispõe “a organização dos serviços técnicos e administrativos municipais e reflete a interligação funcional entre os órgãos da administração da autarquia e a administração central e local do Estado”.

O grande problema deste modo de organização é que a autonomia administrativa das autarquias se vê limitada da sua liberdade se auto-organizar. Isto é, a sua organização depende do Estado e não do seu poder local. O que contraria Barroso (2015) ao afirmar que autonomia se destinam a garantir a concorrência e a liberdade de escolha e não a imposição.

Outro aspecto que revela condições para a Gestão da Educação Primária, tem a ver com o pessoal qualificado. Estes foram transferidos da direcção da cidade para o CM para as mesmas posições que ocupavam, o que veio a dinamizar as condições criadas para a gestão da educação primária. Estas transferências são tidas como um dos momentos de avanço na implementação da lei sobre a gestão da educação primária. Ademais, o grande desafio é que os funcionários transferidos continuam a receber os seus salários a partir da direcção da cidade e não do CM mesmo que sejam funcionários do CM.

O facto, do financiamento das transferências de competências ser realizado por dotações orçamentais e não pela criação de receitas fiscais próprias às autarquias locais, institui, uma verdadeira dependência material das autarquias locais em relação ao Estado para o exercício das competências transferidas. O que se pode concluir que, o Estado conserva, o controlo sobre a actividade das autarquias locais por meio do seu financiamento orçamental.

Conclusões

Chegado ao fim do estudo, da implementação da lei sobre a gestão municipal da educação primária a partir da percepção dos gestores dum município podemos concluir o seguinte:

Quanto as competências do Município na gestão da educação primária, compete ao município gerir o ensino primário na sua totalidade (Artigo do artigo 11 do decreto 33/2006 de 30 de Agosto) e não apenas o pessoal técnico administrativo como percebemos durante o nosso estudo. Percebeu-se igualmente, que os gestores do município ligados à educação conhecem as competências prescritas nos documentos e as respectivas legislações. Diante disso, o concelho municipal tem desenvolvido actividades para apoiar as escolas mediante uma estrutura administrativa criada no CM para fazer face a gestão da educação.

Em relação à implementação da Lei sobre a gestão da educação primária, os nossos entrevistados acreditam que a lei não é implementação por mudanças frequentes de gestores, o que provoca a falta da responsabilidade política dos actores, associa-se a este aspecto a falta de participação do ministério da educação que é considerado como uma causa fundamental do embaraço do processo. O segundo aspecto, tem a ver com as condições financeiras do município, pois estas, constituem um entrave ao processo de descentralização da educação. O último, aspecto importante, tem a ver com a interpretação diferenciada do Decreto n.º 33/2006, de 30 de Agosto que transfere as competências de gestão das escolas primárias para o CM. No entanto, nesse processo o CM devia dispor da autonomia administrativa, a autonomia financeira e a autonomia patrimonial, só assim, é que esse processo ira se materializar de forma efectiva.

Em relação as condições existentes no Município para Gestão da Educação Primária, notou-se que o município criou condições para a gestão da educação primária. Essas condições passam pela existência de pessoal qualificado até a existência de uma estrutura técnico administrativo. No entanto, esse organograma do CM, integra estruturas administrativas previamente concebidas pelo governo central por força legal (n.º 4 do Artigo 2 do Decreto n.º 51/2004, de 1 de Dezembro). Isto é, é uma estrutura técnico administrativo que é uma espécie de réplica quanto a sua organização e funcionalidade da estrutura central e não da criação própria do município, o que põe em causa o princípio de autonomia e o poder local. Contudo, a transferência destes técnicos, não foi acompanhada da autonomia financeira, pois eles ainda continuam a receber à partir da direcção da cidade, o que põe em causa a lógica de autonomia do poder local. No entanto, se o município não tem acesso nem ao orçamento, nem aos recursos patrimoniais, materiais nem aos recursos humanos então o município não esta a gerir a escolas. Apenas faz uma parte de actividades pedagógicas. São actividades que o governo da cidade de Maputo também faz.

Referências Bibliográficas

- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação: Um Guia Prático e Critico*. (1ª Ed.). Porto, Portugal: ASA Editores, S.A.
- Agenda 2025. (2003). *Visão e Estratégias da Nação*. Maputo, Moçambique.
- Alves J. M. & Cabral I. (2015). *Educação, Território e Governação – O Programa Aproximar e a Terceira Margem*. Revista Portuguesa de Investigação Educacional, vol. 15, 2015, pp. 35-52.
- Amado, J. (2017). *Manual de investigação qualitativa em Educação* (3rd ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. <https://doi.org/https://doi.org/10.14195/978-989-26-1390-1>
- Barroso, J. (2015). A administração Local da Educação: da Descentralização a Territorialização Das Políticas Educativas. in: Miguéns, M. (Coordenação). (2016) *Processos de Descentralização em Educação*. Textos e Vídeos do Seminário realizado na Universidade de Aveiro a 18 de Fevereiro de 2015. Edição Electrónica: Maio de 2016. Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- Bogdan R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora
- Carmo, H. & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação: Guia Prático para auto-aprendizagem*. Lisboa, Portugal: Universidade Aberta.
- Chiziane E. (2011), *O Retorno à Concentração e Centralização do Poder Administrativo em Moçambique*. Maputo
- Cistac G. (2012). *MOÇAMBIQUE: Institucionalização, organização e problemas do poder local*. Curso De Pós-Graduação Em Direito Municipal Comparado Dos Países De Língua Oficial Portuguesa. Módulo II. Jornadas De Direito Municipal Comparado Lusófono, Lisboa, Abril De 2012
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado e F. I. Ferreira. *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Lisboa: ASA Editores.
- Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro (o quadro jurídico-legal para implementação das autarquias locais).
- Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto (altera a Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro que aprova o quadro jurídico-legal para implementação das autarquias locais).
- Lei n.º 6/92, de 6 de Maio (Lei sobre o Sistema Nacional de Educação)

- Lemmer, E. (2001). *Educação Contemporânea: Questões e tendências contemporâneas* (1ª ed.). Moçambique -Textos Editores.
- Lima, L. (2007). *Administração da Educação e Autonomia das Escolas*. Braga: Universidade do Minho.
- Machado, J. B. (1982). *Participação e Descentralização Democrática e Neutralidade na Constituição de 79*.
- Martins, G. A. (2006). *Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa*. São Paulo, Brasil: Editores Atlas S.A
- MINED (2012). *Plano Estratégico da Educação (PEE – 2012 a 2016): Construindo competências para um Moçambique em constante desenvolvimento*. Maputo: MINED.
- Nyakada, V. P. (2008). *Logica Administrativa do Estado Moçambicano (1975-2006)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Comutabilidade e Ciência da Informação e Documentação-FACE, Brasília, Brasil.
- Siena, O. (2007). *Metodologia Da Pesquisa Científica: Elementos para Elaboração e Apresentação de Trabalhos Acadêmicos*. Porto velho: Departamento de Administração. UNIR.
-